

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Nova Estratégia da UE para as Florestas 2030**

[COM(2021) 572 final]

(2022/C 152/28)

Relator: **Simo TIAINEN**

Consulta	Comissão Europeia, 10.8.2021
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em secção	25.11.2021
Adoção em plenária	8.12.2021
Reunião plenária n.º	565
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	227/1/6

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. Na sua Nova Estratégia da UE para as Florestas 2030, a Comissão Europeia afirma, com razão, que as florestas desempenham um papel multifacetado e têm um potencial económico, social e ambiental significativo. A vitalidade e a saúde das florestas são fundamentais, tanto do ponto de vista ambiental e climático, como na perspetiva do reforço do desenvolvimento económico com base nas florestas e do bem-estar das pessoas. Embora o Comité Económico e Social Europeu (CESE) reconheça que a estratégia em apreço aborda as oportunidades económicas e sociais, tal deve ser feito de forma mais abrangente. O CESE observa igualmente que não se dá resposta à questão da forma de remunerar os serviços ecossistémicos não comerciais prestados pelas florestas e, por conseguinte, pelos proprietários florestais. A estratégia descreve alguns exemplos positivos, e o CESE apela para uma solução verdadeiramente convincente e sustentável para o futuro.

1.2. A estratégia florestal deve aliar os vários domínios de intervenção e as estratégias que dizem respeito às florestas e à bioeconomia florestal. O CESE sublinha também a importância de tomar decisões ao nível adequado, de acordo com a repartição das competências e com o princípio da subsidiariedade. Uma vez que as florestas na UE apresentam características muito diversas, não existem soluções universais, pelo que se afigura mais adequado realizar a gestão das florestas e o respetivo planeamento a nível nacional, com vista a contribuir para objetivos comuns. Por sua vez, é necessário um quadro ao nível da UE no que diz respeito às questões relativas ao mercado único, ao ambiente e ao clima que não podem ser resolvidas apenas por via de medidas nacionais e que, frequentemente, exigem também uma ação internacional.

1.3. É necessária cooperação aprofundada a todos os níveis da elaboração de políticas, e o CESE sublinha a necessidade de os representantes da sociedade civil, nomeadamente as empresas, os sindicatos e as organizações ambientais, estarem estreitamente envolvidos no desenvolvimento e no acompanhamento da estratégia e destaca o papel central dos proprietários florestais, das indústrias e dos trabalhadores para a gestão sustentável das florestas e a bioeconomia florestal.

1.4. O CESE solicita coerência, certeza, estabilidade, clareza e consistência no quadro político e regulamentar. É essencial não introduzir iniciativas que se sobreponham ou se oponham às definições, aos princípios, aos critérios, aos indicadores, às orientações e aos regimes de sustentabilidade amplamente adotados. A proteção da propriedade privada e da liberdade de iniciativa económica também são princípios a respeitar.

1.5. Face a uma série de questões cujas implicações são pouco claras, o CESE preconiza uma avaliação abrangente do impacto da estratégia, a fim de identificar as implicações para as condições de mercado, as zonas rurais e as diversas necessidades de financiamento, nomeadamente para a investigação e a inovação, o desenvolvimento de competências, as infraestruturas, a atenuação das alterações climáticas e adaptação às mesmas e o reforço da biodiversidade.

1.6. O CESE congratula-se com o facto de a estratégia conferir a devida atenção à adaptação às alterações climáticas, uma vez que o aquecimento global transforma as condições das árvores e de todos os organismos e está associado a catástrofes florestais, com consequências fatais tanto para o ambiente como para a economia. O CESE salienta também a necessidade de uma visão holística do papel das florestas e da bioeconomia florestal na atenuação das alterações climáticas, de modo a assegurar a melhor combinação possível de medidas de fixação, armazenamento e substituição para criar uma economia pós-combustíveis fósseis. Além disso, o CESE — à semelhança da Comissão na sua Estratégia para as Florestas — destaca a importância de uma abordagem integrada da gestão florestal e da proteção da biodiversidade.

1.7. O CESE incentiva o desenvolvimento de investigação sobre as interações entre as alterações climáticas, os ecossistemas florestais e a gestão florestal e apela para a recolha e a partilha sistemáticas de dados fiáveis sobre o estado das florestas. O CESE destaca também a importância da inovação nos domínios da produção de biomassa sustentável e resistente às alterações climáticas, de novos produtos florestais e das práticas de economia circular, fazendo pleno uso das tecnologias digitais.

1.8. A transição digital e ecológica das atividades florestais necessita de novas competências, o que deve ser tido em conta, em especial, na formação profissional e na organização da melhoria de competências e da requalificação. O CESE salienta a importância de criar empregos de qualidade e de proporcionar aos trabalhadores oportunidades e condições de trabalho adequadas na bioeconomia madeireira. Destaca o papel do diálogo social no desenvolvimento de competências e na saúde e segurança no trabalho. É também necessária cooperação para sensibilizar a opinião pública para as atividades florestais modernas, em especial os jovens.

1.9. É necessário um ambiente favorável ao investimento produtivo ao longo das cadeias de valor, a fim de concretizar o potencial de inovação e de criação de emprego da bioeconomia florestal. O CESE sublinha também a necessidade de investimento em infraestruturas para facilitar a logística e permitir a digitalização das atividades florestais.

1.10. A fim de contribuir para o desenvolvimento mundial, o CESE insta a UE a promover ativamente condições de concorrência equitativas para as empresas da UE que competem nos mercados internacionais da bioeconomia e a reforçar a aplicação mundial dos acordos internacionais que contribuem para a proteção e a utilização sustentável das florestas.

## 2. Observações na generalidade: quadro estratégico

2.1. A Nova Estratégia da UE para as Florestas 2030 atualiza a estratégia florestal da UE de 2013, a fim de ter em conta os desenvolvimentos recentes e corresponder aos objetivos do Pacto Ecológico Europeu, com vista a criar uma UE moderna, neutra do ponto de vista das emissões de carbono, eficiente na utilização de recursos, competitiva e socialmente justa. O CESE já apresentou o seu parecer sobre o relatório intercalar da estratégia anterior<sup>(1)</sup>.

2.2. As florestas têm um papel importante na aplicação do Pacto Ecológico, pois estão intrinsecamente ligadas aos vários elementos fundamentais do pacto, a saber, a promoção de indústrias, energias, transportes, edifícios e sistemas alimentares sustentáveis, bem como o combate às alterações climáticas, à perda de biodiversidade e à poluição ambiental.

2.3. As florestas também são uma questão importante a nível mundial e revestem-se de pertinência em relação a muitos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ODS), nomeadamente aos que dizem respeito à vida na terra, à ação climática, à redução da pobreza, à saúde e ao bem-estar, à indústria e à inovação, ao trabalho digno e ao crescimento económico.

2.4. Tendo em conta o papel multifacetado e o potencial das florestas para gerar benefícios económicos, sociais e ambientais, o CESE considera que é importante desenvolver todas as funções das florestas, de modo a gerar o melhor benefício geral possível.

2.5. É fundamental preservar a vitalidade e a saúde das florestas, tanto por motivos ambientais e climáticos como na perspetiva do reforço do desenvolvimento económico baseado nas florestas e do bem-estar das pessoas. Embora o CESE reconheça que a estratégia em apreço aborda as oportunidades económicas e sociais, tal deve ser feito de forma mais abrangente. O CESE observa igualmente que não se dá resposta à questão da forma de remunerar os serviços ecossistémicos não comerciais prestados pelas florestas e, por conseguinte, pelos proprietários florestais. A estratégia descreve alguns exemplos positivos, e o CESE apela para uma solução verdadeiramente convincente e sustentável para o futuro.

<sup>(1)</sup> Parecer do CESE sobre o Relatório intercalar da Comissão sobre a Estratégia da UE para as Florestas (JO C 47 de 11.2.2020, p. 87).

2.6. O CESE considera que a estratégia florestal deve aliar os vários domínios de intervenção e as estratégias que dizem respeito às florestas e à bioeconomia florestal. Essa abordagem exige uma cooperação intersetorial que abranja políticas orçamentais e em matéria de investigação, inovação, indústria e emprego, além de políticas em matéria de clima e ambiente e da dimensão do desenvolvimento rural da política agrícola.

2.7. O CESE sublinha também a importância de tomar decisões ao nível adequado, de acordo com a repartição das competências e com o princípio da subsidiariedade. De modo geral, as questões relacionadas com o mercado único exigem medidas sólidas a nível da UE. É também necessário um quadro ao nível da UE no que diz respeito às questões ambientais e climáticas que não possam ser resolvidas apenas por via de medidas nacionais e que frequentemente exigem também uma ação internacional.

2.8. Por outro lado, afigura-se mais adequado realizar a gestão florestal e o respetivo planeamento a nível nacional, com vista a contribuir para objetivos comuns. Assim, o CESE considera que a participação e o apoio dos Estados-Membros são cruciais para a execução da estratégia. Os planos estratégicos nacionais para as florestas têm um papel essencial a desempenhar neste contexto, nomeadamente ao integrarem os aspetos relacionados com o clima e a biodiversidade e ao identificarem formas de proporcionar aos proprietários florestais uma compensação económica pelos serviços ecossistémicos não comerciais das florestas. Não existem soluções universais, uma vez que as florestas na UE apresentam características muito diversas. A importância das florestas nas economias nacionais dos Estados-Membros também varia, assim como a propriedade florestal, que abrange tanto proprietários públicos e grandes empresas privadas e investidores como pequenos proprietários familiares.

2.9. O CESE considera importante a partilha de boas práticas entre os Estados-Membros e o desenvolvimento da cooperação entre a Comissão e os Estados-Membros, com base em práticas de trabalho revistas e não em novos organismos formais. O CESE sublinha igualmente a necessidade de os representantes da sociedade civil, nomeadamente as empresas, os sindicatos e as organizações ambientais, estarem estreitamente envolvidos no desenvolvimento e no acompanhamento da estratégia e destaca o papel central dos proprietários florestais, das indústrias e dos trabalhadores para a gestão sustentável das florestas e a bioeconomia florestal. A execução da estratégia requer investimento no reforço das capacidades das partes interessadas e das autoridades competentes.

2.10. Tendo em conta o papel fundamental dos proprietários florestais e das empresas privadas, cabe ter plenamente em consideração a proteção da propriedade privada e da liberdade de iniciativa económica. De modo geral, não é exequível controlar gamas de produtos, escolhas de matérias-primas ou práticas operacionais. O que se afigura viável é a criação de condições estruturais assentes na ciência e tecnologicamente neutras, com base nas quais os intervenientes da bioeconomia possam inovar, investir e operar. Tal aplica-se, por exemplo, à aplicação do princípio da cascata, que se deve basear no mercado.

2.11. O CESE solicita coerência, certeza, estabilidade, clareza e consistência no quadro político e regulamentar, tendo em conta os longos ciclos de investimento de muitas atividades no domínio da bioeconomia. É essencial não introduzir iniciativas que se sobreponham ou se oponham às definições, aos princípios, aos critérios, aos indicadores, às orientações e aos regimes de sustentabilidade amplamente adotados. Além disso, todas as iniciativas devem evitar a burocracia excessiva, como a multiplicação da recolha e comunicação de dados.

2.12. O CESE considera que, nos trabalhos futuros, é vital ter cuidadosamente em conta e respeitar na íntegra os princípios supramencionados relativos ao nível de tomada de decisão, à propriedade, à estabilidade, à coerência e à prevenção de sobreposições. Tal aplica-se, em especial, às iniciativas sobre o sistema de acompanhamento, os indicadores e limiares para a gestão sustentável das florestas, um regime de certificação «mais próximo da natureza» e critérios de financiamento sustentável para as florestas.

2.13. De modo geral, as implicações da estratégia não são claras e algumas das suas iniciativas podem enfraquecer as cadeias de valor florestais e comprometer o emprego, especialmente nas zonas rurais, ao limitar o abate sustentável de madeira. O CESE defende, por conseguinte, uma avaliação exaustiva do impacto da estratégia, a fim de avaliar as suas implicações económicas, sociais e ambientais cumulativas. Essa avaliação é também necessária para identificar as várias necessidades de financiamento, nomeadamente para a investigação e inovação, o desenvolvimento de competências, as infraestruturas, a atenuação das alterações climáticas e adaptação às mesmas e o aumento da biodiversidade.

### 3. Observações na especialidade: o papel das florestas nas alterações climáticas e na biodiversidade

3.1. As florestas têm um papel importante nos processos naturais, nomeadamente no controlo dos ciclos de carbono, água e nutrientes, na formação dos solos e na manutenção da biodiversidade. Por outro lado, as próprias florestas são significativamente vulneráveis aos impactos das alterações climáticas.

3.2. Na UE, a superfície florestal total e a superfície das florestas protegidas aumentaram nas últimas décadas, sendo o aumento do número de árvores superior ao abate, e as florestas constituem um importante sumidouro de carbono<sup>(2)</sup>. Por outro lado, continua a verificar-se a desflorestação a nível mundial, especialmente em zonas tropicais, o que transforma essas florestas numa fonte de emissões e contribui significativamente para a contínua perda de biodiversidade<sup>(3)</sup>. O CESE sublinha, por isso, a necessidade de considerar também o papel das florestas à escala mundial e insta a UE a promover ativamente a aplicação mundial de acordos internacionais que contribuam para a proteção e a utilização sustentável das florestas.

3.3. As florestas e a bioeconomia florestal assumem diversas funções na atenuação das alterações climáticas, através da fixação e do armazenamento de carbono e da substituição de matérias-primas, fontes de energia e produtos de origem fóssil. Conclui-se que existem sinergias e compromissos entre diversas medidas<sup>(4)</sup>. O CESE sublinha, assim, a necessidade de considerar todos estes mecanismos de uma forma holística ao procurar as soluções mais sustentáveis para alcançar uma economia pós-combustíveis fósseis.

3.4. A fixação de carbono depende não apenas da área dos terrenos florestais, mas também, e sobretudo, do crescimento florestal e de uma fotossíntese dinâmica. Além da florestação e da reflorestação, a gestão, a utilização e a renovação ativas das florestas são, por isso, essenciais para tirar partido do potencial das florestas como sumidouros de carbono.

3.5. As florestas têm diversas funções no armazenamento de carbono, uma vez que este é armazenado não apenas nas árvores e no solo, mas também em produtos à base de madeira. Os produtos de madeira duradouros, como os edifícios e o mobiliário de elevada qualidade, são os meios mais eficazes para esse efeito. Os produtos florestais menos duradouros também conservam o seu teor de carbono, desde que sejam reciclados. Além disso, a utilização de matérias-primas florestais renováveis em substituição das matérias-primas fósseis evita a libertação de carbono do armazenamento fóssil.

3.6. O CESE preconiza também que a vulnerabilidade das florestas às alterações climáticas e a necessidade de adaptação sejam devidamente abordadas, uma vez que o aquecimento do clima transforma as condições das árvores e de todos os organismos e é acompanhado de catástrofes florestais causadas por secas, incêndios, tempestades e pragas. Por outro lado, as florestas contribuem para a adaptação às alterações climáticas ao protegerem contra a erosão, os deslizamentos de terras e as inundações.

3.7. As florestas, incluindo as que estão sob gestão, também são fundamentais para a biodiversidade, pois asseguram os habitats da maior parte da biodiversidade terrestre. A biodiversidade pode ser sustentada de várias formas: através da proteção de espécies ameaçadas, através da criação de zonas protegidas em que a atividade humana é limitada ou nula, ou através da implementação de práticas de gestão florestal que permitem que a biodiversidade seja mantida a par da utilização socioeconómica das florestas.

3.8. Tendo em conta que a maioria das florestas está sob gestão, o CESE destaca igualmente a importância de uma abordagem integrada da gestão florestal e da proteção da biodiversidade, permitindo combinar as múltiplas funções das florestas. O CESE reconhece a proteção da biodiversidade baseada no mercado e voluntária e a adoção de medidas de fixação de carbono por proprietários florestais e apoia a exploração e a criação de regimes de crédito para tais medidas.

3.9. Tanto a capacidade de fixação de carbono como a biodiversidade das florestas variam consideravelmente consoante os Estados-Membros. As diferenças devem-se, em parte, à variedade de condições naturais e, em parte, ao modo de gestão e utilização das florestas ao longo do tempo. Por conseguinte, a necessidade de proteger e restaurar as florestas também varia em toda a UE, o que deve ser tido em conta ao determinar as florestas que cabe restaurar ou proteger.

3.10. O CESE incentiva o prosseguimento da investigação sobre os processos físicos, químicos e biológicos das florestas e as relações entre as alterações climáticas, os ecossistemas florestais e as atividades humanas, de modo a assegurar que as práticas de gestão florestal se baseiam em dados científicos sólidos. É igualmente importante acompanhar e partilhar sistematicamente os dados sobre o estado das florestas, fazendo pleno uso das ferramentas e dos sistemas digitais e garantindo, simultaneamente, a devida proteção e fiabilidade dos dados.

3.11. O CESE apoia a iniciativa de plantar 3 mil milhões de árvores no âmbito de um projeto de demonstração no terreno, incluindo o planeamento adequado de locais e espécies, a afetação de recursos humanos e financeiros, a plantação, a gestão e o acompanhamento atento da evolução e dos resultados. Essa florestação não deve dar origem a uma competição pela utilização dos solos para a produção de alimentos nem ignorar a necessidade de preservar as paisagens abertas naturais em alguns locais.

<sup>(2)</sup> <https://forest.eea.europa.eu/news/summary-for-policy-makers-state-of-europe2019s-forests-2020>

<sup>(3)</sup> <http://www.fao.org/state-of-forests/en/>

<sup>(4)</sup> <https://ec.europa.eu/jrc/en/science-update/forest-based-bioeconomy-and-climate-change-mitigation-trade-offs-and-synergies>

#### 4. Observações na especialidade: o papel económico e social das florestas

4.1. As florestas satisfazem uma série de necessidades diárias, fornecendo matéria-prima para produtos industriais e de consumo, espaço para atividades recreativas e alimentos saudáveis para consumo doméstico direto. As florestas têm, assim, um papel essencial na bioeconomia madeireira e não madeireira, além de contribuírem para a saúde e o bem-estar mental.

4.2. A bioeconomia florestal assenta em diversas cadeias de valor, que abrangem proprietários florestais e uma grande variedade de indústrias e serviços, como empresas do setor dos transportes e das máquinas florestais e empresas de transformação de madeiras, que vão desde microempresas locais, cooperativas e PME a grandes empresas internacionais. A bioeconomia florestal assegura postos de trabalho em diversos domínios e locais, com especial destaque para as zonas rurais.

4.3. A maior parte da madeira em toros na UE é utilizada como matéria-prima industrial (troncos e madeira para trituração), mas a utilização da madeira como combustível varia consideravelmente consoante os Estados-Membros<sup>(5)</sup>. À exceção do papel para impressão, prevê-se um aumento da procura mundial tanto no caso dos produtos tradicionais como no dos produtos novos à base de madeira. O CESE recomenda que as normas e os padrões não dificultem, mas antes encorajem, a utilização de produtos e construções à base de madeira, assegurando simultaneamente que os consumidores são informados corretamente sobre a eventual presença de materiais não lenhosos nesses produtos através de rotulagem adequada.

4.4. As boas práticas atuais recomendam a utilização de diferentes tipos e partes de árvores em função das finalidades e dos produtos aos quais mais se adequam, gerando, dessa forma, o maior valor acrescentado possível sem desperdiçar recursos naturais. Uma grande parte da energia de origem florestal é produzida a partir de desbastes, resíduos de exploração florestal ou fluxos laterais da transformação da madeira. As fábricas de celulose, por exemplo, produzem eletricidade e aquecimento como subproduto. Além disso, os fluxos laterais e os resíduos são utilizados como matérias-primas em processos industriais que já existem e, cada vez mais, para novos bioprodutos.

4.5. O CESE destaca a importância do desenvolvimento intensivo de tecnologias e soluções para assegurar a produção de biomassa de forma sustentável e resistente às alterações climáticas, a eficiência energética e dos materiais e as práticas de economia circular nas cadeias de valor florestais. As tecnologias digitais, inclusive a Inteligência Artificial, têm um forte potencial para apoiar o desenvolvimento e a otimização da gestão florestal, dos processos industriais, da logística e da interação entre os parceiros da cadeia de abastecimento.

4.6. As inovações de maior alcance geram novos materiais e produtos, nomeadamente produtos bioquímicos, biocombustíveis avançados e fibras têxteis, alguns dos quais são produtos de baixo volume e de valor acrescentado elevado. Uma vez que o desenvolvimento de novos produtos é frequentemente realizado no contexto da produção atual, as unidades de produção tradicionais dão origem a novos ecossistemas empresariais que abrangem uma grande variedade de empresas, em especial PME.

4.7. O desenvolvimento de competências é indispensável para a transição digital e ecológica no que toca às atividades florestais, sendo também um meio necessário para garantir que ninguém fica para trás. Importa ter em conta a nova procura de competências na formação profissional e no ensino superior, bem como na organização da melhoria de competências e da requalificação. São igualmente necessários serviços de consultoria no terreno para ajudar as empresas, especialmente as pequenas empresas, a cumprir os novos requisitos.

4.8. O CESE destaca o papel do diálogo social no desenvolvimento das competências, bem como na saúde e segurança no trabalho. A afetação de fundos do FSE+ ao reforço de empregos de qualidade e de condições de trabalho adequadas na bioeconomia madeireira pode contribuir para combater a pobreza e reduzir o êxodo migratório das zonas rurais. A redução da pobreza contribui também para reduzir o abate ilegal de madeira, especialmente para fins de aquecimento.

4.9. Uma vez que os empregos florestais são dominados pelos homens e que a idade média das pessoas nesses empregos é relativamente elevada, é importante atrair mais mulheres trabalhadoras e empresárias, bem como jovens, para o setor. Tal exigirá cooperação para desenvolver a imagem da silvicultura e das indústrias florestais e sensibilizar a opinião pública para as oportunidades oferecidas pela bioeconomia moderna. É igualmente necessário levar a cabo uma comunicação vigorosa na sociedade sobre as formas de aumentar a vitalidade e a resiliência das florestas e sobre as condições prévias para o efeito.

(5) <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/12069644/KS-FK-20-001-EN-N.pdf/a7439b01-671b-80ce-85e4-4d803c44340a?t=1608139005821>

4.10. Para concretizar o potencial de inovação e de criação de emprego da bioeconomia florestal, é necessário um ambiente favorável ao investimento produtivo em todas as cadeias de valor. O CESE sublinha também a necessidade de infraestruturas adequadas, inclusive nas zonas rurais. A bioeconomia florestal requer infraestruturas de transporte que satisfaçam as necessidades logísticas da silvicultura e da produção e distribuição de bioprodutos florestais. A bioeconomia moderna também requer infraestruturas digitais adequadas.

4.11. O CESE incentiva os Estados-Membros a utilizarem os fundos da UE, bem como fundos nacionais, incluindo fundos de desenvolvimento rural, para melhorar a bioeconomia florestal. Cabe evitar regimes de apoio que entrem ou distorçam os mercados da bioeconomia, prestando especial atenção às subvenções existentes e a outros incentivos à queima de madeira.

4.12. As empresas da UE também necessitam de um ambiente comercial competitivo que lhes permita exportar produtos e soluções florestais sustentáveis para outros países e enfrentar a concorrência das importações de fora da UE. O CESE exorta a UE a promover as mesmas regras nos mercados internacionais da bioeconomia e a tirar partido das parcerias pan-europeias e internacionais e dos acordos de comércio internacional para promover a ambição climática da UE e a sustentabilidade da utilização das florestas fora da UE.

Bruxelas, 8 de dezembro de 2021.

*A Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Christa SCHWENG

---