

ISSN 1679-2599

Outubro, 2007

*Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Embrapa Florestas
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*

Documentos 160

Política Florestal: Conceitos e Princípios para a sua Formulação e Implementação

Vitor Afonso Hoeflich
José de Arimatéa Silva
Anadalvo Joazeiro Santos

Embrapa Florestas
Colombo, PR
2007

Exemplares desta publicação podem ser adquiridos na:

Embrapa Florestas

Estrada da Ribeira, Km 111, CP 319
83411 000 - Colombo, PR - Brasil
Fone/Fax: (41) 3675 5600
www.cnpf.embrapa.br
sac@cnpf.embrapa.br

Comitê de Publicações da Unidade

Presidente: Luiz Roberto Graça
Secretária-Executiva: Elisabete Marques Oaida
Membros: Álvaro Figueredo dos Santos, Edilson Batista de Oliveira,
Honorino Roque Rodigheri, Ivar Wendling, Maria Augusta Doetzer Rosot,
Patrícia Póvoa de Mattos, Sandra Bos Mikich, Sérgio Ahrens

Supervisão editorial: Luiz Roberto Graça
Revisão de texto: Mauro Marcelo Berté
Normalização bibliográfica: responsabilidade do autor

Editoração eletrônica: Mauro Marcelo Berté
Foto(s) da capa:

1ª edição

1ª impressão (2007): sob demanda

Todos os direitos reservados

A reprodução não-autorizada desta publicação, no todo ou em parte,
constitui violação dos direitos autorais (Lei no 9.610).

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Embrapa Florestas

Hoeflich, Vitor Afonso.

Política florestal : conceitos e princípios para a sua formulação e
implementação [recurso eletrônico] / Vitor Afonso Hoeflich, José de
Arimatéia Silva, Anadalvo Juazeiro Santos. - Dados eletrônicos. -
Colombo : Embrapa Florestas, 2007.

1 CD-ROM. - (Documentos / Embrapa Florestas, ISSN 1679-2599 ;
160)

1. Recurso natural – Política. 2. Política florestal. 3. Legislação
florestal. 4. Setor florestal. 5. Políticas públicas. I. Silva, José de
Arimatéia. II. Santos, Anadalvo Juazeiro. III. Título. IV. Série.

CDD 333.717 (21. ed.)

© Embrapa 2007

Autores

Vitor Afonso Hoeflich

Engenheiro Agrônomo,
professor da Universidade Federal do Paraná,
pesquisador da *Embrapa Florestas*
hoeflich@cnpf.embrapa.br

José de Arimatéa Silva

Engenheiro Florestal,
professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro
arimatea@ufrj.br

Anadalvo Joazeiro Santos

Engenheiro Florestal,
professor da Universidade Federal do Paraná
ajsantos@ufpr.br

Apresentação

Este trabalho é resultado do esforço de profissionais que atuam nas áreas de economia e política florestal de reconhecidas instituições de ensino e de pesquisa na área florestal.

O principal empenho realizado pelos autores foi o de sistematizar um conjunto de informações e conceitos sobre os procedimentos que devem ser observados quando da construção de políticas florestais, tão importantes para o desenvolvimento dos países, destacando, assim, as funções ambientais, sociais e econômicas das florestas.

Sergio Gaiad
Chefe de Pesquisa e Desenvolvimento
Embrapa Florestas

Sumário

1. Introdução	9
2. Conceitos Fundamentais	11
3. Considerações para a Formulação de Política Florestal	18
4. Referências	47

Política Florestal: Conceitos e Princípios para a sua Formulação e Implementação

Vitor Afonso Hoeflich

José de Arimatéa Silva

Anadalvo Joazeiro Santos

1. Introdução

A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e outros organismos internacionais e nacionais têm destacado a importância das florestas na luta contra a pobreza e a proteção do meio ambiente, reconhecendo igualmente que é necessário integrar a silvicultura com outros setores (FAO, 2004).

El Lakany (2004) afirmou que “é necessário integrar plenamente a silvicultura com outros setores na hora de se elaborar as políticas, em particular com a agricultura”, destacando, igualmente, sobre a necessidade de “se colocar um fim ao isolamento que sofre a silvicultura em relação às principais iniciativas de desenvolvimento”

Byron (2006), ao analisar os problemas da definição, da execução e da renovação de políticas florestais, indica que “para se renovar a política florestal, há que se partir da pergunta: o que seria melhor para toda sociedade no longo-prazo, e não simplesmente para uma indústria ou para um grupo específico.” Este autor ainda destaca que:

- “a política florestal não se inicia com uma folha de papel em branco;

- quase todos os países têm uma declaração formal escrita de política florestal, porém mesmo os que carecem dela têm uma política *de fato*;
- muitas questões importantes derivam de tal política: leis e regulamentos, estruturas de governo, serviços e pesquisa e centros de ensino, organizações industriais e organismos profissionais;
- no nível mais básico a questão é: "**QUEM**" administrará as florestas e "**PARA QUE**?"
- "**QUEM**" podem ser agências governamentais, companhias privadas, grupos comunitários, populações indígenas ou pessoas privadas, ou na maioria dos casos alguma combinação de todos estes sujeitos;
- em muitos países, o "**PARA QUE**" tem sido convencionalmente de modo predominante ou exclusivo a produção industrial de madeira;
- sem dúvida, os serviços do ecossistema (conservação da biodiversidade, ordenação de bacias hidrográficas, recreação), que durante séculos foram localmente importantes em alguns países, estão adquirindo uma importância maior e mais ampla, especialmente nos países mais ricos;"
- segundo Byron e Arold (1999), cada vez mais o desenvolvimento rural e a redução da pobreza são reconhecidos como importantes em países menos ricos, ao se disseminar que os chamados "pequenos produtos florestais" podem ter uma enorme importância para centenas de milhões de pessoas.

Byron (2006) enfatiza que "qualquer seja a política florestal oficial, cabe perguntar:

- Consegue alcançar as suas finalidades declaradas, em outras palavras, é efetiva?
- O faz a um custo razoável para a sociedade, isto é, é rentável ou eficiente?

- A quem beneficia e a quem prejudica a política, quer dizer, é equitativa?
- É efetivamente uma política para oferta de madeira, um acordo entre o serviço florestal oficial e as indústrias madeireiras? Ou é uma política sobre como, por quem e para quem se administrarão as florestas de maneira que ofereçam a melhor combinação de benefícios sociais, ambientais e econômicos reconhecendo-se inclusive que pessoas bem informadas e bem intencionadas terão prioridades e preferências diferentes em qualquer tempo e lugar determinados, e que tais prioridades mudam segundo o tempo e lugar?

Byron (2006) também oferece suas considerações sobre a questão de como se formulam e revisam as políticas florestais. Segundo este autor, “os governos tomam suas decisões sobre políticas segundo o que crêem ser os melhores interesses dos cidadãos”. Os cidadãos são definidos pelo menos com relação a dois critérios:

- **Espacial:** que interesses são levados em conta? Somente os daqueles que vivem no ou próximos das florestas? Também os das populações urbanas? Inclusive as pessoas de outros estados ou países?

- **Setorial:** por exemplo, grupos destacados de interesses poderiam ser a indústria madeireira, os agricultores, os ambientalistas urbanos e inclusive os próprios administradores florestais.

Este trabalho oferece elementos para o entendimento dos conceitos fundamentais, a importância, os determinantes para a formulação e instrumentos para a operacionalização da política florestal nos diversos países.

2. Conceitos Fundamentais

2.1. Conceito de Política Pública

Schmithüsen (2005) afirma que “a expressão *política pública* indica os conteúdos e as decisões relativas a campos ou setores específicos, segundo

determinam os planos, objetivos e medidas predominantes que regulam questões de interesse público importante”

Husch (1987) indica que “se alguém colocasse esta questão a certo número de pessoas, com certeza uma variedade de respostas seriam recebidas. Embora o termo seja usado constantemente, um pouco de investigação e de reflexão irá revelar que o conceito de ‘política’ é um pouco vago ou flexível, sem um única definição específica, universalmente aceita. Recorrendo-se a diferentes dicionários descobre-se que são diferentes entendimentos e definições do termo”. Entre estas, Husch (1987) exemplifica algumas, como as que seguem:

- a) um tempo determinando curso de ação adotado por razões de conveniência;
- b) um curso de ação adotado e perseguido por um governo, um governante, um partido político, etc., de acordo com os objetivos sociais e econômicos que se pretende alcançar;
- c) Ações ou procedimentos conformes ou coerentes com relação à prudência ou conveniência;
- d) Arte, doutrina ou parecer referente ao governo;
- e) Assuntos de interesse para o estado: método de gerenciá-los;
- g) Arte de conduzir uma questão para alcançar um objetivo.

2.2. Conceito de Política Florestal

Política florestal tem sido conceituada de forma distinta ao longo do tempo.

Gron (1947), em seu trabalho *The Economic Foundations of Forest Politics*, estabeleceu que “política florestal é o conjunto de medidas que o Estado ou as coletividades locais podem tomar para salvaguarda do interesse geral na

gestão e exploração das florestas”.

Mantel (1962), citado por Ladeira(1988), conceitua Política florestal como “um ramo da política econômica, que compreende todas as medidas que tratam, promovem, e regulamentam os recursos florestais no interesse do público.” Este autor explicita, ainda, que como ciência, Política Florestal “é o estudo analítico dos instrumentos legais, administrativos, operacionais e da base institucional aplicados aos recursos florestais”.

Worrel (1970) afirma que “uma política florestal especifica alguns princípios no que corresponde à utilização dos recursos florestais de uma sociedade que contribuirá para a concretização de alguns dos objetivos da referida sociedade.”

Husch (1987), em seu trabalho sobre orientações para a formulação de política florestal, informa que “para esclarecer o assunto tendo em vista os propósitos do trabalho, quando se referir à política florestal de um país, a sua política agrícola, a sua política externa ou a política de qualquer tipo, deve-se compreender a política com o significado da maneira pela qual o governo usa seus meios legais e institucionais para executar seus programas de atividades com vistas a atingir os objetivos escolhidos”.

Carneiro (2004), em sua apresentação no Terceiro Simpósio Latinoamericano sobre Ordenamento Florestal, apresenta a política florestal como “um quadro de princípios, objetivos (gerais e específicos) e normas, resultantes de processos inter-institucionais participativos de diálogo e consenso, que visam regular e orientar a proteção e conservação dos recursos florestais, como parte de uma política nacional de desenvolvimento sustentável”.

Genericamente, pode-se conceituar política florestal como “a expressão ou configuração do comportamento da uma coletividade face ao seu patrimônio florestal”.

2.3. Os recursos florestais: função das florestas, funções do setor florestal

2.3.1 Funções da floresta

O Glossário Ambiental das Nações Unidas, divulgado por sua Divisão Estatística, assim descreve as funções das florestas:

a) Funções ambientais da floresta ou outras áreas arborizadas que incluem:

- a proteção do solo e o controle à erosão;
- o controle de fluxo da água;
- a purificação do ar;
- o abrigo do vento;
- a redução do ruído;
- a preservação dos habitats;
- a proteção da espécie da fauna e flora;
- a preservação de terras de refúgio dos animais selvagens e outros usos biológicos.

b) Funções econômicas da produção da madeira e de outras atividades de base florestal (produtos madeireiros e não madeireiros) e as recreacionais.

c) Funções sociais, por exemplo, de uma natureza estética ou religiosa.

A FAO (2005) destaca em sua análise sobre florestas e os objetivos do desenvolvimento do milênio que as florestas proporcionam contribuição mais direta à consecução dos seus objetivos número 1 (erradicar a pobreza extrema e a fome) e número 7 (garantir a sustentabilidade do meio ambiente). Reconhece, ainda, que “as florestas também cumprem uma

função indireta ao contribuir para alcançar outros objetivos por meio de suas múltiplas funções sociais, econômicas e ambientais, destacando que: a) as florestas contribuem para reduzir a mortalidade infantil e assegurar a saúde das mães (objetivos 4 e 5); b) são coadjuvantes para a segurança alimentar e fornecimento de remédios naturais; as rendas derivadas das florestas permitem que às famílias rurais enviem seus filhos para a escola primária (objetivo nº 2); c) os programas florestais que levam em conta as questões de gênero no mundo ajudam a reforçar a situação da mulher e a melhorar seu acesso aos benefícios que derivam das florestas (objetivo nº 3); d) estão sendo adotadas diversas medidas em relação às florestas com a finalidade de mitigar os efeitos do HIV e de outras enfermidades (objetivo nº 6).

2.3.2. Funções do setor florestal

Prats e Speidel (1981), citados por Husch (1987), afirmaram que “o termo setor florestal adquiriu o significado do “âmbito da execução da política florestal”. Isto implica que cobre todas as atividades baseadas em terrenos florestais, bem como os bens e serviços derivados dessa terra. Algumas pessoas podem também incluir outras atividades, tais como os sistemas agroflorestais e silvicultura urbana, cercas de quebra-ventos, como integrantes do setor florestal.” Nota o autor que, em alguns países, a definição de “terra florestal” pode ser expandida para incluir áreas como desertos, altas montanhas sem fertilidade, estepes secas e frias, e outras terras sem cobertura florestal (estas terras podem incluir áreas com potencial para florestamentos).

O setor florestal tem como função induzir o desenvolvimento socioeconômico do país, e contribuir para a manutenção de um alto nível da biodiversidade e de equilíbrio ambiental. Assim, podem ser especificadas as funções do setor de base florestal brasileiro, como seguem, constantes do documento Pesquisa Florestal no Brasil, elaborado para o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT):

a. Função indutora para o desenvolvimento econômico: para o cumprimento desta função, é de pleno reconhecimento que o manejo e a exploração das

florestas brasileiras contribuem para o desenvolvimento econômico do nosso país. A atividade de base florestal será realmente indutora de desenvolvimento se, além de gerar produtos sólidos para a construção civil e movelaria, fibras para papéis e embalagens, produtos químicos, alimentícios e energéticos, esses bens e serviços forem produzidos de forma sustentável e com o menor impacto possível sobre o ambiente;

b. Função estimuladora do desenvolvimento social: envolve questões complexas e bastante carentes de recursos financeiros e humanos. São temas de grande relevância e diversidade regional, envolvendo pequenas propriedades, extrativistas, e comunidades dependentes de sistemas naturais. Além destes aspectos mais evidentes, são também temas sociais o aumento da produtividade do trabalhador florestal, o treinamento para maior mobilidade e ascensão profissional, a educação ambiental para a promoção de uma consciência conservacionista e voltada para o uso racional dos recursos escassos e substituição de fontes não renováveis de energia e matéria-prima;

c. Função contributiva para a manutenção da biodiversidade e do equilíbrio ambiental: esta função existe se atividades de pesquisa e investigação científica forem mantidas pela sociedade. A criação de reservas e áreas de função de preservação, com embasamento em planos de zoneamento ecológico-econômico demandam grande esforço de pesquisa e, maior ainda, será o esforço requerido quando forem implantadas as ações de monitoramento que essas áreas de proteção exigirão.

Para implementar estas funções, com eficiência e competitividade, são fundamentais e imprescindíveis o estabelecimento de adequada política para o setor e a operacionalização de efetivos instrumentos para o seu integral e sustentável desenvolvimento.

A Lei nº 4.771 de 14 de setembro de 1965, que instituiu o Novo Código Florestal Brasileiro, estabeleceu em seu artigo primeiro que “as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse

comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.”

O Manejo de recursos florestais foi definido nos termos do Decreto federal nº. 2.788, de 28 de novembro de 1998, como “a administração da floresta para obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema e considerando-se a utilização de múltiplas espécies madeireiras, produtos e subprodutos não-madeireiros, bem como de outros bens e serviços de natureza florestal”.

A Lei nº 11.284, de 02 de março de 2006, dispôs sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; e estabeleceu, em seu artigo 3º as seguintes definições:

- A - recursos florestais, como os elementos ou características de determinada floresta, potencial ou efetivamente geradores de produtos ou serviços florestais;
- b - produtos florestais, os produtos madeireiros e não madeireiros gerados pelo manejo florestal sustentável;
- c - serviços florestais, que incluem turismo e outras ações ou benefícios decorrentes do manejo e conservação da floresta, não caracterizados como produtos florestais;
- d - manejo florestal sustentável, como a administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras, de múltiplos produtos e subprodutos não madeireiros, bem como a utilização de outros bens e serviços de natureza florestal;

3. Considerações para a Formulação de Política Florestal

3.1. Importância da política florestal

Husch (1987), ao abordar este tema, apresenta as seguintes indagações:

- Por que é importante definir-se e estabelecer-se uma política florestal?
- É válido este esforço?
- Quais são os benefícios que devem ser derivados deste exercício?

Conclui que “a definição de uma política florestal de governo é fundamental uma vez que a definição estabelece o quadro em que todas as atividades florestais no país devem ser realizadas”.

Para Husch (1987), as mais importantes atividades afetadas pelas políticas florestais dos países podem ser categóricas em:

- a) conservação, proteção, administração, manejo e utilização das florestas;
- b) proteção ambiental;
- c) atividades industriais e comercialização de produtos florestais.

Ressalta ainda que:

a) em alguns países, as atividades associadas às áreas não cultivadas ou áreas de terra que estão em um estado natural, não cultivadas, especialmente quando se constituem em habitat para a fauna, parques nacionais e a fauna silvestre, podem também ser consideradas na política florestal;

b) o propósito principal de uma política florestal é beneficiar a sociedade e não as árvores, terras ou produtos.

3.2. Política florestal como uma integração de sistemas

Husch (1987) esclarece que “uma política florestal de um país é melhor entendida como um sistema de elementos inter-relacionados. Este sistema (ou política) estabelece a forma como um governo executa seus programas florestais e influencia ou controla como a população faz uso de seus recursos florestais”.

Indica, ainda, que “uma política florestal é um sistema que consiste dos seguintes elementos:

1. a declaração dos objetivos;
2. um corpo de legislação;
3. a estrutura e a administração de uma organização florestal governamental;
4. O planejamento, a dotação orçamentária e a execução de programas da organização florestal.”

Ressalta que “estes elementos formam uma cadeia coerente, ou conforme alguns preferem, um definição mais limitada de uma política como uma declaração de objetivos ou intenções, então o sistema pode ser dividido em

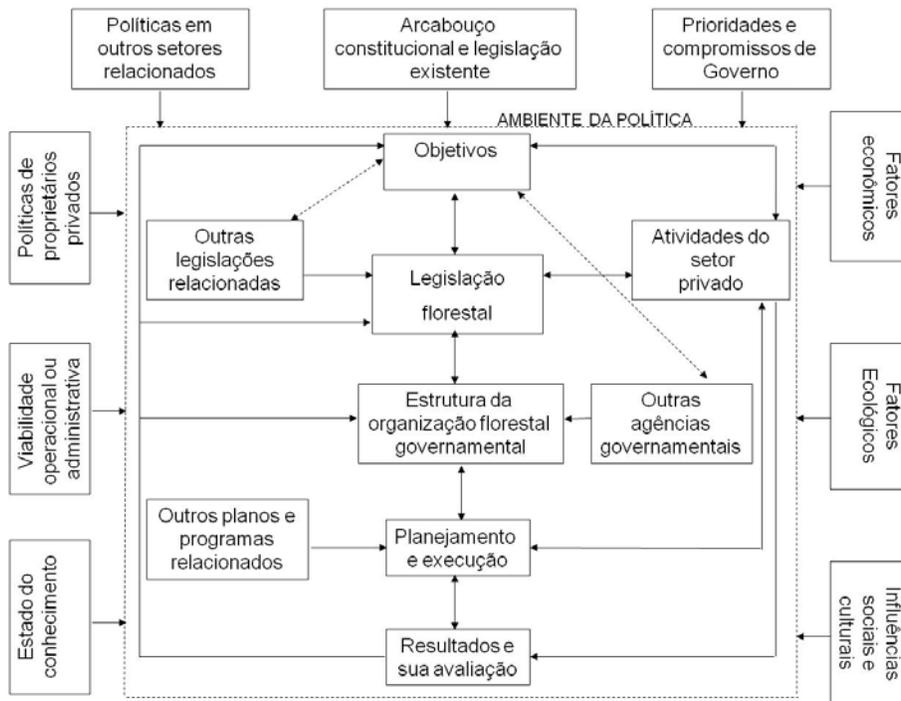
- a. as declarações dos objetivos;
- b. as ações necessárias para alcançar os objetivos.”

Estes elementos constituem-se em um sistema cíclico como o mostrado na Figura 1.

Husch (1987), referindo-se ao diagrama da Figura 1, esclarece que seguindo as decisões sobre os objetivos “é possível preparar, conferir e revisar a legislação florestal para se verificar se os mecanismos legais existem e quais contribuirão para o alcance dos objetivos propostos. Outras

legislações que afetam a atividade florestal, tais como posse da terra, taxaço, conservação de água e solo, por exemplo, deverão ser levadas em conta neste processo. É claro que a legislação florestal deverá estar em harmonia com o arcabouço constitucional e as leis básicas do país assim como com os objetivos da política florestal.”

Figura 1. Diagrama da Política Florestal como um sistema



Fonte: HUSCH(1987)

3.3. Princípios da política florestal: uma visão da FAO

O relatório do Sexto Período de Sessões da Conferência da FAO, realizada em Roma, em 1951, da qual participaram 66 Nações, opinou, por unanimidade, que deveria recomendar-se a seus Estados Membros os Princípios de Política Florestal, constantes de *Resolução n.º. 26*, a seguir indicados, destacando que “esta Resolução somente trata dos princípios fundamentais que, por necessidade, devem ser interpretados à luz das condições das condições sociais e econômicas de cada país, oferecendo um esquema que pode servir de pauta a todos e cada um dos países para elaborar sua própria política florestal, e sua adoção pela Conferência é um passo de transcendência histórica para assegurar uma melhor ordenação florestal em todo o mundo” (FAO. UNASYLVA - Vol. 6, No. 1, Mar., 1952).

A Conferência da FAO de 1951 expressou que:

- a floresta é um fator de primordial importância para a estabilidade econômica, social e física do mundo. Sob um regime conveniente de conservação e utilização, constitui uma *fonte indefinidamente renovável de produtos indispensáveis ao homem*;

- a melhoria das condições de vida e o crescimento da população mundial acrescentam as necessidades destes produtos, e numerosos países cujos recursos florestais são insuficientes têm que depender de outros países para abastecer-se. Além disto, como proporciona ou pode proporcionar oportunidades de emprego para muitos trabalhadores, é uma fonte de matérias-primas para um grande número de indústrias, a floresta constitui um elemento importante para a estabilidade social e para o progresso do mundo. Exerce, assim mesmo, uma importante função protetora em relação ao solo, à água e o clima, e em conseqüência, influi na economia agrícola, no desenvolvimento das indústrias hidroelétricas e no bem-estar geral das populações rurais e urbanas, tanto no próprio país como nos países vizinhos;

- as funções protetora e produtiva podem ser prejudicadas por uma exploração irracional e descuidada. Para poder desfrutar plenamente de

todos os benefícios que as florestas podem proporcionar, é essencial que cada país, tanto para proveito próprio como para o mundo em general, formule uma política florestal bem sedimentada;

- as florestas apresentam características muito diversas de um país a outro. Os regimes de propriedade aos quais estão submetidos são muito diferentes. A exploração racional das florestas e o aproveitamento eficaz de seus produtos necessitam a aplicação de técnicas e de procedimentos administrativos distintos, de acordo com as respectivas características florestais;

- há certos princípios básicos que governam a formulação e a execução de uma boa política florestal em qualquer país.

Por isto, recomendou aos governos a adoção de princípios que seguem.

Parte I. Princípios que governam a formulação de toda política florestal

1. Cada país deve determinar e reservar as superfícies que vão ser destinadas às florestas, sejam já florestadas ou não. Caso necessário, esta determinação deve fazer-se de forma progressiva, porém sempre de acordo com a política econômica e social do país e levando em conta a estreita interdependência que existe entre as distintas formas de utilização da terra.

2. Cada país deve aplicar os melhores métodos para que os benefícios máximos que se derivam do valor que possuem as florestas como elementos de proteção, fontes de produção ou de outra natureza, sejam desfrutados, de forma perpétua, pela maioria da população.

Isto implica em:

a) assegurar a proteção contra os danos ou destruição causados pelo homem ou por outros agentes, tais como incêndios, insetos ou enfermidades;

b) organizar a produção das florestas, em quantidade e qualidade, com vistas a obter por menos um rendimento constante, o mais rápido possível, prestando atenção, em primeiro lugar, à função de proteção que lhes tenha sido designada e depois as necessidades mundiais, regionais, nacionais ou locais às quais as florestas devem servir. O país interessado deverá decidir a ordem em que devam subordinar-se umas às outras, considerando, além disto, que a floresta pode prestar múltiplos serviços, tais como o de proporcionar locais de lazer, proteção de animais silvestres e proporcionar uma série de diversos produtos;

c) estimular a aplicação de métodos econômicos e racionais para a exploração das florestas e para a transformação e o aproveitamento de seus produtos, a fim de aumentar, no maior grau possível, o volume e a diversidade dos materiais obtidos das matérias-primas que proporcionam.

3. É indispensável ter um conhecimento apropriado dos recursos florestais, da silvicultura, e do consumo e aproveitamento dos produtos florestais.

Isto compreende, em amplitude variável, segundo as diferentes etapas do desenvolvimento da política florestal, o conhecimento dos recursos que existem nas áreas com cobertura florestal, assim como dos que poderiam ser obtidos mediante o florestamento das terras ociosas; das necessidades nacionais de produtos florestais; das leis naturais a que estão sujeitas as florestas e das técnicas que devem ser empregadas na produção florestal e em seu aproveitamento. Com esta finalidade, devem organizar-se e ampliar-se os programas de pesquisa para que guardem relação com os avanços alcançados nos campos respectivos, e deve, também, estimular-se sistematicamente a aplicação dos resultados que se tenham obtido mediante a pesquisa.

4. É indispensável despertar, por todos os meios possíveis, a consciência pública sobre o valor e importância das florestas.

Parte II. Princípios que governam a execução de toda política florestal

5. Para a execução de uma sábia política florestal, é indispensável adotar lei sobre a matéria, em consonância com os costumes e as normas jurídicas do país respectivo. *A legislação florestal* deve guardar harmonia com o progresso econômico e social do país e, ainda, prever tal progresso.

6. Deverá estabelecer-se um *Serviço Florestal* com pessoal suficientemente preparado em todas as categorias, a fim de desenvolver e colocar em prática a política florestal, em colaboração com quaisquer outras organizações afins que possam existir, e para aplicar as leis florestais. Este serviço deverá estar organizado sobre bases permanentes, instituído de uma autoridade suficiente e de adequados recursos financeiros, e deverá realizar seus trabalhos em estreita cooperação com os organismos governamentais pertinentes.

Deverá haver uma organização eficaz para realizar os *trabalhos de pesquisa*, a coordenação das mesmas e a divulgação dos resultados.

7. Deverá proporcionar-se suficiente *preparação técnica* a todos os que tenham a seu encargo o manejo das florestas ou seu aproveitamento e a elaboração dos produtos florestais. Em particular, deverá preparar-se um número suficiente de técnicos florestais e de outros especialistas em atividades conexas, para que integrem o pessoal dos serviços públicos e o de outras entidades interessadas nas florestas e nos produtos florestais.

O ensino técnico do pessoal superior deve dar-se em escolas de nível universitário, que cada país haverá de estabelecer em seu próprio território, sempre que seja possível. O pessoal subalterno deve receber uma preparação básica que lhe permita cumprir eficazmente suas tarefas.

De uma forma geral, pode-se indicar que a formulação de **uma Política Florestal** deve considerar os seguintes princípios orientadores:

a. Da produção: as políticas tendentes ao aumento da produção, para além da expansão da área florestal, devem contemplar o aumento da produtividade dos espaços florestais, na óptica do uso múltiplo dos recursos e da sua sustentabilidade;

b. Da conservação: as intervenções silviculturais devem respeitar a manutenção da floresta enquanto recurso indissociável de outros recursos naturais como a água, o solo, o ar, a fauna e a flora, tendo em vista a sua contribuição para a estabilização da fixação do dióxido de carbono e como repositório de diversidade biológica e genética;

c. Da articulação estratégica: a participação dos diferentes grupos sociais, profissionais e socioeconômicos na definição e concretização da política florestal deve ser promovida e dinamizada pelos órgãos competentes da administração central, regional e local;

d. Da responsabilização social: os cidadãos devem participar no estabelecimento dos objetivos da política de desenvolvimento florestal, no respeito pelos valores econômicos, sociais, ambientais e culturais da floresta e sistemas naturais associados;

e. Da intervenção e mediação: a entidade responsável pela execução da política florestal deve normatizar, fiscalizar e informar a atividade dos agentes interventores, bem como compatibilizar os diversos interesses em presença e arbitrar os conflitos resultantes da sua aplicação;

f. Da criação do conhecimento: o conhecimento gerado pela intervenção científica constitui um elemento estratégico para a tomada de decisões sobre o planeamento da atividade florestal;

g. Da cooperação internacional: a gestão, conservação e desenvolvimento sustentável dos recursos da floresta exigem a procura de soluções concertadas com outros países e organizações internacionais, no respeito pelo direito soberano de cada Estado em explorar os próprios recursos de acordo com as suas políticas de desenvolvimento e de ambiente.

3.4. Objeto da Política Florestal

Alguns autores indicam que a política florestal nacional, fundamental ao desenvolvimento e fortalecimento das instituições e programas para a gestão, conservação e desenvolvimento sustentável das florestas e

sistemas naturais associados, visa à satisfação das necessidades da comunidade, num quadro de ordenamento do território.

3.5. Objetivos da política florestal

Os objetivos das políticas de um país refletem as características sociais, culturais, ambientais e éticas predominantes nas respectivas sociedades.

Husch (1987) indica que a uma lista exaustiva de categorias de objetivos poderia ser considerada e poderia ser expandida além dos horizontes das fronteiras florestais.

A lista de categorias de objetivos não deve ser considerada exaustiva e pode muito bem ser expandida como se alargam os horizontes da silvicultura. As categorias mais importantes desses objetivos que podem servir, segundo Husch (1987), como um guia para a formulação de uma política, estão listadas no conjunto de objetivos associados com:

- a) o papel do setor florestal na economia e bem-estar social do país;
- b) a relação entre o estado e a florestal privada;
- c) o estabelecimento, tamanho e manutenção da floresta pública e o patrimônio natural;
- d) o manejo das florestas privadas e as terras florestais;
- e) as indústrias florestais e a comercialização;
- f) o estabelecimento, uso e manejo da flora e fauna silvestres;
- g) a educação e o treinamento;
- h) a pesquisa;
- i) a extensão e a assistência técnica;

j) a proteção ambiental.

Em cada uma destas categorias, objetivos específicos podem ser definidos e seus conteúdos dependerão da orientação do governo, os valores e desejos da população (HUSCH, 1987).

O Decreto Federal nº 3.420, de 20 de abril de 2000, que dispôs sobre a criação do Programa Nacional de Florestas (PNF), indicou que:

- o PNF seria constituído de projetos a serem concebidos e executados de forma participativa e integrada pelos governos federal, estaduais, distrital e municipais e a sociedade civil organizada;

- o PNF teria os objetivos que seguem:

I - estimular o uso sustentável de florestas nativas e plantadas;

II - fomentar as atividades de reflorestamento, notadamente em pequenas propriedades rurais;

III - recuperar florestas de preservação permanente, de reserva legal e áreas alteradas;

IV - apoiar as iniciativas econômicas e sociais das populações que vivem em florestas;

V - reprimir desmatamentos ilegais e a extração predatória de produtos e subprodutos florestais, conter queimadas acidentais e prevenir incêndios florestais;

VI - promover o uso sustentável das florestas de produção, sejam nacionais, estaduais, distrital ou municipais;

VII - apoiar o desenvolvimento das indústrias de base florestal;

VIII - ampliar os mercados interno e externo de produtos e subprodutos florestais;

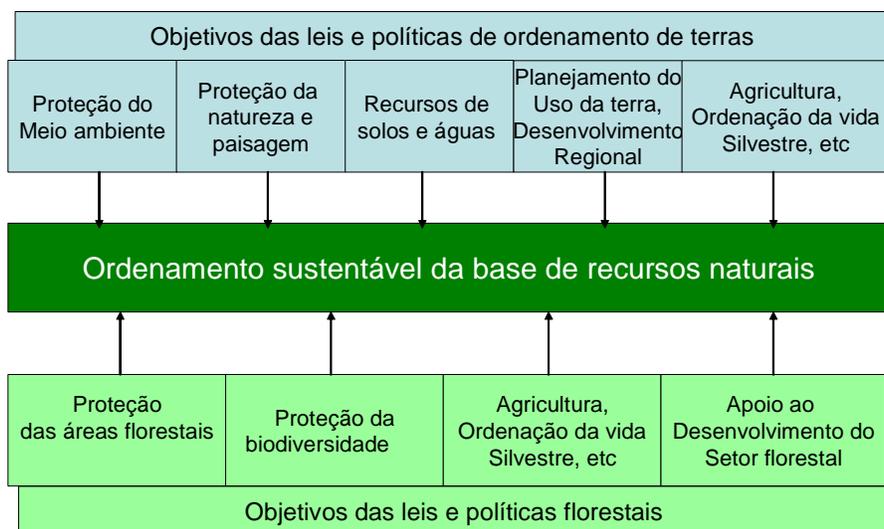
IX - valorizar os aspectos ambientais, sociais e econômicos dos serviços e dos benefícios proporcionados pelas florestas públicas e privadas;

X - estimular a proteção da biodiversidade e dos ecossistemas florestais.

3.6. Marco Jurídico e as políticas nacionais

A Figura 2 indica, segundo Schmithüsen (2005), uma rede de políticas intersetoriais e exemplifica a combinação de objetivos de aproveitamento sustentável dos recursos naturais e de desenvolvimento rural. Esclarece este autor que os objetivos de utilização dos recursos naturais e o desenvolvimento rural, de maior amplitude, relacionam-se com os objetivos mais específicos de diversas políticas e leis.

Figura 2. Rede jurídica e de políticas relativas ao desenvolvimento dos recursos naturais.



Fonte: SCHMITHÜSEN (2005)

Para este autor, as questões relacionadas com as intervenções individuais e coletivas em relação às florestas e paisagens estão determinadas:

a) pelo potencial, riscos e as limitações de caráter ambiental e ecológico e, em particular, pela variedade e alcance da base dos recursos naturais; b) pelos fatores ecológicos e ambientais que determinam a medida em que podem ser satisfeitas as necessidades qualitativas e quantitativas assim como as opções disponíveis de ordenamento básico;

c) pelos mecanismos reguladores que determinam a sustentabilidade das práticas de aproveitamento da terra, que refletem os valores e normas sociais e culturais, as regras de mercado, a lei, e a jurisdição das instituições públicas, os sistemas de posse da terra e as normas específicas sobre ordenamento de terras;

d) pela dispersão dos agentes que definem os regulamentos públicos, que estão situados em diferentes níveis sociais: 1) a sociedade, a população e os cidadãos pertencem ao nível mais geral; 2) os grupos sociais e empresários são os atores de nível intermediário; 3) os indivíduos, como são os usuários da terra, os consumidores, os que se encarregam do ordenamento da terra e da adoção de decisões, pertencem ao nível em que a ação tem lugar efetivamente.

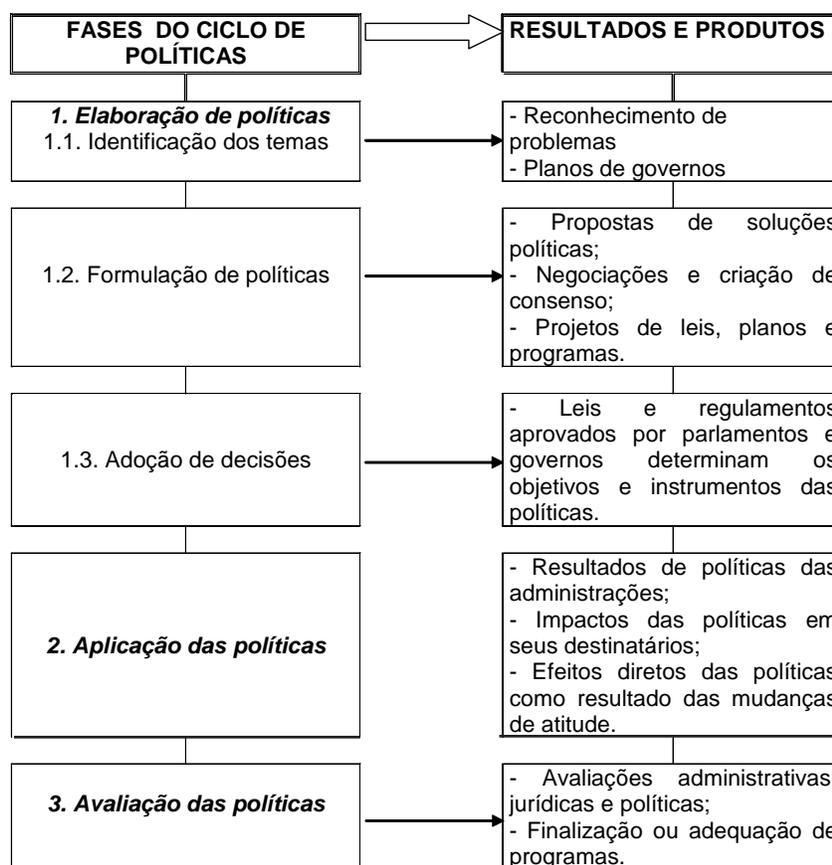
Ressalta, ainda, que “1) os atores que se beneficiam do aproveitamento dos recursos naturais exercem influência com o objetivo de que o ordenamento desses recursos possa ser efetivado em conformidade às suas necessidades e valores; 2) as decisões em relação aos usos que devem ser promovidos, quais são aceitáveis e não aceitáveis e, portanto, devem ser evitados, são definidos por numerosos atores em níveis sociais distintos, e, finalmente, 3) que em alguns casos se deixa que todos os indivíduos, em particular os usuários das florestas, decidam o que fazer, sendo que em outros predominam os grupos sociais e empresariais.”

Neste sentido, o conceito dos ciclos de políticas se torna útil para determinar como são organizadas a formulação e a aplicação das leis e das políticas. Isto permite identificar, segundo Schmithüsen (2005), “as vias de

intervenção fundamentais para poder resolver problemas políticos específicos mediante políticas ou novas leis ou de leis melhoradas. Este conceito se baseia na compreensão de que a elaboração, a adoção e a aplicação de uma política ou de uma lei seguem etapas definidas, produzem resultados concretos em cada uma delas e têm uma estrutura consecutiva que concatena uma etapa com a outra”.

O Quadro 1 apresenta a seqüência das etapas do ciclo de políticas e os resultados produzidos, que correspondem a uma fase contextual para a solução de problemas segundo Howlet e Ramesh (1995).

Quadro 1. Etapas do ciclo de políticas e respectivos resultados e produtos.



Fonte: adaptado de Howlet e Ramesh (1995), citados por Schmithüsen (2005).

Schmithüsen (2005) ainda ressalta:

1. a fase de elaboração de políticas inclui as etapas que seguem:

1.1. **identificação dos temas a serem tratados:** refere-se à necessidade de reconhecer os problemas antes de encontrar sua solução; trata-se de um processo em que os problemas passam a formar parte dos pontos de atenção dos planos governamentais;

1.2. **formulação de políticas:** quando se elaboram propostas de soluções políticas aceitáveis sobre a base do conjunto de informações, debates oficiais ou extra-oficiais entre os interessados diretos e os grupos de interesse e negociações com o objetivo de conseguir um consenso que permita elaborar projetos de leis, planos e programas;

1.3. **adoção de decisões:** corresponde à seleção das soluções que devem ser aprovadas pelos parlamentos, pelos governos e as administrações públicas e cujos resultados determinam os objetivos e os instrumentos que constituem as leis, os orçamentos ou os tratados internacionais aprovados pelos parlamentos; os decretos e regulamentos públicos, e as decisões, as normas e os procedimentos administrativos.

2. na fase de aplicação de políticas, as leis, regulamentos e os programas aprovados entram em vigor; ressaltando-se que:

a) os processos de aplicação necessitam que os organismos públicos competentes tomem decisões individuais e concretas e adotem normas e regulamentos de procedimentos (os produtos da etapa); tudo isto dá lugar a um impacto que pode traduzir-se em uma reação favorável ou contrária aos grupos destinatários das medidas ou dos atores que são afetados casualmente por elas;

b) os resultados efetivos das políticas (ou efeitos diretos), isto é, os efeitos reais da mudança, dependem da boa disposição ou da resistência dos grupos destinatários em modificar seu comportamento; são importantes, por exemplo, os efeitos diretos das políticas florestais e de outras políticas

públicas que repercutem no estado e no desenvolvimento das florestas; outros efeitos se referem ao tamanho e à distribuição de áreas com cobertura florestal, o volume mantido em pé, a variedade da flora e da fauna, e a sustentabilidade econômica e social das práticas florestais.

3. a fase de acompanhamento e avaliação trata das atividades que permitem avaliar o impacto das políticas públicas e das leis, e suas contribuições para a solução de problemas de índole social:

3.1. é possível que se definam pelo término de programas de políticas em função de seus efeitos positivos ou negativos e do tipo de problema político que podem ser gerados;

3.2. a realização de iniciativas políticas ou de medidas novas ou adicionais para revisar as leis ou formular outras novas se traduz em novas seqüências das etapas do ciclo de políticas.

A Figura 4 indica a seqüência de fases do processo político, inclusive a análise de dois problemas, o estabelecimento das metas e objetivos e os possíveis cursos de ação que podem ser definidos como a formação das políticas florestais.

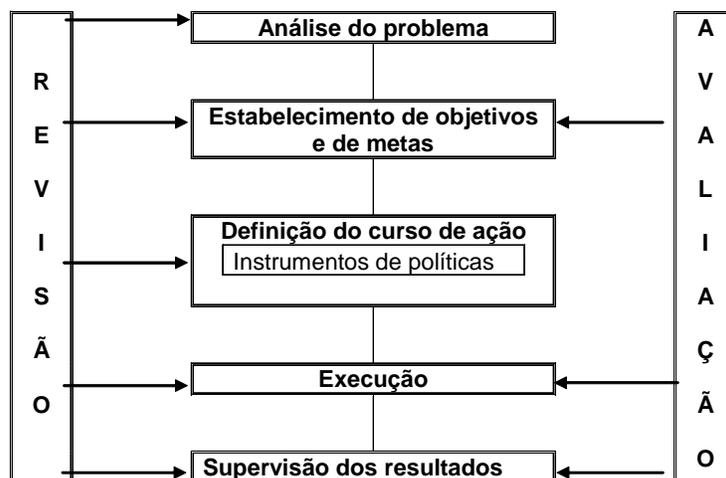
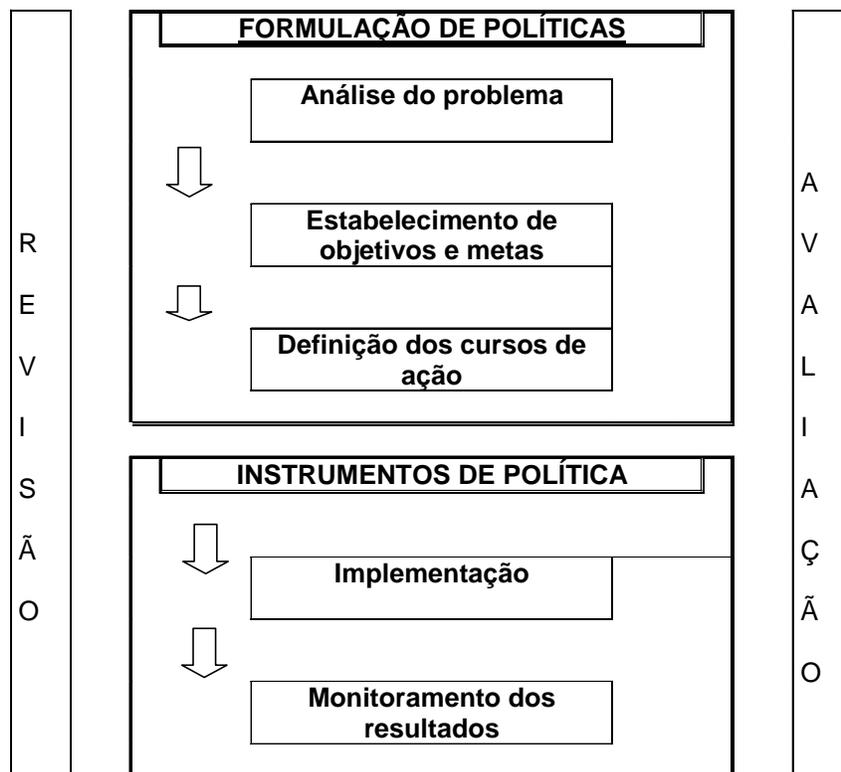


Figura 4. Representação do processo político.



Fonte: Merlo e Paveri (1997), Noniã (2004).

Merlo e Paveri (1997) destacam que “o termo formação é mais amplo que o de formulação, pois o último está limitado à preparação de declarações sistemáticas de princípios nas legislaturas, agências administrativas e vários tipos de comitês. Em contrapartida, a formação das políticas compreende, conforme Worrel (1970), “as coisas que passam na sociedade antes da formulação”

3.7 Instrumentos de política

Schmithüsen (2005) afirma que é possível classificar os instrumentos de políticas de acordo com sua finalidade em relação às esferas de regulamentação pública, a intervenção no mercado, a facilitação do mercado e a persuasão e informação, conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2. Classificação dos instrumentos de política.

Instrumentos de política	Exemplificação de instrumentos
1. Instrumentos jurídicos e reguladores	a) direitos de propriedade e outras definições e atribuições decorrentes da constituições e das leis; b) Convenções internacionais juridicamente vinculantes; c) regulação mediante leis: padrões e licenças, códigos de práticas e planejamento; d) condição das terras florestais, proteção dos recursos, ordenamento, posse e uso de terras, planejamento e programação; e) organismos públicos, compra e ordenamento florestal.
2. Instrumentos financeiros e econômicos	a) compensação; b) incentivos e concessões para a produção; c) impostos e concessões fiscais; d) incentivos e concessões para a inovação (PeD); e) infra-estrutura pública; f) acordos vinculados.
3. Instrumentos de intervenção no mercado	a) preços, juntas comerciais, tarifas e barreiras; b) acordos e pactos de ordenamento negociados; c) acordos internacionais negociados (de execução conjunta); d) leilão de incentivos; e) Mercado: e1) mercado de bens e serviços ambientais; e2) obrigações / permissões de comércio internacional; e3) mercado de produtos tradicionais com qualidade ambiental, certificação; e4) compromissos fiduciários para a conservação, recreação, recreação com compra e/ou ordenamento das florestas; f) ordenamento público das terras; g) aquisições públicas; h) programas públicos de seguros; i) compensações públicas; h) incentivos e doações públicas; j) políticas fiscais; l) acordos de gestão.
4. Instrumentos de persuasão e de informação	a) convenções internacionais juridicamente não vinculantes; b) informação; c) assessoria; d) extensão; e) educação e capacitação públicas; f) difusão de informações aos responsáveis pelas políticas e à população; g) coleta de informações; h) pesquisa.

Fontes: Merlo e Paveri (1997), Le Master et al (2002) e Schmithüsen (2005), adaptado pelos autores.

Merlo e Paveri (1997) indicam que este conjunto de instrumentos representam os serviços que prestam às administrações e podem ser agrupados nas seguintes categorias:

1. obrigatórios: composta dos instrumentos jurídicos e reguladores;
2. voluntários: que é integrada pelos instrumentos financeiros e econômicos, dos de intervenção no mercado; e dos de persuasão e de informação;
3. complementares: constituída pelos instrumentos de persuasão e de informação.

O aproveitamento sustentável dos recursos naturais implica, segundo Schmithüsen (2005), que:

1. a taxa de consumo de recursos e o impacto ambiental resultante devem ser parte das decisões associadas ao ordenamento;
2. as práticas de manejo sustentável exigem reinvestimentos e novos investimentos a fim de manter e incrementar a produtividade e a possível disponibilidade de recursos;
3. as demandas que derivam dos interessados públicos e privados originam novas responsabilidades para os que detêm a terra, que se mantêm incorporadas nas leis e regulamentos.

3.8. Coordenação transversal em matéria de políticas

Schmithüsen (2005) assegura que a formulação das políticas tem modificado acentuadamente, como evidenciam os processos de globalização, as redes públicas de múltiplos níveis, a privatização e uma maior participação democrática. Segundo o autor, as tendências mundiais importantes que condicionam as leis e as políticas públicas são:

- globalização da economia e do comércio;

- internacionalização da proteção do meio ambiente e da natureza;
- privatização e mudança da interpretação em relação ao papel que deve desempenhar o Estado;
- participação das partes interessadas e da coletividade em geral;
- influência das organizações não governamentais nas decisões públicas;
- diversificação da demanda social de bens e serviços florestais.

Os tratados e normas internacionais acrescentam novas facetas aos modelos de governança vigentes nos níveis nacional, regional e local como indicado por FAO (1999) e FNUB (2001).

Segundo Schmithüsen (2005), a distinção entre empresa privada e administração pública é cada vez mais permeável, tendo o setor privado que se ocupar com a incorporação dos efeitos externos ao âmbito da gestão, enquanto que as autoridades públicas começam a trabalhar com modelos próprios da administração de empresas.

Este autor indica que “os rumos que seguem as políticas nacionais e internacionais é importante tendo em vista que estas:

- influem no comportamento dos cidadãos, os usuários das terras e os que se encarregam de seu ordenamento;
- dão lugar a um crescente número de vínculos entre diferentes leis e políticas;
- produzem redes públicas complexas e marcos de políticas em diversos níveis;
- requerem formas mais eficientes de cooperação, solução de conflitos e arbitragem pública:

- necessitam de enfoques concertados e integradores da execução das políticas;
- determinam as competências e os processos diretivos das administrações públicas;
- precisam de informações especificamente relacionadas com os efeitos e as compensações de carácter económico;
- é necessário que sejam avaliados os resultados conjuntos das políticas.”

Schmithüsen (2005) indica, igualmente, que “as pessoas desejam políticas e leis transparentes e que atendam suas necessidades, e também que as medidas que adotam os governos e as administrações públicas sejam efetivas e eficazes. Igualmente exigem mais informações em relação às questões que afetam a economia e o meio ambiente e pretendem participar mais na formulação e aplicação de políticas e os funcionários públicos tenham em conta não somente os fortes vínculos existentes entre as diferentes políticas públicas assim como nas dimensões local, nacional e internacional.” Conclui que “a formulação e a aplicação de políticas devem basear-se nas interações sustentáveis e flexíveis entre os governos e os interessados, como os grupos de ação cidadã, os usuários da terra e os que se ocupam de sua ordenação, as empresas privadas e as organizações comunitárias.”

3.9. Âmbitos de aplicação de políticas pertinentes

3.9.1 Políticas públicas

Schmithüsen (2005) enfatiza que a análise das políticas públicas descreve os conteúdos indicados por Parson (1997) e os explica em relação ao entorno institucional, o sistema de governo e, devido à sua influência através dos processos políticos, a política. Conclui o autor que “as políticas e leis são importantes porque:

- dirigem as intervenções de um governo;
- influem nos mercados e nas transações comerciais;
- determinam as decisões imediatas dos consumidores;
- produzem efeitos acentuados no comportamento dos usuários das terras e os que são encarregados de seu ordenamento.”

Em um estado de direito, as políticas públicas se baseiam nas competências do Estado fundamentadas na constituição e se determinam mediante leis, regulamentos, normas e outras decisões das autoridades públicas. As combinações das políticas em nível nacional ou local modificam-se com o tempo, em função de fatores impulsores como o aparecimento de novas necessidades econômicas ou demandas políticas ou outros valores sociais. As maneiras em que são combinadas determinadas políticas e leis dependem, segundo Schmithüsen (2005), entre outros fatores:

- do nível de desenvolvimento socioeconômico;
- das demandas por bens e serviços;
- dos valores culturais predominantes;
- das dimensões da superfície florestal e do grau de biodiversidade que contém;
- da produtividade e da fragilidade dos ecossistemas, e
- do estabelecimento de uma estrutura para fomentar o desenvolvimento que proporcione meios de subsistência e bem estar, por exemplo, mediante políticas em matérias tecnológicas, ambiental ou educacional.

As relações de dependência entre as diversas categorias de políticas públicas são descritas por Schmithüsen (2005), com base no trabalho de von Prittwitz (1994), como:

- de primeira categoria: são as políticas que implantam um marco institucional e segurança pública;
- de segunda categoria: políticas relacionadas com a produção socioeconômica e a integração cultural;
- de terceira categoria: políticas que promovem o desenvolvimento e a segurança em favor da subsistência.

Schmithüsen (2005) esclarece, ainda, que:

- as políticas pertencentes à primeira categoria têm sólidas vinculações progressivas com a maioria dos restantes âmbitos de políticas, sendo fundamental implantar um marco institucional e um sistema de segurança pública para as demais esferas de políticas, já que ao organizar o estado de direito sentam as bases para a intervenção estatal;
- as políticas compreendidas na segunda categoria têm fortes nexos regressivos com o marco constitucional assim como consideráveis vínculos progressivos com os programas setoriais e intersetoriais da terceira categoria, enfatizando que é uma esfera de políticas, por exemplo, as econômicas ou financeiras, que condicionam muitas outras;
- também se observam importantes efeitos retroativos da terceira categoria, uma vez que a educação, as tecnologias ou as condicionantes ambientais determinam a produtividade econômica e a generalização de receitas; ressalta que as políticas incluídas na terceira categoria, relacionadas com a promoção do desenvolvimento e a segurança da subsistência e o bem-estar das pessoas, dependem em grande medida dos vínculos regressivos com as políticas sociais e econômicas, assim como do marco institucional que regula, por exemplo, os direitos de propriedade e as atividades empresariais. Os programas de políticas setoriais também mostram reciprocamente numerosas conexões positivas e negativas;
- a complementaridade das políticas e o considerável número de vinculações que as une têm conseqüências transcendentais para a

capacidade dos estados e governos para adotar decisões políticas e empreender os processos de aplicação. De fato, são muitas as questões que não podem abordar-se mediante um único âmbito de políticas ou um conjunto específico de leis. Para solucionar satisfatoriamente a maior parte dos problemas sociais, é preciso que intervenham diferentes organismos e agentes e que coordenem os objetivos e instrumentos estabelecidos nas diversas esferas de políticas.

3.9.2. Políticas e leis florestais em períodos recentes

Schmithüsen (2005) afirma que os objetivos das políticas florestais nacionais têm sido, em períodos recentes, mais diversificados e globais, e levam em conta igualmente a importância da produção e da conservação: tais objetivos guardam relação com as florestas como recurso multidimensional, seu potencial econômico e sua importância para o meio ambiente. Também abordam uma variedade de ecossistemas e a necessidade de se manter a biodiversidade e a preservação de áreas florestais a fim de se proteger a natureza e a paisagem. Indica, ainda, que “cada vez mais nas políticas se estipula que é necessário estabelecer um equilíbrio entre a produção madeireira, os usos recreativos e a proteção das florestas com o objetivo de proteger os solos e as águas e conter os efeitos das calamidades naturais.” Com relação à conservação e à utilização sustentável, indica que existem diferentes tipos de objetivos de políticas e regulamentos, como demonstrado na Figura 5. Conclui que: “a) os regulamentos sobre proteção incluem medidas relacionadas com o meio ambiente e a biodiversidade, a natureza e a proteção da paisagem, e as restrições determinadas pelos valores culturais e espirituais; b) os regulamentos sobre o uso da terra incluem o zoneamento das áreas florestais, o controle de pragas e doenças, a proteção do patrimônio florestal permanente e a criação de novas florestas mediante o florestamento; c) os regulamentos sobre utilização e ordenamento determinam as responsabilidades dos proprietários das florestas em relação à produção sustentável de produtos madeireiros e não madeireiros e a proteção dos recursos dos solos e águas, assim como o acesso público às florestas e os seus usos recreativos”

Para Schmithüsen (2005), em conjunto, as novas políticas e leis de muitos países a) são mais proativas e se baseiam mais na concessão de incentivos e em medidas de acompanhamento; b) estipulam requisitos e normas de desempenhos mínimos; c) confirmam os direitos dos proprietários das florestas ao utilizarem os serviços oferecidos ao setor privado; d) promovem as disposições contratuais com terceiros; e) utilizam-se, de forma crescente, diretrizes para as práticas de ordenamento mais adequadas. Segundo o autor, a fim de aplicar os regulamentos florestais “é necessário pedir concretamente que: a) as administrações e entidades públicas desempenhem suas tarefas e prestem serviços com maior flexibilidade na gestão dos recursos humanos e financeiros; b) aloquem-se recursos financeiros para fins específicos, com base num processo global de orçamentação ou de contratação de serviços, com o estabelecimento de critérios de controle financeiro que meçam a eficiência (relação produtos/ insumos), a eficácia (consecução dos objetivos) e a economia (custos reais/ custos normalizados), tendo em conta as práticas mais acertadas.” Conclui que “esta evolução requer que as autoridades públicas coloquem mais ênfase no sentido do progresso e deixem de centrar-se em decisões e projetos individuais para prestar mais atenção a programas gerais de ordenamento do território e a conservação dos recursos”.

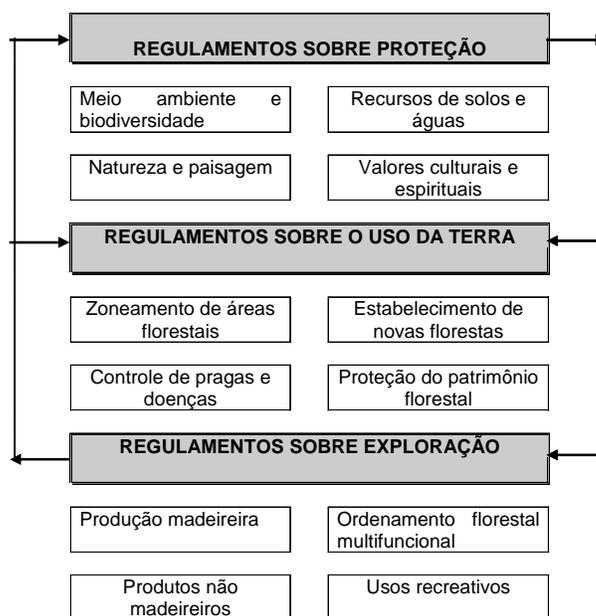


Figura 5. Políticas florestais que regulamentam a proteção, o uso da terra e a exploração.

Fonte: Schmithüsen (2005).

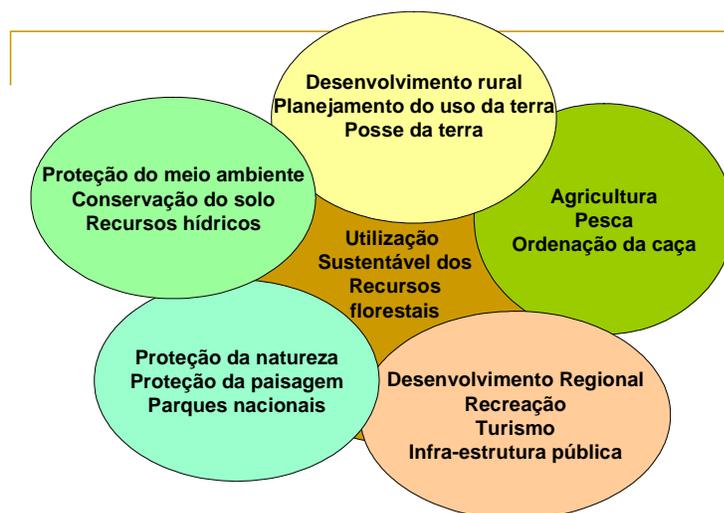
3.9.3. Políticas e leis de outros setores

Schmithüsen (2005) indica que “há uma forte interdependência entre as políticas florestais e outras políticas públicas de alcance mais geral, como as relacionadas com a economia, os recursos naturais e o meio ambiente.” Reconhece o autor, que “todas elas têm efeitos negativos e positivos no desenvolvimento e execução dos programas previstos nas políticas florestais e, por esta razão, podem impulsionar ou impedir a utilização de práticas silviculturais ou de uso sustentável da terra.” Ressalta, igualmente, que “o desenvolvimento do setor florestal e da indústria madeireira é determinado por fatores como o crescimento demográfico ou econômico, a liberalização do comércio e as inovações tecnológicas que dão origem a novas demandas e mercados para os produtos madeireiros, assim como para outros bens e serviços”. Reconhece, ainda, que: a) um fator importante é o preço da energia, que influi na relação entre os produtos madeireiros elaborados e diferentes materiais; b) as políticas

públicas relativas ao crescimento econômico, ao emprego, aos assuntos sociais, à energia, à indústria, à pesquisa, ao desenvolvimento tecnológico e à educação, à infra-estrutura e à comunicação estabelecem as condições para o desenvolvimento do setor florestal e da indústria madeireira.

Há o reconhecimento de que a conservação das florestas e a utilização de práticas silviculturais sustentáveis são exemplos que sobressaem nas questões políticas tratadas nos diversos âmbitos normativos. Schmithüsen (2005) assegura que “nos últimos trinta anos tem surgido e tem sido cobrado importância diversas esferas de políticas que, na atualidade, são muito importantes e estão relacionadas com a proteção do meio ambiente, a conservação da natureza e a paisagem, o planejamento do uso da terra e o desenvolvimento regional.” Neste contexto, o referido autor explicita que “são muito importantes as políticas que abordam setores específicos da economia, como a agricultura, a proteção dos recursos hídricos e o ordenamento da água, a pesca, a caça e as práticas de conservação da vida silvestre” (Figura 6).

Schmithüsen (2005) ressalta que um elemento fundamental a ser observado “é o princípio da sustentabilidade do uso da terra e do manejo integrado dos recursos naturais, que tem consequências imediatas e de amplo alcance para a condição e os usos das diferentes categorias de terrenos florestais.” Reconhece o autor, que “este princípio dá lugar a novos métodos de regulamentação dos usos das florestas, os requisitos de ordenamento e as práticas silviculturais vigentes”. As políticas em matéria de natureza e paisagem, por exemplo: a) dispõem cada vez mais que o ordenamento florestal esteja sujeito a um exame e avaliação em função de critérios ecológicos; b) contemplam uma participação de fato, e em alguns países de forma oficial, de grupos de usuários e encarregados da conservação nos processos de adoção de decisões. Assim, os inventários ecológicos e da paisagem se convertem em importante fonte de informação e em instrumento útil para o planejamento e supervisão das atividades florestais. Em consequência, os proprietários das florestas e os encarregados de seu ordenamento, assim como os serviços florestais públicos, devem, então, prestar muito mais atenção aos aspectos relacionados com a ecologia e a proteção.



Políticas públicas que produzem impacto sobre o ordenamento florestal sustentável

FAO, 2005. Schmithüsen – Compreender o impacto transversal das políticas

Figura 6. Políticas públicas que produzem impacto no ordenamento florestal sustentável.

Também este fato estimula as consultas entre o setor público e o privado e faz necessária uma coordenação mais explícita entre os organismos governamentais competentes em matéria florestal, proteção do meio ambiente, planejamento do uso da terra e desenvolvimento rural.”

Schmithüsen (2005) ressalta sobre a complexidade crescente das esferas de políticas públicas aos usos da terra e ao manejo dos recursos naturais que se refletem nas mudanças legislativas correspondentes. Ainda que “cada país organiza seu sistema de direito administrativo conforme seu próprio contexto constitucional e suas tradições, é possível identificar os principais fatores que têm influenciado nas mudanças jurídicas desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), de 1992 (FAO, 2002), além das tendências mundiais anteriormente mencionadas. Entre estes encontram-se a transição para uma economia de mercado, a regionalização, a boa

governança e a transferência e descentralização dos poderes públicos.”

Por isto, o conteúdo das leis reúne a variedade das condições socioeconômicas e dos recursos naturais presentes nos países e regiões. Reconhece-se de que existem questões fundamentais que são necessárias abordar mediante o marco jurídico adequado para a ordenação sustentável da base dos recursos naturais (FAO, 2002). Ao se avaliar as debilidades e as fortalezas dos marcos jurídicos que regulamentam o uso sustentável dos recursos naturais, Schmithüsen (2005) indica que é necessário estabelecer as seguintes perguntas:

- A lei proporciona um entorno regulador positivo para as atividades que favorecem o desenvolvimento sustentável?
- A lei está relativamente isenta de restrições regulamentadoras desnecessárias que poderiam inibir a realização das atividades essenciais para os objetivos do desenvolvimento sustentável?
- Os mandatos dos diferentes agentes institucionais são claros, coordenados e oportunos?
- O marco jurídico prevê mecanismos para que as pessoas obtenham direitos válidos e seguros sobre os bens essenciais na sua busca a meios sustentáveis de subsistência ?
- A lei permite que se formem organizações de interessados diretos devidamente autorizados?

3.9.4. IMPACTO TRANSVERSAL DE POLÍTICAS

Os vínculos que unem o setor florestal e outras esferas são o resultado de políticas que têm um efeito imediato ou indireto no comportamento dos que detêm a posse da terra, os usuários das florestas, os organismos intergovernamentais e as ONGs.

Schmithüsen (2005) ressalta que:

- a maior parte dos problemas reais guardam relação com uma infinidade de questões diferentes e não respeitam os limites das esferas de políticas estabelecidas por lei ou as competências oficiais dos departamentos governamentais;
- as decisões intrínsecas em uma política são elementos dinâmicos que afetam direta ou indiretamente outras políticas;
- as decisões que se adotam no contexto de uma determinada política podem causar efeitos positivos ou negativos e repercussões em outras, frequentemente não previstas,
- muitas políticas públicas refletem o forte impacto das decisões que são tomadas fora de seu próprio âmbito de competência;
- o impacto transversal das políticas pode ser definido como o efeito favorável ou desfavorável que produz uma política sobre outra; pode tratar-se de resultado intencional de um processo coordenado de formulação de políticas; em outras ocasiões, esse impacto pode não haver sido concebido expressamente pelos encarregados das políticas e por isto serem notadas unicamente durante o processo de aplicação; nem sempre as intervenções públicas se coordenam de maneira devida e podem desembocar em políticas contraditórias.

4. Referências

Byron, R.N. y Arnold, J.E.M. 1999. What futures for the people of the tropical forests? *World Development*, 27(5): 789-805.

BYRON. N. Los problemas de la definición, la ejecución y la renovación de políticas forestales. Unasylya 223, vol. 57(1), 2006. www.fao.org/docrep/008/a0532s/A0532s03.htm. <acessado em 07.02.2008>;

CARNEIRO, C.M.R. Políticas y estrategias para el desarrollo forestal sostenible en América Latina y el Caribe – El Papel de la FAO. In: 3er. Simposio Latinoamericano sobre Ordenación Forestal. Universidad Federal de Santa María. <www.rlc.fao.org/prior/recnat/pdf/politicas.pdf> <acessado em 11.01.2008>

EL LAKANY, H. In: La FAO destaca la importancia de los bosques en la lucha contra la...<www.fao.org/newsroom/es/news/2004/37208> <acessado em 07.02.2008>. 2004

FAO. La FAO destaca la importancia de los bosques en la lucha contra la...<www.fao.org/newsroom/es/news/2004/37208> <acessado em 07.02.2008>. 2004

FAO. Law and sustainable development since Rio: legal trends in agriculture and natural resources management. Estudio Legislativo no. 73. Roma

FAO. Princípios de Política Florestal. Unasylya. Vol. 6, No. 1, Mar., 1952

FAO. Situación de los bosques del mundo. Roma, 1999

FNUB. Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques. Sugestión for a multi year programme of work of the United Nations Forum on Forests. Nueva York, 2001

Howard Gron, A. 1947. The economic foundations of forest politics. Unasylya, Vol. 1(3), No. 3,< www.fao.org/docrep/x5341e/x5341e00.htm - 6k>, <acessado em 07.02.2008>

HOWLET, M; RAMESH, M. Studying public policy – policy cicles and policy subsystems. Oxford University Press. Toronto, Nova Iorque, Oxford. 1995

HUSCH. B. Guidelines for forest policy formulation. FAO. Forestry Paper, no. 81. Roma. 1987. 88 p.

PRATS LLAURADÓ, J. SPEIDEL, G. Public forestry administration in Latin America. FAO. Forestry Paper no. 25. Roma.

LADEIRA, H.P. Princípios básicos para uma política florestal. In: Encontro Brasileiro de Economia e Planejamento Florestal, 2. Curitiba, EMBRAPA-CNPQ, 1992. v.2. p.35-37

LE MASTER, D.C.; BLOCK, N.E.; OWUBAH, C.E. Selection of policy tools in multilevel international networks. Forest Science Contributions, no. 27: 157-184; Chair Forest Policy and Forest Economics. Swiss Federal Institute of Technology, Zurich. 2002.

Mantel, K. Forstpolitik mit Forstliche Landschaftspolitik. Gesammelte Aufsätze. Band I. Feiburg, Band I, p.12. 1974

MCT/IPEF - Pesquisa Florestal no Brasil www.ipef.br/mct/MCT_03.htm - [cache] <acessado em 15.09.2007>

MERLO, M.; PAVERI, M. Formación y ejecución de políticas forestales: un enfoque sobre la combinación de herramientas de políticas. FAO, XI CONGRESO FORESTAL MUNDIAL. FAO. Antalya, 1997. <<http://www.fao.org/forestry/docrep/wfcxi/PUBLI/V5/T32S/1.HTM>>, <acessado em 13.01.2008>;

NONIÆ, D. Institutional aDevelopment and Capacity Building for the Nacional Forest Pogramme. 2nd. Report. Belgrade, TCP-YUG-2902. 2004. <f programme-forestserbia-fao.sr.gov.yu>, <acessado em 13.01.2008>

Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa. Editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 9^a. edição.

ONU. Environment Glossary. United Nations Statistics Division. <<http://unstats.un.org/UNSD/environmentgl>>. <Acessado em 15.01.2008>

PRATS LLAURADÓ, J. SPEIDEL, G. Public forestry administration in Latin America. FAO. Forestry Paper no. 25. FAO, Roma.

SCHMITHÜSEN, F. Comprender el impacto transversal de las políticas: aspectos jurídicos y de políticas. In. FAO, Estúdio FAO Montes, 152. Editado por Yves C. Dubé y Franz Schmithüsen, p. 7-50 Roma, 2005 Westoby, J. The Forestry Chronicle, 1993, vol. 69, n^o. 1. p 108,

von PRITZWITZ, V. WEGRICH, K., BRATZEL, S., OBERDTHÜR, S. Politkanalyse. Leske und Budrich, Opladen. 1994

WORREL, A.C. Principles of Forest Policy. New York: McGraw-Hill-C, 1970.

Exemplos de Legislação Aplicada ao Setor Florestal

Lei 4.771/65 - Institui o novo Código Florestal, <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L4771.htm>. Acessado em 10.12.2007

Lei nº 6.938/81 - Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências., www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L6938.htm. Acessado em 10.12.2007

Lei 8.171/1991 - Dispõe sobre a política agrícola. www.planalto.gov.br. Acessado em 10.12.2007

Decreto federal no. 3.420 de 20.04.2000 - Dispõe sobre a criação do Programa Nacional de Florestas - PNF e dá outras providências. <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/decreto/D3420.htm>. Acessado em 10.12.2007

Decreto federal no. 4.864 de 24.10.2003, que Acresce e revoga dispositivos do Decreto nº 3.420, de 20 de abril de 2000, que dispõe sobre a criação do Programa Nacional de Florestas - PNF. www.planalto.gov.br/Ccivil_03/decreto/2003/D4864.htm, acessado em 10.12.2007

Decreto federal nº. 5.975 de 30.11.2006 - Regulamenta artigos da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, da Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003, e altera e acrescenta dispositivos aos Decretos nºs 3.179, de 21 de setembro de 1999, e 3.420, de 20 de abril de 2000 (revogando o Decreto no. 2.788 de 28.11.1998), https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5975.htm, acessado em 10.12.2007.

Lei nº.11.284, de 02.03.2006 - Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF. www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm, Acessado em 10.12.2007

Lei de Bases da Política Florestal de Portugal, Lei nº 33/96 de 17 de Agosto, http://www.igf.min-financas.pt/inflegal/bd_igf/bd_legis_geral/leg_geral_docs/LEI_033_96.htm. Acessado em 10.12.2007.