

## **II SEMINÁRIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

GT: Relações Internacionais

**Reforma Florestal na China: A busca pelo benefício ambiental e econômico**

OUTUBRO, 2018

CURITIBA/PR

# Reforma Florestal na China: A busca pelo benefício ambiental e econômico

Bruna Leal Barcellos<sup>1</sup>

## Resumo

A adesão chinesa ao mercado internacional trouxe mais do que somente mudanças na organização do trabalho e na produção industrial. A demanda comercial se tornou também uma demanda ambiental gerando impactos diretos no ecossistema chinês. As florestas chinesas foram uma das afetadas pela nova dinâmica comercial, e a criação de políticas públicas voltadas para esse setor representa a importância do tema na agenda governamental da China. Para explorar o tema o presente artigo irá analisar quais as principais medidas em relação à proteção das florestas chinesas foram buscando demonstrando não somente o aspecto ambiental de tais políticas, mas também de desenvolvimento econômico. Partindo de uma análise sobre o histórico econômico da China, o artigo caminhará para uma análise da agenda ambiental internacional. Para contribuir com a base teórica em políticas públicas o artigo também irá abordar a questão de atores sociais, centralizando a discussão nos grupos de pressão para correlacioná-las à demanda de políticas ambientais. O artigo então passará a analisar as políticas chinesas para a preservação de suas florestas, tendo foco principal no programa de reformas florestais introduzidas pelo governo a fim de identificar como tal programa exerce um papel de proteção ambiental e desenvolvimento econômico.

**Palavras-chave:** meio ambiente; políticas públicas; agenda ambiental; desenvolvimento econômico.

## 1 Introdução

A partir das reformas econômicas de 1978 a China passou a enfrentar não somente um crescimento econômico, mas também o crescimento da demanda de diversos produtos ou matérias-primas já não tão abundantes. Uma crise ambiental se instalou no território chinês, atingindo a água, ar, solo entre outros recursos naturais ocasionando perdas em relação à saúde, questões sociais e economia. O mercado de madeira foi um dos atingidos pelo avanço

---

<sup>1</sup> Mestranda em Políticas Públicas pela UFPR. [Bl-barcellos@hotmail.com](mailto:Bl-barcellos@hotmail.com). "O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001" "This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001"

da demanda, assim como um dos mais desgastados em termos ambientais. O crescimento populacional enfrentado durante o período fez crescer o número de fazendas em território de floresta, desgastando o solo e contribuindo para a desertificação de florestas (ZHIYONG, 2004, p. 1).

Tal degradação das florestas criou um problema para o mercado chinês que tem na exportação de produtos de madeira uma considerável parte de seu balanço econômico já que a China se tornou o maior exportador de mobília do mundo. Em 2006 as trocas comerciais de produtos com madeira chegava à mais de 47 bilhões de dólares, sendo que em exportações o valor era de 27, 68 bilhões de dólares (WANG et al, 2007, p. 1556). Grande parte da deterioração ambiental na china se da devido ao foco governamental em promover o crescimento do PIB sem considerar suas implicações para o meio ambiente. Liu e Diamond (2008, p. 38) argumenta que o modelo chinês de crescimento foi baseado em um uso ineficiente de recursos e altos níveis de poluição. Para os autores, muitas vezes o caminho da poluição ambiental é visto como uma contribuição para o crescimento do PIB, quando a realidade deveria ser ao contrário. Segundo Liu e Diamond, somente quando os Estados começarem a pesar o meio ambiente da mesma forma que pesam a economia é que a degradação poderá ter um fim.

Sendo assim, vê-se a tomada de decisão por parte do governo em relação ao meio ambiente como o reconhecimento de que o tema tem considerável importância e deve ser considerado. Com o intuito de contribuir para a discussão sobre políticas públicas para o meio ambiente, esse presente artigo irá focar nas políticas de reforma florestal chinesa. No documento das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (2011, p. 3) é argumentado que a tomada de decisão estatal em relação às reformas florestais normalmente estão ligadas a: 1) uma revisão das políticas nacionais considerando a globalização e as mudanças nas dinâmicas de relação entre estado e mercado; 2) aumento populacional que exerce maior demanda sobre produtos de madeira, assim como, por terra para o uso que não esta relacionado com a floresta em si; 3) crescimento do poder e influência de stakeholders como pequenos grupos internos que buscam seus direitos sobre os recursos. Não obstante, as reformas florestais também podem ser vistas como parte de conflitos de poder existentes internamente nos Estados, onde os stakeholders tem um papel fundamental ao atuar junto ao governo a fim de garantir seus interesses.

As complexidades políticas sobre as reformas florestais não serão abordadas nesse artigo tendo em vista a necessidade de uma visão diferenciada sobre o tema. No lugar de tal debate, o artigo se articulará o intuito de contribuir ao debate sobre reformas florestais e como

o exemplo chinês pode, ou não, ser considerado uma alternativa para outros Estados que passam pela mesma situação. As políticas aqui analisadas serão lidas como um exercício em respeito ao tema, contribuindo ao debate e bibliografia sobre as reformas florestais no cenário global onde a questão ambiental se mostra cada vez mais relevante.

## **2 Atores e agenda internacional**

Dentro da área de debate sobre políticas públicas existe o conceito sobre atores. Esses atores podem ter carácter social, político e até mesmo econômicos. A definição sobre o que são de fato os atores, ou seja, de como identificar se um grupo, um indivíduo ou organização é um ator, é bastante variada. Dente (2014) usa a definição ligada à ação. Para ele, ator é aquele que age, que toma uma decisão. O problema da definição de Dente está no debate existente sobre a importância da inação de governantes nas políticas públicas. Dye define as políticas públicas como “tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer”. Secchi encara essa concepção como fazendo parte da ideia de que o ato de ignorar um problema, ou simplesmente reconhecê-lo, mas não decidir agir, como também sendo um representante dos interesses dos governantes (SECCHI, 2012, p. 5). Logo, o ator não necessariamente seria aquele que age, podendo também ser o que fica na inércia.

Esses atores muitas vezes podem ser identificados como grupos de interesse. A definição de grupos de interesse é tão vasta quanto a definição de atores disponíveis na literatura. Toledo (1985) define esses grupos como organizações ou entidades que tentam exercer certa influência sobre o processo de decisão com o intuito de alcançar determinado objetivo. Independente da definição que se escolha utilizar na leitura sobre esses grupos, a interpretação básica se dá de que esses grupos acabam por emergir como uma forma de fortalecer uma ideia, um interesse, um objetivo. Compreendendo a importância desses grupos e tendo uma ideia básica de como se dá sua organização, é importante também compreender o que difere um grupo de interesse de um grupo de pressão. O grupo de interesse tende a ser um grupo em inércia, não necessariamente com um plano tático ou ação efetiva junto a um estado em busca de um interesse. A passagem desse momento “passivo” para uma posição mais “ativa” é que caracteriza um grupo de pressão. (ARAGÃO, 1996, p. 150).

Deve-se salientar também que esses grupos nem sempre serão do âmbito doméstico de um Estado, podendo fazer parte da categoria de atores internacionais, como organizações, por exemplo, e nem sempre serão governamentais, podendo ser atores sociais, ou até da mídia. Atores não governamentais tendem a ter maior volatilidade em seu comportamento pois,

dependem dos recursos disponíveis, e também de seu próprio interesse em determinado tema (Koppenjan, Klijn, 2004). Não obstante, os grupos podem exercer influência nas decisões políticas. Segundo Truman (1995) essa influência pode emergir devido a sua posição estratégica, seu status; podem ser fruto da coesão interna do grupo; e ter relação com fatores particulares de instituições governamentais.

As mudanças na organização dos atores tem uma influência nas mudanças ocorridas na agenda internacional no decorrer dos anos. Sato (2000) aborda que mudança é algo recorrente na agenda, e que não somente as alterações sobre os atores envolvidos na dinâmica internacional, mas também seus próprios interesses além de mudanças econômicas e sociais produzem um efeito de contínua transformação na agenda internacional (SATO, 2000, p. 1). Essa constante mudança na agenda internacional ocasiona em uma mudança nos temas principais de debates entre estados, assim como a criação de novos acordos bilaterais e multilaterais que busquem abranger a problemática em foco e proporcionar soluções ou medidas paliativas necessárias.

Queiroz (2005) aponta que a agenda internacional passou a ter sua lente voltada para o meio ambiente na década de 1970, o que ele caracteriza como “revolução ambiental”, que viria a ser fortalecida na década seguinte. Segundo o autor, nesse período a pressão sobre a responsabilidade ambiental se tornou ainda maior, e a discussão sobre o tema passou a ser interligada com a discussão em relação ao comércio global (QUEIROZ, 2005, p. 1). Parte da importância da década de 1970 para o debate sobre o meio ambiente pode ser relacionado a Conferência de Estocolmo, que já apresentava a preocupação sobre o meio ambiente como algo que deve estar ao mesmo nível da preocupação sobre o comércio, conforme é possível observar na declaração construída a partir da Conferência de 1972: A proteção e melhoria do ambiente humano é uma questão importante que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico em todo o mundo; é o desejo urgente dos povos de todo o mundo e o dever de todos os governos. (...).<sup>2</sup> (NAÇÕES UNIDAS, 1972, p. 3, tradução própria)

Queiroz (2005) e Amaral (1995) ao debater sobre a relevância da temática ambiental para a agenda internacional citam o GATT como sendo também um importante ponto de partida para esse debate. Amaral aborda a relevância do GATT para a realidade em que estaria inserido no ano de sua criação (1947), para o autor, esse era um período de expansão

---

<sup>2</sup> The protection and improvement of the human environment is a major issue which affects the well-being of peoples and economic development throughout the world; it is the urgent desire of the peoples of the whole world and the duty of all Governments. (...) A point has been reached in history when we must shape our actions throughout the world with a more prudent care for their environment consequences.

da produção que necessitava de regras para auxiliar esse novo e dinâmico momento. Queiroz, intercalando a esse debate, cita o GATT, assim como a Organização Mundial do Comércio (OMC), como importantes centros de debate não somente do comércio, mas de desenvolvimento sustentável. Essa afirmativa pode ser sustentada pela criação do Comitê de Comércio e Meio Ambiente (CCMA) durante a Rodada do Uruguai (AMARAL, 1995, p. 1).

Para Freire (2005) a introdução de cláusulas ambientais em pautas da OMC e a criação do CCMA são símbolos da aproximação entre a agenda ambiental e econômica a partir da década de 1970. Esse fenômeno de aproximação entre ambas estaria correlacionado com o fim da guerra fria que trouxe para a arena de debate novos temas e novas discussões sobre segurança, e até mesmo a aproximação regional entre países. Um outro ponto levantado pela autora como também exercendo um papel que merece destaque foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO 92).

A ECO 92 teve como tema central o debate sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável, reunindo 172 governos e mais de 2 mil representantes de Organizações não-governamentais. Como fruto dessa conferência foram estabelecidos: a Agenda 21, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Declaração de Princípios Florestais, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (NAÇÕES UNIDAS, 1997, p. 1). Essa nova série de acordos e o enfoque de OIs e ONGs nas questões ambientais representa uma dinâmica da democracia participativa que passou a estar cada vez mais presente no cenário pós-guerra fria. Amaral (1995) aponta que a nova dinâmica internacional fortalecida por essas organizações não governamentais e apoiadas sobre esse novo modelo de participação envolveram os governos nessa nova temática ambiental. Para o autor, a partir da agenda ambiental os governos puderam estabelecer novas sanções em relação ao tema, podendo exercer restrições e/ou recursos financeiros. Foi possível também a aplicação de regras para todos os envolvidos em tais acordos, o que poderia ser proveitoso para os governos, e por fim, porque temas de caráter global só podem ser tratados mediante à cooperação internacional (AMARAL, 1995, p. 3).

Trata-se então não somente do surgimento de uma nova dinâmica de debates internacionais, mas também de negociações comerciais, de criação de alianças, de relações multilaterais e do fortalecimento sobre a importância das OIs como arena de debate para temas de interesse comum. E essa nova dinâmica deu espaço para a criação de acordos e organizações que tem o intuito de alimentar o debate e o investimento para o tema de meio ambiente. Uma das importantes iniciativas é o Fundo Mundial para o Meio Ambiente

primeiramente introduzido na década de 1990 e que permanece até hoje investindo em projetos ambientais a partir da doação de diversas ONGs e países como a China (FUNDO MUNDIAL PARA O MEIO AMBIENTE, 2018, p. 1).

Existem diversos outros fundos de investimento, assim como organizações e tratados que abordam a questão ambiental e fortalecem a importância da temática para a agenda dos estados. Não obstante, o intuito do presente capítulo é o de demonstrar que a entrada da problemática sobre meio ambiente na agenda internacional tem uma trajetória notável e ainda engloba uma importante área de discussão sobre a relação entre comércio e sustentabilidade. A importância de tal discussão em campo internacional é observada ao notar que tal objeto passa a fazer parte da agenda nacional de um país. Um exemplo é a criação de uma “Agenda 21” pelo próprio governo chinês em 1994, dois anos após a Rio 21 organizada pelas Nações Unidas (DELANG, YUAN, 2015, p. 20), ou até mesmo a junção entre a Administração Florestal do Estado e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura na implementação do Projeto de Reforma da posse da Floresta.

#### **4 Políticas Públicas para as florestas chinesas**

O debate sobre meio ambiente na China demonstra tendência em apontar as reformas econômicas de 1978 como um importante marco histórico em relação ao tema. A importância desse período tem relação com o crescimento econômico vivenciado, provocando um impacto sobre a demanda doméstica, elevando o consumo interno de produtos como a madeira, elevando a escassez e degradação ambiental (ZHIYONG, 2004, p. 2)

Delang e Yuan (2015) complementam o debate ao citar dados que demonstram a diminuição das florestas chinesas a partir de 1950. Segundo o autor, na década de 1990 a cobertura florestal chinesa chegou a 10%, cobrindo somente 4,1% da massa terrestre na década seguinte, longe de ser o suficiente para a demanda doméstica. (DELANG, YUAN, 2015, p. 19). Wang *et al* (2007) aponta que o avanço da demanda por madeira a partir da ascensão de uma nova classe média provinda da reforma de 1978, somada as pressões exercidas pelos grupos ambientais fortaleceu a necessidade de reformas por parte do governo chinês. (WANG *et al*, 2007, p. 1556).

Políticas foram implementadas com o intuito da melhora na situação ambiental na China. Algumas políticas que merecem destaque são os programas que fazem parte do pacote de “seis principais programas florestais” do governo chinês. Estão inclusos: o programa de proteção as florestas naturais, o programa de conversão de terras cultivadas em florestas,

programa de controle de áreas específicas, o programa de desenvolvimento de abrigos, ou “a grande muralha verde”, programas de conservação da vida selvagem e das reservas naturais e por fim, o programa de desenvolvimento de florestas de base industrial em regiões chaves com foco no rápido crescimento e plantação de árvores (WANG *et al*, 2007, p. 1556).

Esses programas tem previsão de duração de 10 à 15 anos, cobrindo 97% dos condados chineses tendo o objetivo de proteger as florestas naturais, vida selvagem e as florestas naturais como forma de prevenção da erosão do solo e desaparecimento das florestas. Segundo o próprio governo chinês, o avanço populacional e o crescimento econômico ainda apresentam obstáculos devido ao aumento na demanda por madeira, dificultando na eficácia total dos programas que fazem parte dos “seis principais programas florestais” (PEOPLE’S DAILY, 2002, p. 1).

Um outro programa que deve ser mencionado é o “Green for Grain”, implementado em 1999 com um financiamento de 151,36 bilhões de yuan e tendo como foco de ação as regiões com erosão do solo. O Green for Grain é conhecido como um dos maiores projetos de conservação no mundo, visando transformar mais de 13 mil hectares de cultivo em 6 milhões com cerca de 25 graus de declive (UCHIDA, XU, ROZELLE, 2003, p. 1). O programa se mostrou válido não somente para a restauração de florestas em regiões degradadas, mas também por auxiliar na elevação da renda familiar dos moradores das regiões influenciadas pelo programa. O benefício financeiro das famílias é devido ao pagamento do governo aqueles que substituírem o cultivo pela plantação de florestas (LIU, WU, 2010, p. 11). Liu e Wu (2010) demonstram que a renda adquirida pelo subsídio governamental superou o lucro conseguido com o cultivo habitual.

#### **4.1 Reformas florestais**

Desde a década de 1950, mais especificamente após a reforma de 1949, a posse de terras florestais chinesas é dividida entre estatal e coletiva (vilas), o que também ocorre com terras de plantação agrícola. As terras estatais estão centralizadas nas regiões nordeste e sudoeste, com mais áreas de florestas naturais, enquanto que as regiões sudeste e centro-sul são de controle coletivo, sendo essas regiões rurais. A região sul e norte não se diferem somente em relação à posse de terras, mas também de características ambientais. Enquanto a região sul tem maior cobertura florestal, sendo mais montanhosa, a região norte é mais achatada, obtendo terra arável e maior densidade populacional (ZHANG, UUSIVUORI, KUULUVAINEN, 2000, p. 29).

É estabelecido que a partir de 1950, e o surgimento da Nova China, o Partido Comunista Chinês passou a dispensar maior atenção para os assuntos referentes a situação florestal em território chinês. O estabelecimento de diferentes órgãos a partir desse ano comprovam a preocupação estatal com o tema, conforme é possível visualizar na tabela abaixo apresentada por Lei (2008, p. 2).

**Tabela 1:** Reformas nas organizações florestais estatais.

1949	O Ministério de Florestas e Recuperação de Terras
1951	O Ministério das Florestas
1956	Bifurcação no Ministério Florestal e Ministério da Indústria Florestal
1958	Combinado com o Ministério da Agricultura
1970	Incorporado dentro do Ministério da Agricultura como um departamento
1979	Ministério da silvicultura
1982	Ministério da silvicultura
1988	Ministério da silvicultura
1998	Administração Florestal Estatal

Fonte: Tabela elaborada com base nos dados apresentados por Lei (2008).

Além da criação de diversos órgãos ambientais, entre 1950 e 1956 o Estado também confiscou as terras sob o comando de senhores da terra e as distribuiu entre os fazendeiros rurais, estabelecendo um montante para ser de posse estatal. Durante esse período as terras foram transferidas de donos individuais para coletivos, e anos depois, para comunas. Após a morte de Mao em 1976 os fazendeiros passaram a tomar iniciativas em relação às terras que não chegava ao conhecimento do governo. Na década seguinte o governo tomou conhecimento das mudanças anteriormente exercidas, concordando com as mesmas e as formalizando (ZHANG, UUSIVUORI, KUULUVAINEN, 2000, p. 30).

Na década de 1980, dois anos após a implementação das reformas econômicas pelo PCCh, o estado era responsável por 20% do total de terras florestais, que apesar de ser uma pequena porcentagem, correspondia as regiões de melhor qualidade em reservas de madeira, totalizando 39% da área de madeira, 42% do volume em madeira chinesa e 46% da produção nacional de madeira do setor privado (ROZELLE, HUANG, BENZIGER, 2003, p. 6).

Nessa década ocorreu uma tendência na privatização do uso e direitos sobre terras já como início das reformas em relação às posses de florestas na China. Essa onda de privatizações tem relação com a “Resolução sobre Problemas relacionados à Proteção e Desenvolvimento das florestas” estabelecido no ano de 1981, conhecida como política das

“Três resoluções”. Essa resolução tinha o objetivo de transferir a responsabilidade e benefícios para os fazendeiros a partir da: a) maior esclarecimento sobre os direitos sobre a floresta com ênfase em áreas montanhosas; b) delimitação de lotes privados; c) estabelecimento de um sistema de responsabilidade sobre a produção florestal. A partir dessa reforma surgiram duas formas de gerenciamento de florestas, uma delas sendo privada, e a outra, de responsabilidade (XU, JIANG, p. 2).

Em 1984 cerca de 56 milhões de famílias passaram a conduzir (gerenciar) 30 milhões de hectares. Nos dois anos seguintes 69% das florestas coletivas haviam sido delimitadas como montanhas de responsabilidade (privadas) (FAO, 2013, p. 04). No mesmo período as florestas coletivas correspondiam à 89% da área na região de províncias do sul da China, e cerca de 75% do valor da produção florestal (ROZELLE, HUANG, BENZIGER, 2003, p. 06). Em 1986, 70% das florestas coletivas haviam sido transferidas para o gerenciamento de famílias rurais (XU, JIANG, p. 02). Rozelle, Huang e Benziger (2003, p. 18) estabelecem que a posse sobre florestas é algo que de fato importa na China, principalmente ao considerar dados que demonstram que terras gerenciadas pelo estado chinês apresentam um menor número de florestas, principalmente quando comparado com as florestas coletivas. Esse é um dos fatores de auxílio na compreensão do porque essas reformas são realizadas e de o porquê do investimento governamental no assunto. Não somente de bons resultados é feita a reforma de 1986. Xu e Jiang (p. 3) apontam que a liberalização do mercado de madeira somada a reforma florestal previamente feita podem representar a junção responsável pelo desflorestamento que se agravou a partir desse ano.

Em 2003 um pacote de reformas intitulado “aceleração do desenvolvimento florestal” foi divulgado visando a proteção ambiental e aumento no fornecimento de madeira somada a redução da pobreza. Para isso o governo central tinha a ideia de resolver a disparidade entre cidade e campo, ao mesmo que alavancar a produção florestal doméstica através de maiores direitos aos proprietários, para avançar nos direitos e ir em busca das mudanças pretendidas o governo estabeleceu a transferência do gerenciamento das florestas de coletivas para individuais, e estabelecendo um período de 70 anos de direitos sobre terras (JI, XU, 2015, p. 213).

Ji e Xu (2015, p. 211) abordam que as reformas estabelecidas em 2003 tinha o intuito básico de equiparar o setor florestal com o setor de agricultura a partir de medidas de encorajamento de investimento, promoção da produtividade florestal e a possibilidade de que empresas privadas pudessem comprar terras. A fim de ir em busca desse feito diversas províncias passaram a adotar as políticas apresentadas pelo governo, principalmente as

políticas em relação as transferências de terras coletivas, e não mais a ideia de “posse” sobre terras. As transferências de florestas foram de fato oficializadas em 2008 em busca de possibilitar ganhos e avanço no mercado de florestas. Nesse mesmo ano, as reformas estabelecidas pelo governo também tinham como objetivo o aumento na autonomia do proprietário em relação a sua terra.

O ano de 2008 também foi o ano de divulgação das “Diretrizes para promover plenamente a reforma coletiva do sistema de posse da floresta” onde o movimento de reforma de terras coletivas e sua transferência para posse individual continuaram. O governo utilizava como propulsor dessas novas medidas os maus resultados das florestas coletivas. Nessa nova fase as vilas tinham maior poder ao poder decidir arranjos para a posse de terra a partir de voto de todos os membros. As famílias passaram a receber terras que correspondiam ao número de membros da mesma, o que teve resultados não tão esperados já que pequenas parcelas de território que se tornavam posse de pequenas famílias, também tinham um custo mais elevado de manutenção (JI, XU, 2015, p. 214).

Outras políticas estabelecidas no mesmo ano a fim de atrair maior interesse privado nas florestas englobavam: a) redução de taxas e honorários a partir de uma reforma na política de taxaço; b) flexibilização sobre a regulação de colheita possibilitando maior flexibilidade ao fazendeiro em decidir quando e quanto cortar de sua madeira; c) reestruturação do sistema financeiro possibilitando que fazendeiros possam usar sua terra e madeira como auxílio na obtenção de empréstimos relacionados ao investimento de sua terra; d) implementação de centros de transação florestal para facilitar a venda de madeira (LIU, YIN, LI, 2016, p. 93).

A China também fez parte de uma parceria com as Nações Unidas e a Europa para as reformas florestais, implementando em julho de 2009 com fim em 2012. As reformas previstas buscavam maior efetividade na coordenação das florestas coletivas e ultrapassar os obstáculos enfrentados pelas reformas iniciadas já no ano de 2003. Para isso as reformas estabeleciam a necessidade de estender os direitos sobre propriedade para 70 anos; a emissão de um certificado para cada família a fim de verificar o escopo e seus direitos; garantia de mais liberdade de gerenciamento de sua floresta contratada para os agricultores; permissão para que os contratantes pudessem subcontratar, transferir, arrendar ou hipotecar florestas; garantir o direito dos agricultores de se beneficiar de suas florestas (FAO, 2013, p. 5).

No ano de 2011, as reformas sobre as florestas coletivas apresentavam os princípios de que: a) cada família tinha direitos iguais de contrato sobre terras florestais coletivas; b) o balanço entre benefícios e proteção ecológica deve ser mantido entre fazendeiros; c) as preferências dos fazendeiros devem ser respeitadas; d) fazendeiros devem ser informados de

decisões tomadas em relações as reformas, tendo também o direito de participar no processo de tomada de decisão; e) a reforma deve estar de acordo com a lei e com as condições do local; f) uma maioria de dois terços de fazendeiros é necessária para a tomada de decisões a respeito das reformas.

Além da complexidade das reformas em si, Xu e Jiang (2009, p. 9) apontam também para a complexidade existente nos tipos de posse existente. Segundo os autores, a partir de um *survey* realizado existem mais de dez definições diferentes, sendo que as seis principais elencadas pelos autores são:

- 1) Terreno privado: modelo similar ao existente no setor de agricultura onde o fazendeiro tem direitos sobre a terra de forma estável, se assemelhando à posse privada;
- 2) Gestão doméstica individual: território florestal gerenciado por famílias individuais dentro da aldeia. Há a emissão de certificados sobre território florestal e permissão de contratos de períodos entre 30 e 70 anos, caminhando para um formato de sistema de terreno privado.
- 3) Parceria: território florestal gerenciado por um grupo de fazendeiros, sendo esses de 5 a 10 famílias.
- 4) Aglomerado de aldeão: florestas gerenciadas por um aglomerado de famílias que vivem em uma mesma vizinha. Representam hoje a forma mais popular de controle de terras com claras entre si. São também consideradas como de gerenciamento coletivo, mas em menor escala.
- 5) Contrato de gerenciamento externo: território florestal contratado ou utilizado e gerenciado por indivíduos ou organizações externas às vilas.
- 6) Gerenciamento coletivo: território florestal gerenciado pelo conselho administrativo da aldeia.

Um outro modelo de gerenciamento salientado pelos autores e que merece menção nesse artigo é o de reservas ecológicas. Nesse modelo algumas áreas de território florestal não poderiam ser utilizadas para fins comerciais. Uma considerável porcentagem das florestas coletivas são classificadas como áreas de reserva, sendo as vilas mais próximas às estradas centrais e rios as mais afetadas (XU, JIANG, 2009, p. 10). Essa nova divisão em terras de reserva veio de uma resolução de 2008 que estabelecia que todas as florestas deveriam se encaixar em um dos dois modelos: comercial ou ecológica. As terras classificadas como ecológicas receberiam benefícios públicos a fim de compensar pelos “serviços ao ecossistema”. Todas essas políticas ilustrariam um caminho rumo a um gerenciamento de

florestas baseado em uma economia de mercado, ao mesmo que acompanharia um gerenciamento sustentável do ecossistema (LIU, YIN, LI, 2016, p. 93).

#### **4.2 Alguns impactos observados**

As reformas estabelecidas, tanto em setor governamental quanto na parceria com a ONU apresentada, demonstraram contribuir para o avanço na venda de madeira em áreas englobadas pelas reformas. O reflorestamento também apresentou um avanço, chegando a um aumento de quase 10% durante o período de 2000 a 2006. O avanço no reflorestamento é ainda maior em regiões de controle de terra por famílias. Um outro fator conectado à proteção ambiental se dá em relação aos incêndios florestais. No período prévio às reformas implementadas, os incêndios eram frequentes devido à situação ecológica, em geral. Esses eventos foram diminuídos principalmente em regiões que adotaram as reformas previamente.

A renda dos fazendeiros também demonstrou um crescimento durante o período das reformas Xu, White e Lele (2010) apresentam que em províncias onde as políticas de direitos sobre as terras foram implementadas, esse aumento foi ainda mais perceptível. Ainda segundo dados apresentados, regiões onde os direitos estavam nas mãos coletivas e não nas das famílias, a renda apresentou diminuição. Chen e Innes (2013) confirmam as afirmações de White e Lele ao mencionar que as reformas contribuíram para uma redução na pobreza em muitas vilas. Segundo os autores, o acesso a uma educação de qualidade, novos carros e novas casas foram outros benefícios oriundos da nova organização entre as terras, auxiliando na melhora da qualidade de vida.

Não obstante, os autores apresentam em seu estudo que famílias que vivem em áreas ricas em recursos florestais (por exemplo, Tonggu e Yong'an) ainda assim vivem em situação de pobreza. Nesse cenário, haveria a necessidade de uma nova abordagem por parte das políticas governamentais, focando agora em alternativas comerciais que não necessariamente englobariam as trocas comerciais de madeira, mas produtos como bambu sendo plantado e colhido de forma responsável. Para os autores, benefícios econômicos ainda são a melhor forma de engajar os fazendeiros nas novas políticas de reformas florestais (CHEN, INNES, 2013, p. 214). Yin et al (2012) em sua pesquisa adicionam a prerrogativa de que as reformas estabelecidas pelo governo chinês exercem o papel de direcionar o sistema florestal para uma economia de mercado de forma sustentável.

## **5 Conclusão**

O avanço da globalização e o incentivo para que Estados passassem a fortalecer seus laços diplomáticos levaram à criação de uma agenda internacional. Essa agenda tende a ser compartilhada entre os países, servindo de orientação em relação aos problemas compreendidos como importante para todos. Um dos temas que surgiu na agenda e exerceu grandes mudanças em cenário externo e interno dos Estados é a questão do meio ambiente. A discussão sobre o meio ambiente se propagou por todo o globo, chegando até a China, um dos países que mais sofria com a degradação de seu solo e o crescimento por uma demanda que não podia mais ser atendida. Entre diversos problemas ambientais identificados no país, o escolhido para a presente análise se faz em relação às reformas referentes as florestas.

Conforme discorrido no presente artigo, as reformas exercidas pelo governo chinês tem particularidades que representam a situação ambiental e de mercado do país. Desde a redistribuição de terras, até a mudança sobre os direitos das mesmas, a preocupação do governo com não somente a economia provinda das trocas comerciais de madeira, mas também sobre a sociedade se fizeram notáveis. Compreende-se que a extensão do tema permite futuras análises que visariam completar esse primeiro exercício aqui produzido. Não obstante, esse artigo se apresenta como uma contribuição na bibliografia em português sobre o tema, buscando somar ao debate de reformas de terras não somente no que tange a experiência chinesa, mas também de outros Estados.

## Referências

- AMARAL, Sergio S. Meio ambiente na agenda internacional: comércio e financiamento. *Estud. av.* vol.9 no.23 São Paulo Jan./Apr. 1995. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141995000100015&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141995000100015&script=sci_arttext&tlng=pt)> Acesso em: 07 de set. De 2018.
- ARAGÃO, Murillo. A ação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, nº 6/7, 1996. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/39346>> Acesso em: 06 de set. de 2018.
- CHEN, Juan.; INNES, John L. The implications of new forest tenure reforms and forestry property markets for sustainable forest management and forest certification in China. *Journal of Environmental Management*, 129, p. 206-2015, 2013.
- DELANG, C.O., Z. Yuan. *China's Grain for Green Program: A Review of the Largest Ecological Restoration and Rural Development Program in the World*. Heidelberg: Springer, 2014.
- DENTE, Bruno. *Understanding Policy decisions*. Springer, Politecnico di Milano, 2014.
- DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy*. 14<sup>a</sup> ed. Harlow (England): Pearson Education Limited, 2013.
- FREIRE, Ana Helena G. L. NAFTA e meio ambiente: proteger a quem: Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) Disponível em: <[https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/Busca\\_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=7185@1](https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=7185@1)> Acesso em: 07 de set. De 2018.

FUNDO MUNDIAL PARA O MEIO AMBIENTE. Countries (Participants), 2018. Disponível em: <<https://www.thegef.org/partners/countries-participants>> Acesso em: 07 de set. De 2018.

LEI, ZHANG. 2008. Reform of the forest sector in China. em e-inventing forestry agencies Experiences of institutional restructuring in Asia and the Pacific. Food and Agriculture Organization of the United Nations Regional Office for Asia and the Pacific, BANKOK, 2008.

LIU, Can. WU, Bin. Grain for Green programme in China: Policy Making and implementation? China Policy Institute, Briefing Series, ed. 60, 2010.

LIU, Ping.; YIN, Runsheng.; LI, Hua. China's forest tenure reform and institutional change at a crossroads. Forest Policy Economics, 72, p. 92-98, 2016.

NAÇÕES UNIDAS. Report of the United Nations Conference on the Human Environment, 1972. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/aconf48-14r1.pdf>> Acesso em: 07 de set. De 2018.

NAÇÕES UNIDAS. UN Conference on Environment and Development (1992), 1997. Disponível em: <<http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>> Acesso em: 07 de set. De 2018.

Organization of the United Nations, Forest Tenure Reform in China, 2013.

PEOPLE'S DAILY, 2012. Disponível em: <<http://www.china.org.cn/english/government/32617.htm>> Acesso em: 09 de set. De 2018.

QUEIROZ, Fábio A. Meio ambiente e comércio na agenda internacional: a questão ambiental nas negociações da OMC e dos blocos econômicos regionais. Ambient. soc. vol.8 no.2 Campinas July./Dec. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292000000100007&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292000000100007&script=sci_arttext&tlng=pt)> Acesso em: 07 de set. De 2018.

Rozelle, Scott, Huang, Jikun and Benziger, Vince. Forest Exploitation and Protection in Reform China: Assessing the Impact of Policy, Tenure, and Economic Growth, No 225890, Working Papers, University of California, Davis, Department of Agricultural and Resource Economics, 2003.

SATO, Eiiiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. Rev. bras. polít. int. vol.43 no.1 Brasília Jan./June 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292000000100007&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292000000100007&script=sci_arttext&tlng=pt)> Acesso em: 07 de set. De 2018.

TRUMAN, David B. Group Politics and Representative Democracy. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Mattew. Public Policy: the Essential Readings. New Jersey (USA): Prentice Hall, 1995.

UCHIDA, Emi. XU, Jintao. ROZELLE, Scott. Grain for Green Policy in China: Cost-effectiveness and sustainability of a conservation set-aside program. American Agricultural Economics Association Annual Meeting, 2003.

WANG et al. China's Forestry Reforms. Science, vol. 318, ed 5856, pp. 1556-1557, 2007.

XU, Jintao.; JIANG, Xuemei. Collective Forest Tenure Reform in China. The World Bank Conference on Land Governance, 2009.

XU, Jintao.; WHITE, Andy.; LELE, Uma. China's Forest Tenure Reforms: Impacts and implications for choice, conservation, and climate change. The Rights and Resources Initiative, 2010.

YIN, Runsheng.; YAO, Shunbo.; HUO, Xuexi. China's forest tenure reform and institutional change in the new century: What has been implemented and what remains to be pursued? Land Use Policy 30, p. 825-833, 2012.

ZHANG, Yaoqi.; UUSIVUORI, Jussi.; KUULUVAINEN, Jari. Impacts of economic reforms on rural forestry in China. Forest Policy and Economics, p. 27-40, 2000.

ZHIYONG, Li. Policy review on watershed protection and poverty alleviation by the Grain for Green Program in China. Chinese Forestry Science and Technology 3(2): 77-83, 2004.