

# POLÍTICA FLORESTAL: CONCEITOS E PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS PARA A FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA FLORESTAL<sup>16</sup>

Vitor Afonso Hoeflich<sup>17</sup>; José de Arimatéa Silva<sup>18</sup> y Anadalvo Juazeiro dos Santos<sup>19</sup>

## 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. Reconhecem, igualmente, que é necessário integrar a silvicultura com outros setores econômicos e ambientais (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 todas as sociedades no longo-prazo, e

---

<sup>16</sup> Texto adaptado de Hoeflich, V. A.; Silva, J.A.; Santos, A.J. *Política florestal: conceitos e princípios para a sua formulação e implementação. Documentos, 160. 46 p. Colombo: Embrapa Florestas, 2007.*

<sup>17</sup> Engenheiro Agrônomo, Professor da Universidade Federal do Paraná. E-mail: hoeflich@ufpr.br, vitor.ufpr@gmail.com.

<sup>18</sup> Engenheiro Florestal. Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: arimatea@ufrj.br

<sup>19</sup> Engenheiro Florestal, Professor da Universidade Federal do Paraná. E-mail: ajsantos@ufpr.br

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 representar agências governamentais, companhias privadas, grupos comunitários, populações indígenas ou pessoas privadas, ou na maioria dos casos alguma combinação de todos estas;

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;”

Byron e Arold (1999) indicam que 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 social e econômica 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?

- A implementação da política é efetivada 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?
- A política é efetivamente para oferta de madeira, refletindo 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 creem ser os melhores interesses dos cidadãos”.

Os cidadãos considerados na formulação de políticas são definidos pelo menos com relação a dois critérios:

- **Espacial:** quais interesses são levados em conta? Somente os daqueles que vivem nas florestas ou próximos delas? Também os das populações urbanas? Inclusive as pessoas de outros estados ou países?
- **Setorial:** por exemplo, grupos destacados de interesses poderiam ser as indústrias madeireiras, os agricultores, os ambientalistas urbanos e inclusive os próprios administradores florestais.

A organização deste documento busca oferecer 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 seria recebida”.

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 uma única definição específica, universalmente aceita.

Revisando-se várias fontes identifica-se que existem 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;
- f) 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 Latino-americano sobre Ordenamento Florestal, apresenta a política florestal como “um quadro de princípios, objetivos (gerais e específicos) e normas, resultantes de processos interinstitucionais 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 de 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, como a 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 1 (erradicar a pobreza extrema e a fome) e 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 remédio naturais; as rendas derivadas das florestas permitem que às famílias rurais enviem seus filhos para a escola primária (objetivo 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 3);

d) estão sendo adotadas diversas medidas em relação às florestas como finalidade de mitigar os efeitos do HIV e de outras enfermidades (objetivo 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, a seguir transcritas, constantes do documento Pesquisa Florestal no Brasil, elaborado para o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT, 2002):

- 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 demanda 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 e 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: são como os elementos ou características de determinada floresta, potencial ou efetivamente geradores de produtos ou serviços florestais;
- b. produtos florestais: englobam produtos madeireiros e não madeireiros gerados pelo manejo florestal sustentável;
- c. serviços florestais: incluem turismo e outras ações ou benefícios decorrentes do manejo e conservação da floresta, não caracterizados como produtos florestais;
- d. manejo florestal sustentável: corresponde à 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 relacionadas à formulação de política florestal nos países:

- 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 categorizadas em:

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

Esse autor 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 também podem 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, também, que “estes elementos formam uma cadeia coerente, ou conforme alguns preferem, uma 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 e b) as ações necessárias para alcançar os objetivos.”

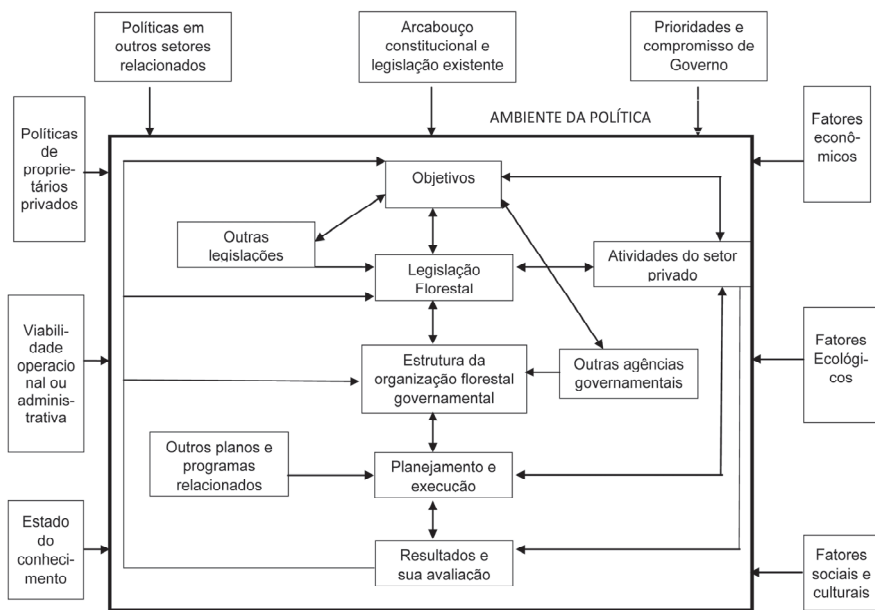


Figura 1. Diagrama da Política Florestal como um sistema

Husch (1987) 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.”

### 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 deveriam 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, 1952).

A Conferência da FAO de 1951 expressou que:

1. 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*;
2. 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 consequência, 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;

3. 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;

4. 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, havendo 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, constituídos 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 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 apropriada 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 há uma lista exaustiva de categorias de objetivos poderia ser considerada e poderia ser expandida além dos horizontes das fronteiras florestais.

A lista dos 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, indica que, no seu conjunto, os 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.

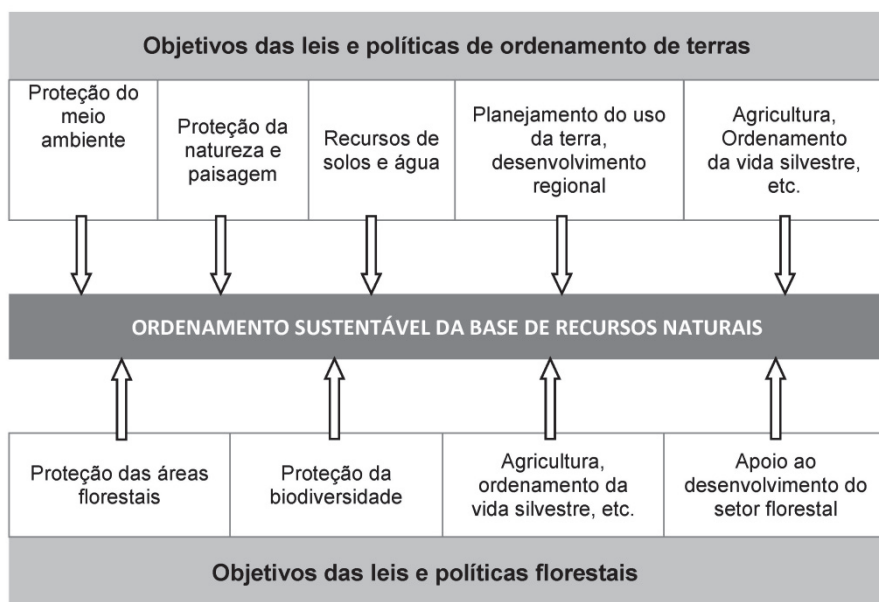
Em cada uma destas categorias, objetivos específicos podem ser definidos e seus conteúdos dependerão da orientação do governo, os valores e desejos da população (HUSCH, 1987).

No caso brasileiro, 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, distritais e municipais e a sociedade civil organizada;
- o PNF indicou 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 privados;
  - X. estimular a proteção da biodiversidade e dos ecossistemas florestais.

### 3.6. Marco Jurídico e as políticas nacionais

Schmithüsen (2005) descreve 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, como indicado na Figura 2.



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

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 carácter ambiental e ecológico e, em particular, pela variedade e alcance da base dos recursos naturais;

b) pelos fatores ecológicos e ambientais que determinam na medida em que podem ser satisfeitas as necessidades qualitativas e quantitativas assim como as opções disponíveis de ordenamento básico;

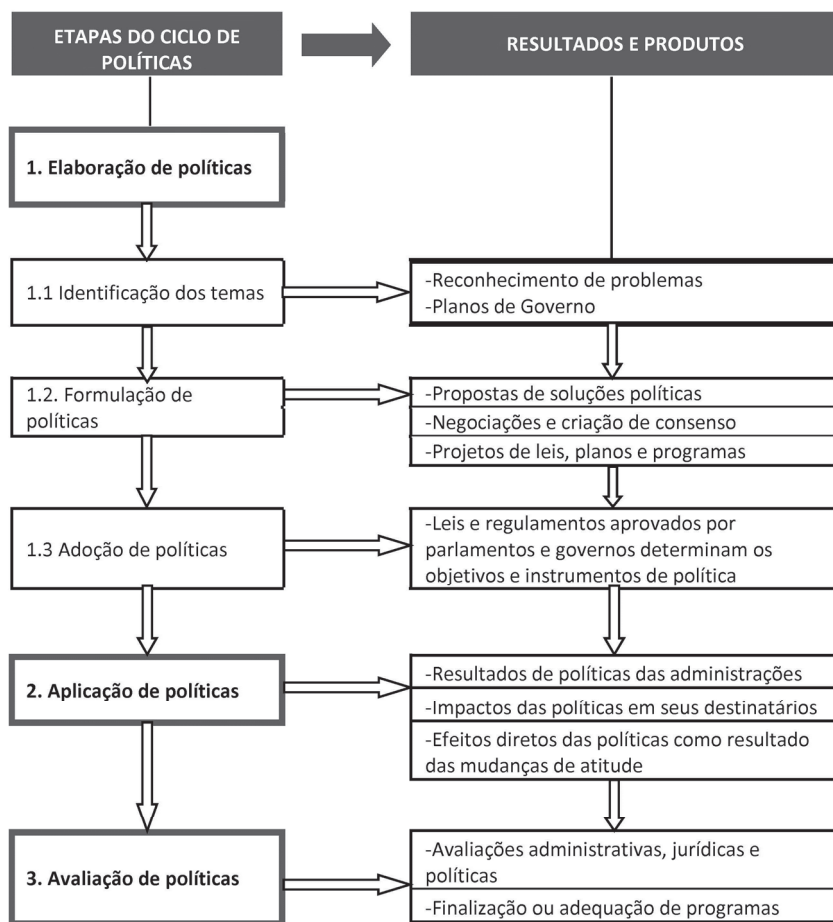
c) pelos mecanismos reguladores que determinam a sustentabilidade das práticas de aproveitamento da terra, que refletem os valores e normas sociais e culturais, as regras de mercado, a lei, e a jurisdição das instituições públicas, os sistemas de posse da terra e as normas específicas sobre ordenamento 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 Figura 3 apresenta a sequência 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).



**Figura 3.** 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 extraoficiais 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 sequências das etapas do ciclo de políticas.

A Figura 4 indica a sequência 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.

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”

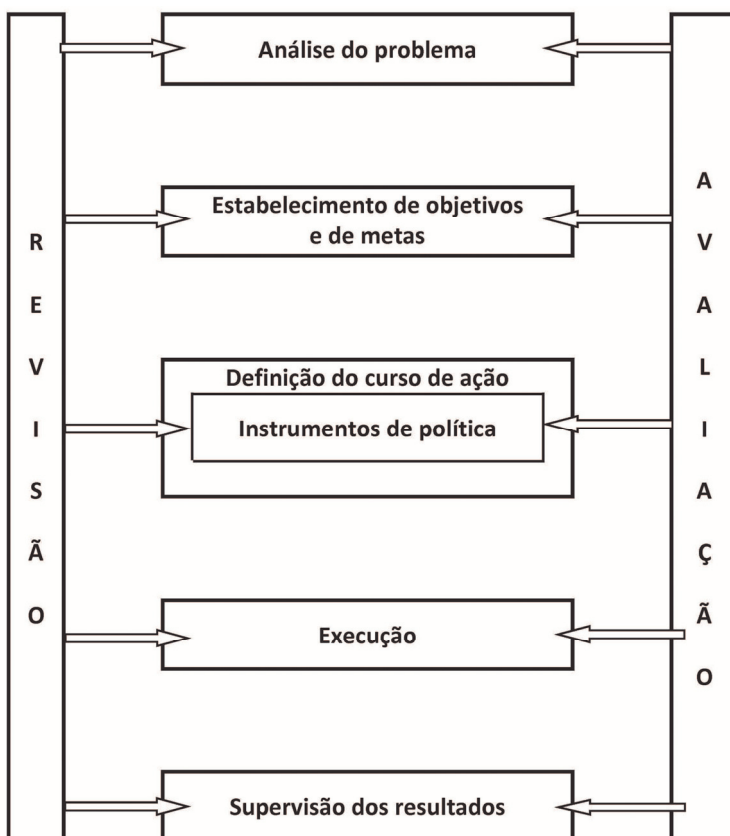


Figura 4.a. Representação do processo político  
Fonte: Merlo e Paveri (1997), Noniæ (2004).



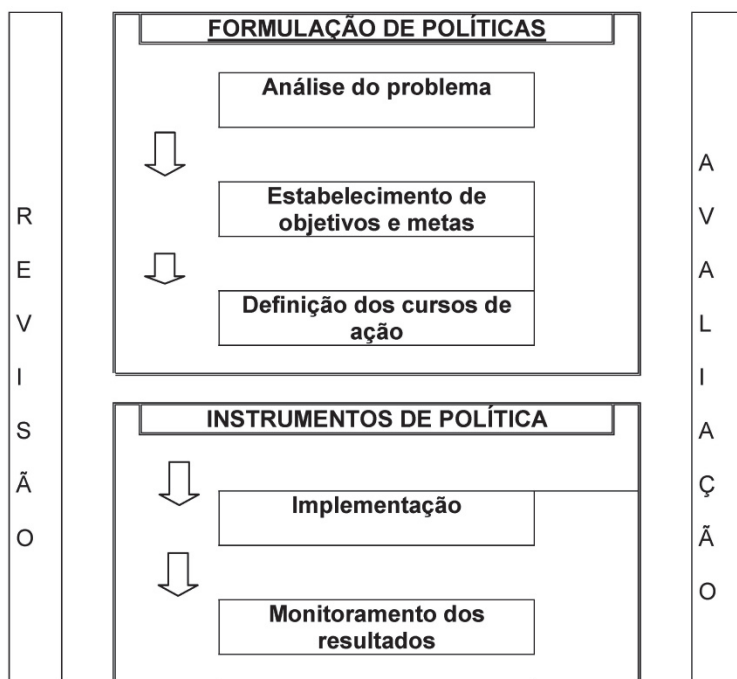


Figura 4.b. Representação do processo político

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

### 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 Figura 5.

Instrumentos de política	Exemplificação de instrumentos
1. Instrumentos jurídicos e reguladores	a) direitos de propriedade e outras definições e atribuições decorrentes da constituição 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 (P&D); 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.

**Figura 5.** Classificação dos instrumentos de política.

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 representa 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 (Schmithüsen 2005:

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 mantém 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 são importantes tendo em vista que estas:

- influem no comportamento dos cidadãos, dos 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 caráter econômico;
- é necessário que sejam avaliados os resultados conjuntos das políticas.”

Em Figura 5 se indica la classificação dos instrumentos de política.

Schmithüsen (2005) indica, igualmente, que “as pessoas desejam políticas eleis 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. Introdução à Análise de 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 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 sintam 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 consequências 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.

## Referências bibliográficas

- 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. 2006. "Los problemas de la definición, la ejecución y la renovación de políticas forestales". *Unasyva* 223, vol. 57(1) <acessado em 07.02.2008> <[www.fao.org/docrep/008/a0532s/A0532s03.htm](http://www.fao.org/docrep/008/a0532s/A0532s03.htm)>.
- Carneiro, C. M. R. (2004). "Políticas y estrategias para el desarrollo forestal sostenible em América Latina y el Caribe-El Papel de la FAO". In: 3er. Simposio Latinoamericano sobre Ordenación Forestal. Universidad Federal de Santa María. <acessado em 11.01.2008> <[www.rlc.fao.org/prior/reccnat/pdf/politicas.pdf](http://www.rlc.fao.org/prior/reccnat/pdf/politicas.pdf)>.
- Chair Forest Policy and Forest Economics. Swiss Federal Institute of Technology, Zurich. 2002.
- El Lakany, H. In: La FAO destaca la importancia de los bosques em la lucha contra la... <acessado em 07.02.2008> <[www.fao.org/newsroom/es/news/2004/37208](http://www.fao.org/newsroom/es/news/2004/37208)>.
- FAO. Law and sustainable development since Rio: legal trends in agriculture and natural resources management. Estudio Legislativo no. 73. Roma.
- FAO. Princípios de Política Forestal. *Unasyva*. Vol. 6, No. 1, Mar., 1952
- FAO. Situación de los bosques del mundo. Roma, 1999
- FNUB. Foro de lãs Naciones Unidas sobre Bosques. Sugestión for a multiyear programme of work of the United Nations Forum on Forests. Nueva York, 2001
- Howard Gron, A. 1947. "The economic foundations of forest politics". *Unasyva*, Vol. 1(3), No. 3, <acessado em 07.02.2008> <[www.fao.org/docrep/x5341e/x5341e00.htm](http://www.fao.org/docrep/x5341e/x5341e00.htm)>.
- Howlet, M.; Ramesh, M. 1995. "Studying public policy-policy cicles and policy subsystems". Oxford University Press. Toronto, Nova lorque, Oxford.
- Husch, B. 1987. "Guidelines for forest policy formulation". FAO. Forestry Paper, no. 81. Roma. 88 p.
- Ladeira, H.P. 1992. "Princípios básicos para uma política florestal". In: Encontro Brasileiro de Economia e Planejamento Florestal, 2. Curitiba, EMBRAPA-CNPf, 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;
- Mantel, K. 1974. "Forstpolitik mit Forstliche Landschaftspolitik". *Gesammelte Aufsätze*. Band I. Freiburg, Band I, p.12.
- MCT/YPEF. "Ciência e Tecnologia No Setor Florestal Brasileiro: diagnóstico, prioridades e modelo de financiamento". Síntese. 2002. <acessado em 15.09.2007> <[www.ipef.br/mct/MCT\\_03.htm](http://www.ipef.br/mct/MCT_03.htm)> [cache]
- Merlo, M.; Paveri, M. 1997. "Formación y ejecución de políticas forestales: un enfoque sobre La combinación de herramientas de políticas". FAO, XI CONGRESO FORESTAL MUNDIAL. FAO. Antalya. <acessado em 13.01.2008> <<http://www.fao.org/forestry/docrep/wfcsi/PUBLI/V5/T32S/1.HTM>>.
- Noniæ, D. "Institutional Development and Capacity Building for the National Forest Programme". 2004. 2nd. Report. Belgrade, TCP-YUG-2902. <acessado em 13.01.2008> <[programme-forestsrbiafao.sr.gov.yu](http://programme-forestsrbiafao.sr.gov.yu)>.
- Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa. 2003. Editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 9ª. edição.
- ONU. 2008. "Environment Glossary". United Nations Statistics Division. <acessado em 15.01.2008> <<http://unstats.un.org/UNSD/environmentgl>>.
- Prats LLauradó, J.; Speidel, G. 1981. "Public forestry administration in Latin America". FAO. Forestry Paper no. 25. FAO, Roma.
- Schmithüsen, F. 2005. "Comprender el impacto transversal de las políticas: aspectos jurídicos y de políticas". In. FAO, Estudio FAO Montes, 152. Editado por Yves C. Dubé y Franz Schmithüsen, p. 7-50 Roma.
- von Prittwitz, V.; Wegrich, K.; Bratzel, S.; Oberdthür, S. 1994. "Politkanalyse". Leske und Budrich, Opladen.
- Westoby, J. 1993. "The Forestry Chronicle". Vol. 69, no. 1. p 108.
- Worrel, A. C. 1970. "Principles of Forest Policy". New York: McGraw-Hill-C.