

A POLÍTICA FLORESTAL EUROPÉIA: UM SONHO OU UMA REALIDADE?

EUROPEAN FOREST POLICY: VISION OR REALITY?

Christoph Aicher¹

RESUMO

Mudanças nas políticas florestais na Europa servem como ponto de partida para refletir sobre conceitos e tendências práticas da política florestal em geral. A política florestal é definida como abrangendo os processos e as estruturas que produzem as relações entre sociedades e florestas. O artigo aponta que mudanças nas estruturas sociais e nos processos políticos afetam a percepção e as funções atribuídas às florestas na Europa. Argumenta que a conformação de redes políticas (policy-networks) integra mais agentes nos processos políticos e, também, transforma as relações entre as sociedades e florestas. Neste sentido, identifica algumas tendências gerais (1) com respeito aos agentes participantes, uma transnacionalização das relações; (2) uma globalização com respeito aos referenciais de interpretação de problemas e busca de soluções; e (3) uma “ambientalização”, no sentido de que a importância das florestas é, cada vez mais, percebida como parte integrante do conjunto dos esforços para evitar riscos de catástrofes ambientais. Assim, argumenta que as mudanças ligadas à chamada europeização permitem reconhecer a existência de uma “política florestal da Europa”.

Palavras-chave: política florestal; Europa; redes de política.

ABSTRACT

Processes linked to European forest policies serve as starting point for reflections upon concepts of forest policy. Embedding the analysis within this context allows also touching some practical aspects of the European forest policy. The article indicates changes within the social structures and political processes that affect the perception and function of forests in Europe. Forest policy is defined as all the processes and structures that form and produce the relationships between societies and forests. It's argued that, among other phenomena, policy-networks not only integrate more actors in political processes, but transform the relationships between societies and forests. In this sense we can observe (1) a trans-nationalization of these relationships considering the participation of new actors, (2) a globalization referring to the frames of interpretation of problems which consequently effects the search for solutions and (3) a 'environmentalization' of these relationships in the sense that the importance of forests nowadays is rather seen in attempts to minimize possible risks. Considering this, all the phenomena linked to the so-called Europeanization allow to speak of a European forest policy.

Key words: forest policy; Europe; policy-networks.

INTRODUÇÃO

O processo da integração européia tem trazido conseqüências para as florestas e seu uso, despertando uma discussão, se se deve interpretar os fenômenos que se observam como o surgimento de uma política florestal européia ou não (Hogl, 1999). Isso indica que o tema tem certas ambigüidades que convidam a refletir e rever conceitos tradicionais. Este artigo refere-se, por conseguinte, a esse tema com duas propostas: (1) refletir sobre conceitos de política florestal e (2) esboçar uma visão geral da política florestal na, ou da Europa.

Além disso, pretende salientar as relações entre o ambiente e o poder político. Muitos autores concordam que os Engenheiros Florestais, hoje em dia, não só manejam recursos naturais, mas também têm que ‘manejar’ o âmbito social, quer dizer, trabalhar com pessoas, explicar e legitimar seu trabalho na sociedade. Depois da Conferência no Rio, em 1992, muitas pessoas chegaram à conclusão de que as soluções e as respostas aos problemas da perda e da degradação das florestas se encontravam na área sócio-política e não na tecnológica (Krishnaswamy e Hanson, 1999). Segundo essa percepção, seria essencial integrar melhor os aspectos sócio-econômicos, culturais e políticos, tanto ao manejo florestal como à ciência florestal.

Por política florestal entendem-se aqui todos os processos e as estruturas que formam e definem as

1. Engenheiro Florestal, Dr., Pesquisador Visitante do Departamento de Educação Agrícola e Extensão Rural e do Programa de Pós Graduação em Extensão Rural, Centro de Ciências Rurais, Universidade Federal de Santa Maria, CEP 97105-900, Santa Maria (RS). Bolsista da FAPERGS cristoph@smail.ufsm.br

relações entre sociedades e florestas. Isso inclui os planejamentos da administração florestal, as práticas do manejo florestal e os conceitos ou preconceitos da ciência florestal, em geral, mas também processos e instituições fora do chamado setor florestal, como, por exemplo, os movimentos ambientais, a educação ambiental, a distribuição das florestas entre diferentes pessoas ou instituições públicas ou o acesso aos bosques para o público, em geral. Esta noção da política florestal distingue-se dos conceitos tradicionais que limitam, em geral, a política florestal aos programas e leis estatais para o setor. Para mostrar estas diferenças de conceito, a Europa serve como um bom exemplo devido às mudanças nos últimos anos, sobretudo, causadas pelos processos da integração europeia. Isto fez com que as questões florestais estivessem cada vez mais internacionalizadas, e os processos de tomada de decisões, mais complexos. A política florestal europeia, por conseguinte, é um tema importante do ponto de vista analítico e prático, também para o Brasil, pois os processos mencionados influenciam a situação no Brasil, por exemplo, através das negociações e compromissos, em nível internacional, com seus efeitos para a prática e para a conceitualização científica.

Em relação ao debate, argumenta-se aqui que as mudanças levaram a União Europeia a tomar uma posição em nível internacional, em relação ao uso e ao manejo das florestas. Essa representação no exterior trouxe efeitos para os processos e as estruturas dentro da União Europeia, mudando as relações das sociedades com os ecossistemas. Novos grupos, agentes ou coalizões começaram a participar nos processos políticos, configurando um processo «transnacional» em oposição ao processo internacional, no qual somente os Estados são considerados como agentes valiosos, observando-se iniciativas que tentam institucionalizar estas transformações. Isso não teve efeitos somente para as florestas e para os interesses ligados ao uso das florestas, porque também afeta os processos políticos em outros contextos, quer dizer, a integração dos Estados europeus, em geral. Desta forma, para interpretar os fenômenos sociais e ambientais atuais inteligentemente, são precisos novos conceitos, os quais indicam que, realmente, pode-se falar da formação de uma política florestal europeia.

O trabalho está organizado da seguinte forma: (1) expõem-se conceitos de política florestal e suas mudanças. (2) Evidencia-se que os conceitos estão ligados a um contexto histórico e sócio-político, em mudanças devido aos processos de europeização. Para poder mostrar melhor as mudanças teóricas e práticas, apresentaram-se argumentações dialéticas dizendo primeiro (3) que uma política florestal europeia não existe. Para desenvolver esta argumentação, aplicam-se conceitos mais tradicionais. Depois, nega-se isso, argumentando (4) que existe uma política florestal europeia, porém que não é uma política florestal no sentido tradicional, quer dizer, uma política que enfoque as ações de um Estado e sua legislação. Ou seja, as mudanças no mundo sócio-político precisam modificações nas noções para descrever e entender aquelas melhor. Para sustentar esta posição, (5) dois estudos de casos ilustram efeitos da europeização da política florestal. Por fim, salienta-se que a transnacionalização das questões ambientais, como de muitos outros assuntos, mudou tanto a reflexão sobre política florestal como a sua prática, possibilitando falar da formação de uma política florestal europeia.

AS MUDANÇAS NOS CONCEITOS DA POLÍTICA FLORESTAL

Por muito tempo, a política florestal foi entendida pelos cientistas florestais como uma tarefa para especialistas, que implicava basicamente equilibrar as demandas de uma sociedade com as possibilidades produtivas de uma floresta, seja de uma região, de um estado ou de uma nação (Worrell, 1970; Cubbage *et al.* 1993; Santos; 1995). Segundo esse entendimento, o objetivo tanto da política como do manejo era a produção sustentável da madeira. Não foi conferida muita atenção a outros aspectos. Esta idéia influenciou a prática, mas também a reflexão teórica e foi reproduzida por ela. Por conseguinte, as análises científicas sobre as políticas concentraram-se em perguntas administrativas e legais. Era uma perspectiva bastante funcionalista e, em geral, reduzida a questões técnicas do setor florestal, considerando-se que, neste setor, incluíam-se os proprietários das florestas, os usuários da madeira e a administração estatal. Outros grupos ou representantes de outros interesses como, por exemplo, os ambientalistas não foram considerados como vozes legítimas nem agentes importantes da política florestal. Foram vistos quase como um incômodo.

Isso, no entanto, é problemático. Por um lado, é difícil justificar por que a grande maioria da sociedade pode ser excluída dos processos políticos de tomada de decisões sobre as florestas, pois muitas destas decisões têm efeitos sobre a sociedade em geral e, com frequência inclusive, para várias gerações. Também é difícil explicar por que os conhecimentos ou os argumentos dos Engenheiros Florestais deveriam

ser vistos como de maior importância ou valor do que os de outros grupos. Apesar disso, a posição tradicional supõe que o objetivo da política florestal é predeterminado, quer dizer, visa à produção contínua de madeira. Isso pressupõe que a situação é mais ou menos estática, porém, o que acontece em momentos dinâmicos, por exemplo, quando uma população ou a demanda cresce? Quem e como define objetivamente o volume ou a taxa da superfície ideal com floresta per capita? Na Europa, a solução foi simples: o 'status quo' foi considerado como equilíbrio natural. Na noção tradicional, as discussões restringiam-se às perguntas técnicas sobre como alcançar o ponto de equilíbrio predefinido, ou seja, preservá-lo eficientemente. Os movimentos sociais, as organizações não-governamentais (ONGs) e mudanças gerais nos processos políticos desafiaram a posição privilegiada dos grupos que antes tinham determinado como tratar as florestas e as demandas sociais.

Do exposto, observa-se que a pergunta – o que uma sociedade deve fazer com as florestas – foi controlada por um grupo de autores ou agentes que compartilhavam valores e idéias parecidas (Glück, 1987; Sabatier *et al.*, 1995; Sabatier *et al.*, 1996). As 'redes políticas' ('policy-networks') eram pequenas e os resultados de negociações encontravam-se dentro de um determinado quadro previsível. O que se entende por estas 'redes políticas'? Com este conceito, busca-se descrever e melhor entender o fenômeno político já que, hoje, os processos políticos são descentrados no sentido de que muitas organizações, grupos e pessoas mexem com assuntos sociais, econômicos e, evidentemente, também políticos. A administração estatal já não é em si o agente central. Para ilustrar isso, pode-se, por exemplo, referir ao tamanho e à velocidade na qual tem crescido o número das ONGs nos últimos 30 anos e a participação dessas ONGs nos processos de tomada de decisões. Conferências em nível global ou local não são mais possíveis sem a integração destes grupos. Então, essas mudanças nas relações entre Estado e sociedade civil e, por outro lado, a integração das florestas nos debates ambientais acabaram, em certo sentido, com os privilégios dos grupos que tradicionalmente dominavam o que se chamou de setor florestal. Isso tem tido efeitos nos processos políticos e, por conseguinte, sobre os conceitos analíticos da política florestal.

A política, em geral, como a política florestal, tem diferentes dimensões, o que não está considerado suficientemente no conceito tradicional. A limitação às questões da identificação eficiente para alcançar um objetivo prescrito, ou seja, o entendimento tradicional da política florestal, não permite nem analisar nem compreender os fenômenos que se apresentam hoje, em que muito mais pessoas, grupos, interesses ou vozes participam dos processos políticos. Simplificando, pode-se distinguir três dimensões da política, como mostra o triângulo da Figura 1: os processos, as instituições e os conteúdos.

A Figura 1 dá a entender que a política florestal não se limita às leis ou aos decretos de um Estado, mas que também é preciso incluir, por exemplo, os conflitos e processos sociais que motivam as ações de pessoas, de uma sociedade ou de um governo e que podem causar mudanças na maneira como se usam ou manejam as florestas. Com frequência, ouve-se, por exemplo, queixas de que as leis são boas, mas que não são aplicadas. No sentido tradicional, isso seria simplesmente um problema da fiscalização e do poder do Estado em implementar seus objetivos. A solução seria buscada nas tentativas estatais de melhorar a eficiência da administração. Porém, não tem sentido vigiar com um guarda, cada pessoa que se aproxima de uma floresta, nem seria economicamente eficiente. Além disso, uma sociedade que se baseia somente em controle e medo nem é 'convidativa' nem sustentável como mostram os colapsos de regimes totalitários. Não há preocupações em ver se estes objetivos são aceitos pela sociedade, se eles têm legitimidade, se têm sentido para os usuários, como são institucionalizados e integrados nas práticas etc. Porém, estes são aspectos essenciais quando se quer entender e, possivelmente, mudar ações de seres humanos ou coletivos. Por isso, é necessário ampliar o conceito de política florestal, ou seja, adaptá-lo às mudanças da percepção da sociedade em geral. Não é suficiente se ocupar só das regras da produção ou exploração de madeira, mas sim incluir outros aspectos ligados a conflitos sobre florestas, sobre seu uso e sobre formas socialmente aceitas de tratamento destes conflitos.

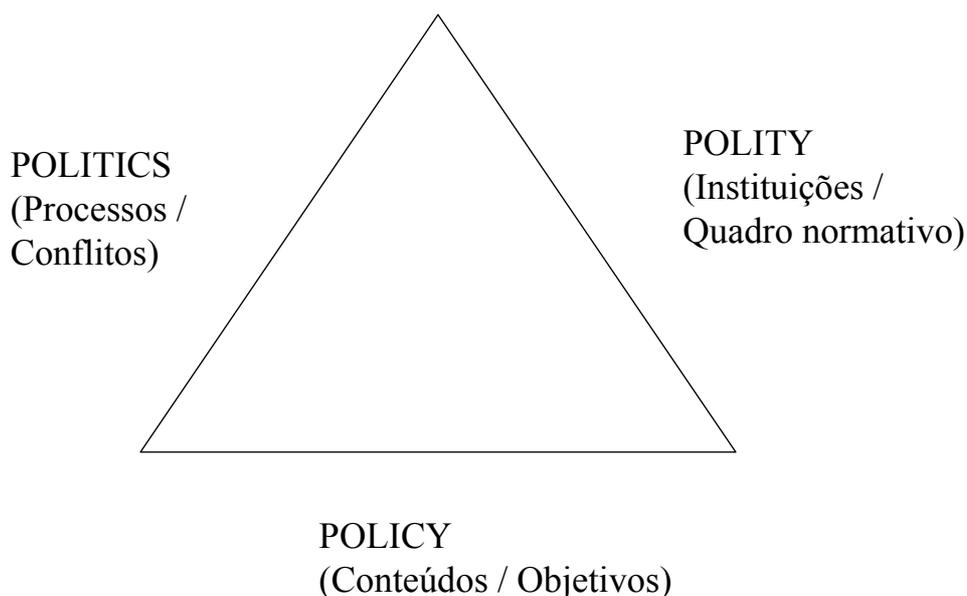


FIGURA 1: O Triângulo político (Dimensões do conceito da política).

FIGURE 1: The policy triangle (concepts of political dimensions).

Sabendo-se que o conceito sempre vai ser redefinido e que é impossível ‘fechar’ seu significado, precisa-se, no entanto, de uma definição que sirva para a análise seguinte. Neste sentido, concebe-se a política florestal como os processos e as estruturas que formem e definem as relações entre sociedades e florestas. A política trata de chegar, então, a soluções de problemas, as quais são legítimas e aceitas por uma sociedade, tanto em nível nacional como em nível internacional. Resultados da política são, entre outras coisas, leis, programas etc. Porém, é importante não esquecer os processos que definem estes resultados, quer dizer, a política florestal não se limita às tentativas de uma administração estatal de regular ou controlar a produção ou exploração de madeira. O processo da integração europeia é um bom exemplo para evidenciar os limites da visão tradicional.

OS PROCESSOS DA EUROPEIZAÇÃO

A Europa é um conceito construído de diferentes maneiras. O processo de construção da Europa tem influenciado a política florestal, ou seja, a formação da relação entre sociedades e florestas tem tido efeitos sobre o processo de construção da comunidade europeia, como será detalhado mais adiante. A Europa é vista, normalmente, como uma região geográfica definida por critérios espaciais, porém também por elementos culturais, históricos, políticos e econômicos. Não é tão fácil definir o que é, nem onde começa ou onde termina a Europa. Quando se fala da política florestal da Europa em geral, entende-se por Europa a União Europeia. Porém, as ameaças ecológicas e os problemas econômicos não reconhecem as fronteiras e afetam também outros países geograficamente próximos dos Estados que oficialmente formam parte da União Europeia. O desafio de encontrar soluções adequadas para problemas ecológicos ajudou, por um lado, a melhorar a integração dos Estados-membros da União Europeia e, por outro, lado a ampliar a ‘Europa’, pois várias questões foram discutidas num contexto mais amplo, incluindo países da chamada Europa Oriental, os quais, naquele momento, não pertenciam à União Europeia. Estes fóruns podem ser interpretados como meios de aproximação e como um passo nos processos de ampliação da União Europeia e continuidade do processo de integração. Eles mostram que os problemas já não são integrados no espaço e contexto nacional, mas sim regional ou internacional.

Um exemplo ajuda a ilustrar esta ideia: as famosas chuvas ácidas. Mediante essas chuvas, a poluição causada por empresas na Alemanha afetava, entre outros países, a Suécia ou a República Tchecoslovaca¹,

¹ A antiga República Socialista Tchecoslovaca, na Europa central, foi desmembrada em 1993 em República Tcheca e República Eslovaca.

quer dizer, causava problemas ambientais em países muito distantes da fonte da poluição. Como nem todos os países sofreram os efeitos da mesma maneira, foi preciso harmonizar a percepção dos problemas, desenvolver possíveis soluções e, por conseguinte, estabelecer programas adequados que não se limitassem às fronteiras da União Europeia. Assim, essas questões foram discutidas em nível de ‘Pan-Europa’ – ‘Pan’ vem do grego e significa algo como ‘tudo’ ou ‘junto’. Estas conferências são interpretadas, hoje, como um primeiro passo na integração e expansão da União Europeia, ao Leste, a qual se concretizou no ano 2004, com a inclusão de dez novos países na União Europeia.

Os processos da integração europeia são antigos (veja: Soder, 1995). O conceito da ‘União Europeia’ é usado desde o ano de 1992. Antes, existiam outras expressões como ‘Comunidade Europeia’, aplicadas a outros níveis de integração. A criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, em 1951, foi o primeiro passo na construção de uma base formal da União Europeia. Desta organização, participaram a França, Itália, Holanda, Luxemburgo, Bélgica e Alemanha. A ideia era harmonizar o mercado da indústria pesada, tanto como instrumento da política econômica como instrumento da política de segurança, pois a indústria pesada era vista como essencial para o setor militar. A ideia da formação de uma Comunidade Europeia passou a ocupar um grande espaço na opinião pública depois de duas guerras destrutivas. Essas guerras ensinaram aos políticos e aos povos que o nacionalismo feroz podia causar extremo dano, até a destruição.

Em 1957, esses países firmaram outro contrato, em Roma, formando a Comunidade Econômica Europeia. Neste contrato de Roma, definiram objetivos centrais que ainda formam o coração da União. Chamam-se as quatro liberdades básicas, que são:

- A livre circulação de mercadorias (ou seja, a eliminação sucessiva dos direitos aduaneiros entre os Estados-membros),
- A livre circulação de pessoas,
- A livre circulação de serviços e
- A livre circulação de capitais.

O elemento central do contrato de Roma era a ideia de criar uma política comum de agricultura². Nas décadas seguintes, outros países entraram na Comunidade Europeia (Dinamarca, Irlanda, Inglaterra, Grécia, Espanha, Portugal, Suécia, Finlândia e Áustria). O processo de expansão não terminou. A organização passou a chamar-se de União Europeia a partir do ano 1992, com o contrato de Maastricht. O processo da integração e institucionalização também continua. Já existe, por exemplo, uma proposta para uma Constituição.

Um dos aspectos interessantes nestes processos da europeização é que Estados soberanos voluntariamente transferem parte de seu poder ou soberania a uma organização supranacional. A formação da União Europeia e os processos de decisão política nela são fenômenos que desafiam muitas teorias da ciência política. Alguns analistas consideram-na, inclusive, um grande experimento para achar formas alternativas de formular políticas (Hajer e Wagenaar, 2003). Segundo certos autores, a participação das redes políticas na União é muito grande em comparação com outras organizações políticas ou Estados (Jachtenfuchs e Huber, 1993; Hey, 1994; Mazey e Richardson, 2002). Isso tem a ver, por um lado, com o fato de que a ‘executiva’ da União, como tal, tem poucos empregos. A quantidade de pessoas que trabalham para ela é comparável com a de uma cidade grande, por isso, não tem capacidade suficiente para ocupar-se de todos os assuntos e colher e processar as informações necessárias. Por outro lado, muitos autores concordam que a União Europeia ainda é uma instituição jovem e que as regras do jogo continuam sendo flexíveis.

Concluindo, a Europa é uma construção em processo contínuo. As regras do jogo que influenciam também a formação das relações entre sociedades e florestas são elásticas. Isso requer mudanças nas abordagens analíticas e nas florestas e seus usos.

² Isto é importante tanto para o desenvolvimento da Europa como para este artigo, pois definindo o que se entendia pelos produtos agrícolas, ou seja, determinando os objetos da política comum europeia, excluiu-se a madeira.

A POLÍTICA FLORESTAL NA EUROPA: A VISÃO TRADICIONAL

Três argumentos são usados freqüentemente para negar a existência de uma política florestal europeia e para afirmar que existem apenas políticas florestais nacionais na Europa. Argumenta-se que, (1) para o estabelecimento de uma verdadeira política florestal europeia, falta uma base legal específica nos contratos da União Europeia. (2) A diversidade das estruturas ambientais, sócio-econômicas e culturais proíbe e, inclusive, desaconselha a proposição de um único padrão legal europeu. (3) Existem tradições e práticas institucionalizadas em níveis nacionais e sub-nacionais e resistência em transferir competências a outras instituições.

A base legal da política

No contrato de Roma, no artigo 3, menciona-se a criação de “uma política comum no domínio da agricultura e das pescas”. Os artigos 38 até 47 tratam o tema mais especificamente. O artigo 38 do Tratado de Roma diz:

“O mercado comum abrange a agricultura e o comércio de produtos agrícolas. Por «produtos agrícolas» entendem-se os produtos do solo, da pecuária e da pesca, bem como os produtos do primeiro estágio de transformação que estejam em relação direta com estes produtos.”³

O artigo prevê que o mercado comum se aplique aos produtos agrícolas sem mencionar a exploração florestal na definição desses produtos, embora não a exclua. Porém, uma lista do Anexo II do Tratado, que identifica os produtos, não inclui a madeira. Esta situação impediu o estabelecimento de uma política florestal comum no sentido tradicional, com uma base jurídica própria. Assim, não existe um ente administrativo que tenha a competência de formular regras ou diretrizes somente para o uso das florestas. Por isso, muitos donos de florestas e representantes da administração florestal sempre recusaram uma competência da União Europeia na política florestal, porque estavam preocupados, entendendo que poderiam perder parte de sua liberdade ou temiam uma transposição de poder e controles para os burocratas em Bruxelas. Todas as intervenções da União Europeia para efeito de uso das florestas se fundam, até hoje, em bases jurídicas de outras políticas, como a política agrícola comum, a política regional ou a política comercial.

A diversidade do objeto natural da política

A diversidade dos ecossistemas na Europa não é tão grande como no Brasil, mas também é significativa. Pode-se mencionar a dominância de florestas boreais nos países escandinavos, florestas montanhosas nos Alpes ou os bosques temperados deciduais no Mediterrâneo. Todos eles têm propriedades ecológicas e funções socioeconômicas diferentes. Por exemplo, a biodiversidade nas florestas boreais é relativamente pequena. Isso permite standardizar, quer dizer, simplificar os processos de exploração e de produção da madeira, observando-se um alto grau de mecanização na exploração e na transformação de madeira provinda deste tipo de floresta. Nos Alpes, por outro lado, a inclinação e a estrutura das florestas dificultam, e até proíbem, uma standardização parecida. Neste ambiente, as florestas servem mais para estabilizar os solos, evitando a erosão e, no inverno, prevenindo a ocorrência das avalanches. Muitas florestas têm valor por questões estéticas das florestas, como parte de uma paisagem que fortalece o turismo. Nas regiões do Mediterrâneo, em contrapartida, fogos causam muitos problemas. Entre 1991 e 1996, aproximadamente 1,5 milhões de hectares se perderam com o fogo nesta região. O efeito das florestas sobre o regime das águas é outro aspecto muito importante.

³ Tratado da União Europeia - CEE de 25.3.1957. Veja: http://www.diramb.gov.pt/data/basedoc/TXT_LC_263_4_0001.htm.

A Tabela 1 aponta parte dessa diversidade através de alguns indicadores. Ela mostra que a importância econômica, o impacto na paisagem, composição das espécies e a distribuição das florestas entre o setor público e a propriedade privada são bem diferenciados entre os países da União Europeia.

TABELA 1: Dados seletivos sobre o setor florestal de países europeus⁴.

TABLE 1: Selected data on the forestry sector of European countries.

Países	Incremento (m ³ /ha/ano)	Cobertura Florestal (%)	Coníferas (%)	Florestas Privadas (%)	Participação no PIB (%)
Alemanha	6.0	29	66	46	1.2
Áustria	8.2	47	77	71	3.8
Bélgica eLuxemburgo	7.5	21	45	57	0.11
Dinamarca	3.3	12	60	45	1.9
Espanha	~ 5	~ 50	51	60	0.18
Finlândia	3.8	86	>80	64	5.3
França	5.1	34	38	74	1.5
Grã-Bretanha	10-12	11	63	66	0.5
Grécia	2.8	25	-	8	0.17
Holanda	8.1	10	58	41	-
Irlanda	8.5	8	80	27	0.6
Itália	5.6	29	56	39	0.05
Portugal	5.0	38	34	86	2.6
Suécia	4.5	~ 70	85	90	2.5

As instituições e tradições no setor florestal

Segundo este argumento, existem muitos corpos de leis e instituições nacionais e subnacionais que se opõem a uma transferência de competências. Para explicar isto melhor, comenta-se o caso da Alemanha, em que a lei florestal nacional serve somente como uma moldura. O poder federal, por enquanto, não tem nem muitas florestas nem muitos oficiais que se ocupam das florestas, pois cada Estado tem sua própria administração florestal, suas próprias florestas e, realmente, tem a competência para formular sua própria política e tem a competência para regular os problemas quando aparecem. Existem várias leis estaduais que especificam o que a lei nacional define só genericamente. Os diferentes Estados têm distintos sistemas de organização administrativa e estratégias próprias para manter e cuidar de suas florestas. Eles não querem perder esta competência e tradição. Defendem isso em relação ao poder federal e colocam, inclusive, grande resistência à transferências de competência na Europa.

Neste artigo, argumentou-se, anteriormente, que a política florestal significa mais que as regulamentações da administração florestal ou as leis que regulam o uso das florestas. Isso não quer dizer que a legislação e administração florestal não tiveram importância nenhuma. Entende-se que a importância se encontra especialmente na 'interpretação' delas, ou seja, na implementação na prática.

Concluindo, três argumentações fortes suportam a idéia de que não existe uma política florestal europeia. Estas argumentações estão mais ligadas a uma percepção tradicional da política florestal. As leis, o manejo e a função das florestas, a administração estatal e os representantes do setor são aqui os elementos-chave.

A TRANSNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS FLORESTAIS

Para contrapor-se à tese de que não existe uma política florestal europeia, é preciso mudar a perspectiva. Isso significa reconhecer mudanças ligadas à percepção sobre florestas em nível transnacional e mudanças nos processos políticos através das 'redes políticas', com uma transnacionalização dos processos de tomada de decisões.

Novos sistemas de produção e mudanças nas sociedades europeias, como também noutras sociedades, influenciaram a percepção das questões ambientais e de seus problemas. Para ilustrar isso num

⁴ Fonte: <http://www.fowi.ethz.ch/ppo/stud/semiss00/ForstpolEu.html> (acesso: outubro 2003).

exemplo, pode-se observar as mudanças no discurso sobre o ambiente. Existe um dito muito comum nos movimentos ambientalistas, 'atua localmente e pensa globalmente', o qual indica que as questões ligadas ao ambiente são interpretadas de forma internacionalizada. Por conseguinte, alterou-se o referencial da procura por soluções. Isso foi verificado também no caso das florestas.

A partir dos fins dos anos 70, observou-se, na Alemanha, que certas espécies de árvores silvestres perderam uma alta porcentagem de suas folhas ou morreram. Isso afetou especialmente a Floresta Negra e algumas florestas nas montanhas da Tchecoslováquia. O fenômeno foi chamado "Waldsterben". A população e muitos especialistas temiam que se pudesse perder grande parte das florestas dentro de poucos anos. Existia uma certa sensação apocalíptica. A situação não evoluiu nesta direção fatal. Nas discussões públicas e científicas, os fenômenos foram rapidamente vinculados à poluição do ar e às chuvas ácidas. Segundo esta interpretação e este modelo simples de explicação, certos produtos químicos nocivos provocaram efeitos negativos, sobretudo nos solos e nos ciclos de nutrientes das árvores. O meio de transporte destes produtos era o ar e o vento, atravessando, assim, fronteiras. Isso, entre outras experiências, sensibilizou as pessoas a pensar em grandes escalas geográficas, atravessando as fronteiras nacionais e procurando soluções para as ameaças do ambiente no contexto internacional.

Nos anos 80, outro tema passou a ocupar um grande espaço da opinião pública pelo menos nos países industrializados. A destruição das florestas tropicais passou a ser um tema discutido emocionalmente, de modo que até captou a atenção da arena política. Vários agentes começaram a "perceber" o assunto como um problema que demandava uma resposta política. Um passo significativo foi a formação do "Tropical Forestry Action Plan" (TFAP), ou traduzido: 'plano de ações para as florestas tropicais'. Este plano foi promovido conjuntamente pela FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura) e pelo World Resource Institute, o Banco Mundial e o PNUD (Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento). O objetivo central era estabelecer programas de cooperação internacional para estimular o manejo sustentável das florestas tropicais dos países em desenvolvimento e estabelecer prazos para que todas as exportações de madeira fossem oriundas de florestas manejadas de forma sustentada. Quase todos os países tropicais apresentaram, nos anos seguintes, um plano nacional para o setor florestal. A longo prazo, o programa não foi um sucesso, recebeu muita crítica e hoje não é muito comentado.

As florestas tropicais desempenharam um papel importante em outros contextos também. Tratavam-se de tentativas de integrá-las no direito internacional público. Vários países industrializados quiseram estabelecer uma convenção de florestas e tentaram criá-la no processo da CNUAD (UNCED). Após muitas negociações, que levaram mais de dois anos, a CNUAD produziu somente uma "declaração autorizada, não legalmente sujeita, dos princípios para um consenso global sobre a administração, conservação e desenvolvimento sustentável de todos os tipos de florestas", referindo-se a essa declaração como os 'Princípios Florestais'. Durante as discussões sobre esta possível convenção, os antigos problemas das relações entre os países do norte e os países do sul vieram a lume. Os países tropicais temiam perder sua soberania sobre seus recursos naturais, que consideraram serem necessários para o seu desenvolvimento. Os países industriais, ao contrário, queriam internacionalizar a fiscalização de conservação das florestas tropicais, aparentemente desconfiando das possibilidades dos Estados tropicais em fazê-lo.

O debate internacional sobre as florestas não terminou com a conferência no Rio. Existem outros processos em andamento dentro e fora das Nações Unidas, porém, isso não tem tanta importância para a argumentação com respeito à política florestal européia. O que mais importa são os efeitos que estes debates provocaram na Europa. Neste artigo observa-se que, de repente, a perda das florestas boreais na Rússia foi integrada na discussão. Críticos começaram a perguntar pelos planos nacionais florestais dos países europeus que ainda não os tinham. O TFAP tinha desencadeado um processo que continuava, de uma ou outra forma. O capítulo 11 da Agenda 21 mencionou que cada Estado deveria preparar e implementar um programa nacional da floresta para a conservação, a manutenção sustentável e o desenvolvimento sustentável das florestas⁵. O 'eco' das conferências transnacionais causou mudanças na Europa. Novas instituições foram criadas. Planos nacionais foram escritos, e o processo de europeização da política florestal ganhou velocidade.

⁵ COST E 19 National Forest Programmes in a European Context. (1999) Memorandum of Understanding for the implementation of a European Concerted Research Action designated as COST Action E19 "National Forest Programmes in a European Context". Brussels 8 July 1999. Veja: <http://www.metla.fi/eu/cost/e19/mou.pdf> (acesso outubro 2003).

A crise ambiental e as florestas ganharam importância nos processos políticos transnacionais, o que trouxe também efeitos na arena política. A União Europeia tentou apresentar-se como um líder internacional na proteção ambiental. Isso servia para divulgar uma imagem simpática da Europa. Segundo esta imagem, a Europa é uma região onde a modernização não exclui o cuidado do ambiente. Esta imagem auxilia a Europa (1) a distinguir-se de outros países, por exemplo, dos EUA, permitindo, assim, construir uma identidade própria; (2) atrair a simpatia de pessoas dentro e fora da Europa, o que aumenta a legitimidade desta organização relativamente jovem; (3) melhorar a legitimidade das próprias instituições da União Europeia, como a Comissão Europeia ou o Parlamento Europeu, emancipando-as mais dos Estados-Membros; e (4) controlar melhor os padrões que definem e tratam os problemas ambientais nos fóruns internacionais, visto que, participando ativamente na definição do problema e no desenvolvimento de estratégias para solucioná-lo, a Europa pode, em geral, orientar-se nas políticas já estabelecidas na Europa, o que economiza custos e facilita a implementação de programas.

A CNUAD desencadeou diferentes processos. Um deles foi o esforço de vários agentes (Estados, ONGs, Organizações Internacionais), em diferentes regiões do mundo, para definirem critérios e indicadores comuns a um manejo sustentável. Neste esforço, entra o chamado processo de Helsinque, o qual remete a uma conferência realizada lá em 1993. Nesta conferência, os 12 países que formavam a União Europeia naquele momento e outros 22 países europeus adotaram várias resoluções acerca de medidas de proteção e de uso sustentável das florestas. Em Helsinque, os países aprovaram quatro resoluções:

- H 1 Princípios Gerais para a gestão sustentável das florestas na Europa;
- H 2 Princípios Gerais para a conservação da diversidade biológica das florestas europeias;
- H 3 Cooperação florestal com os países de economias em transição;
- H 4 Estratégias para um processo de adaptação a longo prazo das florestas europeias às mudanças climáticas.

Isso mostra que a produção de madeira já não tem prioridade na orientação do manejo das florestas e que objetivos e valores essenciais são discutidos e definidos em nível transnacional. Definiram-se, nos anos seguintes, 6 critérios e 27 indicadores para um manejo sustentável das florestas na Europa. Paralelamente a este processo, observa-se outro, que se chama o processo de Montreal. Neste, 10 países (EUA, Canadá, Coreia, Japão, Austrália, Nova Zelândia, Chile, México, Rússia e China), que representam 90% das florestas boreais e 60% das florestas temperadas, também se reuniram para definir critérios e indicadores de um manejo sustentável. Assim, o processo de Helsinque continua. No ano de 1998, houve uma conferência em Lisboa e, no ano de 2003, em Viena.

Concluindo, pode-se constatar que os processos políticos, em nível internacional, afetaram a construção da União Europeia e a forçaram a tomar uma posição. Posicionando-se, ela participou ativamente em processos transnacionais que tentam formar e definir as relações entre sociedades e florestas, ou seja, a política florestal. Isso teve uma ressonância na Europa, onde se buscou adaptar os objetivos estipulados, especialmente no Rio, para as condições europeias. Assim, as questões ligadas ao uso das florestas tendem a ser contextualizadas diferentemente: a plataforma de vários processos e discussões é a Europa, e as florestas estão localizadas dentro de um discurso de proteção do meio ambiente. Os processos de tomada das decisões já não são restritos a pequenos grupos de Engenheiros Florestais e proprietários, mas sim contestados em um contexto transnacional. Os dois estudos de casos seguintes apontam também nesta direção.

DOIS CASOS DA POLÍTICA FLORESTAL EUROPEIA

A rede de monitoramento das condições das florestas na Europa⁶

O problema da sanidade e das condições das florestas na Alemanha e em outros países da Europa começou a preocupar a população, as ONGs, Engenheiros Florestais e os políticos a partir de 1970. No ano de 1986, a União Europeia criou um programa (Diretiva (CEE) No. 3528/86), que tinha como objetivo a proteção das florestas, melhorando a qualidade do ar na Europa. Para poder avaliar os efeitos das políticas ambientais com respeito às florestas, os países concordaram em instalar um sistema de monitoramento. Este sistema de monitoramento estabeleceu-se em dois níveis. O primeiro existe desde o ano de 1986 e, com ele, foram instalados 5.700 espaços permanentes de observação de uma rede de 16x16 km em 30 países europeus. Através

⁶ Veja: European Commission (2000).

desta rede, controlam-se quase 130.000 árvores continuamente, enfocando especialmente a situação de suas copas. O segundo nível (que abrange aproximadamente 860 espaços permanentes) começou a operar no ano de 1994 e, nele, integraram-se ao monitoramento os solos, o incremento das árvores, as imissões, ou seja as infiltrações, que afetam os espaços permanentes, e outros parâmetros mais.

Na Europa, segundo as informações deste programa, só 36,3 % das árvores estão saudáveis, ou seja, sem perda nenhuma de folhas, 41 % das árvores têm certas perdas preocupantes, 20% são consideradas danificadas⁷. Obviamente, as condições das florestas na Europa estão ruins e, aparentemente, cada vez piores. Há que lembrar, no entanto, que a situação não é igualmente preocupante em cada um dos países ou regiões. As emissões de anidrido sulfuroso diminuíram muito nos últimos dez anos, porém, em relação à emissão do nitrogênio, que afeta os solos, a situação é preocupante. Com o desenvolvimento deste projeto já se criaram muitos programas para a redução de emissões, mas ainda não se encontrou uma solução satisfatória.

Programas de primeiro reflorestamento

Entende-se aqui por 'primeiro reflorestamento' o desenvolvimento de atividades florestais em espaços que, por mais de várias décadas, em geral 50 anos, não estiveram ocupados por florestas⁸. A sobreprodução é um problema grave há muitos anos para a política agrícola comum da União Européia. Uma das estratégias para controlar isso é promover um programa de reflorestamento dos espaços. A União fortalece o reflorestamento com dinheiro. A participação financeira depende da situação econômica do país e chega a um nível entre 50% e 70% das ajudas. Existem três diferentes tipos de ajudas:

- ajudas destinadas a cobrir os custos da arborização das terras agrícolas, que são pagas só uma vez;
- ajudas à preservação das plantações, por até 5 anos;
- prêmios anuais destinados a compensar as perdas de rendimentos decorrentes da arborização por até 20 anos

Todas as ajudas e prêmios dependem de vários outros parâmetros como mostra a Tabela 2. Porém, nota-se que existem grandes incentivos para o reflorestamento. As ajudas não são créditos nem prejudicam a posse da madeira produzida, o que distingue, por exemplo, este sistema das parcerias entre as empresas de celulose e os camponeses praticados no Brasil⁹. Fala-se sobre a possibilidade de reflorestar uma superfície entre 10 e 44 milhões de hectares na Europa dentro deste programa. Como mostra a Tabela 2, a União Européia promove especialmente florestas mistas, devido ao objetivo de criar florestas semi-naturais e também devido aos custos mais elevados da silvicultura com respeito a estas florestas.

TABELA 2: Subsídios para o primeiro reflorestamento (Euro por hectare)¹⁰.

TABLE 2: Subsidies for primary reforestation measures (in Euro per hectare).

"Reflorestamento"		Cuidados / Manutenção		Superfície	
Pago uma vez		Pago nos primeiros 5 anos (em total)		Pago por até 20 anos	
Eucalipto	2.400				
Coníferas	3.600	Coníferas	1.100	Camponês	720
Florestas latifoliadas ou mistas	4.800	Florestas latifoliadas ou mistas	2.100	Não- Camponês	180

Estes estímulos para o primeiro reflorestamento, no entanto, não tiveram muita ressonância em todos os países. Entre 1993 e 1997, foram reflorestados cerca de 500.000 hectares, e 80 por cento deste espaço encontra-se na Espanha (aproximadamente 230.000ha), na Grã-Bretanha (cerca de 60.000ha), na Irlanda (cerca de 60.000ha) e em Portugal (cerca de 50.000ha) (Kommission, 1997).

Estes dois exemplos mostram que, no contexto da Europa e sob a competência da União Européia, vários processos foram iniciados e diferentes estruturas foram criadas, o que têm efeitos tanto para as florestas como para o tratamento ou uso delas.

⁷ Esta classificação demanda uma perda das folhas que passa de 25%.

⁸ Pois é natural e indiscutível que cada colheita da madeira ou corte leve a um reflorestamento da área aproveitada.

⁹ Provavelmente, é interessante mencionar que, na Alemanha, a colheita de uma plantação não é possível antes de 50 anos ou mais, dependendo das espécies plantadas.

¹⁰ Fonte: Regulamento (CEE) n° 2080/92, modificado pelo Regulamento (EC) n° 23/96.

CONCLUSÃO

Tomando as políticas florestais na, ou da Europa como ponto de partida, a intenção deste artigo foi de esboçar em uma visão geral, alguns aspectos da política florestal europeia e refletir sobre conceitos da política florestal. Além disso, o artigo foi motivado pelo interesse de chamar a atenção à dimensão sócio-política dentro da ciência florestal.

O artigo indica que estão ocorrendo mudanças na percepção das florestas na Europa. Existem pelo menos duas tendências gerais importantes. Por um lado, as florestas são deslocadas de um referencial de busca de produtividade, no qual a maximização da renda dos solos era o objetivo-chave. Aí, a produção de madeira competia com a agricultura em desvantagens competitivas o que, a longo prazo, diminuiu a superfície de florestas na Europa. Hoje, as rendas alcançadas em outros setores econômicos são distribuídas 'sobre a terra'. Neste sentido, as florestas servem para economizar parte dos subsídios que a União Europeia gasta na agricultura. A outra tendência geral está ligada à ecologia e à proteção ambiental, visando-se minimizar os riscos. A conservação e maximização da biodiversidade são alvos derivados, pois a biodiversidade é vista como fator estabilizante para alcançar um equilíbrio ambiental. Ambas as tendências gerais indicam uma mesma direção. A produção de madeira e, melhor dizendo, a maximização da sua produtividade contínua tende a perder peso em relação à proteção das paisagens, dos solos, do ar, da água e da biodiversidade.

Estas tendências são associadas a outros processos, os quais são freqüentemente simbolizados por conceitos como a 'globalização' e o 'desenvolvimento sustentável', promulgados pela CNUAD no ano de 1992. No Rio, governos e representantes da sociedade civil discutiram, definiram novos padrões e tomaram decisões com respeito às relações entre sociedades e suas florestas e entre os países do norte e do sul, o que teve efeitos concretos e obrigatórios em diversos países, reforçando a noção de que, hoje em dia, as relações entre sociedades e selvas são plasmadas em fóruns transnacionais. Estes processos forçaram a União Europeia a tomar uma posição. Sendo assim, a representação no exterior teve um 'eco' nos processos e estruturas dentro da União Europeia.

Isso não assegura, entretanto, que a nova situação é ou será menos contestável ou mais justa. A discussão em nível internacional, sobre a definição de critérios e indicadores de um manejo florestal sustentável, por exemplo, mostra vantagens e desvantagens. A standardização dos padrões do manejo -como indicam os regimes de certificação - abala as relações entre pequenos produtores e florestas na Alemanha. Na Floresta Negra, por exemplo, onde a relação entre florestas e sociedade tem sido sustentável por séculos, os camponeses que possuem e manejam florestas têm agora dificuldades de vender seus produtos em mercados essenciais porque sua madeira não é certificada. Eles opõem-se à certificação porque lhes parece absurda e porque ela é um processo caro para donos de pequenas e médias propriedades¹¹. Tudo isso ameaça estruturas que mostravam no passado bons resultados ao longo prazo.

Em síntese, o artigo se refere a um debate atual sobre a política florestal na Europa e sobre novos fenômenos no mundo social e natural. Dentro deste debate, encontram-se duas posições. Uma nega a existência de uma política florestal europeia, enquanto a outra a reconhece. A primeira posição está fundada em conceitos da política florestal tradicional que não são capazes de descrever e explicar convincentemente os fenômenos que se observam com relação aos problemas do manejo e assegurar a manutenção das condições das florestas. Por outro lado, foi argumentado que mudanças no meio social vêm afetando a percepção e interpretação de certos fenômenos, como também os processos políticos em si. Neste sentido, o artigo aproxima-se da hipótese de pluralismo de Høgl (1999). Ele defende que as redes de política integraram mais agentes nos processos políticos. Porém, argumenta-se aqui que isso não é só uma questão de mudanças na quantidade de participantes, mas sim (1) uma transnacionalização com respeito aos agentes participantes, (2) uma globalização com respeito à 'moldura' utilizada para interpretar os problemas e buscar soluções e (3) uma 'ambientalização' no sentido de que cresce a importância dada às florestas, como estratégia para evitar riscos e, conseqüentemente, cuidar da biodiversidade. No novo contexto, a produção de madeira e sua regulamentação já não têm a prioridade. O deslocamento da percepção sobre as florestas e a função delas, segundo a argumentação aqui desenvolvida, não permite outra conclusão senão a de que a política florestal europeia não é só um fato, mas está ganhando cada vez mais peso.

¹¹ A maioria dos camponeses que possuem floresta entra nesta categoria.

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer à FAPERGS, que possibilitou a realização deste trabalho através de uma bolsa ligada ao convênio Baden-Württemberg, que promove as relações científicas entre o Estado do Rio Grande do Sul e o Estado de Baden-Württemberg (Alemanha). Quero também agradecer a todas as pessoas que me ajudaram na revisão da redação deste artigo e, especialmente, ao professor Paulo Renato Schneider.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CUBBAGE, F. W.; O'LAUGHLIN, J.; BULLOCK III, C. S. **Forest resource policy**. New York: John Wiley & Sons, 1993.
- EUROPEAN COMMISSION. 200 report on the forest condition in Europe (IP/00/1138) Brussels, 10. October 2000. Disponível em (http://europe.eu.int/comm/agriculture/fore/conrep/2000/exec_en.pdf) Acesso em: outubro de 2003.
- GLÜCK, P. "Das Wertesystem der Forstleute." **Centralblatt für das gesamte Forstwesen**, v. 104, n.1, p. 44-51, 1987.
- HAJER, M. A.; WAGENAAR, H. **Introduction**. In: *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*. Hajer, M. A.; Wagenaar, H. (eds.). Cambridge: Cambridge Univ. Press, p. 1-30, 2003.
- HEY, C. **Umweltpolitik in Europa: Fehler, Risiken, Chancen**; ein Greenpeace-Buch. München: C.H. Beck Verlag, 1994.
- HOGL, K. "**Europäisierung**" der Forstpolitik? Thesen zu Auswirkungen auf das Akteursgefüge am Beispiel Österreichs. Vortrag zum IUFRO-Europa-Forum. Edenkoben, Forstverwaltung, 1999.
- JACHTENFUCHS, M.; HUBER, M. **Institutional learning in the European Community: The response to the greenhouse effect**. In: *European integration and environmental policy*. Liefferink, J. D.; Lowe, P.; Mol, A. P. J. (eds.). London / New York: Belhaven Press, p. 36-58, 1993.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT. **Bericht der Kommission an der Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Verordnung (EWG) 2080/92 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Beihilferegelung für die Aufforstungsmaßnahmen in der Landwirtschaft**. Brüssel, 1997.
- KRISHNASWAMY, A.; HANSON, A. (eds.). **Our forest - Our future**. Summary Report. World Commission on Forests and Sustainable Development. Winnipeg, 1999.
- MAZEY, S.; RICHARDSON, J. **Environmental groups and the EC: Challenges and the opportunities**. In: *Environmental policy in the European Union. Actors, institutions and processes*. Jordan, A. (ed.). London: Earthscan Publication Ltd., p. 141-156, 2002.
- SABATIER, P.; LOOMIS, J.; MCCARTHY, C. "Policy attitudes and decision within the Forest Service." **Journal of Forestry** (January), p. 42-46, 1996.
- SABATIER, P. A.; LOOMIS, J.; MCCARTHY, C. "Hierarchical controls, professional norms, local constituencies, and budget maximization: An analysis of US Forest Service planning decision." **American Journal of Political Science**, v. 39, n.1, p. 204-242, 1995.
- SANTOS, A. J. DOS "Contribuição para a formulação da política florestal brasileira." **Floresta**. v. 23, n. 1/2, p. 63-73, 1995.
- SODER, J. **A União Européia. História - organização - funcionamento**. São Leopoldo: Ed. Unisonos, 1995.
- WORRELL, A. C. **Principles of forest policy**. New York: McGraw-Hill, 1970.