

**Comentários do CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL no âmbito da Consulta Pública
sobre o LIVRO VERDE SOBRE A PROTECÇÃO DAS FLORESTAS E A
INFORMAÇÃO FLORESTAL NA UE: PREPARAR AS FLORESTAS PARA AS
ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS**

A Comissão Europeia lançou uma consulta pública sobre o Livro Verde sobre a Protecção das Florestas e a Informação Florestal na EU: Preparar as florestas para as Alterações Climáticas.

O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) considerou importante participar na referida consulta pública, pelo que designou um Grupo de Trabalho para preparar a resposta às questões suscitadas pela Comissão Europeia. O Grupo de Trabalho é constituído pelos Conselheiros João Santos Pereira (coordenador), Eugénio Sequeira, José Guerreiro dos Santos e Isabel Graça. O Projecto de Comentários elaborado pelo Grupo de Trabalho foi aprovado na Reunião Ordinária do CNADS de 6 de Julho de 2010.

- **Enquadramento:**

As florestas são fundamentais para o desenvolvimento sustentável, quer se trate das componentes económica e social quer se considere a prestação de serviços ambientais pelos ecossistemas. As **alterações climáticas** representam o desafio mais sério que alguma vez se colocou à gestão florestal,

e vêm acentuar o carácter supra-nacional de um número crescente de problemas cuja origem e solução extravasam o território de cada Estado-Membro (EM) da União Europeia (UE). Por exemplo, as florestas estão cada vez mais sujeitas a pragas e doenças de origem exótica, frequentemente introduzidas pela via do comércio globalizado. A mitigação das emissões de gases com efeito de estufa (GEE) pelas florestas só é relevante a nível global. Por outro lado, a crescente frequência de fenómenos meteorológicos extremos – secas, ondas de calor ou grandes tempestades – aconselha a cooperação internacional na previsão e na mitigação dos efeitos destes eventos.

O “**Livro Verde sobre a Protecção das Florestas e a Informação Florestal na UE: Preparar as Florestas para as Alterações Climáticas**” faz um sumário do quadro de instituições e políticas da UE relacionadas com as florestas e procura avaliar a percepção de fiabilidade da informação actualmente disponível sobre as florestas e a sua adequação para a gestão face aos desafios das **alterações climáticas**.

Actualmente, de acordo com o princípio da subsidiariedade, a acção da União Europeia (UE) nas florestas está limitada à recolha de informação, à formulação de cenários sobre condições futuras e à proposta de acções coordenadas ao nível da UE. As políticas florestais têm sido da responsabilidade de cada Estado-Membro.

O documento indaga, ainda, sobre como poderá ser melhorada a contribuição da UE para complementar as iniciativas dos EM, considerando em aberto a possibilidade de alteração do enquadramento político das florestas na UE. Estando presentemente em discussão a **Política Agrícola Comum (PAC)**, parece adequado considerar não só a resposta das florestas às alterações climáticas, mas também a relevância que estas têm, associadas à agricultura, para a preservação da biodiversidade, a manutenção dos serviços dos ecossistemas e do emprego de qualidade no meio rural, numa altura em que a qualificação, a quantificação e a valorização económica da multifuncionalidade

do espaço rural estão em foco.

Estes comentários procuram responder a algumas das questões formuladas no âmbito da Consulta sobre o Livro Verde sobre a Protecção das Florestas e a Informação Florestal na UE: Preparar as Florestas para as Alterações Climáticas focando, essencialmente, os aspectos da política sectorial, pelo que não devem entendidos como exaustivos, já que algumas questões têm resposta de ordem técnica, para as quais haverá certamente outros interlocutores especializados.

- **Caracterização das florestas europeias: Manutenção, equilíbrio e reforço das funções florestais**

O Livro Verde faz uma adequada caracterização das florestas europeias e das suas funções ambientais e socioeconómicas, bem como dos potenciais impactos das alterações climáticas. Salienta que a maior parte das actuais florestas da UE resultaram da reflorestação (que se acentuou no séc. XX) tendo, por consequência, uma fortíssima influência antropogénica. Assim, deve ser tida em conta a necessidade de medidas para a conservação ou o restauro de florestas de alto valor de conservação. Os habitats florestais designados como sítios da Rede Natura 2000 cobrem quase 20 % de toda a rede terrestre Natura 2000 da UE.

Na sua análise, o Livro Verde revela, algum *lenho-centrismo* ainda que tal seja a consequência da importância relativa dos vários produtos das florestas. Todavia, valeria a pena mencionar a cortiça associada aos sistemas agro-florestais “montado/dehesa”, pela importância que têm na península Ibérica e em especial para Portugal.

Gerir adequadamente as florestas significa seguir os princípios e as práticas da **gestão sustentável** e da **multifuncionalidade**. Mas, no contexto das alterações climáticas, a gestão terá que ser também **adaptativa**, isto é, deve

conter processos de aprendizagem e de interiorização do conhecimento científico e deverá ser “alimentada” pela informação de monitorização e conhecimento pertinentes. Por outro lado, a gestão será mais eficaz se for

concretizada com a necessária participação dos interessados nomeadamente as autarquias locais, os parceiros sociais e outros “*stakeholders*” (Associações de Produtores, Indústrias, Universidades, Escolas, ONG, etc.).

A **multifuncionalidade das florestas** é encarada como essencial para uma política de **uso sustentável do território** e requer o reforço das diversas funções das florestas. A nível da paisagem tal implica a coexistência de formas especializadas de uso do solo tendo em conta, designadamente, as normas decertificação do “*Forest Stewardship Council*”, onde se afirma que as plantações podem proporcionar um leque de benefícios sociais e económicos e contribuir para satisfazer as necessidades de produtos florestais, reduzindo a pressão sobre as florestas de alto valor ambiental e promovendo o seu restauro e conservação.

As indústrias de base florestal que têm um elevado valor acrescentado nacional (VAN) e auto-suficiência em energia renovável, representam uma contribuição importante para a “saúde” económica dos EM na actual situação de crise financeira. Importa, pois, assegurar a competitividade da indústria florestal europeia, contribuindo simultaneamente para a qualidade ambiental.

Embora o uso da biomassa florestal para a produção de energia eléctrica seja apresentado no Livro Verde com alguma reserva, dá-se pouca ênfase aos potenciais impactos negativos da intensificação da exploração florestal que daí advém. O objectivo de cumprir a meta de 20% de energias “renováveis” em 2020, pode impor uma taxa de utilização exagerada de biomassa, pondo em causa a sustentabilidade e afectando os preços da madeira para outros usos de maior valor acrescentado, reduzindo a competitividade global do sector.

- **O sector florestal está preparado para enfrentar os desafios das alterações climáticas?**

Muito embora haja diferenças substanciais entre países e regiões, as florestas europeias estão, na generalidade, mal preparadas para enfrentar os desafios das alterações climáticas. Em parte, isso resulta da natureza das florestas. Por exemplo, as mudanças adaptativas das florestas, inclusive a “migração” das árvores, são mais lentas do que as presentes alterações no clima. Acresce que a acção humana tem agravado a capacidade de resposta das florestas, através da artificialização (e.g., povoamentos equiénios e mono específicos) e da fragmentação dos habitats.

Aparentemente os países do Sul da UE estão mais sujeitos e são mais vulneráveis aos efeitos das alterações climáticas. A literatura científica especializada considera que a região Mediterrânica é um “*hot-spot*” da alteração climática, i.e., a alteração regional do clima poderá ser superior à média global. Para além do *stress* que resulta da alteração do clima há riscos adicionais (por exemplo, incêndios florestais ou processos de desertificação) e alguma instabilidade demográfica que mantém uma contínua emigração dos campos e o declínio da população rural. Esta tendência exacerbou os incêndios florestais, contribuindo igualmente para acentuar alguns processos de desertificação.

A ideia de que o abandono poderia levar ao reequilíbrio entre a vegetação e o clima é cientificamente *naïve* e contrariada por alguns casos paradigmáticos, como os enormes incêndios em territórios de onde a função produtiva das florestas desapareceu (Austrália e Califórnia). Em Portugal, o abandono rural facilitou o aumento da área queimada pelos incêndios florestais porém, ao contrário do Centro e Norte do país, os ecossistemas do Sul são cuidadosamente geridos para evitar os incêndios. Com sucesso, mas quase sempre com custos financeiros elevados e a postergação da regeneração das árvores.

As Alterações Climáticas podem modificar a distribuição geográfica do risco de incêndios florestais, não sendo improvável a expansão do risco de incêndio para regiões da UE que actualmente têm clima temperado. As vagas de calor como as de 2003 são um bom exemplo dos efeitos supranacionais causados por um fenómeno climático extremo na Europa Central.

As boas práticas silvícolas são compatíveis com a mitigação das emissões de GEE pelas florestas. Existe, porém, uma contradição potencial entre a função de sequestro de carbono e a vulnerabilidade das florestas aos efeitos negativos das alterações climáticas, nomeadamente o aumento dos riscos de incêndio e de ocorrência de fenómenos meteorológicos extremos. Isto é, com o tempo, o stock de carbono das florestas pode ficar comprometido. A destruição das florestas “velhas” representa não só a perda de capacidade de sequestro como a libertação de enormes quantidades de GEE para a atmosfera.

A adaptação do sector florestal às alterações climáticas deverá ser compatível com as estratégias de adaptação dos Estados-Membros e da União Europeia para o uso sustentável do território, inserindo-se no processo iniciado com a publicação do Livro Branco sobre Adaptação. Deverá ser fomentada a colaboração com o *Clearing House Mechanism* que, em 2011, começará a reunir uma base de dados sobre vulnerabilidades, impactos e boas práticas de adaptação, em particular nas florestas.

A política florestal da UE não se pode restringir ao território da União. Nas regiões vizinhas, por exemplo no Norte de África, nos trópicos ou região boreal da Eurásia há situações que interferem com as políticas dos EM e com as alterações globais. A desflorestação nos trópicos tem actualmente uma contribuição muito importante para as emissões globais de CO₂ e para a perda de biodiversidade. A continuação desta desflorestação, bem como a da floresta boreal, poderá ter consequências a nível global comprometendo os esforços de mitigação das emissões de GEE. No Norte de África, a excessiva utilização humana de muitos espaços florestais, acentua a desertificação e a

pauperização das populações. A UE é o interlocutor ideal para a negociação e cooperação com os países vizinhos e dos trópicos. Portugal poderá desempenhar um papel importante neste processo, devido a afinidades ecológicas com os países do Norte de África ou de língua (alguns países tropicais).

- **Serão as políticas seguidas na UE suficientes para assegurar que a UE contribua para a protecção das florestas?**

Aparentemente a política da UE, baseada no princípio da subsidiariedade, não tem sido suficiente para assegurar a preparação generalizada das florestas para enfrentar os desafios decorrentes das alterações climáticas. Apesar de a UE possuir um número elevado de instituições e de políticas (ver **4.2.** do Livro Verde) que potenciam esta preparação, é um facto que mesmo a lista de boas práticas da gestão sustentável das florestas (GSF) citada no Livro Verde tem níveis de aplicação variáveis consoante os países ou as regras (por exemplo, menos urgência nas acções de reflorestação com espécies tidas como melhor adaptadas ao clima futuro, do que na medidas de prevenção de incêndios).

As metodologias de certificação da gestão florestal podem ser usadas para medir o sucesso das políticas florestais dos EM. Embora de introdução recente, estes processos contribuem para a aplicação de boas práticas de silvicultura, identificando valores de conservação e adopção de práticas para os manter e melhorar e, a nível social, promovem o cumprimento da legislação laboral. A sua aplicação generalizada, inclusive em áreas de micro-propriedade em Portugal, requer a procura e a implementação de metodologia adequada. Por outro lado, a integração das actividades florestais e agrícolas permite considerar que as medidas “silvo ambientais” devem ter um tratamento semelhante às agro-ambientais, como tem sido prática estabelecida pelo regulamento relativo ao desenvolvimento rural (2007-2013) enquanto instrumento de financiamento das medidas florestais incluindo, entre outros, os pagamentos Natura 2000.

- **A actualização da gestão florestal a fim de manter as funções de produção e de protecção e aumentar a resiliência das florestas da UE face às alterações climáticas.**

Uma gestão adaptativa às alterações climáticas das florestas requer meios materiais, informação e recursos humanos de qualidade. O investimento no conhecimento e no “capital humano” – ensino, investigação, formação – deveriam estar no “núcleo duro” das acções na área florestal, numa lógica semelhante ao documento “Recomendação da Comissão de 28 de Abril de 2010 relativa à Iniciativa de Programação Conjunta de Investigação sobre Agricultura, Segurança Alimentar e Alterações Climáticas”.

O conceito de plataformas tecnológicas europeias lançado no âmbito do 7º Programa-Quadro de Investigação conduziu à plataforma tecnológica florestal liderada pela indústria mas, pelo menos em Portugal, não teve ainda consequências e a investigação conjunta financiada pelo 7º Programa-Quadro de Investigação é muito limitada. No caso das florestas, a aposta em **projectos I&D de longo termo**, sujeitos à avaliação periódica, poderia contribuir para melhorar os resultados da investigação florestal.

- **As informações florestais actualmente disponíveis são suficientes para assegurar a protecção das florestas face às alterações climáticas?**

Actualmente a UE disponibiliza uma grande quantidade de dados de qualidade variável. Por exemplo, o *Joint Research Centre* (JRC) de Ispra disponibiliza informação de elevada qualidade sobre os fogos florestais. Já os dados dependentes do *reporting* dos EM podem ser heterogéneos e pouco credíveis se não houver uma “certificação” das metodologias e a sua padronização. O nível de detalhe é importante, justificando malhas de observações suficientemente apertadas para permitir o uso na gestão.

Há vantagem em que os inventários florestais nacionais (IFN) tenham alguma forma de coordenação a nível da UE para dar respostas a um conjunto de questões como o sequestro de carbono, o estado sanitário, os efeitos das alterações climáticas e outros. No caso do balanço de carbono, depois de um esforço de grande significado (*Carboeurope*, I.P.) está a ser constituído o ICOS (*Integrated Carbon Observation System*) que é um consórcio de várias nações da UE com o objectivo de criação de uma infra-estrutura europeia para monitorizar detalhadamente as fontes e os sumidouros dos GEE, de modo a compreender e prever a sua evolução.

- **CONCLUSÕES**

1. Para que as florestas mantenham a sua importância na economia, na preservação da biodiversidade e prestação dos serviços ambientais dos ecossistemas, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do mundo rural, tem de ser dada atenção à manutenção e ao reforço equilibrado das várias funções das florestas. As boas práticas florestais permitem combinar a produção de bens comerciais com a produção ou preservação de mais-valias ambientais.

2. A UE possui um número elevado de instituições que potenciam a preparação do sector florestal para enfrentar os desafios das alterações climáticas. No entanto, apesar do número elevado e da dispersão dos órgãos/políticas que condicionam a actividade florestal, muitas vezes com uma lógica exógena (industrial, agrícola), o corolário desta apreciação não é a alteração do enquadramento político existente, mas outrossim uma simplificação e coordenação da rede institucional.

3. Por outro lado, o grau de sucesso dependerá dos níveis de envolvimento e de participação dos “*stakeholders*” (Associações de Produtores, Indústrias, Universidades, Escolas, ONG, etc.).

4. Com base na informação científica disponível, algumas regiões – por exemplo a região mediterrânica – são mais vulneráveis. Como as alterações climáticas implicam um crescente número de acontecimentos que se desenrolam ou afectam um espaço que ultrapassa os territórios nacionais dos EM – pragas e doenças emergentes, incêndios, grandes tempestades – parece ser necessária uma acção atempada a nível da UE para assegurar a manutenção de todas as funções florestais.

5. Todos os EM têm legislação especializada que inclui programas nacionais para a floresta (em Portugal a “Estratégia Nacional para as Florestas”), mas é impossível responder se as políticas dos Estados-Membros são suficientes para assegurar a protecção das florestas, incluindo a sua preparação para enfrentar as consequências das alterações climáticas. Presumem-se diferenças substanciais entre países, pelo que uma acção da UE será valiosa se definir *standards* aos quais os EM devem aderir, contribuindo para acrescentar valor aos esforços dos EM, nomeadamente quando se trate de condições/situações nitidamente supra-nacionais, situações de risco acrescido e de prestação de serviços vitais para o Desenvolvimento Sustentável.

6. Uma gestão sustentável das florestas no contexto das alterações climáticas, incluindo o risco da perda de biodiversidade, terá que ser adaptativa, isto é, terá que incorporar processos de auto-aprendizagem e actualização com base na monitorização e no conhecimento científico. Os objectivos naturais dessa gestão serão a manutenção das funções de produção e de protecção das florestas, bem como manter ou aumentar, ao nível da paisagem, os serviços dos ecossistemas e a biodiversidade.

7. Ao nível da UE poderiam desenvolver-se acções em 3 direcções: i) recolha, centralização e harmonização e disseminação de informação sobre as florestas; ii) incentivo e coordenação da investigação científica, criando condições para programas coerentes no longo prazo e iii) participação, em coordenação com a agricultura, na gestão do território de modo a conseguir preservar ou melhorar o ambiente (biodiversidade e serviços do ecossistema) e manter ou aumentar o emprego, contribuindo para a fixação das populações.

[Aprovado por unanimidade na Reunião Ordinária de 6 de Julho de 2010]

O Presidente



Mário Ruivo