

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS FLORESTAIS**

**Alexandre Anders Brasil**

**A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO E O MANEJO FLORESTAL  
NA AMAZÔNIA BRASILEIRA**

**BRASÍLIA  
2023**

Alexandre Anders Brasil

A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO E O MANEJO FLORESTAL  
NA AMAZÔNIA BRASILEIRA

Tese de Doutorado apresentada  
ao Programa de Pós-Graduação em  
Ciências Florestais da Universidade de  
Brasília, como requisito parcial à  
obtenção do título de Doutor em  
Ciências Florestais.

Orientador: Humberto Angelo

BRASÍLIA  
2023

Brasil, Alexandre Anders

BB823d A descentralização da gestão e o manejo florestal na Amazônia Brasileira / Alexandre Anders Brasil; orientador Humberto Angelo; co-orientador Eraldo Aparecido Trondoli Matricardi. -- Brasília, 2023.

350 p.

Tese (Doutorado em Ciências Florestais) -- Universidade de Brasília, 2023.

1. Descentralização. 2. Gestão Florestal. 3. Manejo florestal. 4. Amazônia. 5. Pesquisa de opinião. I. Angelo, Humberto, orient. II. Matricardi, Eraldo Aparecido Trondoli, co-orient. III. Título.

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de ensino, estudo ou pesquisa, desde que citada a fonte.

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

## RESUMO

BRASIL, Alexandre Anders. Título: A descentralização da gestão e o manejo florestal na Amazônia Brasileira. Brasília, 2023. Tese (Doutorado em Ciências Florestais), Pós-Graduação em Ciências Florestais, Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

Esta pesquisa trata da descentralização da gestão florestal na Amazônia brasileira, a fim de fundamentar o processo de conciliação entre objetivos e resultados de desenvolvimento (manejo) e proteção florestal, e em especial para instruir a (re)distribuição das atribuições legais entre os entes federativos. A descentralização é tratada e estudada pela Teoria do Federalismo, sendo este um dos temas que está no cerne da democracia. Como metodologia, a descentralização da gestão florestal foi estudada “sob a ótica” dos servidores públicos, ao ser conduzida uma pesquisa de opinião em diversas instituições de gestão florestal na Amazônia. Foram comparadas as diferenças e as congruências interpretativas, entre instituições a) federais e estaduais, de b) de desenvolvimento florestal e proteção ambiental. Foram estudados 4 temas: os 1) fatores de influência no manejo florestal e na gestão pública, a 2), descentralização da gestão florestal, o 3) manejo florestal em florestas públicas e privadas, e a 4) participação pública. O número de instituições estudadas foram 10, sendo três instituições do governo federal e sete instituições dos governos dos estados do AC, AM, MT, PA e RO. A população ajustada compreendeu 403 servidores públicos e chegou a 349 respostas, com alcance de 87% da população. Todas as instituições acreditam que deve haver cooperação mútua na construção da agenda futura, podendo este ser um ponto de abertura e debate para estabelecer as novos parâmetros e definições sobre como a descentralização é cabível e pode ser customizada para cada estados. Por exemplo, a Lei de Gestão de Florestas Públicas (nº 11.284/2006) foi promulgada a mais 17 anos, e mesmo assim a quantidade de áreas sob concessões florestais na Amazônia é muito baixa, e estados como o Acre, Amazonas e Rondônia que possuem florestas estaduais sequer iniciaram as concessões em seus respectivos estados. Parte do problema se dá pois o país carece de liderança ou uma instituição líder para “puxar” a agenda do desenvolvimento florestal, na tentativa de coordenar e superar as lacunas existentes de base legal, organizacional e de recursos. Cita-se a deficiência estatutária do SFB para desenvolver essa missão pois essa não foi criada com o status de uma autarquia, como seus pares federais, o IBAMA e o ICMBio. Assim, os servidores percebem que a instituição não tem autonomia para tomar decisões. Considerando um modelo jurídico de descentralização mais moderno, essa liderança poderia ser concebida como uma Empresa Estatal, a fim de tratar e promover a gestão florestal como um serviço público essencial à manutenção da qualidade ambiental associada à geração de receitas à sociedade brasileira. Esta nova identidade tende a promover uma melhor estruturação do modelo de negócio e da administração pública, dando um caráter mais dinâmico, diferente do modelo convencional instituído no Brasil. Na pesquisa ficou evidenciado que o há uma maior participação pública nas instituições estaduais e de desenvolvimento florestal comparado às instituições federais e de proteção ambiental, bem como há um menor nível de conflito nas instituições de desenvolvimento comparado às de proteção ambiental. Esses resultados validam o entendimento da descentralização, que tende a haver maior efetividade no processo de participação onde há mais proximidade dos atores em especial onde são buscadas a promoção de atividades econômicas, ou seja, nas instituições estaduais e de desenvolvimento. É recorrente a crítica às instituições públicas, pois os espaços e processos para uma efetiva participação pública nunca serão criados ou ampliados por vontade das próprias instituições, pois estas evitam o conflito e procuram afinidade de ideias. Por fim, entende que a metodologia utilizada nesta pesquisa pode ser replicada e usada como instrumento para monitorar a evolução das políticas implementadas pelas instituições, de modo a avaliar se estas veem respondendo aos planejamentos institucionais e como estas têm mudado, em especial quando novos governantes eleitos promovem interferências na gestão institucional. As mudanças e evoluções institucionais certamente podem ser positivas, no entanto se faz necessário a adoção de metodologias para a implementação e de mensuração bem definidas. Adiciona-se, as metas para as instituições e gestores públicos precisam ser claras. Sobretudo, esses instrumentos devem buscar a conciliação de interesses e objetivos, tanto de ordem pública quanto de ordem privada, bem como de cunho desenvolvimentista quanto de proteção ambiental.

Palavras-chave: 1. Descentralização. 2. Gestão Florestal. 3. Manejo florestal. 4. Amazônia. 5. Pesquisa de opinião.

## ABSTRACT

BRASIL, Alexandre Anders. Title: The decentralization of the forest administration and the forest management in the Brazilian Amazon. Brasilia, 2023. Dissertation (Doctoral Program in Forest Sciences), Graduate School in Forest Sciences, Universidade de Brasília, Brasilia, 2023.

This research investigated the factors associated to decentralization of forest administration and management in the Brazilian Amazon, in order to support the process of conciliation between objectives and results between forest development and forest protection, and in particular to instruct the (re)distribution of legal attributions between the federative institutions. Decentralization is treated and studied by the Theory of Federalism, which is one of the themes at the heart of democracy. As a methodology, the decentralization of forest management was studied “from the perspective” of public servants, by conducting an opinion survey in several forest management institutions in the Amazon. Differences and interpretative congruencies were compared between a) federal and state institutions, b) forestry development and environmental protection. 4 themes were studied: 1) influencing factors in forest management and public management, 2) decentralization of forest management, 3) forest management in public and private forests, and 4) public participation. The number of institutions studied was 10, with three institutions from the federal government and seven institutions from the governments of the states of AC, AM, MT, PA and RO. The adjusted population comprised 403 civil servants and reached 349 responses, 87% of the population. All institutions believe that there must be cooperation in the construction of the future agenda, and this can be a point of opening and debate to establish new parameters and definitions on how decentralization is appropriate and can be customized for each state. For example, 17 years after the enactment of the Public Forest Management Law (n° 11,284/2006) the number of areas under forest concessions in the Amazon stills very low, and states such as Acre, Amazonas and Rondônia that have state forests have not even started concessions in their respective states. Part of the problem occurs because the country lacks leadership or a leading institution to “drive” the forestry development agenda, in the attempt of coordinating and overcoming the existing gaps in the legal, organizational and resource bases. The Brazilian Forest Service (SFB) has a statutory deficiency in developing its mission, since it does not have the status of an autarchy, like its federal peers, IBAMA and ICMBio. So, the servants perceive that the agency does not have autonomy in the decision-making processes. Considering a more modern legal model of decentralization, this agency could be conceived as a State-Owned Enterprise (SOE), to treat and promote forest management as an essential public service to maintain environmental quality associated with generating income for Brazilian society. This new identity tends to the agency can promote a better structure to the business plan and its administration, giving it a more dynamic character, compared to the conventional model established in Brazil. The research showed that there is greater participation in State and forestry development institutions compared to Federal and environmental protection institutions, as well as there is a lower level of conflict in the development institutions compared to environmental protection institutions. These results validate the understanding of decentralization, which tends to be more effective in the participation process where there is closer proximity to actors, especially where the promotion of economic activities is sought, that is, in state and development institutions. Criticism of public institutions is recurrent, as spaces and processes for effective public participation will never be created or expanded by own will of the institutions, since those avoid conflict and seek affinity of ideas. Finally, it is understood that the methodology proposed in this research can be replicated and used as an instrument to monitor the evolution of policies implemented by institutions, specially to assess whether they respond to institutional planning and how these have changed, especially when new elected officials promote interference in institutional management. Institutional changes and developments can certainly be positive; however, it is necessary to adopt a well-defined implementation strategy and methods of measurement. Furthermore, the goals for public institutions and managers need to be clear. Above all, these instruments must seek to reconcile interests and objectives, both public and private, as well as developmental and environmental protection. The study brings several recommendations for public management.

Keywords: 1. Decentralization. 2. Forest administration. 3. Forest management. 4. Amazonia. 5. Opinion research.

## DEDICAÇÃO

Para todas as pessoas que se importam com as florestas,  
e para aquelas que ainda estão por descobrir que se importam também.

Para ensinar meu filho Bruno,  
a importância de questionar e investigar,  
organizar o pensamento e teorizar,  
escutar opiniões,  
avaliar, ponderar e criticar,  
sugerir respostas,  
e, principalmente,  
colocar em prática todo esse entendimento.

Para todos os servidores públicos,  
em especial os que trabalham  
com a gestão florestal na Amazônia.  
Minha imensa gratidão.

## CITAÇÕES

A história importa. Importa não somente porque podemos aprender com o passado, mas também porque o presente e o futuro são conectados com o passado, por meio das instituições da sociedade. As escolhas do hoje e do amanhã são moldadas pelo passado. E o passado só pode ser feito compreendido com uma história de evolução institucional. ... A evolução das instituições pode criar um ambiente amistoso para as soluções cooperativas de problemas complexos e assim prover o crescimento econômico. <sup>(a)</sup>

**Douglass C. North**

*Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (1990)

Um documento pode representar um fato, ou pode representar a ocultação de um fato ... a engenharia florestal e a conservação nunca serão compreendidas corretamente a não ser que os profissionais relatem o conhecimento sobre os fatos realmente vivenciados, de modo a explicar o que os documentos realmente significam. <sup>(b)</sup>

**Gifford Pinchot**

*Breaking New Ground* (1947)

Se alguém tem que regradar, e continuar a regradar, este alguém tem que deslocar o senso de realidade. O segredo do autoritarismo está na combinação da crença da infalibilidade institucional com o Poder de aprender com os erros passados. <sup>(c)</sup>

**George Orwell**

*Livro 1984* (1950)

---

Tradução livre do autor, dos textos:

- a. *History matters. It matters not just because we can learn from the past, but because the present and the future are connected to the past by the continuity of society's institutions. Today's and tomorrow's choices are shaped by the past. And the past can only be made intelligible as a story of institutional evolution. ... The evolution of institutions that create an hospitable environment for cooperative solutions to complex exchanges provides for economic growth.*
- b. *A document may represent a fact, or it may represent the concealment of a fact. ... Forestry and Conservation which never will be rightly understood unless the men who had a part in them supply the background of facts actually experienced, which alone can explain what the documents really mean.*
- c. *If one is to rule, and to continue ruling, one must be able to dislocate the sense of reality. For the secret of rulership is to combine a belief in one's own infallibility with a Power to learn from past mistakes.*

## AGRADECIMENTOS

Este é um estudo orgânico, e o ‘sangue pulsante’ deste estudo é dos *servidores públicos* que trabalham com a gestão florestal na Amazônia no dia a dia. Sem a participação deles na pesquisa, os dados aqui apresentados não existiriam e as análises não seriam possíveis de desenvolvimento. Acredito que a alta participação se deu como objetivo de verbalizar as opiniões de cada um deles, as quais quase sempre são oprimidas, não escutadas, e não levadas em consideração. Mas, como um corpo, os servidores públicos podem mudar a direção dos fatos e influenciar os tomadores de decisão. Sobretudo, por via deste estudo espero que a opinião deles possa ser um elemento de transformação, na busca de ações menos enviesadas, com permanência, mais distributiva, e com a possibilidade de ter um papel transformador.

A construção desta história se dá por parte com meus grandes mentores, os quais por uma Graça Divina foram colocados em meu caminho. Iniciando com o professor Humberto Angelo (UnB) que me acolheu e ensinou como a floresta é também uma função econômica (1998). Seguido do professor Ricardo Berger (UFPR) quem me colocou no grande desafio de desenvolver as modelagens do projeto de financiamento da gestão florestal no Acre pelo BID (2001). Ao professor Anadalvo Juazeiro dos Santos (UFPR) que ensinou quem realmente “governa” as florestas são a política e os produtos florestais não madeireiros. Ao Carlos Ovídio - Resende (SEF-AC) e Professor José de Arimatea (UFRRJ) quem me deram a oportunidade a implementar a política florestal prática no AC e a olhar com realismo a questão pública (2003). Ao professor A. Allan Schmid<sup>‡</sup> (MSU) quem delimitou o escopo do trabalho com a frase ‘*na vida fiz o que pude, não o que gostaria*’ e ensinou a entender que pequenas coisas (sementes) também têm grande poder de transformação (2006). Ao professor e amigo João Carlos Garzel (UFPR) além de me ensinar pesquisa qualitativa foi uma grande força (2008). Ao professor e amigo Eraldo Matricardi (PNUD-UnB) que acreditou que minha volta ao Brasil contribuiria com a gestão florestal (2009). Ao professor Carlos Castro (PNUD) os ensinamentos como a cooperação internacional pode “empurrar” a gestão florestal para frente (2009).

Sou grato a todos gestores público, privados, e não governamentais que passaram pela minha vida profissional e com quem tive a grande satisfação de atuar. Seja por opiniões confluentes ou dissidentes, estes contribuíram com a formação do entendimento sobre a gestão florestal no Brasil. Estes estão Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Brasília - sintam-se todos citados.

Sou grato aos ensinamentos dos professores de política florestal: Elieser Volpato (UnB), Larry Lefeers (MSU), Shawn Riley (MSU), Denis Propst (MSU), os quais me trouxeram adicionalidades, ao contribuir com a minha formação e entendimentos sobre a gestão pública florestal.

Sou grato aos grandes amigos, que também são profissionais da área florestal. Pelas longas conversas sobre gestão florestal, estas também formaram as ideias, a concepção e a vivência para instrumentalização deste trabalho. Aos colegas e amigos Maurício Sacramento, Carlos Eduardo Nascimento, Pedro Giovanni Lacowicz, Moacir Araújo, Zenóbio Gama e Silva, Ricardo Marques, Jair do Carmo, Gabriel Naif (Truta), Luis Paulo Pinto<sup>‡</sup> (Conservação Internacional), Lucas Mazzei (EMBRAPA-PA), professor Henrique Chaves (UnB), Pedro Salles (SBEF/AEF-DF). E, ao amigo Sérgio Safe quem me acompanhou no desafio da vida privada na Evergreen Investimentos Florestais (2014). Todos citados são soldados da linha de frente que lutam pela transformação e realização da gestão florestal no Brasil.

Minha formação profissional foi custeada com recursos dos cidadãos brasileiros, por via da CAPES e do CNPq. Meu trabalho reflete a gratidão e tentativa de fazer o Brasil um país mais justo e melhor.

Aos velhos amigos. Vocês certamente são parte de minha força.

Agradeço o suporte familiar. Ao meu grande e incondicional amor ao meu filho Bruno. A Alessandra. À minha mãe, pela constante motivação, minha eterna saudade. Aos meus irmãos. Ao meu pai. Foi Deus quem os me deu, os certos para mim, desejando muitas bênçãos, eu os libero.

Por fim, agradeço a Deus, ao me permitir essa escolha e a continuar a ter vida. Por permitir a conclusão deste trabalho, e a iniciar os próximos desafios. Peço, que estes possam semear mudanças e que cresçam muitas florestas.

<sup>‡</sup> em memória.

# ÍNDICE

RESUMO .....	II
ABSTRACT.....	III
DEDICAÇÃO.....	IV
CITAÇÕES .....	V
AGRADECIMENTOS .....	VI
ÍNDICE.....	VII
LISTA DE TABELAS .....	XI
LISTA DE FIGURAS .....	XIII
ABREVIACÕES .....	XIV
SÍMBOLOS E MEDIDAS .....	XIV
GLOSSÁRIO .....	XV
1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1. OBJETIVOS DO ESTUDO.....	3
2. REVISÃO DE LITERATURA .....	4
2.1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA PESQUISA .....	4
2.1.1. <i>O movimento de descentralização da gestão pública</i> .....	8
2.2. AS TEORIAS UTILIZADAS NA PESQUISA .....	10
2.2.1. <i>A teoria institucional geral</i> .....	10
2.2.2. <i>As teorias de mudança institucional</i> .....	12
2.2.3. <i>Federalismo como uma teoria institucional</i> .....	16
2.2.4. <i>Federalismo aplicado à gestão ambiental e dos recursos naturais</i> .....	20
2.2.5. <i>Estudos sobre medidas de desempenho de serviços públicos</i> .....	22
2.3. A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO FLORESTAL NO MUNDO E NO BRASIL.....	29
2.3.1. <i>Descentralização da gestão florestal no mundo</i> .....	29
2.3.2. <i>Descentralização geral no Brasil</i> .....	31
2.3.3. <i>Descentralização da gestão florestal e ambiental no Brasil</i> .....	35
2.3.3.1. Código Florestal de 1965.....	35
2.3.3.2. A Política Nacional do Meio Ambiente.....	39
2.3.3.3. Constituição Federal de 1988.....	41
2.3.3.4. Lei de Gestão de Florestas Públicas .....	45
2.3.3.5. O Novo Código Florestal de 2012.....	48
2.3.3.6. Considerações sobre a legislação da gestão florestal e descentralização no Brasil .....	49
2.3.4. <i>Descentralização da gestão florestal nos estados (casos selecionados)</i> .....	51
3. METODOLOGIA DE PESQUISA .....	57
3.1. ESCOPO, OBJETO DE ANÁLISE E UNIDADE DE OBSERVAÇÃO .....	57
3.2. ÁREA DE ESTUDO.....	58
3.3. INSTITUIÇÕES SELECIONADAS PARA O ESTUDO .....	59
3.4. MANDATO INSTITUCIONAL DAS INSTITUIÇÕES SELECIONADAS E O ORGANOGRAMA INSTITUCIONAL.....	60
3.5. PERGUNTAS DE PESQUISA ( <i>RESEARCH QUESTIONS</i> ) E TEORIAS TESTADAS .....	68
3.6. A PESQUISA DE CAMPO.....	69
3.6.1. <i>População e amostragem</i> .....	69
3.6.2. <i>A taxa de resposta desejada</i> .....	70
3.6.3. <i>A localização dos servidores públicos</i> .....	71
3.6.4. <i>A carta de consentimento do chefe da instituição e a lista dos servidores</i> .....	71
3.6.5. <i>Acompanhamento das respostas</i> .....	73
3.6.6. <i>Confidencialidade das respostas e protocolo de acompanhamento</i> .....	73
3.7. O INSTRUMENTO DE PESQUISA – QUESTIONÁRIOS.....	75

3.7.1. Definição do conteúdo e desenho do questionário.....	75
3.7.2. Fonte das perguntas.....	77
3.7.3. Pré-teste do questionário.....	78
3.7.4. A pesquisa de “não-resposta”.....	79
3.7.5. Compilação e verificação de dados.....	80
3.7.6. Validação de dados e consistência das respostas.....	80
3.8. ANÁLISE DOS DADOS E DOS RESULTADOS.....	81
3.8.1. Análise comparativa.....	81
3.8.2. Análises desenvolvidas.....	81
3.8.3. Condições para generalização dos resultados para a população.....	83
3.8.4. Estatísticas descritivas.....	83
3.8.5. A estatística analítica.....	84
3.8.5.1. Aplicação do teste qui-quadrado em variáveis nominais e categóricas ordinais.....	85
3.8.5.2. Probabilidade exata vs. assintótica.....	86
3.9. MÉTODOS E ANÁLISES NÃO PARAMÉTRICOS.....	87
3.10. ANÁLISE DO POSICIONAMENTO DA INSTITUIÇÃO (DESENVOLVIMENTO VS. PROTEÇÃO).....	87
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	91
4.1. A PARTICIPAÇÃO NA PESQUISA PRINCIPAL E NA PESQUISA DE NÃO-RESPOSTA.....	91
4.1.1. A participação na pesquisa principal.....	91
4.2.2. Pesquisa de não resposta.....	94
4.2.2.1. Recusa de participação na pesquisa.....	96
4.2.2.2. “Mudou-se”, não trabalham mais para a instituição ou foram transferidos.....	96
4.2.2.3. Servidores “não encontrados”.....	97
4.2.2.4. Servidores inacessíveis (que não puderam ser contatados).....	98
4.2.2.5. Eficiência na resposta baseada no método de entrega do questionário.....	98
a) Método de entrega – Em mãos.....	98
b) Método de entrega – Cartas.....	99
c) Método de entrega – Telefonema.....	99
4.2.3. Causas da não-participação na pesquisa principal.....	100
4.2.3.1. Análise da associada da não-resposta à falta de motivação para com a instituição.....	102
4.2.4. Avaliação das respostas das populações (principal vs. não-resposta).....	103
a) Nível de educação.....	104
b) Profissão de formação.....	105
c) Cargo ocupado na instituição.....	105
d) Tipo de serviços desenvolvidos pelo servidor.....	106
e) Tipo de contrato.....	107
f) Número de anos que trabalha como servidor público.....	108
g) Idade do servidor.....	109
h) Descentralização da gestão florestal.....	110
j) Importância dos critérios ambiental, social e econômico para o manejo florestal.....	112
k) Critérios para o manejo florestal versus idade dos servidores.....	113
4.2.5. Conclusões sobre a análise da pesquisa principal e da pesquisa de não-resposta.....	117
4.2.6. Revisão das taxas de participação na pesquisa.....	118
4.2.6.1 Participação total (original).....	120
4.2.6.2. Participação total (revisada).....	121
4.2.6.3. Considerações sobre a revisão da taxa de participação na pesquisa.....	122
4.3. RESULTADOS GERAIS DA PESQUISA.....	123
4.3.1. O perfil socio demográfico dos servidores públicos nas instituições florestais.....	123
4.3.2.1. Nível de educação formal.....	123
4.3.2.2. Profissão por treinamento formal.....	124

4.3.2.3. Trabalho progressivo.....	126
4.3.2.4. Número de anos como servidor público .....	127
4.3.2.5. Cargo ocupado na instituição .....	128
4.3.2.6. Tipo de trabalho desenvolvido pelo servidor .....	129
4.3.2.7. Tipo de contrato que os servidores são contratados .....	132
4.3.2.8. Idade dos servidores .....	134
4.3.2.9. Idade dos servidores vs. tipo de contrato .....	135
4.4. POSICIONAMENTO DA INSTITUIÇÃO SOBRE A POLÍTICA FLORESTAL, AMBIENTAL E AGROPECUÁRIA.....	136
4.1.1. <i>Posicionamento da política florestal estadual vs. a política florestal federal</i> .....	136
4.1.2. <i>Tratamento do manejo florestal versus a política ambiental</i> .....	139
4.1.3. <i>Tratamento da política agropecuária vs. a política ambiental</i> .....	142
4.1.4. <i>Perguntas de pesquisa – o tratamento das políticas florestal, ambiental e agropecuária</i> .....	145
4.1.5. <i>Síntese dos resultados - percepções e opiniões para implementação de políticas públicas</i> .....	147
4.2. A PROVISÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E FATORES DE INFLUÊNCIA.....	149
4.5.1. <i>Análise do posicionamento da instituição de desenvolvimento e de proteção</i> .....	149
4.5.2. <i>Fatores que influenciam o manejo florestal em terras privadas</i> .....	154
4.5.3. <i>Fatores que influenciam o manejo florestal em terras públicas</i> .....	157
4.5.4. <i>Fatores que influenciam a provisão de serviços públicos pela instituição</i> .....	159
4.5.5. <i>Autonomia institucional na tomada de decisão e implementação da gestão florestal</i> .....	163
4.5.6. <i>Impacto das leis e regulamentações na prestação de serviços pela instituição</i> .....	166
4.5.7. <i>Síntese dos resultados - Fatores de influência na gestão florestal</i> .....	167
4.5.8. <i>Respostas às perguntas de pesquisa e às teorias do federalismo</i> .....	173
4.5.8.1. Respostas às perguntas de pesquisa.....	173
4.5.8.2. Respostas sobre as teorias do federalismo .....	175
4.5.9. <i>Conclusões dos resultados - Fatores de influência na gestão florestal</i> .....	178
4.6. A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO FLORESTAL .....	179
4.6.1. <i>Concordância das instituições com a descentralização da gestão</i> .....	179
4.6.2. <i>Alternativas para construção de uma agenda para a descentralização</i> .....	184
4.6.3. <i>Evolução na implementação dos serviços descentralizados</i> .....	186
4.6.4. <i>Ações necessárias à descentralização da gestão florestal</i> .....	188
4.6.5. <i>Nível de adequação dos processos necessários para implementar a gestão florestal</i> .....	191
4.6.6. <i>Avaliação da condução da descentralização pelos Estados</i> .....	196
4.6.7. <i>Benefício dos atores com a descentralização</i> .....	197
4.6.8. <i>Sugestões para com a descentralização da gestão florestal</i> .....	199
4.6.9. <i>Síntese dos resultados - Descentralização da gestão florestal para os estados</i> .....	200
4.6.10. <i>Respostas às perguntas de pesquisa e às teorias do federalismo</i> .....	207
4.6.10.1. Respostas às perguntas de pesquisa.....	207
4.6.10.2. Respostas às teorias do federalismo.....	209
4.6.11. <i>Conclusões - Descentralização da gestão florestal</i> .....	211
4.7. O MANEJO FLORESTAL EM FLORESTAS PÚBLICAS .....	213
4.7.1. <i>Opinião sobre os critérios para o manejo florestal em florestas públicas</i> .....	213
4.7.2. <i>Opinião sobre diferentes estratégias de implementação da gestão de florestas públicas</i> .....	215
4.7.3. <i>Problemas na implementação do manejo em florestas públicas pelos estados</i> .....	218
4.7.4. <i>Problemas para implementação do manejo em florestas públicas pelo SFB</i> .....	221
4.7.5. <i>Síntese dos resultados - Manejo florestal em florestas públicas</i> .....	223
4.7.6. <i>Respostas às perguntas de pesquisa e às teorias do federalismo</i> .....	228
4.7.6.1. Respostas às perguntas de pesquisa.....	228
4.7.6.2. Respostas às teorias do federalismo.....	230
4.7.7. <i>Conclusões - Manejo florestal em florestas públicas</i> .....	232
4.8. A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA.....	234

4.8.1. <i>Nível de participação dos atores - na formulação de programas da instituição.</i> .....	234
4.8.2. <i>Nível de consideração da opinião - na formulação de programas da instituição.</i> .....	239
4.8.3. <i>Nível de conflito entre os atores e as instituições florestais.</i> .....	241
4.8.4. <i>Aspectos associados à participação dos atores.</i> .....	244
4.8.5. <i>Sugestões para tornar o processo de participação pública mais justo</i> .....	248
4.8.6. <i>Síntese dos resultados - Participação pública.</i> .....	249
4.8.7. <i>Respostas às perguntas de pesquisa e às teorias do federalismo.</i> .....	255
4.8.7.1. <i>Respostas às perguntas de pesquisa</i> .....	255
4.8.7.2. <i>Respostas às teorias do federalismo</i> .....	257
4.8.8. <i>Conclusões - participação pública.</i> .....	261
5. <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A PESQUISA</b> .....	264
6. <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	271
7. <b>ANEXOS</b> .....	279
ANEXO 1. <b>OUTRAS TEORIAS DA DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO FLORESTAL</b> .....	279
ANEXO 2. <b>CARTA DE APRESENTAÇÃO DA PESQUISA ENTREGUE AO DIRETOR DA INSTITUIÇÃO PÚBLICA.</b> .....	281
ANEXO 3. <b>CARTAS DE ANUÊNCIA PROVIDAS PELOS DIRETORES DAS INSTITUIÇÕES PESQUISADAS.</b> .....	282
ANEXO 4. <b>ROTEIRO DE PRÉ-TESTE DE QUESTIONÁRIO DE PESQUISA.</b> .....	285
ANEXO 5. <b>CARTA DE APRESENTAÇÃO DA PESQUISA E DO QUESTIONÁRIO.</b> .....	287
ANEXO 6. <b>QUESTIONÁRIO DE PESQUISA – COMPLETO – VERSÃO FÍSICA.</b> .....	288
ANEXO 7. <b>CARTA DE ACOMPANHAMENTO DE RESPOSTAS - QUESTIONÁRIO PRINCIPAL.</b> .....	300
ANEXO 8. <b>QUESTIONÁRIO DE NÃO-RESPOSTA - VERSÃO FÍSICA.</b> .....	301
ANEXO 9. <b>QUESTIONÁRIO DE NÃO-RESPOSTA – ROTEIRO PARA APLICAÇÃO VERBAL.</b> .....	304
ANEXO 10. <b>ENVELOPES DE RETORNO DA PESQUISA - QUESTIONÁRIOS RESPONDIDOS.</b> .....	306
ANEXO 11. <b>ENVELOPES DE RETORNO DA PESQUISA – MARCA DE “MUDOU-SE”.</b> .....	310
ANEXO 12. <b>O PROCESSO DA IMPLEMENTAÇÃO DA COLETA DE DADOS DE CAMPO</b> .....	312
<i>Pré-teste do questionário</i> .....	312
<i>As missões de campo para coleta de dados nos estados</i> .....	312
Instituições Federais.....	312
a) IBAMA - sede em Brasília .....	312
b) IBAMA - filiais nos estados.....	313
c) ICMBio - sede em Brasília .....	314
d) ICMBio - filiais nos estados .....	314
e) Serviço Florestal Brasileiro - sede em Brasília e filiais .....	315
Instituições Estaduais .....	315
a) Estado do Acre .....	315
b) Estado do Amazonas - AM .....	316
c) Estado de Rondônia - RO.....	316
d) Estado do Pará - PA.....	317
e) Estado do Mato Grosso - MT .....	318
<i>Pesquisa de não-resposta</i> .....	319
ANEXO 13. <b>RESPOSTAS ABERTAS – DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO FLORESTAL</b> .....	320
ANEXO 14. <b>RESPOSTAS ABERTAS – PRINCIPAIS PROBLEMAS PARA A GESTÃO FLORESTAL PELOS ESTADOS.</b> .....	335
ANEXO 15. <b>RESPOSTAS ABERTAS – PROBLEMAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO FLORESTAL PELO SFB</b> .....	339
ANEXO 16. <b>RESPOSTAS ABERTAS - SUGESTÕES PARA TORNAR O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA MAIS JUSTO.</b> .....	345

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1.</b> Teorias de mudança institucional.....	15
<b>Tabela 2.</b> Argumentos para descentralização – econômicos e não econômicos. ....	19
<b>Tabela 3.</b> Teorias do federalismo relacionadas ao manejo de recursos florestais. ....	21
<b>Tabela 4.</b> Problemas identificados na descentralização da gestão florestal no Paraná. ....	52
<b>Tabela 5.</b> Escopo, objeto de análise e unidade de observação da pesquisa.....	58
<b>Tabela 6.</b> Instituições estudadas e o principal mandato institucional. ....	61
<b>Tabela 7.</b> Perguntas de pesquisa ( <i>research questions</i> ).....	68
<b>Tabela 8.</b> Seções do questionário, número e tipo de perguntas. ....	76
<b>Tabela 9.</b> Fontes e referências das perguntas utilizadas no questionário. ....	78
<b>Tabela 10.</b> Perguntas comuns na pesquisa principal e na pesquisa de não-resposta.....	79
<b>Tabela 11.</b> Lista das análises desenvolvidas na pesquisa.....	82
<b>Tabela 12.</b> Categorias e serviços fornecidos pelas instituições florestais. ....	88
<b>Tabela 13.</b> Participação na fase da pesquisa principal do estudo.....	92
<b>Tabela 14.</b> Pesquisa de não-resposta - participação por diferentes métodos de coleta de dados. ....	95
<b>Tabela 15.</b> Taxas gerais para entrega e devolução de questionário (não-resposta).....	100
<b>Tabela 16.</b> Razões para não participar da pesquisa principal (não-resposta).....	101
<b>Tabela 17.</b> Nível de motivação do servidor com a instituição (não-resposta). ....	103
<b>Tabela 18.</b> Nível de educação formal (não-resposta).....	104
<b>Tabela 19.</b> Profissão por treinamento formal (não-resposta). ....	105
<b>Tabela 20.</b> Cargo ocupado na instituição (não-resposta). ....	106
<b>Tabela 21.</b> Principal tipo de serviço desenvolvido (não-resposta).....	107
<b>Tabela 22.</b> Número de anos como servidor público (não-resposta).....	109
<b>Tabela 23.</b> Idade dos servidores (não-resposta).....	109
<b>Tabela 25.</b> IBAMA - idade dos servidores vs. descentralização (não-resposta).....	111
<b>Tabela 26.</b> ICMBio - idade dos servidores vs. descentralização (não-resposta).....	111
<b>Tabela 27.</b> Análise cruzada - descentralização vs. idade > 50 anos - IBAMA/ICMBio (não-resposta). ....	112
<b>Tabela 28.</b> Critérios para manejo florestal em florestas públicas (não-resposta).....	112
<b>Tabela 29.</b> IBAMA - idade dos servidores vs. critérios de manejo florestal (não-resposta).....	113
<b>Tabela 30.</b> ICMBio - idade dos servidores vs. critérios de manejo florestal (não-resposta).....	114
<b>Tabela 31.</b> Análise dos critérios para manejo florestal para classe >50 anos (não-resposta).....	114
<b>Tabela 32.</b> Nível de prioridade dos serviços fornecidos pela instituição (não-resposta).....	116
<b>Tabela 33.</b> Taxa de resposta e taxa de participação. ....	119
<b>Tabela 34.</b> Nível de escolaridade dos servidores nas instituições florestais. ....	124
<b>Tabela 35.</b> Profissão dos servidores das instituições florestais.....	125
<b>Tabela 36.</b> Servidores que já trabalharam para outro órgão público no passado. ....	126
<b>Tabela 37.</b> Número de anos como servidor público. ....	127
<b>Tabela 38.</b> Cargo ocupado na instituição. ....	129
<b>Tabela 39.</b> Tipo de contrato que os servidores são contratados.....	132

<b>Tabela 40.</b> Idade dos servidores.....	134
<b>Tabela 41.</b> Idade entre tabelas versus tipo de contrato. ....	135
<b>Tabela 42.</b> Percepção sobre a política florestal estadual vs. a política florestal federal - atual e futuro. ....	136
<b>Tabela 43.</b> Percepção sobre o manejo florestal versus a política ambiental - atual e futuro.....	140
<b>Tabela 44.</b> Percepção sobre a política agropecuária versus política ambiental - atual e futuro.....	143
<b>Tabela 45.</b> Nível de prioridade da instituição em prover diferentes serviços públicos.....	150
<b>Tabela 46.</b> Fatores que influenciam o manejo florestal em terras privadas. ....	155
<b>Tabela 47.</b> Fatores que influenciam o manejo florestal em terras públicas. ....	158
<b>Tabela 48.</b> Fatores influenciam a provisão de serviços públicos pela instituição.....	160
<b>Tabela 49.</b> Autonomia institucional no processo de decisão e implementação da gestão florestal. ....	164
<b>Tabela 50.</b> Impacto das leis e regulamentações na prestação de serviços pela instituição. ....	167
<b>Tabela 51.</b> Nível de concordância com a descentralização da gestão florestal.....	180
<b>Tabela 52.</b> Teste Chi <sup>2</sup> - diferença de opinião sobre a descentralização entre instituições. ....	182
<b>Tabela 53.</b> Respostas abertas sobre descentralização - Categorização de respostas.....	183
<b>Tabela 54.</b> Opiniões sobre a agenda para a descentralização nos estados. ....	185
<b>Tabela 55.</b> Evolução na implementação dos serviços descentralizados - antes e depois.....	186
<b>Tabela 56.</b> Ações necessárias ao Governo Federal para que os Estados executem a gestão florestal. ....	189
<b>Tabela 57.</b> Análise cruzada opinião sobre a descentralização e mudança da base legal.....	190
<b>Tabela 58.</b> Nível de adequação dos processos para implementação da gestão florestal descentralizada. ....	192
<b>Tabela 59.</b> Avaliação da condução da descentralização pelos Estados. ....	197
<b>Tabela 60.</b> Nível de benefício dos atores com a descentralização. ....	198
<b>Tabela 61.</b> Sugestões para o Governo Federal colaborar com a descentralização da gestão florestal. ....	199
<b>Tabela 62.</b> Critérios para o manejo florestal em florestas públicas – Primeira colocação.....	213
<b>Tabela 63.</b> Teste G <sup>2</sup> de Verossimilhança – Comparação entre instituições.....	213
<b>Tabela 64.</b> Opinião sobre diferentes estratégias para implementação das concessões florestais.....	216
<b>Tabela 65.</b> Principais problemas na gestão de florestas públicas pelos Governos Estaduais.....	219
<b>Tabela 66.</b> Principais problemas na gestão de florestas públicas do Serviço Florestal Brasileiro, SFB. ....	222
<b>Tabela 67.</b> Nível de participação dos atores na formulação de programas. ....	235
<b>Tabela 68.</b> Nível de consideração da opinião na formulação de programas da instituição.....	239
<b>Tabela 69.</b> Nível de conflito com os atores para com a instituição.....	242
<b>Tabela 70.</b> Aspectos associados à participação dos atores nos processos da instituição. ....	245
<b>Tabela 71.</b> Sugestões para tornar o processo de participação pública mais justo. ....	248
<b>Tabela 72.</b> Outras teorias de descentralização da gestão florestal. ....	279

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Mapa político do Brasil com destaque na Região Norte e nos estados da Amazônia Legal. ....	59
<b>Figura 2.</b> Organograma do IBAMA. ....	62
<b>Figura 3.</b> Organograma do ICMBio ....	62
<b>Figura 4.</b> Organograma do SFB.....	63
<b>Figura 5.</b> Organograma do IMAC-AC. ....	63
<b>Figura 6.</b> Organograma da SEF-AC ....	64
<b>Figura 7.</b> Organograma do IPAAM-AM.....	64
<b>Figura 8.</b> Organograma da SEMA-MT ....	65
<b>Figura 9.</b> Organograma do IDEFLOR-PA. ....	66
<b>Figura 10.</b> Organograma da SEMAS-PA. ....	66
<b>Figura 11.</b> Organograma da SEDAM-RO. ....	67
<b>Figura 12.</b> Estrutura para avaliação do posicionamento estratégico das instituições florestais. ....	89
<b>Figura 13.</b> Principal tipo de serviço desenvolvido (não-resposta).....	107
<b>Figura 14.</b> Tipo de trabalho desenvolvido pelo servidor. ....	131
<b>Figura 15.</b> Posicionamento institucional na provisão de serviços públicos florestais. ....	149
<b>Figura 16.</b> Tendência de concordância com a descentralização da gestão florestal nas instituições. ....	181

## ABREVIACÕES

AC – Estado do Acre  
AM – Estado do Amazonas  
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente  
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis  
IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal  
ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade  
IDEFLOR – Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará  
IMAC – Instituto de Meio Ambiente do Estado do Acre  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais  
IPAAM – Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas  
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MMA – Ministério do Meio Ambiente  
MT – Estado do Mato Grosso  
ONG – Organização Não Governamental  
PA – Estado do Pará  
PMFS – Plano de Manejo Florestal Sustentável  
POA – Plano Operacional Anual do PMFS  
RO – Estado de Rondônia  
SEDAM – Secretaria de Desenvolvimento do Meio Ambiente do Estado de Rondônia  
SEF-AC – Secretaria de Floresta do Estado do Acre  
SEMA-MT – Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Mato Grosso  
SEMA-PA – Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Pará  
SFB – Serviço Florestal Brasileiro  
UC – Unidade de Conservação

## SÍMBOLOS E MEDIDAS

~ – aproximadamente  
% – por cento  
R\$ – Reais  
m<sup>3</sup> – metro cúbico  
a.a. – ao ano  
a.m. – ao mês  
Chi<sup>2</sup> – teste estatístico do qui-quadrado de Mantel-Haenszel  
G<sup>2</sup> – teste estatístico do qui-quadrado da Razão de Verossimilhança  
ha – hectare(s)

## GLOSSÁRIO

Esta tese pretende-se alcançar um público mais amplo, incluindo profissionais que não são da área florestal. Assim, para facilitar a compreensão do leitor, este glossário fornece uma breve exposição dos principais termos e conceitos utilizados ao longo de todo este estudo. Para um entendimento mais aprofundado sobre estes temas, deve ser consultada literatura especializada dos tópicos.

**Áreas Protegidas** - terras de domínio público, delimitadas com o objetivo de proteger e manter a diversidade florestal e biológica, valores culturais e naturais associados, valores econômicos, e o território propriamente dito. As áreas protegidas englobam as Unidades de Conservação definidas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), terras indígenas, terras militares, áreas florestais de reforma agrária, e glebas públicas destinadas à gestão florestal.

**Concessão florestal** - instrumento legal pelo qual o governo promove o manejo florestal em uma floresta pública, por via de um ator privado selecionado em processo de licitação pública. Os termos da concessão, com direitos e deveres são especificados em um contrato. Os critérios de seleção são pautados em termos econômicos e técnicos objetivando a promoção da gestão da área, associados à geração de benefícios locais.

**Descentralização** - transferência de responsabilidades administrativas de um nível mais alto do governo para um nível mais baixo. Como, do governo federal para o governo estadual, e do estadual para o municipal. A descentralização pode ser de parte ou de todos os componentes da administração.

**Florestas públicas** - terras com florestas naturais ou plantadas, nas quais o governo tem direitos de uso e de promover a concessão à iniciativa privada. Comumente, uma floresta pública é designada para ser uma Unidade de Conservação. Mas uma floresta pública pode compreender outras designações, como o uso militar, à reforma agrária, e pela Lei 11.284/2006 a floresta pública pode designada apenas para o manejo florestal, sem limitar que esta tenha uma outra designação futura.

**Jurisdição** - compreende a delimitação e repartição de atribuições entre instituições, visando em especial a provisão de serviços públicos para manter a ordem, o estado de direito e o benefício social. Neste estudo a jurisdição compreende a repartição de atribuições definidas no pacto federativo, entre os Governos Federal, Estadual, e Municipal, em relação aos serviços de gestão florestal desenvolvidos pelas instituições públicas, como, pelas Secretarias e Institutos de Meio Ambiente. Existem serviços jurisdicionais delimitados para bancos públicos, cartórios, juntas comerciais, dentre outros.

**Manejo florestal** - são os postulados técnicos e científicos que devem ser adotados no planejamento, na colheita, e na manutenção das florestas. Os padrões mínimos do manejo florestal são frequentemente definidos pela legislação (normas gerais) e pelas instituições públicas (normas específicas ou infralegais) por via de Instruções Normativas (INs) do IBAMA, MMA ou CONAMA.

**Política (ambiental ou florestal)** - princípios estabelecidos para orientar as tomadas de decisões, e promover ações e alcançar resultados planejados. O termo aplicado, política ambiental ou política florestal, tem a intenção de mitigar ou reduzir os efeitos nocivos do uso não sustentável do meio ambiente e florestas, na busca de garantir no longo prazo, a proteção e uso sustentável desses recursos de modo que a sociedade possa usufruir no presente e no futuro dos benefícios providos por essas.

**Regularização fundiária** - política que envolve as ações para reconhecer se uma área rural ou florestal ocupada por um indivíduo, preenche os requisitos para que este que a ocupa receba um documento emitido pelo poder público, dado os direitos para usufruto permanente da área. Estes documentos são títulos e certidões (geralmente). De maneira geral, este documento permite que o órgão ambiental licencie a atividade do manejo florestal, sendo a regularização um requisito.

**Uso múltiplo de florestas** - administração e manejo de florestas com o objetivo de dar um rendimento ótimo ao uso de vários produtos e/ou serviços (por exemplo, a busca do equilíbrio entre a produção de madeira, resinas, óleos cosméticos e medicinais, sementes, frutas, pesca, caça, armazenamento de carbono, manutenção de bacias hidrográficas e solo, recreação e turismo, etc.). O resultado do uso múltiplo não se limita a termos econômico, sendo este amplo. Por exemplo, pode prever a geração de benefícios sociais locais, prover serviços ecossistêmicos, dentre outros.

## 1. INTRODUÇÃO

Um dos principais questionamentos relacionados à administração dos recursos florestais e à provisão de serviços públicos associados, diz respeito à definição sobre “qual nível de governo” é o “mais adequado” ou o “mais competente” para exercer esta função, como o Governo Federal ou o Governo Estadual. Questiona-se também sobre como deve ser a divisão de responsabilidades entre instituições dentro da mesma jurisdição, como no caso das divisões de atribuições entre as instituições federais IBAMA<sup>1</sup>, o ICMBio<sup>2</sup> e o SFB<sup>3</sup>. Este princípio é referido como a *descentralização da gestão*, pelo qual se busca promover uma melhor governança, dar maior agilidade e eficiência na implementação das políticas públicas associadas. Este questionamento tem sido amplamente estudado em diversos países de todo o mundo, bem como para diversos tipos de serviços públicos.

No Brasil, por via da Lei de Gestão de Florestas Públicas (nº 11.284) de 2006, foi permitido aos entes federativos dos Governos Federal, Estadual e Municipal o desenvolvimento de concessões florestais em terras de sua própria jurisdição. Outras leis também foram promulgadas descentralizando outros elementos da gestão florestal. Desde então, no país há um forte debate e diferentes interpretações sobre como a descentralização deve ser implementada, bem como esta se adequa ao caso de cada ente federativo. No centro deste debate ficam os cidadãos, os quais se veem em meio a “desentendimentos” entre as instituições públicas, em especial pelas lacunas deixadas por uma legislação que, apesar de inovadora, ainda está incompleta e/ou não é implementada. Na prática, as divergências e falta de procedimentos conciliativos tendem a fazer com que a evolução da gestão seja lenta e conflituosa.

É compreensível que existam opiniões divergentes sobre como deve ser a gestão florestal, no entanto o instrumento legal também deve ser concebido para ser um processo dinâmico, factível de implementação, de modo a permitir a adaptação, o tratamento e a conciliação de diferenças, e assim promover o bem-estar social<sup>4</sup> e um serviço público ágil. Caso contrário, ao invés da conservação, em parte da sociedade prevalecerá a preferência pela conversão das florestas para o uso alternativo do solo, por ser uma atividade com instrumentos “menos complexos”, e, em por parte do serviço público prevalecerá a

---

<sup>1</sup> Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis.

<sup>2</sup> Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

<sup>3</sup> Serviço Florestal Brasileiro.

<sup>4</sup> Do inglês: *welfare state*.

preferência pela “proteção legal” e a preservação. Não chegando assim a um denominador comum.

Observa-se o caso das concessões florestais, que até hoje em 2023, vários estados da Amazônia ainda não implementaram as concessões florestais, apesar de terem Florestas Estaduais já criadas, como no caso dos estados do Acre, Amazonas, Mato Grosso, Roraima e Rondônia. Nestes estados são relatados que há problemas para implementar as políticas públicas florestais, como o da pequena estrutura a qual leva a uma capacidade operacional insuficiente, por mais que estas concessões possam gerar receitas econômicas e benefícios diretos, inclusive o de estabelecer governança sobre as áreas públicas.

Outro elemento importante da descentralização da gestão florestal é a agenda de *desenvolvimento de base florestal*. No Brasil, esta agenda não é discutida e implementada de maneira ampla e sistemática, havendo iniciativas pontuais e dispersas entre as instituições. Avalia-se que a prioridade para com esta pauta sempre foi baixa, estando essa vulnerável à prioridade política e institucional (da ocasião). No contexto econômico e florestal do país é inegável a importância dessa agenda, havendo espaço para a implementação dos instrumentos em prol do funcionamento das instituições públicas conciliando os múltiplos interesses da sociedade.

Os estudos sobre a descentralização da gestão são consolidados em arcabouço chamado de *teorias do federalismo*. Essas teorias apontam como as principais justificativas para a adoção da descentralização:

1. a centralização gera uma realidade cotidiana “distante” das reais adversidades existentes em campo, produzindo regulamentações e estratégias executivas generalistas, as quais tendem a agravar os problemas ambientais e sociais,
2. as organizações públicas tecnocráticas carecem de cooperação e coordenação com o principal público de interesse, os cidadãos, e
3. as relações entre os estados e o governo federal estão no cerne da implementação das políticas, e uma situação em que a interação entre esses é fraca, ocorre a inibição da evolução e do progresso dos programas públicos.

A fim de evitar tal conjuntura, os governos precisam estabelecer uma agenda sistemática de trabalho, na busca de definir os reais limites de atuação de cada ente federativo (ou instituição) em prol da gestão e proteção dos recursos naturais e do meio ambiente. A construção desse consenso requer a revisão das “regras do jogo”, isto é, redefinir os deveres e direitos de cada instituição, sem prevalecer o interesse de uma sobre as demais. Este é um

processo que requer investimentos, de tempo e recursos, e em especial da (re)educação das partes interessadas sobre os paradigmas já estabelecidos de ordem operacional, técnica e científica os quais dão sustentação às políticas públicas e as instituições.

No caso do Brasil, a descentralização da gestão florestal ainda não foi profundamente estudada. Deste modo, os resultados da implementação desta descentralização criam um amplo ambiente para o desenvolvimento de estudos e pesquisas. É neste contexto que esta pesquisa se insere. Com estas informações será possível instruir o debate e as escolhas, para que estas se materializem em políticas públicas e na prática de campo, as quais repercutirão no dia a dia da vida dos cidadãos (LE GRAND, 2006 e NORTH, 1990).

### **1.1. Objetivos do estudo**

O objetivo central deste estudo foi entender, na perspectiva dos servidores públicos de instituições florestais, quais fatores e variáveis estão associados à prestação de serviços públicos descentralizados para o uso sustentável (manejo) e a conservação de florestas em áreas públicas e privadas na Amazônia brasileira.

Os objetivos específicos deste estudo foram:

**Objetivo 1.** Avaliar as percepções dos servidores sobre os temas:

- **Tema A** - Posicionamento da política estadual em relação às políticas federais,
- **Tema B** - Os fatores de influência sobre a prestação de serviços públicos,
- **Tema C** - A descentralização dos serviços públicos do governo federal para os estados,
- **Tema D** - O manejo florestal em florestas públicas, e
- **Tema E** - A participação pública no planejamento institucional.

**Objetivo 2.** Comparar os resultados encontrados com as teorias sobre o federalismo aplicado à gestão florestal.

**Objetivo 3.** Fornecer diretrizes e recomendações às instituições para a melhoria da prestação de serviços públicos relacionados a recursos florestais.

## 2. REVISÃO DE LITERATURA

Nesta revisão de literatura é explorado brevemente a natureza e os fundamentos do federalismo e da descentralização, assim como da aplicação desta à gestão de recursos florestais e ambientais. A literatura sobre o tema é extensa, portanto, o objetivo aqui não é esgotar o assunto, mas expor as principais questões relacionados ao tema.

Os tópicos são apresentados considerando primeiramente uma perspectiva geral, e posteriormente uma consideração aplicada ao tema em questão. Assim, o leitor é exposto a uma sequência lógica e incremental para construir um entendimento mais concreto sobre o assunto.

A revisão de literatura é dividida em três seções, a saber:

1) Fundamentos teóricos da pesquisa:

- Contexto.
- O movimento de descentralização da gestão pública.

2) As teorias utilizadas na tese:

- A teoria institucional geral.
- As teorias de mudança institucional.
- Federalismo como teoria institucional.
- Teorias do federalismo aplicadas à gestão ambiental e gestão florestal.
- Estudos sobre medidas de desempenho de serviços públicos

3) A descentralização da gestão florestal aplicada:

- Descentralização da gestão florestal no mundo.
- Descentralização geral no Brasil.
- Descentralização da gestão florestal e ambiental no Brasil.
- Descentralização da gestão florestal nos estados (casos selecionados).

### 2.1. Fundamentos teóricos da pesquisa

Nos últimos anos, muitos estudos abordando diversos temas foram realizados sobre a região amazônica e suas florestas. Embora exista um número significativo e uma quantidade crescente de pesquisas sobre as florestas desta região, autores como Elinor Ostrom, Prêmio Nobel de Economia em 2009, perguntam o porquê da maioria desses estudos *têm dificuldade serem aplicados na vida cotidiana e assim alcançar seus objetivos?* Em especial em países

em desenvolvimento como o Brasil (OSTROM 1999, 2005, 2020; MORAN e OSTROM 2006).

Conforme relatado por BARDHAN e MOOKHERJEE (2006, p.01), (nosso grifo)

*... todos os relatórios falham em prover uma **análise de impacto rigorosa**. A descrição das instituições sobre os processos deveria identificar as questões, contextos e problemas que carecem de análise de impactos detalhada, a ser endereçada por futuras pesquisas.*<sup>5</sup>

e OSTROM (2005, p.13), afirma:

*... cientistas estão lentamente ganhando maiores habilidades para entender os sistemas complexos de múltiplos níveis, mas até desenvolvermos a linguagem teórica apropriada de análise desses sistemas, **nós continuaremos a condenar ao caos** todas as comunidades complexas com organizações de **iteração humana** ...*<sup>6</sup> (nosso grifo)

Segundo esses autores, isto ocorre porque a aplicabilidade das pesquisas e de suas metodologias apresentam limitações e faltam em observar aspectos de causalidades institucionais e locais. Assim, se faz necessário ampliar as análises e observar como as causalidades são construídas por **comportamentos formais e informais**, em especial Junto às instituições e atores envolvidos - como: servidores públicos, cidadãos receptores diretos e indiretos das políticas, leigos (KAIMOWITZ E ANGELSEN, 1998; GIBSON et al., 2000B; WOOD, 2002; CAMPARI, 2005; MORAN, 2005; MORAN E OSTROM, 2005; OSTROM, 2005; PALM et al., 2005).

Estes pesquisadores recomendam o desenvolvimento de estudos que visam analisar mais profundamente as causalidades locais. O objetivo desses estudos seria, então, o de auxiliar as práticas científicas a se tornarem “*mais aplicáveis*” na vida cotidiana real, e, conseqüentemente, melhorar a governança, a gestão e a qualidade de vida, com base em um equilíbrio dos critérios: social, ambiental e econômico.

Como exemplo do caso brasileiro, faltam estudos sobre como as instituições florestais e ambientais interagem. Como afirma RAJÃO (2011, p.19), “

---

<sup>5</sup> “... these reports fall short of providing a rigorous impact assessment. The institutional description of the process should instead help identify the issues, contexts, and problems that more detailed impact analyses will need to address in future research”. (Texto original em Inglês)

<sup>6</sup> “... Social scientists are slowly gaining greater capabilities for understanding multilevel complex systems, but until we develop the appropriate theoretical language for analyzing these systems, we will continue to condemn all complex communities of interacting human organizations as chaotic ...”. (Texto original em Inglês)

*... a literatura na Amazônia, não explorou como agentes públicos, cientistas ... gestores florestais, burocratas e agentes de escalão menor na Amazônia, **trabalham conjuntamente na realidade** para a realização da política ambiental”<sup>7</sup> (nosso grifo).*

O resultado desses estudos devem ser considerado para instruir o debate público e político. Trata-se assim de expor as informações e resultados à população e aos tomadores de decisão com o intuito de informar a realidade, e de mudar: a) as percepções, b) o pensamento convencional e c) o comportamento que ocorre *na prática* da gestão pública pelos servidores públicos e por suas instituições. Não é uma tarefa fácil mudar o *status quo*. E, somente com a informação e o debate é que a gestão pública será planejada considerando os anseios e opiniões da sociedade (BEIERLE E CAYFORD, 2002; MEFFE et al., 2002; VAN DEN BELT, 2004).

Tratando especificamente da gestão ambiental e da gestão florestal, TUCKER e OSTROM (2005) concluíram que, em países onde as instituições (formais e informais) que fazem a gestão são *mal definidas* e as leis florestais não são cumpridas e as florestas sofrem superexploração e degradação, pela dificuldade de o ente público restringir o acesso à essas florestas. A teoria dos bens comuns postula que *não há incentivos para realizar investimentos permanentes e duradouros onde os direitos de propriedade não são bem definidos* (RANDALL, 1987; MENDELSON, 1994; BOHN E DEACON, 2000). Este é o motivo pelo qual as “regras do jogo” e as responsabilidades das partes interessadas devem ser *claramente especificadas pela legislação*, definidas em um processo público baseado na busca e pactuação de entendimentos (quando possível). Dessa forma, os atores envolvidos tendem a respeitar as regras pactuadas, e há permissão para cobrar a implementação de ações, e até de responsabilizar por papéis não cumpridos.

Estudos consideram que os *valores e objetivos* dos cidadãos além de serem incluídos no desenvolvimento de políticas, devem também ser considerados como parte das metas públicas (PUTNAM, 2000; SEN, 2000; BEIERLE E CAYFORD, 2002; MEFFE et al., 2002). Muitas das abordagens utilizadas no Brasil, são definidas de *cima para baixo (top-down)*, com predominância da abordagem de *comando e controle*, consideradas em diversos casos como ultrapassadas (SCARDUA, 2003; ALBUQUERQUE, 2009; AZEVEDO, 2009; DOS SANTOS, 2011; RAJÃO 2011).

---

7 “... the literature on the Amazon has not explored how senior officials and scientists ... forest rangers, bureaucrats and other lower ranking officials in the Amazon, actually work together in order to enforce the environmental policy”. (Texto original em Inglês)

O fundador do Serviço Florestal dos EUA, Gifford PINCHOT (1947) observou em seus primeiros anos como chefe da instituição

*“... no longo prazo, a gestão florestal não irá ter sucesso a não ser que as pessoas que vivem dentro e próxima às florestas **sejam a favor dela e não contra**”*<sup>8</sup> (p.17 nosso grifo).

Infelizmente, no Brasil, poucos exemplos de abordagens participativas são encontrados, e muitas vezes as florestas e suas regulamentações são vistas por parte da população como uma “barreira ao desenvolvimento”. E, deste modo, um “senso popular” é narrado e construído tornando as pessoas “contra as florestas” sem que estas saibam a importância das florestas e sem que estes tenham a opção de se aproximar, e de desenvolver um senso de pertencimento sobre essas. De maneira geral, há lacunas quanto à estas habilidades, na concepção e implementação da política florestal no Brasil.

Então, o que se faz necessário para que no Brasil sejam adotadas estas metodologias e práticas? SCHMID (2004) relata que as instituições mudam à medida que as pessoas interagem umas com as outras, no entanto, as trocas de informações e evolução de percepções são restringidas pelas instituições. Assim, as instituições causam “dependências” e “limitações”, e este é um problema histórico no país. As teorias de dependência histórica relatam que os as decisões e crenças, são fortemente influenciadas e há dependência sobre fatos e decisões do passado. Ou seja, há um *caminho de dependência (path dependence)* que pode perpetuar um ciclo-vicioso nos processos de tomada de decisão. Essa dependência é criada por fatores como: a) as regras vigentes, b) as estruturas de poder, c) a racionalidade limitada dos gestores (*bounded rationality*)<sup>9</sup>, d) o acesso à informação, e) a distribuição de benefícios, f) dentre outros fatores.

Portanto, a evolução das instituições deve basear-se numa análise abrangente da inter-relação de pessoas, recursos e história. Observa-se também, a importância de se estabelecer um processo político formal, composto de parâmetros e indicadores mensuráveis, para orientar a formulação, implementação, avaliação e consequente revisão de políticas (SPEETER, 1978; CUBBAGE et al., 1993; WELLMAN E PROPST, 2004; KROTT, 2005). Este método é chamado de *processo político*, o qual deve considerar *ciclos* de implementação, com processos, prazos e períodos especificados<sup>10</sup>. Esta análise deve ter um *ponto de partida*, um marco referencial. E, no caso das instituições florestais, para início da análise, devem ser

---

<sup>8</sup> “... in the long run Forestry cannot succeed unless people who live in and near the forest are for it and not against it”. (Texto original em Inglês)

<sup>9</sup> Teoria das decisões, desenvolvida por SIMON (1947) – Prêmio Nobel em Economia, ano de 1978.

<sup>10</sup> Considerando fatores como: metodologia, tempo, espaço, localidade, público-alvo, dentre outros.

criadas perguntas orientadoras, como nos dias hoje: a) tem sido a eficácia da aplicação da legislação florestal? esta tem alcançado os múltiplos objetivos e anseios da sociedade? Comparativamente, quais foram os resultados da legislação florestal nas versões passadas?

Na literatura não há um registro claro e sistemático da avaliação desses resultados, existindo muitas análises as quais são parte de pesquisas individuais e isoladas. Adiciona-se, há uma falha na concepção e definição das métricas para mensuração dos resultados das políticas públicas. Certamente, as várias versões da legislação e política florestal, tiveram diferentes performance, em especial porque estas foram implementadas por diferentes tipos instituições, e conseqüentemente os resultados e desempenho dessas foram variados. Infelizmente, o passado não pode ser alterado; mas é possível se estabelecer novos métodos para o futuro. Assim, este trabalho busca fornecer subsídios para definição de critérios a serem utilizados para orientação das políticas futuras.

#### 2.1.1. O movimento de descentralização da gestão pública

Nas últimas três décadas, muitos países ao redor do mundo viveram uma tendência de descentralização da gestão pública em vários setores, políticas e recursos. Esses arranjos variam bastante. Em um extenso trabalho de revisão de literatura, LARSON e RIBOT (2005) consideram que a descentralização se tornou um movimento verdadeiramente global. Existem várias justificativas para as decisões governamentais de descentralizar a gestão, tais como econômicas, sociais, ideológicas e políticas (incluindo a pressão local e internacional). A maior bandeira apontada como uma conquista é a dos *valores democráticos*, seguidos pelo desenvolvimento e eficiência econômica.

Alguns estudiosos defendem que o mundo vive atualmente a “terceira onda” da descentralização (AGRAWAL e RIBOT, 1999). Essa onda atual pode ser creditada em grande parte às pesquisas acadêmicas, como o prêmio Nobel em Economia de 1974, Friedrich Hayek. No livro *O Caminho da Servidão (The Road to Serfdom)*, alertou sobre o “perigo do governo ilimitado” que tende levar à autoridade pública excessiva (e tirania), devendo serem criadas “salvaguardas da liberdade individual” para se oporem à “servidão do indivíduo” ao poder público, sem que existam alternativas para tal (HAYEK, 1976).

Hayek inspirou o pensamento *liberalista*, que defende que o papel dos governos deve ser principalmente a promoção de liberdades econômicas, livre comércio e livre mercado. Esses pensamentos foram amplamente aplicados em diversos países, tais como: Reino Unido (por Margaret Thatcher 1979-1990), EUA (por Ronald Reagan 1981-1989, George Bush 1989-1993 e George W. Bush 2001-2009), Brasil (por Fernando Henrique Cardoso 1995-

2003) e Chile (por Eduardo Frei 1994-2000, Ricardo Lagos 2000-2006 e Michelle Bachelet 2006-2010), dentre muitos outros.

A descentralização geral foi amplamente apoiada por instituições e instituições internacionais. Por exemplo, desde 1980, o Banco Mundial (WORLD BANK, 2008) fornece algum tipo de apoio, monetário ou não, a 89 países "clientes" na implementação de seus arranjos de descentralização. O Banco Mundial sugere que, para a avaliação da eficácia da implementação da descentralização, devem ser considerados: a qualidade dos quadros intergovernamentais, as instituições subnacionais, a capacidade administrativa, e a responsabilização dos governos subnacionais.

Nas décadas mais recentes, a tendência de descentralização também atingiu o escopo da gestão ambiental. Vários artigos importantes que relatam a ameaça do colapso ambiental inspiraram uma multidão de teorias e estudos do dia de hoje, os quais iniciaram com estudos como: a tragédia dos comuns (HARDIN 1968), as curvas de Kuznets (KUZNETS, 1955), as teorias dos jogos e do conflito de interesses (diversos autores).

Foi na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED) de 1992, Rio 92, com a construção de um plano de ação denominado Agenda 21, que o mundo começou a se preocupar com o modo que os seres humanos afetam diretamente o meio ambiente. A seção III do documento "Fortalecimento do papel dos grupos principais" descreve os papéis de crianças e jovens, mulheres, ONGs, autoridades locais, empresas e trabalhadores, além de fortalecer o papel dos povos indígenas, suas comunidades e agricultores. O capítulo 23 da Agenda 21 estabelece:

23.2. Um dos pré-requisitos fundamentais para alcançar o desenvolvimento sustentável é a **ampla participação da opinião pública na tomada de decisões**. Ademais, no contexto mais específico do meio ambiente e do desenvolvimento, surgiu a necessidade de novas formas de participação. Isso inclui a **necessidade de indivíduos, grupos e organizações de participar em procedimentos de avaliação do impacto ambiental** e de **conhecer e participar das decisões**, particularmente daquelas que possam vir a afetar as comunidades nas quais vivem e trabalham. Indivíduos, grupos e organizações devem ter **acesso à informação** pertinente ao meio ambiente e desenvolvimento detida pelas autoridades nacionais, inclusive informações sobre produtos e atividades que têm ou possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente, assim como informações sobre medidas de proteção ambiental. (nosso grifo)

A partir desse referencial, várias instituições e programas da ONU foram especificamente criados ou fortalecidos com a intenção de também promover os resultados da Agenda 21. Por exemplo, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP<sup>11</sup>),

---

<sup>11</sup> United Nations Development Programme (UNDP).

a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO<sup>12</sup>), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP<sup>13</sup>), o Programa das Nações Unidas para Redução de Emissões do Desmatamento e Degradação Florestal (UN-REDD<sup>14</sup>), o Fórum das Nações Unidas para Florestas (UNFF<sup>15</sup>), e a Parceria Colaborativa sobre Florestas (CPF<sup>16</sup>), dentre outros. Vale destacar que esses órgãos e seus programas trabalham em colaboração com muitas outras instituições (como governos, ONGs, institutos de pesquisa, bancos, fundos, associações locais, etc.).

É inegável que a descentralização se tornou uma tendência mundial, estando este assunto presente na gestão de recursos naturais e do meio ambiente. BLASER et al (2005) afirma que a descentralização florestal teve impulso a partir do entendimento da importância das florestas, associada aos desafios específicos que compreendem a implantação da gestão nos contextos locais e regionais. Por exemplo, a gestão florestal é transfronteiriça para os países, tendo este impacto em temas como a disponibilidade de água e clima local. Salienta-se que estas se tratam de agendas trabalhosas, no entanto, com definições antecipadas são adotados princípios de prevenção aos problemas, comparados à quando estes problemas já estão instalados, necessitando assim adotar princípios remediativos, os quais geralmente são mais dispendiosos quanto do investimento de recursos.

## 2.2. As teorias utilizadas na pesquisa

### 2.2.1. A teoria institucional geral

O que são instituições? Entre as muitas definições, Douglass NORTH (1990), o Prêmio Nobel de 1993, afirma que *as instituições são “as regras do jogo em uma sociedade ... as restrições criadas pela humanidade que restringem a interação humana ... reduzem as incertezas e providenciam uma estrutura para a vida diária”*<sup>17</sup> (p.03). Em suma, a intenção das instituições é criar e estabelecer um ambiente de ordem, e de facilitar os meios para que resultados especificados sejam alcançados.

---

<sup>12</sup> Food and Agriculture Organization (FAO).

<sup>13</sup> United Nations Environment Programme (UNEP).

<sup>14</sup> United Nations Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries (UN-REDD).

<sup>15</sup> United Nations Forum on Forests (UNFF).

<sup>16</sup> Collaborative Partnership on Forests (CPF).

<sup>17</sup> “the rules of the game in a society ... the humanly devised constraints that shape human interaction ... [institutions] reduce uncertainty by providing a structure to everyday life.”. (Texto original em Inglês)

Essas regras do jogo criadas pelo homem podem ser formais ou informais. As *regras formais* podem ser definidas como aquelas que são explicitadas e escritas - por exemplo, leis, normas infralegais (portarias e instruções normativas, planos e manuais). Em geral, a aplicação das regras formais torna-se “parte do dever” da organização - do governo, das instituições, dos tribunais, das instituições privadas e dos cidadãos.

Enquanto, as *regras informais* podem ser definidas como as normas que estão implícitas dentro de um “meio de vida”, aquelas que não estão escritas. São códigos informais de comportamento criadas por grupos específicos. Essas são regras empregadas pelos membros do grupo dentro do contexto em que as regras são aplicadas - por exemplo, para a norma do silêncio em uma biblioteca, o indivíduo receberá uma advertência se não ficar em silêncio, e, se persistir, lhe será dado um pedido para se ausentar do recinto. Isto cria um reforço positivo, do que comportamento que realmente é desejado, tanto para o indivíduo primário, quanto para os indivíduos que observam este. E este é o objetivo das instituições.

No entanto há exemplos negativos de como as instituições se auto reforçam, como: a) quando servidores públicos fazem “greve branca” (diminuição do ritmo de trabalho), ou seguram ou negam o andamento processos administrativos, por crenças individuais ou coletivas, b) servidores públicos na busca de aceitação ou de cargos, adotam o comportamento solicitado pelos seus superiores ou de seus pares. Assim, o problema da instituição pode não estar na estrutura, mas em seus meios (nos indivíduos e seus grupos de afinidade), e, os interesses reais da sociedade podem estar sendo restringidos às custas do comportamento dos servidores públicos e das suas instituições.

As teorias das instituições tentam analisar os aspectos mais profundos da estrutura social (SCOTT, 2004). Estas teorias destacam os processos que constituem as estruturas formais (normas) e informais (crenças e rotinas) das instituições para que esses possam se estabelecer como diretrizes (regras), e conseqüentemente promovam o comportamento social esperado em indivíduos e grupos. A teoria indaga-se como as regras são criadas, difundidas, adotadas, adaptadas e readaptadas no espaço e no tempo, e como e por qual razão essas regras caem em declínio e conseqüente desuso ou “esquecimento”.

Dentro das teorias institucionais, existem as teorias organizacionais. Essas últimas analisam como o comportamento de indivíduos e grupos varia dentro de diferentes estruturas institucionais e em circunstâncias (exógenas) dadas. As teorias institucionais complementam os objetivos das teorias organizacionais uma vez que os indivíduos são vistos no contexto das instituições (DAVIS e MARQUIS, 2005; MCADAM e SCOTT, 2005; LOUNSBURY e CRUMLEY, 2007).

Em suma, as teorias institucionais analisam os processos que promovem a mudança institucional, enquanto as teorias organizacionais focam no comportamento dentro de uma estrutura institucional. Este estudo considera que essas teorias são complementares. A justificativa simples para essa abordagem é que, mesmo quando a estrutura institucional “mais desejável” está em vigor (ou é acordada), se alguns indivíduos dentro do sistema não estão motivados e não cooperam para o desempenho do sistema, ou quando os indivíduos não são responsabilizados pelos seus comportamentos (não desejados), o sistema tenderá a falhar.

Assim, procurou-se compreender alguns processos que estruturam o conjunto institucional e como os indivíduos (servidores públicos) que trabalham para instituições de gestão florestal percebem a) a estrutura atual e b) como ela deveria ser. Isso pode esclarecer se as leis, na prática, estão de acordo ou “em conflito” com as preferências dos servidores, de modo que a instituição tenderá a apoiar ou a boicotar as regras estabelecidas para o exercício da sua função e trabalho.

### 2.2.2. As teorias de mudança institucional

O estudo da mudança institucional busca responder: por que, o que faz, como e quando as “regras do jogo” (instituições) mudam, e, do porquê é importante estudar esses fatores. Na sequência, serão apresentados os argumentos teóricos do porque, paradoxalmente, tanto a manutenção quanto a mudança das instituições são importantes. Em muitos casos a manutenção é desejada. NORTH (1990) relata que a manutenção das instituições é o que as tornam significativas para promover o comportamento esperado ao longo do tempo. Porém, por outro lado, essa manutenção pode fazer com que as instituições não acompanhem diversas mudanças que estão ocorrendo no cotidiano, em especial quanto dos valores e expectativas das sociedades sobre questões de ordem econômica, ambiental, e cultural. Sendo assim, se faz necessário a aplicação de medidas para um lado e o outro, na busca de equilíbrio e consequentemente diminuir os riscos e as incertezas inerentes à gestão pública.

Um dos problemas das instituições é que estas tendem a criar estruturas de a) privilégios para certos grupos, e b) do *status quo* de regras (de modo consciente ou inconsciente). Isso pode justamente impedir a mudança institucional e permitir que as instituições ineficientes<sup>18</sup> persistam, em detrimento de uma legislação boa.

---

<sup>18</sup> A interpretação depende do olhar do observador. Por exemplo, estas podem ser vistas como "eficiente" para quem está tendo receitas com a "ineficiência".

Estudiosos desenvolveram e relacionaram várias teorias que instrumentalizam a análise da mudança institucional. No entanto, não há uma teoria definitiva uma vez que cada uma tem uma ênfase diferente (em regras formais ou informais). KINGSTON e CABALLERO (2009) relatam que as teorias evolutivas tendem a negligenciar o “papel da escolha coletiva” e o “processo político de ação” as quais são enfatizadas pelas teorias funcionais e vice-versa. Por sua vez, a teoria funcional tem dificuldades em explicar as mudanças nas regras e normas informais, que acontecem de forma descentralizada.

Portanto, SCHMID (2004) recomenda que a pesquisa deva seguir "uma metodologia pluralista de investigação" (p.257) envolvendo uma análise holística, considerando uma mistura de teorias. KINGSTON e CABALLERO (2009) recomendam que a análise seja baseada na “visão do equilíbrio” pois uma inter-relação de fatores pode compor a estrutura existente. Estes autores listaram várias questões que emergem das teorias de análise de mudanças que podem ser usadas para orientação de estudos, tais como:

- Em que circunstâncias a mudança institucional é melhor vista como um processo espontâneo e evolutivo? e não de um modelo “forçado”?
- Como o modelo espontâneo e o “forçado” podem ser combinados?
- Como a interação entre regras formais e informais podem ser combinadas?
- O que determina o ritmo da mudança institucional? Como fazer que a evolução e mudança sejam parte do processo (inclusive cultural)?
- Como a percepção externa e a interna podem ser combinadas? Sem prevalecer uma sobre a outra. O que impulsiona ou restringe a mudança institucional?
- Por que as instituições falham e insistem em erros e a não mudar?
- Quais são as principais fontes de inércia das instituições?
- Como a história replica e fortalece o comportamento das instituições? E dos seus atores internos?
- Em que circunstâncias e horizonte temporal, as instituições eficientes tenderão a surgir?

A mudança institucional é imersa em dois conceitos comportamentais, as quais exercem grande influência no *modo operante* de como as instituições funcionam e mudam. Os conceitos são:

- **Racionalidade limitada** (*bounded rationality*) – diz respeito a como às justificativas individuais são moldadas e compartilhadas com outros indivíduos dentro do contexto institucional em que foram criadas (por exemplo, um *ambiente opressor* versus

*ambiente criativo*). É a racionalidade limitada que cria os hábitos e pensamentos da “média comum” de uma sociedade, as quais convergem para um resultado.

NORTH (2005) descreve a racionalidade limitada como *modelos mentais* criados durante a “experiência de vida” do indivíduo. Dado um mundo de compreensão e informação incompletas, alguém irá interpretá-lo de certa maneira e reagir a determinadas circunstâncias. Assim, quando as decisões precisam ser tomadas rapidamente, o ser humano não tem um comportamento (100%) calculado racionalmente. O indivíduo reage e/ou tende a repetir reações que já teve no passado, em decorrência de seu “aprendizado adquirido” na vida. E, isso pode causar limitações.

- ***Dependência histórica*** - o passado influencia o futuro. Uma condição atual existente afetará a decisão subsequente, e assim sucessivamente. Conforme relatado por LIBECAP (1989), as instituições existentes afetam a configuração dos grupos de interesse e o poder de barganha (entre grupos), o que influenciará as decisões e momentos subsequentes.

Assim, KINGSTON e CABALLERO (2009) recomendam que a chave para entender a mudança institucional também esteja relacionada à compreensão de como os modelos mentais (racionalidade limitada) operam e evoluem, e como as instituições estão condicionadas pela história (*path dependence*). Os autores afirmam:

... em última análise, as instituições surgem como resultado da tentativa do ser-humano de resolver os problemas, de uma maneira racional, para processar informações incompletas (sobre o meio ambiente e as estratégias de outros jogadores) em um ambiente complexo e de mudança. Portanto, a forma como as pessoas processam informações e resolvem os problemas pode ter impacto na natureza da mudança institucional.<sup>19</sup> (p.175)

SCHMID (2004) relata quatro categorias de teorias de mudança institucional, as quais são apresentadas a seguir. Os exemplos dados para cada teoria foram retirados de KINGSTON e CABALLERO (2009).

As teorias de mudança institucional são apresentadas na **Tabela 1**. Entende-se que as teorias que mais se aplicam para o estudo do caso das instituições de gestão florestal no Brasil

---

<sup>19</sup> ... institutions ultimately arise as a result of purposeful human problem-solving as people attempt, in a boundedly-rational way, to process incomplete information (about the environment and the strategies of other players) in a complex and changing environment. Therefore, the way people process information and solve problems may have an impact on the nature of institutional change. (Texto original em Inglês)

são a *Teoria funcional* e a *Teoria isomórfica*. Deste modo, no desenvolvimento da apresentação e discussão dos resultados, será dada ênfase nessas duas teorias.

**Tabela 1.** Teorias de mudança institucional.

Teorias de mudança institucional	Consequências para os grupos	Racionalidade limitada	Dependência histórica
<b>1. Teoria do poder</b> Conceito: grupos dominantes ou organizações que têm o poder de manter ou fazer mudanças nas regras sem o consentimento dos outros.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Um grupo vence, o outro perde.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>grupo que vence: exercício de poder ou opressão, oportunismo.</li> <li>grupo que perde: frustração e apatia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Da escolha (princípio da preempção e peremptoriedade)</li> </ul>
<b>2. Teoria funcional</b> Conceito: um ator racional que mobiliza forças e atua para mudar as instituições de modo que elas sirvam melhor aos interesses da sociedade.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Equilíbrio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Importância da participação pública e negociação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exercício da democracia.</li> </ul>
<b>3. Teoria isomórfica</b> Conceito: um processo no qual as instituições podem ser estáveis mesmo quando a mudança institucional pode melhorar o desempenho.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Todos os grupos envolvidos perdem.</li> <li>Status quo mantido.</li> <li>Estagnação.</li> <li>Grupo no poder pensa que ganhou.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aversão ao risco.</li> <li>Passividade.</li> <li>Apatia.</li> <li>Indisposição para experimentar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A segunda opção é o padrão.</li> </ul>
<b>4. Teoria da Aprendizagem Evolutiva</b> Conceito: os recursos, capital físico e humano, habilidades, tecnologias e organizações tendem a se acumular ao longo do tempo. Logo, as preferências mudam no tempo sem qualquer mudança necessária no ambiente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Todos ganham.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proatividade.</li> <li>Inovação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Papel do hábito.</li> <li>Aprendizado.</li> </ul>
<b>Exemplos:</b>			
<b>1. Teoria do poder</b>			
a) <i>Grupos dominantes</i> - têm poder para lucrar com a instituição atual e restringirão informações, dificultarão os processos de negociação, irão impor externalidades e custos de transação <sup>20</sup> e exercerão sua influência para manter o status quo. Além disso, procurarão moldar as regras em seu próprio benefício embora possam representar uma restrição a outros grupos ou indivíduos. - Principais atores: gestores com muito poder, elites.			
b) <i>Organização com poderes</i> - uma certa autoridade delegada determina a direção da mudança institucional ou dos princípios orientadores. - Principais atores: Judiciário, agências reguladoras.			
c) <i>Detentor de tecnologia</i> - uma inovação só será utilizada se o retorno esperado da venda de uma tecnologia exceder os retornos que um empreendedor é capaz de produzir e fornecer o bem ou serviço com seus próprios recursos. - Principais atores: agentes privados.			
<b>2. Teoria funcional</b>			
a) <i>Resultado das forças de oferta e demanda</i> - A mudança institucional resulta das ações de barganha dos cidadãos ao governo para melhor alocar recursos. - Principais partes interessadas: vendedor e comprador.			
b) <i>Escolha coletiva</i> - uma comunidade ou estado de indivíduos e organizações se engajam em ação coletiva, conflito e barganha tentando mudar as regras. - Principais atores interessados: instituições públicas, representante eleito (senador, deputado, vereador) e cidadãos.			

<sup>20</sup> O Prêmio Nobel de 1991, Ronald Coase, propõe o teorema que descreve a eficiência econômica na presença de externalidades. O teorema afirma que as negociações feitas na ausência de externalidades e custos de transação, a negociação levará a um resultado eficiente, independentemente da alocação inicial dos direitos de propriedade. Na prática, os obstáculos à barganha e os direitos de propriedade pouco claros e mal definidos podem impedir a barganha. Assim, o papel principal da instituição pública está em prover informações de maneira irrestrita e fluida.

### Continuação Tabela 1. Teorias de mudança institucional.

<b>3. Teoria isomórfica</b>
a) Inércia - O público acredita que as instituições devem tomar decisões por elas, e as instituições acreditam que estão tomando as melhores decisões para o público. Há dificuldade em lidar com rotinas complexas. Além disso, existem processos de difusão lenta.
b) Desconhecimento público ou oportunidades mal percebidas - As pessoas não sabem que existe uma instituição alternativa. Esta teoria sublinha que as pessoas subestimam sistematicamente os efeitos das instituições propostas.
c) Risco e incerteza - novas instituições muitas vezes não são claramente especificadas, então alguns, ou todos os participantes, podem ter crenças incorretas sobre os prováveis efeitos da mudança institucional proposta. Assim, eles podem não estar dispostos a investir tempo (por exemplo, no planejamento) e suportar os custos e os riscos assumidos pela implementação de novas instituições.
d) <i>Teoria dos Jogos</i> - dilema do prisioneiro no qual a restrição de informação não produz decisões ótimas; problema do <i>free rider</i> (efeito carona) - as pessoas só esperam e se comprometem com a causa depois que o sistema é implementado e produz bons resultados.
Atores envolvidos: para os exemplos (a) ao (d) = instituições públicas, representante eleito (senador, deputado, vereador) e cidadãos.
<b>4. Teoria da Aprendizagem Evolutiva</b>
a) Experimentação e replicação - os jogadores podem experimentar inovações institucionais ou tentar replicar instituições de sucesso observadas em outros lugares.
b) Aprendizagem - um processo de seleção descentralizado e, como consequência das instituições bem-sucedidas, se espalha pela população, enquanto outras instituições (malsucedidas) morrem.
Ator interessado: casos (a) e (b) = instituições públicas, representante eleito (senador, deputado, vereador) e cidadãos.

#### 2.2.3. Federalismo como uma teoria institucional

O *Federalismo* é uma teoria que busca entender aspectos da divisão do poder entre os governos, especialmente entre a federação e os estados (BURGESS, 2006; HUEGLIN e FENNA, 2015; VERCHICK e MENDELSON, 2009). Um dos meios para distribuir ou alocar o poder ou as funções com diferentes níveis de governo é a *descentralização*, isto é, como é decidida e como a gestão (ou autoridade) pela execução de determinados serviços públicos é legalmente designado por lei a uma ou mais instituições. Outros métodos de dividir os poderes com outros níveis de governos ou partes interessadas são: desconcentração, delegação, concessões, privatização e parcerias público-privadas. Esses mecanismos não serão discutidos aqui pois vão além do escopo do estudo.

Os conceitos de descentralização têm sido discutidos e registrados em vários tipos de literatura. Como sugerido por THOMPSON (2009), as teorias sobre federalismo começaram a ser desenvolvidas nos Estados Unidos com os Artigos Federalistas (*Federalist Papers*)<sup>21</sup> escritos em 1787 e 1788. Thompson (p.443) relata que o artigo 34 postulou:

“... uma divisão de poder entre os governos estadual e federal **ajudaria a evitar que ‘facções’ usassem o mecanismo do governo para tomar medidas contrárias aos interesses do público**”

<sup>21</sup> Os *Federalist Papers* são compostos por 85 ensaios promovendo a ratificação da Constituição dos Estados Unidos, escritos por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay.

em geral. Isto pode ser feito com **dois corpos governamentais que restrinjam um ao outro.**"<sup>22</sup> (nosso grifo)

As teorias do federalismo são compostas por estudos que investigam se uma certa premissa do federalismo se aplica a um conjunto institucional específico (por exemplo, um país, um serviço, um recurso). FEELEY e RUBIN (2008) relatam que, embora existam vários estudos desenvolvidos, essas teorias são dispersas em diversas publicações.

As teorias do federalismo são divididas por dois grandes princípios. O primeiro é baseado em sua origem (legislativa) e o segundo em sua funcionalidade. Desta forma, PETERSON (2012) divide o federalismo em duas categorias de teorias:

- **Teoria legislativa** - está relacionada à identificação de como *o poder anterior* influencia a divisão de competências. A teoria legislativa afirma que a distribuição do poder é muitas vezes desequilibrada uma vez que a sua definição não se baseia em critérios pré-estabelecidos (por exemplo, na eficiência democrática ou econômica). Sua divisão é frequentemente feita com base na premissa de que as atividades com encargos ou ônus serão transferidas para níveis mais baixos de governo, enquanto o governo federal assumirá papéis, atividades e programas com maior impacto.
- **Teoria funcional** - está relacionada com a divisão de responsabilidades e a estrutura de conformidade (*compliance*). A avaliação pode ser composta por instrumentos (por exemplo, regulação), por recursos (infraestrutura, orçamento, pessoal, qualificação) e por relações com as partes interessadas (instrumentos de participação pública). Uma divisão comum de responsabilidades é: os governos estadual e municipal assumiriam funções de desenvolvimento (para fornecer a infraestrutura física e social necessária para facilitar o crescimento econômico), enquanto o governo federal assume responsabilidades a) redistributivas (para realocar recursos e reduzir desigualdades) e b) regulatórias de problemas que transpõem limites geográficos (e causam externalidades à vizinhos).

Essas duas categorias de teoria abordam objetos distintos, estando a primeira na coordenação das políticas públicas e a segunda na execução das políticas públicas. Com base no tipo de análise, PETERSON (2012) qualifica:

---

<sup>22</sup> "... a division of power among both state and federal governments would help prevent 'factions' from using the mechanism of government to take steps contrary to the interest of the general public. It does this by having the two governmental bodies constrain each other." (texto original em inglês)

- a) a *teoria legislativa* é pessimista pois trata de questões de poder e influências que antecipam as escolhas, podendo essa causar impedimentos e inclusive concorrer com as instituições subsidiárias. Este caso se aplica às instituições de gestão florestal federal no Brasil, com o MMA, IBAMA, ICMBio, SFB, dos quais em diversos casos suas funções se “misturam” e não havendo uma plena clareza sobre como as competências se dividem (em especial para atores externos).
- b) a *teoria funcional* é otimista pois trata da divisão estrutural do governo para um melhor desempenho institucional. Este caso é o caso da descentralização da gestão para os órgãos estaduais, na busca de ampliar o serviço público prestado em especial aquele de ordem desenvolvimentista.

PETERSON (2012) relata que o “moderno sistema” constitucional designa a definição da distribuição dos serviços públicos e suas respectivas regras ao Poder Legislativo, de cima para baixo (*top down*) – nesta se aplica a *teoria legislativa*. SOUZA (2019) avalia que em 1988 a engenharia constitucional foi capaz de contornar os principais dilemas e apaziguar disputas entre os entes federativos.

Embora os legisladores busquem ser parcimoniosos nessas definições, na busca da maior eficiência econômica e institucional, em um primeiro momento as “alocações” tendem a ser adequadas, mas com o tempo muitas das definições vão se tornando obsoletas, o que leva a divergências entre as instituições e os atores receptores das políticas públicas. O problema reside no fato que uma vez as regras estejam implementadas, as instituições com maior controle passam a “autodefender” o já estabelecido, perpetuando um sistema de poder e de ineficiência. Assim, com o tempo, muitos atores passam a advogar pela aplicação da teoria funcional na definição de políticas públicas. Um dos principais problemas do modelo legislativo, é que com o tempo a gestão descentralizada passa a sofrer com problemas de orçamento e com subinvestimentos (JATOBÁ, 2023; NUNES e NUNES, 2022; BREMER et al, 2022). Com o contingenciamento de recursos por parte dos governos, a distribuição de recursos passa a não ocorrer de maneira republicana, havendo preferência por investimentos em ações que tendem a gerar maior popularidade aos governantes (PAYSON, 2020).

A teoria funcional do federalismo baseia-se nas duas razões para a descentralização: a) dos argumentos econômicos e b) do argumentos não-econômicos (DEGEFA, 2003). Entre muitas publicações, WEILAND (2000), DEGEFA (2003), LARSON e RIBOT (2005), e VERCHICK e MENDELSON (2009) sintetizaram os principais argumentos das justificativas

para a descentralização. A compilação dos argumentos para a descentralização é apresentada na Tabela 2.

**Tabela 2.** Argumentos para descentralização – econômicos e não econômicos.

<b>ARGUMENTOS ECONÔMICOS PARA DESCENTRALIZAÇÃO</b>	
1.	<b>Eficiência na alocação de recursos</b> - A descentralização pode reduzir o número de camadas de tomada de decisão e dos custos relacionados. Como resultado, decisões mais rápidas podem ser tomadas com menos sobrecarga burocrática.
2.	<b>Eficiência produtiva</b> - A descentralização melhora a eficiência produtiva, promovendo a responsabilização, reduzindo a corrupção e aumentando a relação custo-eficácia no governo. É um meio para promover o rápido desenvolvimento social e econômico.
3.	<b>Prioridade para as preferências locais</b> - A descentralização melhora o bem-estar alocando recursos de acordo com as preferências locais em vez de aplicar um padrão de bens e serviços em todo o território. Os líderes locais conhecem melhor os seus eleitores do que as autoridades governamentais centrais. Por isso, devem estar com melhor posicionamento para fornecer os serviços públicos que os residentes querem e precisam.
4.	<b>Equidade e preocupação com a pobreza</b> - A descentralização promove uma distribuição mais equitativa dos serviços públicos. Os governos locais alcançam objetivos de equidade e distribuição mais efetivamente que os governos centrais. Os governos locais podem ser um importante veículo para políticas de redução da pobreza através da implementação de políticas de promoção de crescimento local e através da mobilização de recursos locais.
5.	<b>Inovação e competitividade entre os governos subnacionais</b> - A descentralização melhora a competitividade dos governos locais e, conseqüentemente, cria sistemas inovadores de gestão pública.
6.	<b>Acesso a serviços e capilaridade na entrega</b> - A descentralização é um meio de prestar serviços a áreas periféricas e remotas.
7.	<b>Incentivo fiscal</b> - A descentralização reduz a resistência e eleva o apoio do contribuinte às cobranças governamentais, aumentando assim a sustentabilidade dos serviços. Entende-se que pessoas estão mais dispostas a pagar por serviços que vão ao encontro às suas prioridades.
<b>ARGUMENTOS NÃO-ECONÔMICOS PARA A DESCENTRALIZAÇÃO</b>	
1.	<b>Democratização</b> - A descentralização considera que diferentes níveis de governo são o principal componente político (o núcleo) da democracia.
2.	<b>Engajamento civil</b> - A descentralização aumenta a participação popular na tomada de decisões, aumentando os valores ideológicos.
3.	<b>Boa governança (responsabilização e responsividade)</b> - A descentralização mantém a lei e a ordem na esfera local. Além do engajamento, a descentralização também promove os meios para responsabilizar os servidores e sociedade por seus deveres e também para responder mais rapidamente às demandas locais.
4.	<b>Flexibilidade</b> - A descentralização permite adaptar respostas a mudanças em circunstâncias não convencionais.
5.	<b>Autonomia regional</b> - A descentralização aumenta a legitimidade e sustentabilidade em estados com características e anseios diferentes ou heterogêneos.

A literatura enfatiza que a descentralização não é uma panaceia e não resolverá todos os problemas. O “desenho ótimo” da descentralização requer uma avaliação das trocas (*trade-offs*), ponderando as vantagens e desvantagens de cada argumento em relação ao serviço que está sendo alocado na descentralização. Não existe uma fórmula geral, uma vez que cada região tem a sua heterogeneidade nas preferências, repercussões intercomunitárias, questões

de poder e muitas fontes de interdependências - por exemplo, economias de escala e uso incompatível dos recursos.

Na próxima seção, será discutida especificamente como a teoria geral da descentralização se aplica ao caso dos recursos naturais e da gestão do meio ambiente.

#### 2.2.4. Federalismo aplicado à gestão ambiental e dos recursos naturais

Nos últimos anos, houve um crescente número de publicações sobre a descentralização da gestão ambiental e de recursos naturais em todo o mundo. VANDERGEEST e WITTAYAPAK (2010) afirmam que

*“...a descentralização tornou-se inegavelmente o tema dominante na discussão das políticas de recursos naturais.”*<sup>23</sup> (p.01)

KOONTZ (2002), no livro *Federalismo na floresta: política nacional versus estadual de recursos naturais*<sup>24</sup>, relata que

*“A política florestal é adequada para a aplicação da teoria funcional do federalismo ... uma vez que aborda as escolhas entre objetivos econômicos e não-econômicos.”*<sup>25</sup> (p.13)

MERRILL (2007) também relata que a lei ambiental é um campo especialmente auspicioso para tal experimento:

*“... é uma área onde tanto a lei federal quanto a estadual têm presença significativa; onde as proposições da Teoria do Federalismo levarão a conclusões e contestações sobre a adequação da lei federal ou estadual”.*<sup>26</sup> (p.168)

ADELMAN e ENGEL (2009) consideram que, em muitos casos, a centralização vai de encontro com as premissas que as teorias econômicas defendem para a otimização da alocação de recursos. Eles afirmam:

*“Nós não acreditamos que um único modelo possa dar conta de todos os aspectos do sistema federal ... [um novo] modelo adaptativo de federalismo é bem adequado à complexidade dos problemas inerentes às políticas ambientais.”*<sup>27</sup> (p.279)

---

Texto original em inglês:

<sup>23</sup> “... decentralization has undeniably become the dominant theme in the discussion of natural resource policies”.

<sup>24</sup> Livro: *Federalism in the forest: national versus state natural resource policy*.

<sup>25</sup> “forest policy is well suited for the application of the functional theory of federalism ... since it addresses choices between economic and noneconomic goals”.

<sup>26</sup> “it is an area where both federal and state law have a significant presence; where propositions of Federalism Theory will lead to contested conclusions about the appropriateness of federal or state law”.

<sup>27</sup> “We do not believe that a single model can account for all aspects of the federal system ... [a new] adaptive model of federalism is well suited to the complexity of the problems native to environmental policies”.

O conceito adaptativo da “divisão de responsabilidades” (ou da autoridade) sobre a gestão ambiental atende à proposta de ser estabelecido um processo político cíclico, que permite e promove a evolução deste sistema. Em comparação com o passado, nos dias de hoje ocorrem inter-relações mais dinâmicas entre os fatores do ambientais, sociais e econômicos. Estes se integram, reforçam e intensificam. Deste modo, as leis não podem mais ser elaboradas apenas considerando um dos fatores de maneira isolada. Parâmetros que antes eram fixos agora precisam ter mais flexibilidade para permitir mudanças à medida que mais debates são promovidos, conhecimentos são adquiridos, e a ciência e tecnologia desenvolvidas. Leis estáticas e pouco pluralistas podem causar o colapso o sistema (DIAMOND, 2005). Conforme relatado por FEELEY e RUBIN (2008),

*“... uma teoria do federalismo deve fornecer uma lógica geral ... do por que as federações são estabelecidas, e do porque algumas são bem-sucedidas e algumas falham”<sup>28</sup> (p.3).*

Dentre muitas publicações, WEILAND (2000); KOONTZ (2002); GREGERSEN et al (2004); LARSON (2005); VANDERGEEST e WITTAYAPAK (2010) sintetizam as principais descobertas da pesquisa sobre a descentralização aplicada à área florestal. Na Tabela 3 são compilados os principais aspectos mencionados, organizados segundo os temas no presente estudo<sup>29</sup> (vide objetivo 1).

**Tabela 3.** Teorias do federalismo relacionadas ao manejo de recursos florestais.

---

**Tema A. Fatores de influência sobre a prestação de serviços públicos.**

- A.1.** *O quadro legal para descentralização é muitas vezes confuso e contraditório.*
- A.2.** *O Governo Estadual tem preferência por legislação menos rigorosa para promover negócios de ordem econômica. E, o Governo Federal tende a ser pressionado por ONGs ambientalistas por legislação mais rigorosa.*
- A.3.** *Na perspectiva dos Estados, pouca (ou nenhuma) restrição deve haver aos Estados nas definições de seus papéis na descentralização.*
- A.4.** *A supervisão das instituições promove boa governança local.*
- A.5.** *Os objetivos da descentralização são aparente claros, mas os mecanismos de implementação não são claros.*
- A.6.** *O papel das instituições federais devem ser o de promover: a estabilidade financeira, a competência técnica e a coordenação entre os estados.*
- A.7.** *O apoio financeiro federal direto é a maneira mais apropriada de vincular formalmente o papel federal para com os estados.*

---

<sup>28</sup> “... a theory of federalism should provide a general rationale ... why federations are established, why some succeed, and why some fail”.

<sup>29</sup> Teorias a serem avaliadas por esta pesquisa para o caso da Amazônia.

**Continuação Tabela 3.** Teorias do federalismo relacionadas ao manejo de recursos florestais.

---

**Tema B. Descentralização dos serviços públicos do governo federal para os estados**

- B.1. Os estados têm um trabalho melhor protegendo o meio ambiente do que os órgãos federais.*
- B.2. Instituições do governo federal tendem a apresentar argumentos convincentes para manter o controle. Os quatro principais argumentos são: economias de escala, florestas são bens públicos, baixa capacidade local, e a interferência da política.*
- B.3. Instituições federais relutam em entregar poder à esfera local.*

---

**Tema C. O manejo florestal em florestas públicas**

- C.1. As instituições federais e estaduais não diferem substancialmente em suas crenças sobre o manejo florestal apropriado.*
- C.2. Estados geralmente excedem a Federação nos padrões de proteção florestal.*
- C.3. Os conflitos sobre a posse da terra precisam ser resolvidos para que o manejo florestal local possa ser eficiente.*
- C.4. O governo estadual tende a incentivar atividades industriais que favoreçam o desenvolvimento econômico, enquanto o governo federal tende a encorajar (a) a proteção ambiental e (b) a redistribuição (alcance de atores mais pobres).*
- C.5. O governo local não prioriza o manejo florestal comunitário.*

---

**Tema D. Participação pública no planejamento institucional.**

- D.1. A descentralização raramente inclui procedimentos para participação pública efetiva.*
- D.2. A falta de tempo e recursos não permite um processo iterativo, que permita uma melhor a capacidade de participação social e de suas representações.*
- D.3. A participação na tomada de decisões pode aumentar se grupos de representação social estiverem organizados.*
- D.4. As instituições federais empregam maiores esforços para incentivar a participação do que as instituições estaduais, além de permitir aos cidadãos maior poder no processo de tomada do que no nível estadual.*
- D.5. Espera-se que o nível participação dos cidadãos seja diferente nos diferentes níveis de governo. Os cidadãos que preferem os benefícios econômicos são mais ativos e influentes em níveis mais inferiores (estadual e municipal), enquanto os cidadãos que buscam atividades não-econômicas seriam mais ativos e influentes em níveis mais superiores (federal).*
- 

Uma segunda compilação de teorias sobre a descentralização da gestão florestal, as quais não serão abordadas neste estudo, são apresentadas no Anexo 1. Embora a segunda lista não seja objeto de avaliação nesta pesquisa, essas são consideradas importantes e podem ser objeto de investigação em pesquisas futuras.

2.2.5. Estudos sobre medidas de desempenho de serviços públicos

Nesta seção, serão brevemente apresentados alguns estudos que exploraram a natureza das instituições que prestam serviços públicos e propostas de medidas utilizadas para avaliar o desempenho das instituições.

#### **a) Conceito geral - Avaliação do desempenho institucional**

Uma pergunta que é feita regularmente: qual nível de governo é melhor? O federal ou o estadual? Essas perguntas geralmente levam a discussões e comparações entre os governos federal e estadual. Na discussão comum, quase sempre é escolhido “o preferido”, não pautada essa preferência em fundamentos técnicos e operacionais. Infelizmente, as escolhas geralmente são polarizadas, o que leva a conflitos e divergências entre os cidadãos.

No entanto, o federalismo sugere que todos os níveis de governo são importantes. E, quando a divisão de papéis é bem definida e as responsabilidades são bem executadas, não há margem para tal questionamento. Os dois governos trabalhariam pelo mesmo macro interesse comum - o de servir o público. Neste contexto, a premissa inicial deve ser que todos os governos serão boas autoridades e terão bom desempenho no trabalho para o qual forem designados.

A complexidade surge porque o passado já moldou as percepções atuais das pessoas. Então, como definir e promover as responsabilidades atuais (esperadas) sem ter uma visão tendenciosa com base nas experiências passadas? Outro questionamento também importante: quem tem o *direito de decidir* e dividir a autoridade (hoje), uma vez que as regras de definição já foram definidas no passado<sup>30</sup>? Esta é uma das razões pelas quais a literatura sugere que as decisões não devem ser tomadas apenas de maneira fechada pelo alto escalão das instituições públicas, em distância daqueles que serão afetados pelas decisões. Em vez disso, as decisões devem ser tomadas em processos participativos, incluindo muitos indivíduos interessados. Afinal, essas decisões têm um impacto enorme na vida de muitas pessoas.

No contexto dessa discussão, qual é a medida pela qual o serviço de uma instituição pública pode ser considerado como “bom”? Qual é o desempenho “desejado” para as instituições públicas? Todo pesquisador tem sua concepção do que é uma medida para o desempenho de um “bom” serviço público. BEHN (2003) afirma que não há “medida mágica” de desempenho. De fato, o que realmente deve ser pensado são maneiras gerenciais que podem contribuir para a medição pela qual o desempenho pode ser classificado. Além

---

<sup>30</sup> Teoria das regras de definir regras (*rules of making rules*).

disso, mesmo quando os meios para medir o desempenho são desenvolvidos, a avaliação e métrica do resultado não é um fim em si próprio.

Um problema relatado por HOOD e LYNN (2008) é que, muitas vezes, o nível e a prioridade dos serviços prestados e a interpretação do que o público deve fazer está fortemente relacionado à opinião dos gestores que ocupam altos cargos nos governos. Essa visão pode contrastar nitidamente com o que é desejado pelos cidadãos.

Na prática, a interpretação do que é um bom serviço ou medida de desempenho variará de uma pessoa para outra, dada sua crença, profissão, cultura e profissão, entre outros fatores. KAUFMAN (1960), no livro *The Forest Ranger* (O Gestor Florestal), afirma que

*“Os homens não entram nas instituições esvaziados de opiniões, valores, preferências e de suas próprias interpretações do mundo. E eles também não se desfazem de tudo isso quando se tornam membros de uma instituição. Na verdade, todas essas coisas podem ser modificadas pela experiência institucional. Mas, a experiência adquirida no trabalho é apenas uma parte da pessoa; muitas das predileções que cada homem traz consigo para o trabalho são reforçadas em outros lugares, e, portanto, persistem mesmo quando não estão em harmonia com os objetivos ou desejos dos líderes de sua instituição. Uma vez que as predileções e preconceitos pessoais estão presumidamente entre os determinantes do comportamento, eles podem produzir ações que colidem com as políticas programadas para a instituição”.*<sup>31</sup> (p.80-81)

Dado o pensamento de Kaufman, de que cada pessoa tem suas próprias crenças, e que essas podem ser moldadas pela cultura institucional (no ambiente de trabalho), a pesquisa deve levar em consideração métodos apropriados para evitar o viés de pesquisa e, conseqüentemente, interpretar mal os resultados.

No estudo da administração do serviço público, DRUCKER (1973) questiona: (1) o que explica a defasagem ou falta de desempenho nas instituições de provisão de serviços? e (2) o que é necessário para gerenciar as instituições de serviço para melhorar o desempenho? O autor menciona que, na maioria dos casos, nem o público nem as instituições sabem julgar o desempenho ou medir os seus resultados. A maior parte da literatura atual confirma que esta prática ainda está faltando nas instituições. Druker considera que “desempenho” do serviço público é mensurado com um indicador enviesado, isto é: *o serviço público é avaliado pelo que ele gasta e não pelo serviço que exerce*. Por exemplo, em vez de planejar medidas de desempenho baseadas em metas, o primeiro objetivo da instituição é obter o orçamento; de

---

<sup>31</sup> “Men do not enter organization devoid of opinions, values, preferences, and their own interpretations of the world. Nor do they shed all these once they become members. True, these things may be modified by organizational experience. But job experience is only part of a person’s total expertise; many of the predilections each man brings with him to his work are reinforced elsewhere and therefore persist even when they are not in harmony with the objectives or desires his organization’s leaders. Since personal predilections and prejudices are presumably among the determinants of behavior, they can produce actions that clash with the proclaimed policies of the organization.” (Texto original em inglês)

maneira geral, o planejamento é desenvolvido apenas depois que o dinheiro se torna disponível. E deste modo, a instituição pública não tem incentivos para implementar ou ser transparente ao relatar instrumentos de controle de custos uma vez que uma execução decrescente de orçamento pode ser considerada como uma ameaça para a instituição.

LE GRAND (2006), que também estudou o desempenho do serviço público, o qual conclui que são crenças comuns:

- por parte do funcionalismo público - de que capacitar cidadãos para incluí-los em um processo participativo, poderia destruir o caráter de serviço público (princípio da filosofia grega: *ethos*).
- por parte dos cidadãos - de que as decisões devam ser tomadas pelas instituições e pelos servidores públicos, e que as decisões em caráter técnico e científico devem reger a implementação das políticas públicas.

LE GRAND avalia estas visões como desatualizadas, e considera que a performance institucional não é restrita à análise de parâmetros legais, operacionais, técnicos e científicos. O autor também considera o comportamento do funcionalismo público como influenciador da performance institucional. Ele ilustra o caso em dois eixos, como um jogo de xadrez e atores da época medieval:

- Eixo 1 = Motivação e Atitude - comportamento de peão ou rainha (jogo de xadrez), e
- Eixo 2 = Ideologia e Espírito público - comportamento de vilão ou mosqueteiro<sup>32</sup>.

Assim, a performance das instituições também é influenciada pelos fatores que promovem (ou não) os comportamentos de *motivação* e *atitude* nos servidores, bem como os fatores *ideológicos* e de *espírito público* (*sprit de corps*) que promovem alta performance e a coletividade na instituição. Le Grand exemplifica, assim como existem servidores públicos extremamente altruístas e ativos (líderes), e também tem os servidores que são passivos e egoístas. Assim, a administração pública deve incorporar em seus processos mecanismos que promovam, avaliem e recompensem os comportamentos positivos e punam os comportamentos indesejados.

## **b) Parâmetros de medição específica de desempenho**

---

<sup>32</sup> Peão = agente passivo, Rainha = agente ativo, Vilões = egoísta / preferência por interesses privados e Mosqueteiros = altruísta / preferência por interesse público geral.

De maneira geral, a literatura distingue três abordagens para a mensuração do desempenho institucional na gestão ambiental e florestal. Essas análises são fundamentadas na observação sobre *os critérios: ambientais, econômicos e sociais*. E, na maioria dos casos tenta integrar esses fatores, mas de maneira geral tendem a observar um desses critérios com certa predominância. Considerando uma extensa revisão bibliográfica sobre o assunto, o que se observa, é, considerando todas as abordagens utilizadas, os estudos de desempenho das instituições públicas da área de gestão ambiental tendem a ter em seu cerne a medida do *critério social*. Assim, conforme relatado na introdução deste estudo, as instituições não devem se perceber como o motivo e o centro da existência das políticas (epicentro). Ao contrário, devem se ver e entender como um componente, e um dos meios para a implementação de objetivos definidos pela sociedade.

Por exemplo, com olhar sobre o desempenho da *qualidade ambiental* na gestão de Unidades de Conservação, WELLMAN e PROPST (2004), ao longo de seu livro, exploram como os servidores públicos podem cumprir as missões de suas instituições em um cenário constante mudança (ambiental e cultural). Para isso, os autores consideram necessário ter “habilidades científicas na coleta, monitoramento e interpretação de dados biológicos e sociais”<sup>33</sup> (p.319). Os autores também concluem mencionando que, para encontrar maneiras inovadoras de obter sucesso na gestão de políticas, as instituições e servidores públicos devem levar em conta a ciência e encontrar novas maneiras de melhorar a comunicação (intra e interinstitucional) e, especialmente, com os cidadãos. Os autores citam:

*“A função do gestor público não é apenas, ou simplesmente, fazer escolhas sobre as políticas públicas [base legal] e implementá-las. É também participar de um sistema de governança democrática em que os valores públicos são continuamente (re)articulados e (re)criados”*.<sup>34</sup> (p.319)

RAJÃO (2011) relata que, para a implementação de políticas, os servidores públicos do IBAMA acreditam que, por serem técnicos, têm legitimidade para agir e, ao usar tecnologia de ponta (especialmente GIS), estão sendo transparentes. Ele afirma que

*“O corpo de literatura, no entanto, frequentemente falha em prover uma indicação adequada de como enfrentar os efeitos negativos de objetificação. Além disso, muitos estudos que exploram a objetificação, tendem a fazer considerando uma visão geral, e dessa forma*

---

<sup>33</sup> “*scientific skills in collecting, monitoring, and interpreting biological and social data*”. (tradução do inglês)

<sup>34</sup> “*The public manager’s job is not only, or simply, to make policy choices and implement them. It is also to participate in a system of democratic governance in which public values are continuously rearticulated and recreated*”. (tradução do inglês)

*negligenciam largamente as particularidades do contexto social onde o evento ocorre*<sup>35</sup> (p.49).

CLARKE e MCCOOL (1996), testaram quais são os fatores que permitem que algumas instituições ambientais tenham mais poder e sejam percebidas como tendo um melhor desempenho em comparação à outras. Os autores concluem que, além da organização interna, aspectos externos também têm participação. Eles recomendam que a avaliação de desempenho deve ter três componentes:

- a) crítica analítica dos processos da instituição (por exemplo: diminuir a burocracia, e aumentar a relação custo-eficácia),
- b) descentralização administrativa e
- c) democratização da execução orçamentária e na elaboração de políticas.

Algumas literaturas levam em conta a perspectiva gerencial. BEHN (2003) sugere que o desempenho da instituição pode ser medido usando oito critérios específicos:

- a) avaliação;
- b) controle;
- c) orçamento;
- e) motivação;
- f) promoção;
- g) celebração;
- h) aprendizagem; e
- i) melhoria.

Parte da literatura leva em conta a *perspectiva econômica* para medir o desempenho. Por exemplo, OSBORNE e GAEBLER (1992) sublinham que um governo empreendedor deve promover a reestruturação no caso de sistemas públicos disfuncionais. Para isso, a eficácia e o melhor desempenho devem ser buscados. Eles descrevem dez princípios que poderiam ser usados para alcançar este objetivo:

- a) catálise das relações sociais,
- b) comportamento competitivo,

---

<sup>35</sup> “*This body of literature, however, frequently fails to provide an adequate indication of how to tackle the negative outcomes of objectification. Further to this, many studies exploring objectification tend to do so from a bird’s-eye view largely neglecting in this way the particularities of the social context in which an event takes place*”.

- c) missão objetiva,
- d) orientação para resultados,
- e) cliente,
- f) empreendedorismo,
- g) descentralização,
- h) propriedade comunitária,
- i) planejamento antecipado e
- j) impulsionado pelo mercado.

Outra parte da literatura leva em conta a *perspectiva social* para medir o desempenho. HOOD e LYNN (2008) afirmam que “*uma melhor governança certamente começa -ou termina- no ponto em que o governo, em todas as suas várias formas institucionais, encontra os indivíduos*” (p.577). ORGAN et al. (2006) também sugere que a missão e os objetivos das instituições devem expressar os valores da sociedade. Eles mencionam que as partes interessadas devem ser consideradas iguais (às instituições), especialmente no sentido de quanto contribuem para a conservação e o processo político. A medição de desempenho dos autores para a gestão de recursos naturais coloca o público no centro da análise. Os autores propõem como critérios avaliação:

- a) os mecanismos de inclusão e participação,
- b) engajamento de *stakeholders*,
- c) mecanismos de expressão de necessidades e preocupações,
- d) reconciliação dos valores<sup>36</sup> das partes interessadas, e
- e) avaliação de cenários para implantação de gestão adaptativa.

De forma semelhante, WANG e WART (2007) consideram que a participação pública aumenta a confiança da sociedade nas instituições. Eles construíram um modelo que avalia cinco fatores que ligam a participação à confiança. Esses fatores são:

- a) construção de consenso,
- b) comportamentos éticos,
- c) práticas de prestação de contas,
- d) competência de serviço, e
- e) competência gerencial.

---

<sup>36</sup> Muitos desses valores são divergentes, o que tende a levar a conflitos quando não trabalhados.

WANG (2002) desenvolveu um método chamado *Medida de Performance* (*Performance Measurement* - PM) para avaliar os governos locais dos EUA. O autor considera que as avaliações devem ser desenvolvidas usando: relatórios de atividades, entrevistas de servidores e partes interessadas, aquisições e gastos orçamentários. Wang desenvolveu quatro indicadores para avaliação de desempenho:

- a) responsabilidade e confiança pública;
- b) gestão e operações;
- c) eficiência; e
- d) eficácia e qualidade do serviço.

JULNES (2001) avaliou a percepção do público em relação a uma abordagem participativa na condução de um programa público. A autora desenvolveu um plano de medição de desempenho (com metas, objetivos e indicadores) que concluiu que o nível de satisfação dos participantes com o programa aumenta quando eles conhecem o programa e a implementação desse. De maneira análoga, HEIKKILA e ISETT (2007) afirmam que os governos distritais melhoraram suas medidas de desempenho quando relataram os resultados das atividades aos cidadãos e quando implementaram os sistemas de responsabilização. ROURKE (1984) também acredita que o desempenho das instituições está associado a mecanismos de respostas da política para com os cidadãos.

Em resumo, a literatura sobre medição de desempenho do serviço público é extensa. A intenção proposta aqui consistiu em apresentar uma breve ilustração sobre o caso. A recomendação geral da literatura aplicada ao tema, é a de customizar cada pesquisa ao objeto e foco da análise, buscando equilíbrio entre parâmetros e a isenção analítica tanto dos que respondem a pesquisa, quanto os implementadores desta. Adiciona-se, as pesquisas devem seguir uma ordem incremental de implementação, adicionando complexidade à interpretação dos atores internos e externos à instituição, na busca da construção de uma agenda em prol do aprimoramento dessas relações.

## **2.3. A descentralização da gestão florestal no mundo e no Brasil**

### **2.3.1. Descentralização da gestão florestal no mundo**

Nos últimos anos, há um número crescente de publicações relacionadas à descentralização da gestão florestal em todo o mundo. Várias publicações analisaram o estado

da arte e desenvolveram *análises comparativas* da implementação desta no mundo. Muitos destes estudos abordam uma perspectiva continental. Por exemplo: Ásia (WEBB E SHIVAKOTI, 2008; WITTAYAPAK E VANDERGEEST, 2010), África (COLFER e PFUND, 2011), África e América Latina (AGRAWAL, 2001), o mundo (COLFER e CAPISTRANO, 2005; LARSON e RIBOT, 2005).

Alguns estudos se referem a um país, como: Bornéu Indonésio (MOELIONO et al., 2009), Índia (SOOD e GUPTA, 2007), Bolívia (KAIMOWITZ et al., 2000; ANDERSSON, 2002; PACHECO, 2005; PACHECO, 2006), Equador (PAN e BILSBORROW, 2005; LARSON e BARRIOS, 2006), Guatemala (LARSON e BARRIOS, 2006) e EUA (ELLEFSON et al., 2007). Outros lidam com uma região específica menor, como: Distrito de Lira, norte de Uganda (EPILLA, 2002).

Dois exemplos de descentralização em dois países serão usados para ilustrar as principais tendências e os tipos de estudos que estão sendo desenvolvidos. O primeiro exemplo, ANDERSSON (2002), no estudo "A descentralização pode salvar as florestas da Bolívia?", onde é questionado "sob quais condições a governança de florestas dos municípios podem ser bem-sucedidos?" Ele identifica três condições necessárias:

- a) os governos municipais *precisam ser motivados*,
- b) os problemas internos de *ação coletiva* no governo precisam ser resolvidos de forma eficaz, e
- c) governos necessitam *construir instituições* que visem a *aprendizagem organizacional*.

Para este último, ANDERSSON (2002) afirma que a governança descentralizada é uma estrutura que permite alcançar um *equilíbrio entre o serviço público e as preferências dos usuários*.

Nos EUA, a jurisdição florestal apropriada tem sido historicamente um questionamento fundamental. CHENG et al. (1993), WILLIAMS E ELLEFSON (1996), ZUMETA E ELLEFSON (1998), ELLEFSON et al. (2003), KILGORE e SALK (2003), ELLEFSON et al. (2006), ELLEFSON et al. (2007), KILGORE e EK (2007) discutem extensivamente como as instituições públicas podem *desenvolver parcerias* com as partes privadas interessadas para promover a administração de terras florestais. Esse é um dos objetivos do Sistema Florestal Nacional daquele país, que além das terras públicas, também tem interesse em proteger as florestas não-federais contra incêndios, cortes excessivos e práticas florestais inapropriadas. Nos EUA este é considerado um papel federal, ao qual envolve também uma preocupação mais ampla sobre as condições ambientais gerais do país.

ELLEFSON et al. (2003; 2004; 2006; 2007) relatam que, para alcançar esse objetivo, é necessário que o Governo Federal e o Estadual, assim como os interessados, desenvolvam uma visão abrangente e amplamente consensual do que constitui responsabilidades das partes na utilização, gestão e proteção das florestas.

Em resumo, os estudos abordam as múltiplas dimensões, individualmente ou não, de quatro grandes temas. Esses temas estão muito relacionados aos temas objeto de avaliação desta pesquisa<sup>37</sup>.

É importante ressaltar que não existe uma fórmula única ou resultado comum da descentralização, pois cada país possui características próprias (ambientais, sociais e econômicas). No entanto, um estudo pode esclarecer e ser referência a outro que será desenvolvido em outra região. O conhecimento é construtivo. Quanto mais estudos forem desenvolvidos dentro de um país, mais base para posterior ampliação da análise. Isso se aplica especialmente a um país de dimensão continental como o Brasil, onde a implementação da descentralização é muito díspar entre os estados da federação, e em diversos aspectos não têm estratégia e orientação clara, sobre como será dado o aprimoramento desta política pública.

Nas seções a seguir, são sintetizados os casos da descentralização geral no Brasil e do caso aplicado da descentralização da gestão florestal.

### 2.3.2. Descentralização geral no Brasil

A descentralização de grande parte dos serviços públicos no Brasil começou com o fim da ditadura militar e a criação da Constituição de 1988. Durante o regime militar (1964-1985), o governo brasileiro tinha as características de um estado unitário (ARRETCHE, 2020), período em que uma variedade de medidas foi desenvolvida para fortalecer a centralização, incluindo a abolição das constituições e bandeiras de estados (BAIOCCHI, 2006).

Como exemplo, a Constituição de 1988 começou por descentralizar a autoridade fiscal para estados e municípios, com a criação de impostos específicos para custeio de cada ente federativo. Outros serviços descentralizados para níveis inferiores de governos foram: (1) para a esfera estadual - energia elétrica, saneamento e tratamento de água, e (2) para a esfera

---

<sup>37</sup> Relembrando os temas objetos de investigação desta pesquisa:

- Os fatores de influência sobre a prestação de serviços públicos,
- A descentralização dos serviços públicos do governo federal para os estados,
- O manejo florestal em florestas públicas, e
- A participação pública no planejamento institucional.

municipal - educação, saúde e serviços sociais (por exemplo, habitação e transporte). No Brasil, ocorreu um verdadeiro processo de descentralização.

A descentralização no Brasil foi implementada sob pressões contraditórias (BAIOCCHI, 2006). Segundo o autor, embora movimentos sociais tenham começado a participar de debates públicos e tenham tido a oportunidade de expressar o desejo dos grupos, as reformas foram enfraquecidas porque ocorreu durante um período hiperinflacionário, de modo que as transferências financeiras do governo federal foram limitadas pois os recursos disponíveis foram especialmente para pagar as dívidas públicas. Assim, a distribuição de recursos era desigual entre os municípios. Além disso, um alto contingente das mesmas elites sociais que tinham poder durante a ditadura foi eleito para os governos federal e estadual. Logo, essas mesmas pessoas foram responsáveis pela elaboração da constituição e pela implementação da descentralização. O autor relata que os estudiosos consideram que o período pós-ditadura foi considerado “uma continuação” das relações de poder desses para com o governo federal, os estados e os municípios. É inegável que as *questões de poder* até hoje são um problema na implementação de reformas em todo o país. A literatura aplicada evidencia que a administração de órgãos públicos tem um “pé no passado” e que diversos comportamentos são muito ultrapassados, os quais ainda são replicados e buscados nos dias de hoje. Infelizmente nem o poder público e nem a sociedade conseguem ter uma visão de como se organizar em busca das mudanças que a sociedade presente necessita.

BAIOCCHI (2006) relata várias ambiguidades na reforma de descentralização do Brasil. Por exemplo, o artigo 23 da Constituição define que os serviços públicos são de competência comum (executiva) da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Embora os municípios sejam considerados membros da federação nacional, a federação ou os estados não podem forçar o município a fornecer serviços públicos. A Constituição não define papéis, mas sim diretrizes para a prestação de serviços. É deixado a critério do governo municipal decidir quais serviços serão fornecidos. Muitas vezes, isto é baseado em: recursos disponíveis, habilidade ou qualificação, e preferências ou prioridades governamentais. Espera-se ainda que diferentes níveis de governo dialoguem para definir qual é o papel de cada nível de governo na prestação de serviços públicos. No caso de o município não fornecer ou fornecer parcialmente o serviço, a constituição permite que os outros governos exerçam papel complementar no provimento do serviço.

Não há de ser negado que o Brasil é um país com dimensão continental, podendo ser dito que muitos estados têm dimensão de muitos países. Nestes estados, reside discrepância de arrecadação fiscal, para custear e implementar a descentralização de diversas tipologias de

serviços públicos. Isto dificulta em muito a universalização e a consolidação do entendimento e dos instrumentos administrativos para uma plena implementação dessas políticas, como no caso da gestão florestal descentralizada. Citam-se como problemas sistêmicos associados à gestão florestal que precisam ser trabalhados: a grilagem de terras públicas, a exploração ilegal de florestas, dentre outros.

A causalidade do problema é evidente, pela falta de estrutura dos estados, associada à falta do Governo Federal em promover e investir uma agenda de descentralização estruturada, na busca de soluções fundamentais e estruturantes. Em complementação ao anteriormente dito, segundo ORTOLAN (2013) a federação brasileira é caracterizada pela fragmentação ou compartimentalização e pela baixa institucionalização de suas relações intergovernamentais. O autor relata,

*“... embora a Constituição de 1988 tenha previsto formalmente a transição para um federalismo de cooperação, no plano material as relações intergovernamentais brasileiras continuaram caracterizadas por **uma forte ausência** de articulação e cooperação entre os governos **na execução de suas tarefas administrativas** e serviços públicos. Conclui-se ser ainda necessário o desenvolvimento de **instrumentos administrativos** de cooperação intergovernamental, como formas administrativas alternativas à “descentralização por serviços” e à “descentralização por colaboração”. (nosso grifo)*

BAIOCCHI (2006) também relata que assumir a prestação de um serviço público também envolve riscos. Não apenas pelo tempo e recursos que a implementação inicial do serviço requer, mas também pela exposição que um possível fracasso causaria. Na perspectiva dos políticos, a inovação pode não ser o meio mais adequado para aumentar a popularidade e a aprovação do eleitorado. Os bens devem ser entregues “em tempo hábil” e alguns serviços tendem a ser percebidos como mais populares do que outros. E, os políticos tendem a priorizar a prestação dos serviços mais populares. Para as soluções destes problemas, muitas vezes buscam-se soluções sintomáticas, durante um mandato político (4 anos), em vez de buscar soluções fundamentais de longo prazo.

Quanto aos mecanismos de supervisão e de participação pública, espera-se também que os municípios definam os canais de participação nos assuntos públicos. Frequentemente, os conselhos locais são criados e os interessados participam expondo suas opiniões sobre o planejamento local plurianual<sup>38</sup>. No entanto, promover a participação é oneroso. A participação tem que ser percebida como valiosa, especialmente para as populações mais

---

<sup>38</sup> No Brasil, o Plano Plurianual (PPA) é previsto na Constituição de 1988. É um planejamento de quatro anos para orientar as ações e gastos dos governos. É obrigatório que os governos federal, estadual e municipal a promovam no segundo ano após a eleição, e estabeleçam o PPA como uma lei de médio-prazo.

pobres que não podem deixar oportunidades de trabalho por questões “incertas” (BAIOCCHI, 2006).

BASTOS e de CARVALHO (2011) citam que outro problema da descentralização, consiste no fato do Brasil carecer de uma *tradição de participação pública* e de envolvimento da sociedade civil nos fóruns de discussão. Isso é considerado uma séria barreira à legitimidade dos conselhos locais e das decisões institucionais. Esses fóruns de discussão não foram incentivados durante a ditadura militar e, com o regime democrático, a falta de metodologia, a baixa percepção de mudanças, e a desacreditação para com o poder público espalham a desconfiança e a apatia entre a população para participar nesses fóruns.

Em resumo, a descentralização no Brasil tem um sucesso irregular e, por vezes, pode exacerbar as desigualdades. Por outro lado, é inegável que os serviços descentralizados podem representar uma melhoria da qualidade e entrega do serviço público. Conforme relatado por BARDHAN e MOOKHERJEE (2006), o problema da implementação da descentralização começa com o exercício da democracia, que inclui: coordenação entre eleitores, competição política efetiva, servidores comprometidos com posições políticas de longo prazo, comunicação entre cidadãos, responsabilidade dos governos e capacidade de resposta.

Os estudos sobre a descentralização apresentam algumas *questões comuns* quanto da implementação dessa, como exemplo:

- O governo federal deve ter um papel mais enfático na promoção da descentralização nos estados e municípios que estão atrasados nesse dever?
- Como promover um processo político e de planejamento mais abrangente para avaliar permanentemente a evolução da descentralização?
- Como a cogestão deve ser limitada e implementada?
- Como conceber a descentralização de serviços que sobrem restrições físicas e econômicas? (exemplo: serviços públicos prestados por estados e municípios, mas que não geram receita suficiente para pagar pisos salariais de servidores públicos).

Tais questões também estão no cerne da descentralização da gestão florestal no Brasil, as quais também orientam o desenvolvimento desta pesquisa. Uma revisão sobre a descentralização da gestão ambiental e da gestão florestal no Brasil são apresentadas a seguir.

### 2.3.3. Descentralização da gestão florestal e ambiental no Brasil

Durante toda a história do Brasil sempre foi reconhecida e dada importância à descentralização de diversos temas relacionados à Política Florestal para diferentes níveis governamentais da gestão pública. Mesmo que as especificidades da descentralização tenham variado ao longo do tempo, incrementalmente foi sendo dado o “direcionamento” à base legislativa, ao especificar o escopo de atuação dos entes federativos. A seguir, são apresentados 5 (cinco) casos das principais leis brasileiras e respectivos termos que compõem as definições da Política Florestal descentralizada, com foco na história relativamente recente.

Os casos apresentados são o/a:

1. Código Florestal - Lei 4.771 de 1965.
2. Política Nacional do Meio Ambiente - Lei 6.938 de 1981.
3. Constituição Federal de 1988.
4. Lei de Gestão de Florestas Públicas - Lei 11.284 de 2006.
5. Novo Código Florestal - Lei 12.651 de 2012.

#### 2.3.3.1. *Código Florestal de 1965*

No **texto original** o Código Florestal de 1965 a descentralização da gestão florestal foi permitida ao Governo Estadual e Municipal por via da criação de florestas para a destinação econômica, técnica e social (Art. 5º), bem como que estes estabelecessem normas para o regime florestal para toda e qualquer destinação (Art. 12 e 14 a.), inclusive para florestas em áreas propriedade particular (Art. 9), exceto nas áreas de florestas plantadas.

Ao Ministério da Agricultura cabia o papel de órgão fiscalizador (Art. 22), e às instituições públicas cabia o licenciamento (Art. 13).

Os respectivos trechos da lei são apresentados a seguir: (nosso grifo)

*Art. 5º O Poder Público criará:*

*a) **Parques Nacionais, Estaduais e Municipais** e Reservas Biológicas, com a finalidade de resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos;*

*b) **Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais, com fins econômicos, técnicos ou sociais, inclusive reservando áreas ainda não florestadas e destinadas a atingir aquele fim.***

*Parágrafo único. Fica proibida qualquer forma de exploração dos recursos naturais nos Parques Nacionais, Estaduais e Municipais.*

...

*Art. 9º As florestas de propriedade particular, enquanto indivisas com outras, sujeitas a regime especial, **ficam subordinadas às disposições que vigorarem para estas.***

...

Art. 12. Nas florestas plantadas, não consideradas de preservação permanente, é livre a extração de lenha e demais produtos florestais ou a fabricação de carvão. **Nas demais florestas dependerá de norma estabelecida em ato do Poder Federal ou Estadual**, em obediência às prescrições ditadas pela técnica e às peculiaridades locais.

Art. 13. O comércio de plantas vivas, oriundas de florestas, **dependerá de licença da autoridade competente**.

Art. 14. Além dos preceitos gerais a que está sujeita a utilização das florestas, **o Poder Público Federal ou Estadual poderá:**

- a) **prescrever outras normas** que atendam às peculiaridades locais;
- b) **proibir ou limitar o corte das espécies vegetais consideradas em via de extinção, delimitando as áreas compreendidas no ato, fazendo depender, nessas áreas, de licença prévia o corte de outras espécies;** (Vide Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001)
- c) **ampliar o registro de pessoas físicas ou jurídicas que se dediquem à extração, indústria e comércio de produtos ou subprodutos florestais.**

...

Art. 22. A União **fiscalizará diretamente, pelo órgão executivo específico do Ministério da Agricultura**, ou em **convênio com os Estados e Municípios**, a aplicação das normas deste Código, podendo, para tanto, criar os serviços indispensáveis.

A legislação federal de 1965 veio a respaldar a gestão florestal nos estados brasileiros mais progressistas, como São Paulo o qual tinha um Serviço Florestal Estadual desde 1911, posteriormente “rebatizado” de Instituto Florestal em 1970, e Minas Gerais com o Instituto Estadual de Florestas (IEF) criado em 1962.

No nível federal, a política florestal foi implementada pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF, entre 1977 e 1989, política pautada prioritariamente na implementação de políticas de desenvolvimento florestal relacionadas ao reflorestamento<sup>39</sup> (para a produção de papel e celulose, siderurgia e carvão vegetal), a pesquisa florestal (Programa Nacional de Pesquisa Florestal – PNPF) e o Inventário Florestal Nacional. Durante este período, o aprendizado e a prática de ações relacionadas ao desenvolvimento florestal foram crescentes, e várias normativas criadas naquela época tem a base técnica para as normativas de manejo florestal utilizadas nos dias de hoje, por exemplo:

- Instrução Normativa 001 de 1980 – estabelece o diâmetro mínimo de corte na Amazônia de 45 cm no DAP<sup>40</sup>.
- Portaria Normativa 302 de 1984 – proibiu exploração a corte raso, a um só tempo, de toda área destinada a exploração.
- Portaria Normativa 122 de 1985 – disciplinou exploração de plantas medicinais, ornamentais, palmito, Araucária e proibiu o corte da Castanheira.

---

<sup>39</sup> Em especial pautada em incentivos fiscais via Fundo de Investimentos Setoriais – Fiset.

<sup>40</sup> Diâmetro a Altura do Peito – DAP.

- Portaria Normativa 302 de 1988 – cadastro técnico de pessoas físicas e jurídicas que “utilizem, explorem, comercializem, industrializem, sob qualquer forma, espécimes da flora e da fauna silvestre, seus produtos e subprodutos”.

Para exemplificação dos aspectos da descentralização objeto deste estudo, são citados 4 (quatro) momentos de alterações do Código Florestal de 1965, pelas quais também foram alteradas a institucionalidade da gestão florestal e do regime de manejo florestal. A citação dos termos e alterações da lei são citadas a seguir (nosso grifo).

#### **Momento 1 – texto original de 1965**

*Art. 19. Visando a maior **rendimento econômico** é permitido aos **proprietários de florestas heterogêneas transformá-las em homogêneas**, executando trabalho de derrubada a um só tempo ou sucessivamente, de toda a vegetação a substituir **desde que assinem, antes do início dos trabalhos, perante a autoridade competente, termo de obrigação de reposição e tratos culturais**.*

Observa-se que no texto original (momento 1), objetivando aspectos econômicos, era facultado aos proprietários de floresta a decisão sobre a conversão dessas ao regime equânime e homogêneo, desde que assinasse os termos na reposição e dos tratos silviculturais perante as instituições Federal ou Estadual. Observa-se que nesse período havia a descentralização tanto aos entes federativos quanto aos atores privados.

#### **Momento 2 – revisão de 1986 (Lei nº 7.511)**

*Art. 19. **Visando a rendimentos permanentes e à preservação** de espécies nativas, os proprietários de florestas explorarão a madeira **somente através de manejo sustentado, efetuando a reposição florestal**, sucessivamente, com espécies típicas da região.*

*§ 1º É permitida ao proprietário a reposição com espécies exóticas nas florestas já implantadas com estas espécies.*

*§ 2º Na reposição com espécies regionais, o proprietário fica obrigado a comprovar o plantio das árvores, assim como os tratos culturais necessários à sua sobrevivência e desenvolvimento.*

Em 1986 (momento 2), o aspecto de sustentabilidade e preservação são inseridos, onde são especificados os termos de manejo sustentado e reposição florestal, na busca de conciliar com os objetivos originais. Embora a lei não especifique as instituições responsáveis, à data foi mantida a organicidade anterior.

#### **Momento 3 – revisão de 1989 (Lei nº 7.803)**

*Art. 19. A exploração de florestas e de formações sucessoras, tanto de domínio público como de domínio privado, **dependerá de aprovação prévia do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA**, bem como da adoção de técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme.*

*Parágrafo único. No caso de reposição florestal, deverão ser **priorizados projetos que contemplem a utilização de espécies nativas.***

Em 1989 (momento 3), o estado se torna mais centralizador pois o licenciamento se torna exclusivo do IBAMA (Governo Federal). Com a revisão, embora os termos do regime de manejo se mantiveram similares, ao longo do tempo a legislação passou a tornar o uso da terra mais restritivo. Com por exemplo, em 1989 foi criada a reserva legal em que 50% da área da propriedade privada na Amazônia deveria ser de floresta nativa (Art. 44), e em 2001 essa extensão foi ampliada para 80%. Essa intervenção pública foi conflituosa, sendo objeto de longa disputa judicial no Supremo Tribunal Federal - STF.

**Momento 4** – revisão de 2006 (Lei nº 11.284)

*Art. 19. A exploração de florestas e formações sucessoras, tanto de domínio público como de domínio privado, **dependerá de prévia aprovação pelo órgão estadual competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA**, bem como da adoção de técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme.*

Em 2006 (momento 4), o licenciamento florestal volta a ser descentralizado ao Governo Estadual. E, novamente a matéria (re)torna a ser questionada quanto aos métodos adotados pelo Governo Federal, não sendo este ponto pacífico nem entre os gestores federais, tão pouco entre os estaduais. Esta divergência será evidenciada com os resultados dos levantamentos de dados feitos para esta pesquisa.

As alterações do Código Florestal são um caso muito veemente de como o governo central exerce poder e intervém, em múltiplas dimensões, considerando matérias dos setores *público e privado*. Essas definições foram novamente alteradas no novo Código Florestal de 2012 (a ser apresentado na seção 2.3.3.5). Mesmo assim, residem lacunas sobre a matéria, tanto em aspectos técnicos, legais, em especial quanto do consenso com os atores interessados.

O questionamento sobre como o poder público decide e implementa essas alterações está no cerne dos estudos sobre o federalismo e a descentralização (as regras do jogo e as repercussões dessas). Estes estudos buscam instrumentalizar os futuros processos e decisões públicas, de modo a produzir resultados “mais aceitos” ou “com menos conflito” por grande parte da sociedade, podendo assim ter por base a aplicação de instrumentos de mensuração da efetividade da implementação das políticas públicas.

### 2.3.3.2. A Política Nacional do Meio Ambiente

Em 1981, por via da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938) foi estabelecido o Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA com objetivo de criar condições ao desenvolvimento socioeconômico pautado na gestão ambiental (Art. 2º) e no uso coletivo dos recursos naturais (inciso I). SCARDUA (2003) avalia que naquela época, já se entendia, a importância da participação e a capacitação dos usuários locais nas questões ambientais (inciso X).

Para alcance desses requisitos, foi garantida a participação do Governo Estadual e Municipal na formulação da política nacional ambiental (Art. 6º) - órgãos seccionais e locais. No entanto, a lei restringiu a atuação desses em legislar a um caráter supletivo e complementar (§ 1º). Mas, a estes entes era permitida a apresentação de análises e fundamentações para a devida instrução dos processos (§ 3º). O meio de participação dos estados se dá por via do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA (Art. 7º).

Os respectivos trechos da lei são apresentados a seguir: (nosso grifo)

*Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, **condições ao desenvolvimento sócio-econômico**, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:*

*I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, **tendo em vista o uso coletivo**;*

...

*X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, **objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente**.*

...

*Art 6º - **Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios**, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, **responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA**, assim estruturado:*

*I - Órgão Superior: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, com a função de assistir o Presidente da República na formulação de diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente;*

*II - **Órgão Central: a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, do Ministério do Interior**, à qual cabe **promover, disciplinar e avaliar a implantação** da Política Nacional do Meio Ambiente;*

*III - Órgãos Setoriais: os órgãos ou entidades integrantes da Administração Pública Federal, direta ou indireta, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, cujas entidades estejam, total ou parcialmente, associadas às de preservação da qualidade ambiental ou de disciplinamento do uso de recursos ambientais;*

*IV - **Órgãos Seccionais**: os órgãos ou **entidades estaduais** responsáveis pela execução de programas e projetos e de controle e fiscalização das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental;*

V - **Órgãos Locais**: os órgãos ou **entidades municipais** responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas áreas de jurisdição.

§ 1º **Os Estados**, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, **elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente**, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

§ 3º **Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais** mencionados neste artigo **deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação**, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.

Art. 7º - É criado o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, cuja composição, organização, competência e funcionamento serão estabelecidos, em regulamento, pelo Poder Executivo.

Parágrafo único - Integrarão, também, o CONAMA:

a) **representantes dos Governos dos Estados**, indicados de acordo com o estabelecido em regulamento, podendo ser adotado um critério de delegação por regiões, com indicação alternativa do representante comum, garantida sempre a participação de um representante dos Estados em cujo território haja área crítica de poluição, assim considerada por decreto federal;

No entanto, no Art. 8 ficou estabelecido que a hierarquia da proposição da matéria infralegal era limitada à SEMA, órgão vinculado ao Ministério do Interior do Governo Federal, instituição a qual cabia também a avaliação dos resultados. A emissão de licenças propriamente ditas (ou concessões) eram atividades permitidas aos Estados. Em, 1989 as atribuições da SEMA no Conama foram repassadas para o IBAMA<sup>41</sup>, órgão esse que posteriormente passou a ser subordinado à Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República em 1990 e posteriormente ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) em 2001.

Art. 8º *Incluir-se-ão entre as competências do CONAMA (nosso grifo):*

*I - estabelecer, mediante **proposta da SEMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pela SEMA***;

*II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem como a entidades privadas, as informações indispensáveis ao exame da matéria;*

Aqui observa-se que a revisão de 1989 do Código Florestal criou uma incongruência na base legislativa do PNMA, pois criou um “destacamento” para a gestão florestal, a qual passou a ser regulada por bases normativas específicas. Mas, manteve com os estados o licenciamento das atividades “potencialmente poluidoras”. A lei do PNMA também ficou controversa pois esta não traz nenhuma especificação sobre a matéria florestal, a não ser na

---

<sup>41</sup> Lei 7.804 de 1998.

seção de Anexo da lei, que especifica as taxas a serem cobrada no licenciamento para a produção florestal (inclusive pela Lei 9.960 de 2000). Ou seja, pela omissão textual, seria mais coerente se a especificação das taxas estivessem anexas ao Código Florestal (lei que trata sobre a implementação da gestão florestal).

### 2.3.3.3. Constituição Federal de 1988

Com o fim da ditadura militar, e o início do regime democrático, foi criada a Constituição Federal de 1988 a qual serve como a base do ordenamento jurídico do Brasil, da organização jurisdicional e dos termos gerais das matérias do meio ambiente, dos recursos naturais e das florestas. Estes termos da constituição são vigentes até os dias de hoje.

A Constituição Federal define e protege a autonomia dos entes federativos nas matérias e nos termos específicos que competem a cada ente (Art. 18). Nos artigos 21 e 22 são especificados a competência *exclusiva* dos serviços e legislativa à União. E, nos artigos 23 e 24 estabelece a competência *comum* de serviços e a *concorrência* legislativa entre União, aos Estados e ao Distrito Federal. Assim, a descentralização da gestão ambiental no Brasil é definida como *parcial* ou *incompleta*, sendo justificada como uma medida “cautelar” ou “conservadora” da administração ao manter a base do controle junto ao Governo Federal. Fato este que tende a se tornar um problema pela resistência às mudanças do Governo Federal sobre matérias que poderiam ser benéficas à sociedade, em detrimento das *estruturas de poder* criadas a partir da definição inicial dessa base legislativa (ABREU, 2016). Este autor define este problema como a “dependência de trajetória”.

A autoridade sobre meio ambiente e das florestas é enquadrada justamente nos artigos 23 e 24 da Constituição, da competência comum e da concorrência legislativa entre os entes federativos. Assim, não há autonomia plena dos Estados ou Municípios na gestão ambiental e florestal. Estrutura essa ratificada pela PNMA, que os entes federativos podem legislar de maneira supletiva ou complementar ao posto pelo Governo Federal, ao qual também cabe o poder da avaliação e supervisão.

Estes termos, na Constituição estão (nosso grifo):

*Título III - Da Organização do Estado*  
*Capítulo*  
*I - Da Organização Político-Administrativa*

**Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.**

...

Capítulo II - Da União

Art. 23. **É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:**

...

VI - **proteger o meio ambiente** e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - **preservar as florestas**, a fauna e a flora;

...

Art. 24. **Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:**

...

VI - **florestas**, caça, pesca, fauna, **conservação da natureza**, defesa do solo e dos **recursos naturais**, **proteção do meio ambiente** e controle da poluição;

...

VIII - **responsabilidade por dano ao meio ambiente**, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

...

Capítulo VI - Do Meio Ambiente

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem **de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida**, **impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo** para as presentes e futuras gerações.

...

§ 4º **A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.**

Em síntese, os instrumentos administrativos da política ambiental e florestal são separados e constituídos com a seguinte subdivisão:

- ✓ O Governo Federal detém a prerrogativa de ser o órgão superior em diversas matérias relacionadas à administração, como:
  - a ascendência legislativa e normativa,
  - a atuação direta nos territórios de jurisdição Federal (licenciamento, gestão de UCs, etc.).
  - conduzir a agenda da Política Nacional,
  - a irrestrita ação suplementar de comando e controle sobre as áreas de jurisdição Estadual e Municipal,
  - fiscalizar a administração dos Governos Estaduais e Municipais,
  - dentre outros.
- ✓ Os Governos Estaduais e Municipais:
  - promover legislação e regulamentações supletivamente às do Governo Federal,
  - a atuação direta nos territórios de jurisdição Estadual e Municipal (licenciamento, administração de áreas, etc.),
  - participar na agenda da Política Nacional,
  - repassar dados de sua gestão ao Governo Federal (como o de transporte florestal),
  - dentre outros.

SCARDUA (2003) relata que sempre foi muito difícil para os estados assumirem a autoridade para a gestão ambiental. Ele expõe várias razões para isso. Entre elas:

- a) corporativismo dos servidores federais com medo de perder o controle sobre determinados assuntos,
- b) falta de interesse de alguns estados - dada a falta de recursos financeiros e humanos,
- c) falta de uma política federal clara que descreva os papéis dos governos federal e estadual na administração ambiental.

SCARDUA (2003) sugere que este é um reflexo de uma vontade incipiente do governo federal de realmente descentralizar a administração ambiental. A cultura centralizadora (em todos os níveis de governo) criou várias dificuldades, atrasos e falta de presença na prestação de serviços em muitas regiões do país.

Vários autores fizeram avaliações semelhantes. NEDER (2002) afirma que as instituições ambientais não evoluíram muito porque ainda mantêm uma cultura burocrática, com comportamento regulador e intervencionista. TONI (2006) afirma que, embora não seja uma decisão formal do IBAMA, a instituição reluta em transferir poderes para os estados pois se preocupa com “consequências negativas” da descentralização. Uma reflexão interessante feita por AZEVEDO et al. (2007) é que a falta de coordenação para a transferência da gestão não é apenas prejudicial aos cidadãos, mas também passa a impressão de que os governos dos estados são inoperantes e incompetentes. Ou seja, a percepção é que estas instituições não apresentam bom desempenho na prestação de serviços públicos, por não haver uma métrica clara para avaliar todos os fatores que compreendem o tema.

Mesmo com o disposto acima, não se pode afirmar que todo o governo federal não está disposto e não procurou soluções para os problemas. Muito pelo contrário, de fato, parte do governo federal busca alternativas. Por exemplo, o MMA tem um papel importante na implementação da descentralização ambiental, ao estabelecer programas específicos que apoiam atividades estruturais de descentralização com recursos do orçamento nacional, empréstimos internacionais, doações internacionais e cooperação (SIQUEIRA, 2006; PNMA 2012; WORLD BANK, 2008). Diversos programas e projetos do MMA sempre previram atividades e ações de apoio à descentralização da gestão ambiental para os municípios (Programa Nacional de Meio Ambiente - PNMA, Programa Piloto de Proteção das Florestas

Tropicais Brasileiras - PPG7, Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA, o Fundo Amazônia do BNDES, dentre outros<sup>42</sup>).

De maneira geral, dentre os problemas citados que causam restrição da plena na implementação da descentralização ambiental no Brasil (FERNANDES et al., 2003; SCARDUA, 2003; DOS SANTOS, 2011), estão:

- a) Dificuldade de se relacionar com múltiplos *stakeholders* com interesses divergentes. Não se pode esperar que instituições centralizadas de cima para baixo sejam preparadas para promover a participação pública, gerenciar conflitos e levar em conta a opinião dos interessados.
- b) Assimetria de informação e acesso a ela,
- c) Aversão ao risco proveniente de inovações,
- d) Falta de treinamento,
- e) Instrumentos frágeis e antiquados de comando e controle,
- f) Falta de diálogo entre as instituições,
- g) Forte poder dos grupos contrários à melhoria das políticas ambientais,
- h) Baixo número de servidores,
- i) Baixos salários em comparação com o setor privado,
- j) Instituição carece de recursos e infraestrutura.

Segundo ORTOLAN (2013) a federação brasileira é caracterizada pela compartimentalização e pela baixa institucionalização de suas relações intergovernamentais. O autor relata,

*... embora a Constituição de 1988 tenha previsto formalmente a transição para um federalismo de cooperação, no plano material as relações intergovernamentais brasileiras continuaram caracterizadas por uma forte ausência de articulação e cooperação entre os governos na execução de suas tarefas administrativas e serviços públicos. Conclui-se ser ainda necessário o desenvolvimento de instrumentos administrativos de cooperação intergovernamental, como formas administrativas alternativas à "descentralização por serviços" e à "descentralização por colaboração". (nosso grifo)*

Em resumo, a descentralização ambiental no Brasil sempre foi considerada um tema complexo. Não obstante, amplamente reconhecido que diversos fatores causam atrasos na

---

<sup>42</sup> - PNMA I - (1991 a 1996)  
- PPG7/SPRN (1993-2008)  
- PNMA II - fase 1 (2000 a 2006)  
- PNMA II - fase 2 (2009 a 2014)  
- PPG7/SPRN

implementação dessa, impedindo assim um maior alcance e realização dessa descentralização. Questões políticas e de poder, a falta de prioridade e de interesse podem ser consideradas como problemas inerentes e de difícil conciliação por parte dos entes federativos que atuam na questão.

#### 2.3.3.4. Lei de Gestão de Florestas Públicas

A Lei de Gestão de Florestas Públicas – LGFP (Lei 11.284 de 02 de março de 2006), foi proposta na busca de ocupar lacunas de implementação da gestão florestal, em especial a gestão florestal associada às atividades de *desenvolvimento florestal*, como manejo e concessões nas Florestas Nacionais. Embora o IBAMA tivesse o mandato para desenvolver essas atividades, esse órgão priorizou atividades de *comando e controle* da gestão florestal. A LGFP reforçou o fundamento da descentralização incompleta, permitindo a gestão pelos estados em seus territórios, mas com normativas supletivas e complementares ao disposto pelo governo federal. Cita-se da lei (nosso grifo):

*Art. 2º Constituem **princípios da gestão de florestas públicas**:*

...

*II - o estabelecimento de atividades que **promovam o uso eficiente e racional das florestas e que contribuam para o cumprimento das metas do desenvolvimento sustentável local, regional** e de todo o País;*

...

*VIII - a garantia de condições estáveis e seguras que **estimulem investimentos de longo prazo no manejo, na conservação e na recuperação das florestas**.*

*§ 1º Os **Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão as adaptações necessárias de sua legislação** às prescrições desta Lei, buscando atender às peculiaridades das diversas modalidades de gestão de florestas públicas.*

*§ 2º Os **Estados, o Distrito Federal e os Municípios, na esfera de sua competência e em relação às florestas públicas sob sua jurisdição, poderão elaborar normas supletivas e complementares e estabelecer padrões relacionados à gestão florestal**.*

...

*Art. 54. Fica criado, na estrutura básica do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB.*

O Serviço Florestal Brasileiro *não foi* criado com a mesma personalidade jurídica de *direito público interno* dada ao IBAMA e ao ICMBio, de *autarquia federal*, estrutura que qual dá autonomia administrativa, financeira aos órgãos, independência para articulação política e legal, como por exemplo. O SFB possui um nível hierárquico equiparado ao de uma Secretaria vinculada ao MMA. Como contraponto, a Lei 11.516 de 2007 que cria o ICMBio, especifica que a instituição *exerce poder e executa políticas* (inciso I e II do Art. 1º). Da mesma maneira, essa mesma lei clarifica que o IBAMA também *exerce poder e executa políticas* (inciso I e II do Art. 5º). Mas, ao SFB, órgão em tese congênere, não houve essa

especificação. Por exemplo, as atribuições do SFB são definidas com palavras “amenas” como: exerce função de órgão gestor, apoia, estimula, promove, propõe, gerencia, organiza, adota (Art 55). Esta decisão contradiz à Exposição de Motivos (EM) do anteprojeto da LGFP:

*“... a necessidade de criação do SFB deriva da **ausência de estrutura adequada** para lidar com o **fomento e desenvolvimento**, da necessidade de separação de funções, ante o **conflito de interesses entre as diversas funções públicas** relacionadas ao setor florestal e da **ausência de ente responsável pela outorga de florestas públicas**”. (nosso grifo)*

SILVA (2014) relata que a LGFP foi uma demanda exógena, do setor florestal madeireiro, e durante o trâmite e debate do projeto de lei, “as competências do SFB foram **esvaziadas**” por questões de percepção de concorrência interna a ser criadas com o MMA e o Ministério da Agricultura (no tema de florestas plantadas). O autor menciona que à época o setor florestal se opôs à localização do SFB no MMA, preferindo uma vinculação direta à Presidência da República e com maior autonomia, força e prioridade na execução da política proposta.

Observa-se que a proposta não se realizou como originalmente pensado, e o conflito de interesses (interinstituições) teve e continua a ter peso no processo de decisão sobre o destino do SFB. Embora da inovação promovida e a excelência dos serviços implementados pelo SFB, esta instituição sempre teve uma limitação hierárquica pela designação legislativa original. O próprio órgão e o MMA, mesmo cientes das deficiências na base legislativa, não conseguiram conduzir uma agenda e propor alterações no marco legal. Por exemplo, apenas 17 anos após a assinatura da LGFP, o Projeto de Lei 5518/2020 pelo qual é proposto “*conferir maior celeridade ao processo licitatório, flexibilidade aos contratos e atratividade ao modelo de negócio das concessões florestais*” foi elaborado por *atores políticos* de fora da instituição (exógeno), e mesmo assim este não teve peso para ser debatido e aprovado pelo Congresso Nacional até o presente momento (2023). E, por não ser uma proposta de dentro do próprio SFB ou dos *atores técnicos* interessados (endógeno), esta proposta não considera e contempla uma revisão de todos os pontos necessários para com a mandato da instituição, inclusive, o de elevar a personalidade jurídica da instituição para o de *autarquia federal* ou de *empresa pública*. Deste modo, é conduzido um processo político enviesado e parcial, que não trará em plenitude as reformas necessárias à instituição e às matérias a quais essa se destina.

Três fatos curiosos se deram recentemente:

- A transferência do SFB do MMA para o Ministério da Agricultura - MAPA no início do governo do presidente Jair Bolsonaro em 2019. A Medida Provisória 870

que estabeleceu a organização dos ministérios, definiu no Artigo 21 como competência do MAPA: (nosso grifo)

*§ 3º Cabe ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento **exercer, por meio do Serviço Florestal Brasileiro, a função de órgão gestor prevista no art. 53 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, em âmbito federal.***

A expectativa era que com a vinculação a um ministério de caráter desenvolvimentista pudesse promover diversas evoluções na agenda e gestão do SFB, e uma menor influência ou limitação ambientalista da vinculação anterior dada pelo MMA. Na prática, a alteração permitiu ao SFB poucas evoluções, em especial por ter continuado a ser um órgão sem autonomia, e com a limitação da agenda política do órgão vinculante. Embora do bom trabalho desenvolvido pelo SFB no período, este não aguçou a percepção da diferença, fato este que fez com que o órgão voltasse ao MMA em 2023 no novo governo Lula.

- A publicação da Medida Provisória 1151 em 26 de dezembro de 2022, a 5 dias do encerramento do mandato do presidente Jair Bolsonaro. A Medida estabeleceu aprimoramentos parciais na LGPF, novamente sem ser um processo participativo e com base em avaliação de dados. A proposta foi aprovada pelo Congresso Nacional em 30 de março de 2023, a qual foi aprovada pelo Senado Federal e consolidada na Lei nº 14.590, de 24 de maio de 2023.
- Em 2022, no 9º Congresso Florestal Brasileiro<sup>43</sup> de caráter técnico promovido pela Sociedade Brasileira de Engenheiros Florestais – SBEF, foi objeto de debate a necessidade da autonomia institucional do SFB para que agenda de desenvolvimento florestal venha a ser construída de uma maneira efetiva. Essa proposição vem sendo articulada pela SBEF junto com os atores técnicos do setor florestal, em um processo exógeno aos órgãos públicos.

Por fim, observa-se que, embora da agenda positiva conduzida pelo SFB e da institucionalidade criada pela Lei 11.284/2006, estes não foram capazes de sobrepor diversas limitações impostas pelo caráter orgânico da descentralização incompleta<sup>44</sup>. SILVA (2014) avalia que no Brasil, “a despeito dos avanços organizacionais já alcançados em 102 anos da institucionalização da gestão florestal, o país não conseguiu ainda consolidar uma organização

---

<sup>43</sup> Informações em: <https://congressoflorestal-cfb.com.br>

<sup>44</sup> Limitadas pela Constituição Federal, Código Florestal, PNMA, SNUC, o comportamento informal dentro dos órgãos públicos, dentre outros.

florestal com visão macro setorial estratégica, organizacionalmente estruturada, profissionalmente estável e operacionalmente eficiente”.

#### 2.3.3.5. O Novo Código Florestal de 2012

A revisão do Código Florestal de 1965 foi imersa em um acalorado e conflituoso debate entre diferentes atores da sociedade. Isto se deu pois, ao longo do tempo, o texto da lei de 1965 (e alterações) foi se tornando obsoleto em relação a dinâmica da sociedade, e por conseguinte a gestão pública e privada ficaram bastante restritivas. A lei, que originalmente objetivava o ordenamento da produção florestal, passou a ser percebida como de “viés ambientalista”. Por exemplo, com as revisões da lei de 1965 os *fundamentos econômicos* foram sendo pormenorizados e perdeu-se a clareza de como a restauração florestal (e as florestas secundárias) poderiam ser manejadas e também cumprir os requisitos da reserva legal. A lei busca que toda a reserva legal seja restaurada e manejada como uma floresta nativa original.

O novo texto do Código Florestal, Lei 12.651 de 2012, trouxe melhorias, dando maior especificidade a diversos dos componentes da lei. Observa-se como detalhamento, o Código de 1965 possuía 48 artigos e o de 2012 passou a ter 84 artigos. A revisão da lei trouxe muitos benefícios para a conformidade legal da propriedade em especial do pequeno produtor rural. Como exemplo, no Capítulo X é estabelecido o *programa de apoio e incentivo à preservação e recuperação do meio ambiente*, com objetivo de promover a adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais. No entanto, a lei continuou a estabelecer descentralização da gestão em caráter parcial, inclusive reforçando o papel fiscalizatório e intervencionista do órgão federal sobre os estados - como exemplo: ao aplicar a sanção de bloquear a emissão de documentos pelos entes federativos (nosso grifo).

#### CAPÍTULO VIII DO CONTROLE DA ORIGEM DOS PRODUTOS FLORESTAIS

**Art. 35. O controle da origem da madeira, do carvão e de outros produtos ou subprodutos florestais incluirá sistema nacional que integre os dados dos diferentes entes federativos, coordenado, fiscalizado e regulamentado pelo órgão federal competente do Sisnama. (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).**

**§ 1º O plantio ou reflorestamento com espécies florestais nativas ou exóticas independem de autorização prévia, desde que observadas as limitações e condições previstas nesta Lei, devendo ser informados ao órgão competente, no prazo de até 1 (um) ano, para fins de controle de origem.**

...  
**§ 3º O corte ou a exploração de espécies nativas plantadas em área de uso alternativo do solo serão permitidos independentemente de autorização prévia, devendo o plantio ou reflorestamento estar**

***previamente cadastrado no órgão ambiental competente e a exploração ser previamente declarada nele para fins de controle de origem.***

§ 4º Os dados do sistema referido no caput serão disponibilizados para acesso público por meio da rede mundial de computadores, ***cabendo ao órgão federal coordenador do sistema*** fornecer os programas de informática a serem utilizados e ***definir o prazo para integração dos dados e as informações que deverão ser aportadas ao sistema nacional.***

§ 5º ***O órgão federal coordenador do sistema nacional poderá bloquear a emissão de Documento de Origem Florestal - DOF dos entes federativos não integrados ao sistema e fiscalizar os dados e relatórios respectivos. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).***

Art. 36. ***O transporte, por qualquer meio, e o armazenamento de madeira, lenha, carvão e outros produtos ou subprodutos florestais oriundos de florestas de espécies nativas, para fins comerciais ou industriais, requerem licença do órgão competente do Sisnama, observado o disposto no art. 35.***

Deste modo, observa-se que diversos dos dispositivos do novo Código Florestal de 2012 apresentaram evoluções são significativas em relação ao Código Florestal de 1965 e de suas revisões. Não obstante, o texto não trouxe especificações sobre o processo político e associado à mensuração e avaliação dos resultados da implementação da lei, bem como foi mantida a descentralização parcial aos estados, vinculando ao governo federal a disposição superior da normatização.

Esses fatos evidenciam que no Brasil há um ambiente de disputa, por poder e espaço, entre instituições de princípios preservacionistas para com as de princípios desenvolvimentistas. No contexto legislativo, fica observado que a “mescla” dos dois princípios dentro da mesma lei geral, confunde e inibe os dispositivos mais específicos associados ao desenvolvimento florestal mais específica, tendo preferência os dispositivos associados ao controle. Assim, as instituições com princípios preservacionistas tendem a ter maior influência e prevalectimento sobre como a gestão florestal no país é disposta.

#### *2.3.3.6. Considerações sobre a legislação da gestão florestal e descentralização no Brasil*

Conforme relatado, a história da legislação florestal no país foi (incrementalmente) dada mais clareza na base legislativa, ao especificar o escopo da participação e da atuação dos entes federativos na administração pública. No entanto, em muitos momentos a legislação nacional deixou “em aberto” e não vinculou ou nominou quem seria ou é a instituição gestora; por exemplo o novo Código Florestal aufere a responsabilidade à “autoridade competente”, seno este um termo “em aberto”. Isso evidencia a falta de especificidade de diversos requisitos relação à descentralização da gestão florestal, e essa terminologia remete ao entendimento de se tratar uma “matéria a definir”.

A redação desse marco regulatório evidencia que o legislador sabia que existe grande variação nos Estados e Municípios quanto da capacidade em assumir as responsabilidades

legais da gestão florestal, fato este que -em muitos momentos- requer a adoção de ato discricionário pelo órgão Federal, ao definir e especificar os aspectos da descentralização quando de conveniência, ou seja, quando o(s) ente(s) descentralizado(s) têm ou não capacidade de executar as atividades.

Não há de ser negado que o Brasil é um país com dimensão continental, podendo ser dito que muitos estados têm dimensão e características de alguns países. E, observada os efeitos da legislação tributária nacional e a distribuição dessa, muitos estados e em especial os estados da Amazônia, têm poucos recursos para custear e implementar a descentralização de diversos tipos de serviço público. Isto dificulta em muito a universalização e a consolidação do entendimento e dos instrumentos administrativos para uma plena implementação da gestão descentralizada. A causalidade do problema é evidente, causando um problema cíclico associado entre a) a falta de estrutura dos estados, e b) as faltas do Governo Federal em promover e investir uma agenda de descentralização estruturada, ambos na busca de soluções fundamentais e estruturantes. Existem problemas sistêmicos a serem trabalhados em conjunto pelos entes federativos.

Neste contexto, cita-se que o Código Florestal de 2012 propôs a revisão dos marcos institucionais para o atendimento da nova lei, a saber:

*Art. 82. São a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios autorizados a instituir, adaptar ou reformular, no prazo de 6 (seis) meses, no âmbito do Sisnama, instituições florestais ou afins, devidamente aparelhadas para assegurar a plena consecução desta Lei.*

Não obstante da solicitação, não há registro e clareza se essas adaptações foram promovidas e quais são os resultados alcançados. Fica evidente a falta de métodos e agendas estruturadas.

Em síntese, no Brasil a instrumentalização administrativa e a implementação descentralizada da política florestal vêm ocorrendo paulatinamente ao longo dos últimos anos. Existe variações entre os Estados da Federação na materialização destes componentes, causado pelas características e capacidade destes entes em assumir esta responsabilização. Reside ainda a falta do estabelecimento de uma agenda mais determinista e estruturada por parte do Governo Federal para que seja auferido melhores resultados à esta matéria.

Existe muita cobrança por diversos segmentos da sociedade para aperfeiçoamento destes instrumentos e que conseqüentemente os resultados da administração pública sejam melhores e mais transparente. Como exemplo de indicador: o quanto a redução do desmatamento, também está associada ao aumento da produção sustentável, a geração de emprego e renda, a manutenção da qualidade ambiental, dentre outros. Em muitos momentos,

a sociedade se encontra ao meio às “acusações” e “jogo de empurra” entre os entes federativos sobre as responsabilidades e atuação, sem entender e sem saber de fato a dimensão do problema e o estágio de implementação desta agenda em cada um dos estados (comparativamente).

#### 2.3.4. Descentralização da gestão florestal nos estados (casos selecionados)

A seguir serão apresentados 5 casos de descentralização nos estados. Sendo o primeiro o resultado de uma auditoria sobre a implementação da administração florestal no Instituto Ambiental do Paraná - IAP e três estudos científicos sobre a descentralização nos estados do Mato Grosso e Pará.

##### **a) Caso 1. Instituto Ambiental do Paraná - IAP-PR**

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná<sup>45</sup> (TCE-PR 2011) avaliou a implementação da descentralização florestal no estado e a administração compartilhada entre a instituição estadual (IAP) e a instituição federal (IBAMA) no ano de 2009. A auditoria utilizou os seguintes métodos científicos: avaliação documental, observação direta, entrevista com (a) oficiais e servidores e (b) usuários externos, e uma pesquisa de satisfação do cliente (baseada em questionário). Os problemas encontrados na auditoria são apresentados na Tabela 4.

Os problemas identificados na implementação da descentralização da gestão florestal culminaram na assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) pela instituição para alcance de seus objetivos. Nesse caso, a instituição se comprometeu a desenvolver um plano para resolver os problemas relacionados à auditoria, sendo que a implementação do plano seria seguida pelo (1) Tribunal de Contas e o (2) Ministério Público.

Também foi determinado, se o plano não for implementado, os chefes das instituições responderiam legalmente por suas ações. Mas, esses chefes não responderiam pelo não cumprimento desse, caso a Câmara dos Deputados não aprovasse ou limitasse o orçamento propostos para a gestão.

As limitações orçamentárias na gestão estadual é uma das razões pelas quais as instituições estaduais dependem da aprovação de projetos submetidos a fundos (por exemplo, Fundo Nacional de Meio Ambiente - FNMA) ou doações internacionais para implementar planos ou programas. Portanto, a indisponibilidade de recursos é considerada como uma das

---

<sup>45</sup> Apesar de não estar na Amazônia, o estado do PR é um exemplo de caso que, embora seja um dos estados mais desenvolvidos do país, os desafios relacionados à descentralização e da implementação da gestão florestal também está presente nesse.

restrições que inibem a melhoria do serviço público. Com isso, as políticas públicas relacionadas à gestão florestal e do meio ambiente, devem buscar a independência financeira e autossustentabilidade para a manutenção e ampliação destes sistemas nos Estados.

**Tabela 4.** Problemas identificados na descentralização da gestão florestal no Paraná.

---

**a) Sistemas eletrônicos**

- Falta de integração entre sistemas (estaduais e federais<sup>46</sup>).
- Falta de pessoal para:
  - . desenvolver e integrar sistemas.
  - . promover a evolução dos sistemas.
  - . operar os sistemas.
- Indisponibilidade de informações do sistema federal.
- Falhas nas especificações técnicas do sistema federal.
- Limitações no uso de informações do sistema federal (por exemplo. relatório gerencial. relatórios resumidos).

---

**b) Recursos (na instituição estadual)**

- Falta de pessoal qualificado para desenvolver a execução das atividades de administração florestal.
- Falta de servidores para substituir servidores aposentados.
- Falta de seleção de servidores (contratação). desde 1990.
- Falta de inspetores.
- Falhas na distribuição e utilização de recursos humanos e materiais.
- Falta de coordenação para as atividades de inspeção.
- Recursos escassos para fiscalização e em condições precárias de trabalho.

---

**c) Efeitos**

- Deficiências na administração florestal.
- Deficiências nos sistemas eletrônicos.
- Deficiências nas operações de sistemas.
- Nenhuma confiabilidade nos dados fornecidos.
- Falta de informação para o público verificar a origem dos produtos florestais.
- Deficiências na transparência devido à falta de informação na internet.
- Perda de credibilidade dos serviços prestados ao público.
- Descrédito dos usuários no sistema.
- Resistência de usuários externos ao uso do sistema.
- Desmotivação de usuários externos para continuar usando o sistema.
- Insatisfação do usuário interno.
- Desmotivação dos inspetores.
- Perda na efetividade das atividades de fiscalização.
- Perda na efetividade do controle de produtos florestais e combate a fraudes.

---

Fonte: TCE-PR (2011).

---

<sup>46</sup> Do Documento de Origem Florestal (DOF) do IBAMA.

### **a) Caso 2. Descentralização florestal nos estados do Mato Grosso e Pará.**

DOS SANTOS (2011) estudou a descentralização florestal nos estados do Mato Grosso e do Pará. Desenvolveu uma extensa revisão sobre descentralização e descentralização da gestão ambiental no mundo e no Brasil. Em sua pesquisa de campo, a autora entrevistou as principais partes interessadas para identificar os pontos fortes e as fragilidades da descentralização nos dois estados. Ela afirma que os benefícios da administração florestal são:

- a. Desenvolvimento de uma política florestal estadual,
- b. Proximidade da tomada de decisões com o governo do estado, a iniciativa privada e a sociedade civil e, conseqüentemente, a melhoria do diálogo,
- c. Estruturação de instituições ambientais locais,
- d. Fortalecimento da organização e atores locais,
- e. Criação de comissões locais para supervisionar a administração florestal,
- f. Criação de sistemas de controle, monitoramento, inspeção, transparência (ainda incipientes nos dois estados), e
- g. Melhoria na divisão de benefícios, seja financeira, social ou política.

A autora também afirma que, embora os fóruns de participação pública tenham sido implementados, as políticas dos estados ainda são diretamente influenciadas por interesses governamentais, nas áreas de agricultura, pecuária e de madeira. Ela recomenda a criação de um sistema para cooperação e coordenação entre os governos federal, estadual e municipal, onde as competências para cada nível são claramente especificadas.

A autora recomenda que mais estudos sejam usados para subsidiar e promover a compreensão de diferentes processos de descentralização, distinguindo seus pontos fortes e fracos. Ela conclui afirmando que, se bem orientada, a descentralização pode gerar os aspectos positivos esperados da participação pública e da responsabilidade no acesso e uso dos recursos florestais. Mas, para tal, é necessário observar as especificidades e as realidades de cada estado, não devendo esta ter contexto generalista, como nos termos da implementação proposta nos dias de hoje.

### **c) Caso 3. Descentralização florestal no Mato Grosso - o caso da participação pública.**

THUAULT (2009) avaliou a hipótese: a descentralização tende a aumentar a governança (horizontal e vertical) para a solução de problemas. Seu trabalho concentra-se no estado de Mato Grosso. Com base na revisão bibliográfica, na entrevista de servidores

públicos e stakeholders da sociedade civil, e na participação de reuniões de dois conselhos estaduais, ela apresenta várias conclusões.

Ela defende que o processo de descentralização deve basear-se nas relações intergovernamentais, garantindo uma cooperação e coordenação para o controle mútuo dos recursos. A descentralização não é apenas uma questão de definir os papéis dos governos. A autora cita ABRUCIO (2006), que define quatro condições para a descentralização. São elas:

- a) Estrutura política e financeira,
- b) Um planejamento institucional para a implementação das políticas,
- c) Relações intergovernamentais (não apenas formais, mas também culturais), e
- d) Equilíbrio federativo (entre os níveis de governo).

A autora recomenda o (re)arranjo de relações intergovernamentais, em especial para identificar como as interações entre essas afetam a implementação da política florestal estadual. Por exemplo, a pesquisa evidencia que o número de participantes nos comitês de gestão é reduzido, sendo estes compostos majoritariamente por entidades interessadas. E, a baixa participação é oriunda da falta de diálogo e pelos conflitos existentes.

Para tal, a autora acredita que o estabelecimento de conselhos e a promoção da participação pública promoveria melhorias na gestão em comparação a administração centralizada anterior. Os conselhos estão abertos para o debate, sendo esses um bom ponto de partida para que os atores possam expressar publicamente suas opiniões, na busca de consenso. No entanto, se faz necessário também definir como a verdadeira participação e equilíbrio de opiniões possam ser alcançados, bem como o diálogo possa ser melhorado (dentro e fora dessas câmaras) e os conflitos serão diminuídos. A autora enfatiza o desafio de mudar as relações internas (costumeiras) nas instituições, as quais há muito tempo, as quais promovem o distanciamento umas das outras e uma baixa interação. Neste modo operante, as mudanças acontecem em um ritmo lento, bem como os conselhos ficam longe de alcançar uma vontade e ação coletiva representativa.

THUAULT (2009) considera que outros desafios para a implementação da descentralização são: a) a acessibilidade e o uso da informação, b) a cooperação entre os níveis de governo e c) a estrutura do governo para implementá-la. Estas foram apontadas como deficientes.

#### **d) Caso 4. Descentralização florestal no Mato Grosso - o caso do SLAPR.**

AZEVEDO (2009) analisou o ciclo histórico para a implementação do Sistema de Licenciamento Ambiental da Propriedade Rural (SLAPR) no estado de Mato Grosso (MT). Em especial, observou se a descentralização promoveu uma política mais participativa e quais são os conflitos e problemas criados pelo sistema. A pesquisa é feita com base na revisão histórica das informações e na entrevista dos chefes que realizaram a implantação do SLAPR.

A autora relata cinco razões, da perspectiva do governo federal, para descentralizar a gestão sobre os recursos florestais. São elas:

- a) As altas taxas de desmatamento e a pressão pública derivada,
- b) A ineficiência do sistema de comando e controle utilizado pelo IBAMA,
- c) A falta de informação sobre o desmatamento (legal e ilegal),
- d) A tendência internacional e nacional para políticas ambientais descentralizadas, e
- e) A disponibilidade de recursos (provenientes de cooperação internacional).

A descrição que AZEVEDO faz do processo de descentralização foi: no MT, o ritmo de definição e implementação da descentralização foi constante. O governo estadual adotou uma abordagem *top-down* (de cima para baixo) sem uma construção coletiva (participação). Isso aconteceu por vários motivos, entre eles:

- a) Evitar o conflito entre desenvolvimentistas e ambientalistas,
- b) O pensamento que a descentralização poderia ser vista como um fracasso, então o governo federal poderia retirar e recentralizar a autoridade,
- c) O estado não estava preparado para promover a discussão,
- d) As partes interessadas não têm capacidade técnica para participar na definição do sistema, e
- e) O estado tende a valorizar demais a forma com uso de tecnologia.

Com base nas entrevistas, dois servidores da SEMA-MT expressaram a seguintes opiniões, as quais expressam a posicionamentos diferentes quanto à descentralização:

*Contudo, a participação da sociedade na elaboração do instrumento foi limitada. Não houve, por exemplo, um processo organizado de participação dos produtores rurais que é o público-alvo desse instrumento (p.136)*

*... Comando e Controle é assim mesmo, tem uma norma, tem que aplicar. Paralelamente a isso você entra com instrumentos compensatórios econômicos. É uma característica da política comando e controle. [No entanto] Se existe uma base legal isto não autoritarismo, é competência do Estado (p.137).*

A autora relata que, embora o processo de descentralização no MT não tenha sido participativo, o que motivou os produtores rurais foi o fato de o órgão federal (IBAMA) ter sido retirado do processo. Como retórica, um dos entrevistados relata que o IBAMA boicotou

a descentralização. O IBAMA não transferiu a tecnologia para apoiar o SLAPR. O IBAMA poderia ter fornecido a base cartográfica, e estar mais envolvido na parte técnica, mas preferiu continuar com as megas operações de policiamento.

Vários conflitos emergiram da implementação do SLAPR. O primeiro foi com a instituição federal. A falta de apoio e coordenação com o IBAMA revela que uma relação de cooperação entre o governo federal e estadual não foi construída, e as disputas entre desenvolvimentistas e ambientalistas aumentaram.

AZEVEDO (2009) acredita que os principais problemas que a instituição estadual (SEMA-MT) ainda tem, são: a) falta de infraestrutura; por exemplo, a maioria dos servidores não são de carreira e a maioria dos serviços é prestado por via de terceirização; a) necessidade de melhorar os sistemas para aprimorar a participação pública, transparência e responsabilização.

Conclui-se que, a busca e o saneamento dessas contradições, se bem promovidos (inclusive a governança participativa e compromisso com a sustentabilidade ambiental), o sistema pode ser uma ferramenta poderosa para a gestão florestal.

### 3. METODOLOGIA DE PESQUISA

Como conservar a Floresta Amazônica tem sido, há muito, objeto de pesquisa e investigação dentro da comunidade científica do Brasil e exterior. Muitos estudos se preocupam especificamente com o tema do desmatamento na Amazônia, no entanto, apenas um pequeno número desses são dedicados às instituições e os fatores associados à gestão pública e privada. Diversos autores recomendam o uso e combinação de metodologias científicas, as quais podem produzir resultados mais práticos e efetivos junto aos atores receptores das políticas públicas (POTEETE, JANSSEN e OSTROM 2009). Segundo esses autores, a utilização de métodos que levantem dados e informações de maneira estruturada, podem ser eficientes para (re)orientar a política florestal e o (re)posicionamento das instituições gestoras.

Os métodos utilizados nesta pesquisa para alcançar os objetivos propostos são descritos nas subseções a seguir. Primeiramente, serão descritos a) o escopo, o objeto de análise e a unidade de observação, e b) o mandato institucional das instituições selecionadas.

Posteriormente, são apresentadas as “perguntas de pesquisa” (*research questions*), e a relação destas perguntas com os postulados da teoria do federalismo em relação à gestão florestal. Em sequência, são explicados os métodos de pesquisa aplicados para desenvolvimento da pesquisa de campo. Na última subseção, são descritos como os resultados da pesquisa foram desenvolvidos e apresentados.

#### 3.1. Escopo, objeto de análise e unidade de observação

SCHMID (2004) define as instituições como:

*“Instituições são um conjunto (redes) de relações em ordem (conexões) entre pessoas, que define a orientação dos seus direitos sobre os outros, seus privilégios, e suas responsabilidades. Um conjunto está integrada a outro conjunto de nível superior, para formar um sistema complexo”<sup>47</sup> (p.6)*

Esta pesquisa tem como escopo levantar e compreender as percepções (ou crenças) sobre descentralização da gestão florestal dentro das instituições federais e estaduais. Para atingir este fim, define-se como o *objeto de análise* são as instituições selecionadas.

Observa-se que são os servidores públicos que explicam o comportamento regularmente praticado dentro da instituição em que eles representam e trabalham. Isso ocorre

---

<sup>47</sup> *“Institutions are sets (networks) of ordered relationships (connections) among people that define their exposure to the rights of others, their privileges, and their responsibilities. A set at one level is embedded in a set at a higher level to make up a complex system.”* – Tradução livre deste autor.

porque o comportamento dos servidores afeta diretamente e alteram o desempenho da instituição, em detrimento das preferências e escolhas deles. KAUFMAN (1960) e KOONTZ (2007) descreveram essa “população-alvo” como os principais tomadores de decisão no campo da política florestal.

Especificamente, os servidores públicos dessas instituições, têm não somente responsabilidades administrativas, mas estes também detêm autoridade e poder para influenciar muitas decisões que serão tomadas sobre a gestão florestal, bem como influenciar a implementação dessa. Cita-se como exemplo de temas: o planejamento e o direcionamento das prioridades das áreas em que a instituição irá atuar, o manejo de produtos florestais madeireiros e não-madeireiros, o uso público, o fomento às atividades privadas, a participação dos *stakeholders* na agenda institucional, dentre outros.

Assim, a fim de avaliar com precisão o comportamento dos servidores públicos, é necessário definir uma *unidade de observação*, e neste estudo esta unidade são as *crenças ou percepções dos servidores públicos* dentro das suas instituições. As percepções sobre diversos temas no âmbito da política e administração florestal foram levantadas por intermédio de questionário de pesquisa com perguntas estruturadas e abertas.

Síntese da abordagem investigativa desta pesquisa é apresentada na Tabela 5.

**Tabela 5.** Escopo, objeto de análise e unidade de observação da pesquisa.

---

a)	Escopo	= levantar e compreender as percepções (ou crenças) sobre descentralização da gestão florestal dentro das instituições federais e estaduais.
b)	Objeto de análise	= as <i>instituições públicas</i> .
c)	Unidade de observação	= <i>As percepções dos servidores públicos</i> dentro das instituições públicas.

---

Como parte da análise, serão comparadas as percepções intra e interinstitucionais, para avaliar potenciais causas e efeitos nas diferenças entre essas. Como exemplo serão avaliados fatores como: idade, profissão, o cargo que ocupa na instituição, tipologias de instituição (perfil: desenvolvimentista vs. proteção), jurisdição: (federal vs. estadual), dentre outros.

### 3.2. Area de estudo

A descentralização da gestão florestal tem implicações importantes para a região da Amazônia brasileira pelo fato dos estados e municípios serem detentores de grandes extensões

territoriais. Bem como pelo fato, dessas instituições serem responsáveis pela gestão das áreas públicas e supervisão das áreas privadas dentro das suas respectivas jurisdições.

Neste estudo, o caso foi delimitado a cinco estados na Amazônia brasileira onde tanto a gestão florestal é crescente assim como o desmatamento, são eles a) Acre, b) Amazonas, c) Pará, d) Mato Grosso e e) Rondônia. Esta região compreende a Amazônia Legal brasileira, subdivisão política que observa a importância da Floresta Amazônica no Brasil, para a qual o governo federal define programas de desenvolvimento específicos e regulamentos de interesse particular para a região (Figura 1).

**Figura 1.** Mapa político do Brasil com destaque na Região Norte e nos estados da Amazônia Legal.



A área da Amazônia Legal brasileira possui uma extensão de aproximadamente ~5,0 milhões de km<sup>2</sup> ocupando cerca de ~59% do território do país. Da área total, ~75% são de cobertura florestal e o restante da área diz respeito a outras formas ou uso do solo. Como instância jurisdicional, a Amazônia Legal possui 9 estados e 772 municípios os quais possuem governos independentes. A população atual estimada é de 28,1 milhões de habitantes, sendo que esta aumentou 243% desde 1972, representando hoje 13% da população brasileira (Amazônia 2030, 2021). Este crescimento ocorreu por consequência de políticas de ocupação territorial e das oportunidades derivadas da aquisição de terras baratas na região, em especial para a produção agropecuária.

### 3.3. Instituições selecionadas para o estudo

Considerando os estados definidos para o estudo, as instituições de gestão florestal consideradas para esta pesquisa foram:

#### ***Governo Federal***

1. IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
2. SFB – Serviço Florestal Brasileiro
3. ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

#### ***Estado do Acre***

1. IMAC-AC – Instituto de Meio Ambiente
2. SEF-AC – Secretaria Estadual de Florestas

#### ***Estado do Amazonas***

1. IPAAM – Instituto de Proteção do Meio Ambiente

#### ***Estado do Mato Grosso***

1. SEMA-MT – Secretaria Estadual do Meio Ambiente

#### ***Estado do Pará***

1. SEMA-PA – Secretaria Estadual do Meio Ambiente
2. IDEFLOR – Instituto Estadual de Desenvolvimento Florestal

#### ***Estado de Rondônia***

1. SEDAM – Secretaria Estadual de Desenvolvimento do Meio Ambiente

### **3.4. Mandato institucional das instituições selecionadas e o organograma institucional**

As instituições selecionadas para o estudo e o principal *mandato institucional* dessas instituições são apresentados na Tabela 6. Os principais mandatos institucionais foram categorizados de 1) proteção ambiental, ou de 2) desenvolvimento florestal. Estes se deram a partir da percepção e das entrevistas prévias conduzidas por este autor com servidores públicos de diversas dessas instituições. Esta percepção foi objeto de validação durante a pesquisa de campo principal. Os resultados da análise dessa hipótese são apresentados na seção de resultados deste estudo.

Na sequência, são apresentados os organogramas das instituições estudadas, com as principais divisões e estruturas técnicas e administrativas dessas (Figura 2 à Figura 9). Marcados na cor verde, estão as divisões (ou departamentos) em que os servidores públicos foram contactados e onde foram entregues o questionário de pesquisa. Nas figuras, é possível observar a diferença organizacional entre as instituições cuja prioridade é o *desenvolvimento florestal* (SFB, SEF-AC e IDEFLOR) para com as instituições cuja prioridade é a *proteção ambiental* (IBAMA, ICMBio, IMAC-AC, IPAAM-AM, SEMA-MT, SEMA-PA, SEDAM-RO). Dentre as diferenças, estão: as instituições de *proteção ambiental* têm em sua estrutura divisões de a) proteção, controle ou policiamento, e b) licenciamento, enquanto as instituições de desenvolvimento florestal não detêm estas responsabilidades.

**Tabela 6.** Instituições estudadas e o principal mandato institucional.

Instituição	Mandato Principal
<b>Governo Federal</b>	
1) IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais	Proteção Ambiental
2) SFB – Serviço Florestal Brasileiro	Desenvolvimento Florestal
3) ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	Proteção Ambiental
<b>Estado do Acre</b>	
1) IMAC-AC – Instituto de Meio Ambiente	Proteção Ambiental
2) SEF-AC – Secretaria Estadual de Florestas	Desenvolvimento Florestal
<b>Estado do Amazonas</b>	
1) IPAAM – Instituto de Proteção do Meio Ambiente	Proteção Ambiental
<b>Estado do Mato Grosso</b>	
1) SEMA-MT – Secretaria Estadual do Meio Ambiente	Proteção Ambiental
<b>Estado do Pará</b>	
1) SEMA-PA – Secretaria Estadual do Meio Ambiente	Proteção Ambiental
2) IDEFLOR – Instituto Estadual de Desenvolvimento Florestal	Desenvolvimento Florestal
<b>Estado de Rondônia</b>	
1) SEDAM – Secretaria Estadual de Desenvolvimento do Meio Ambiente	Proteção Ambiental

Grande parte das atividades de *proteção ambiental* são obrigatórias pela legislação brasileira para com a descentralização da gestão ambiental ao estado, e deste modo estão sobre olhar minucioso da sociedade (terceiro setor e ministério público, por exemplo) podendo os gestores dessas instituições serem responsabilizados no poder judiciário em caráter civil e criminal em casos considerados como de “responsabilidade administrativa”. Com isso, quando as divisões do *desenvolvimento florestal* estão dentro da instituição de proteção ambiental, estas atividades tendem a ter “concorrência interna” e consequentemente tendo “menor prioridade” em comparação às atividades com obrigatoriedade legal, de *proteção ambiental*.

Figura 2. Organograma do IBAMA.

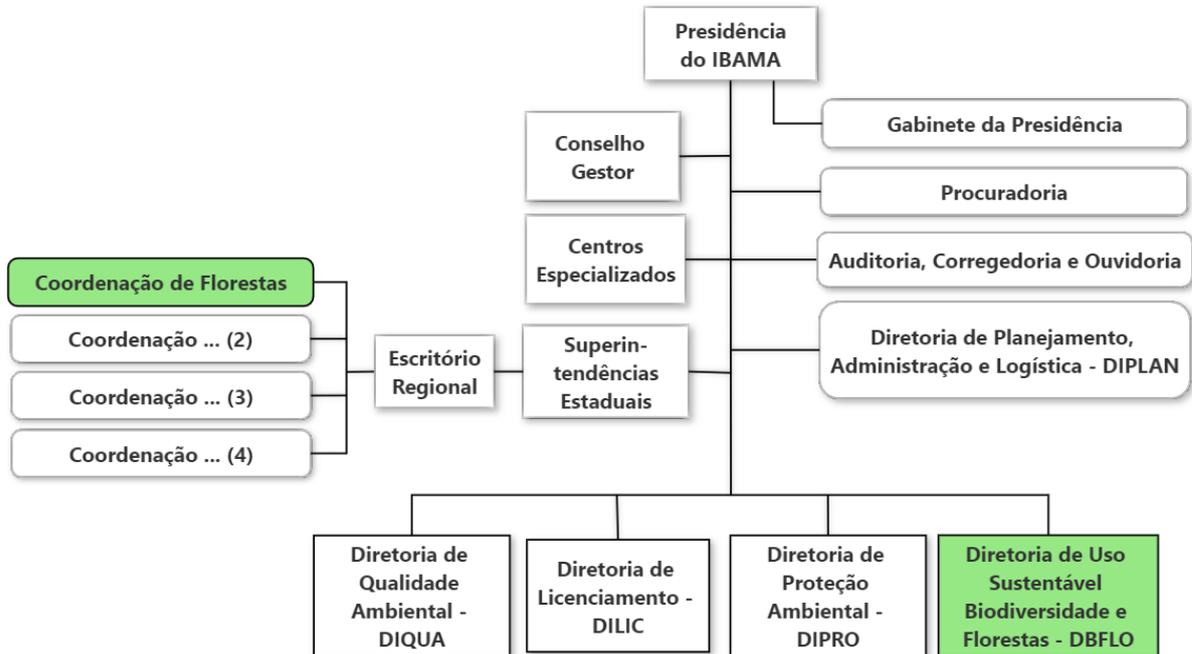


Figura 3. Organograma do ICMBio

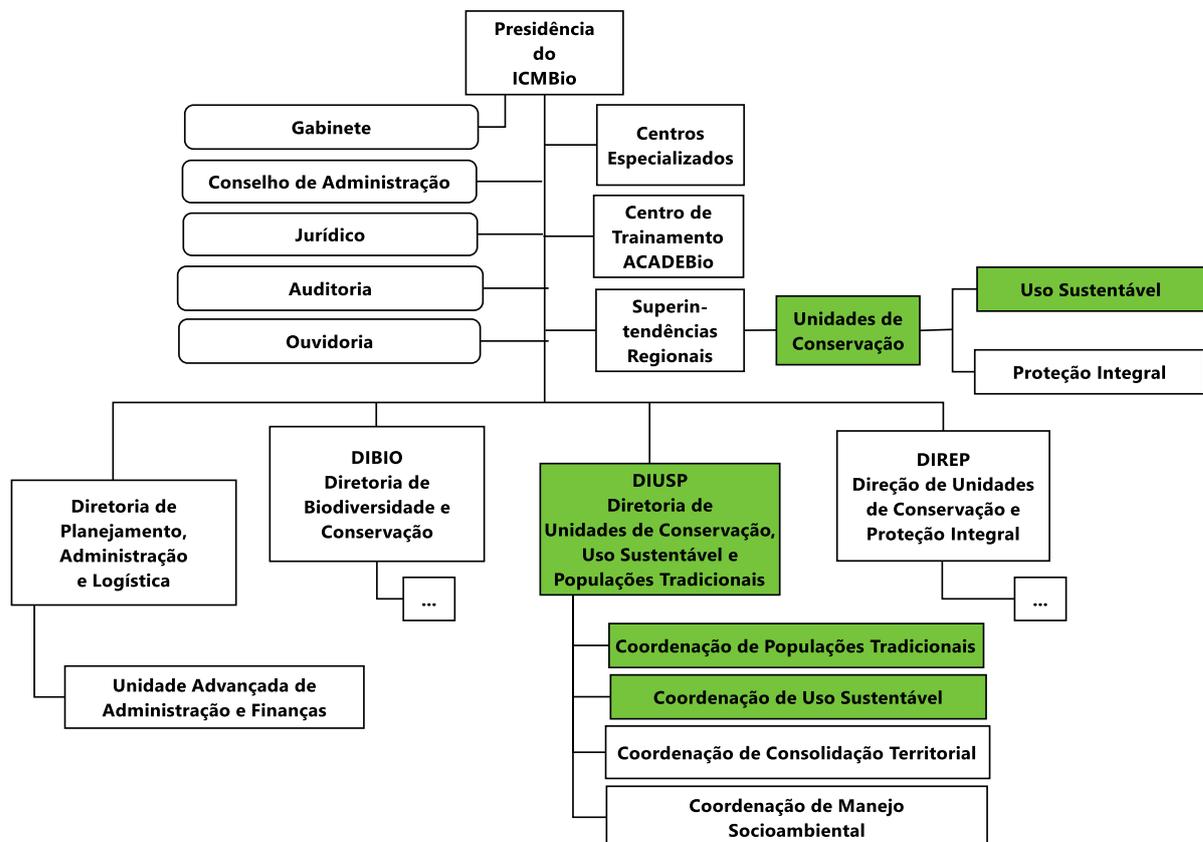


Figura 4. Organograma do SFB.

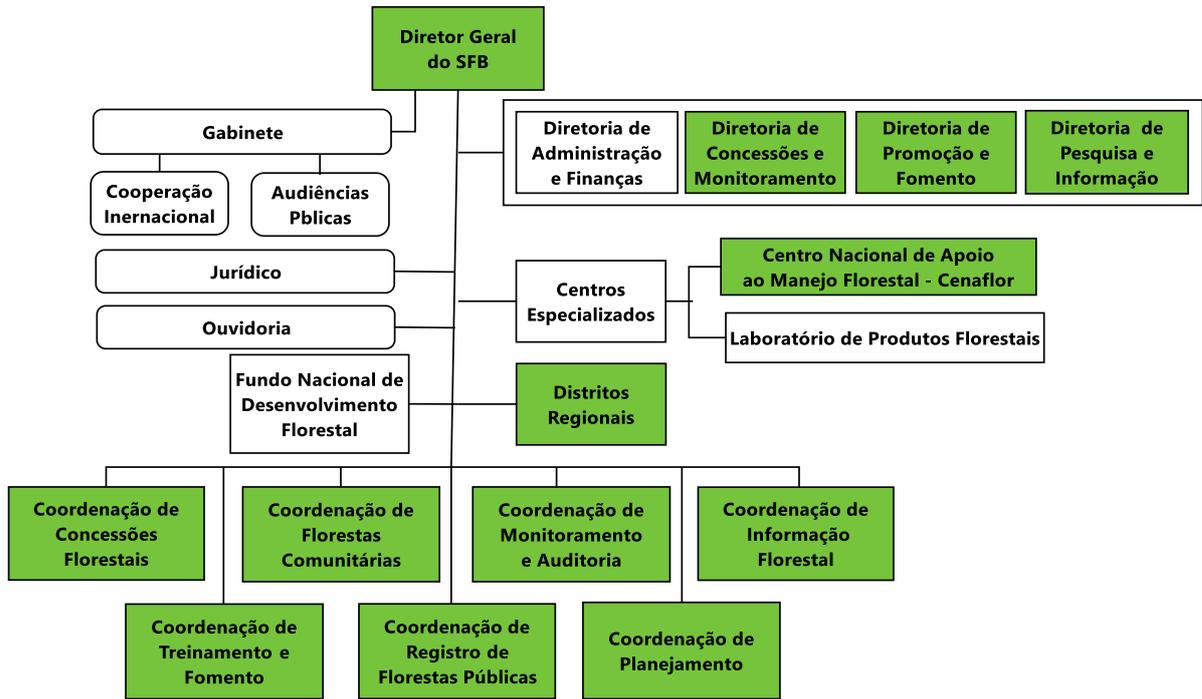


Figura 5. Organograma do IMAC-AC.

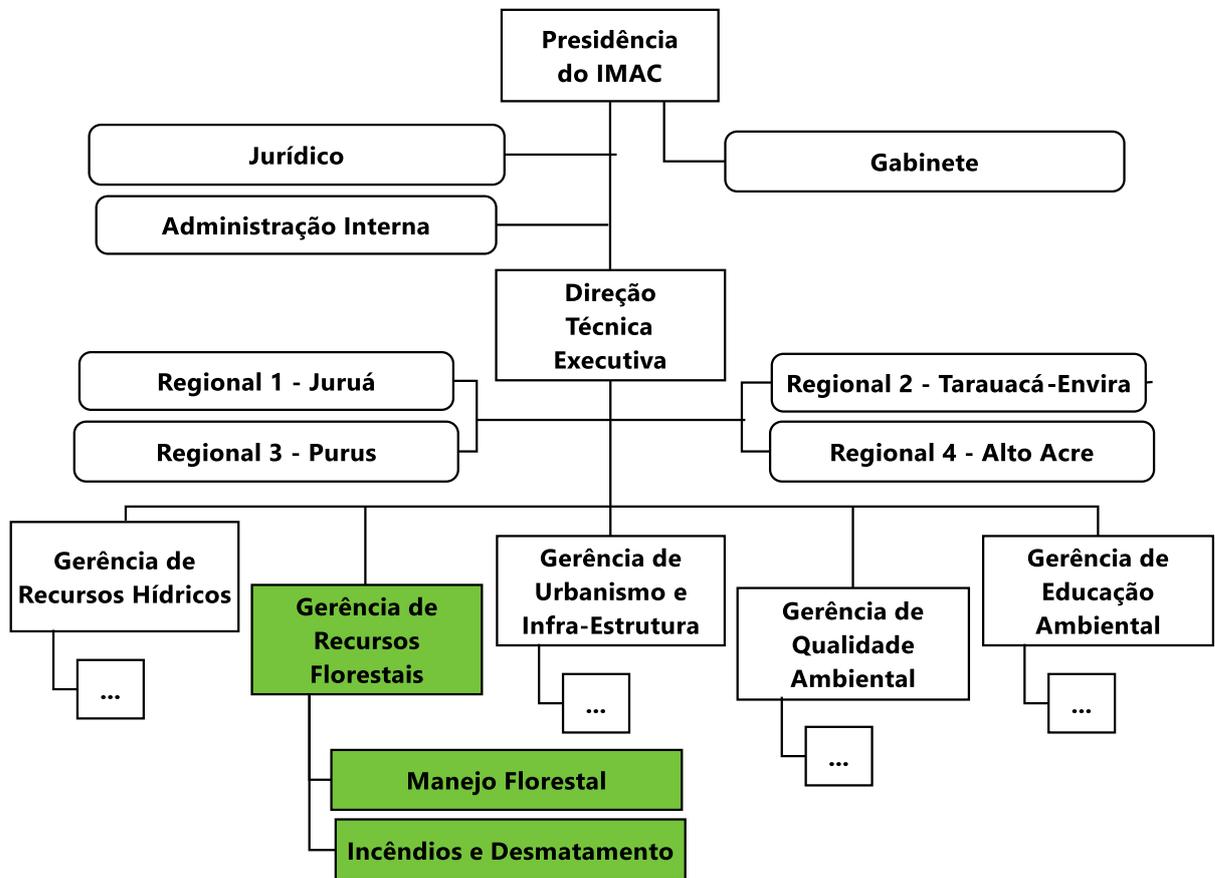


Figura 6. Organograma da SEF-AC

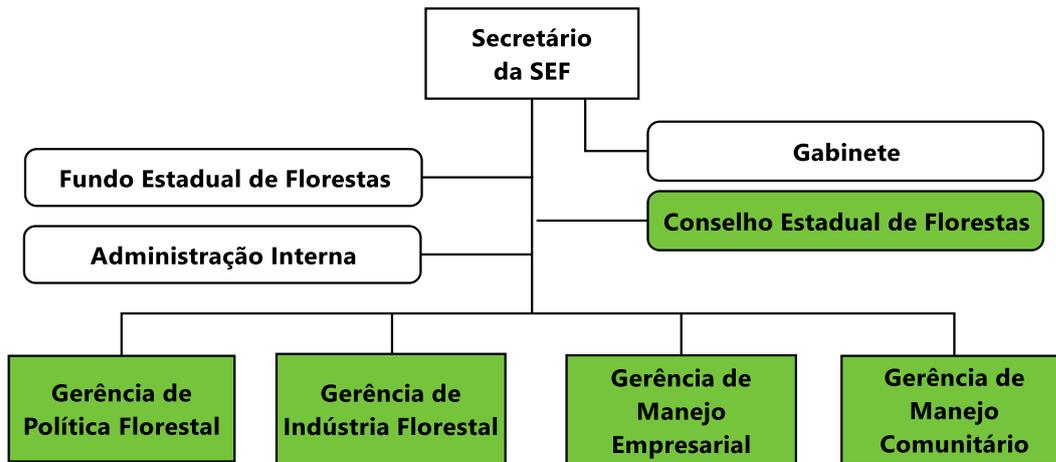


Figura 7. Organograma do IPAAM-AM

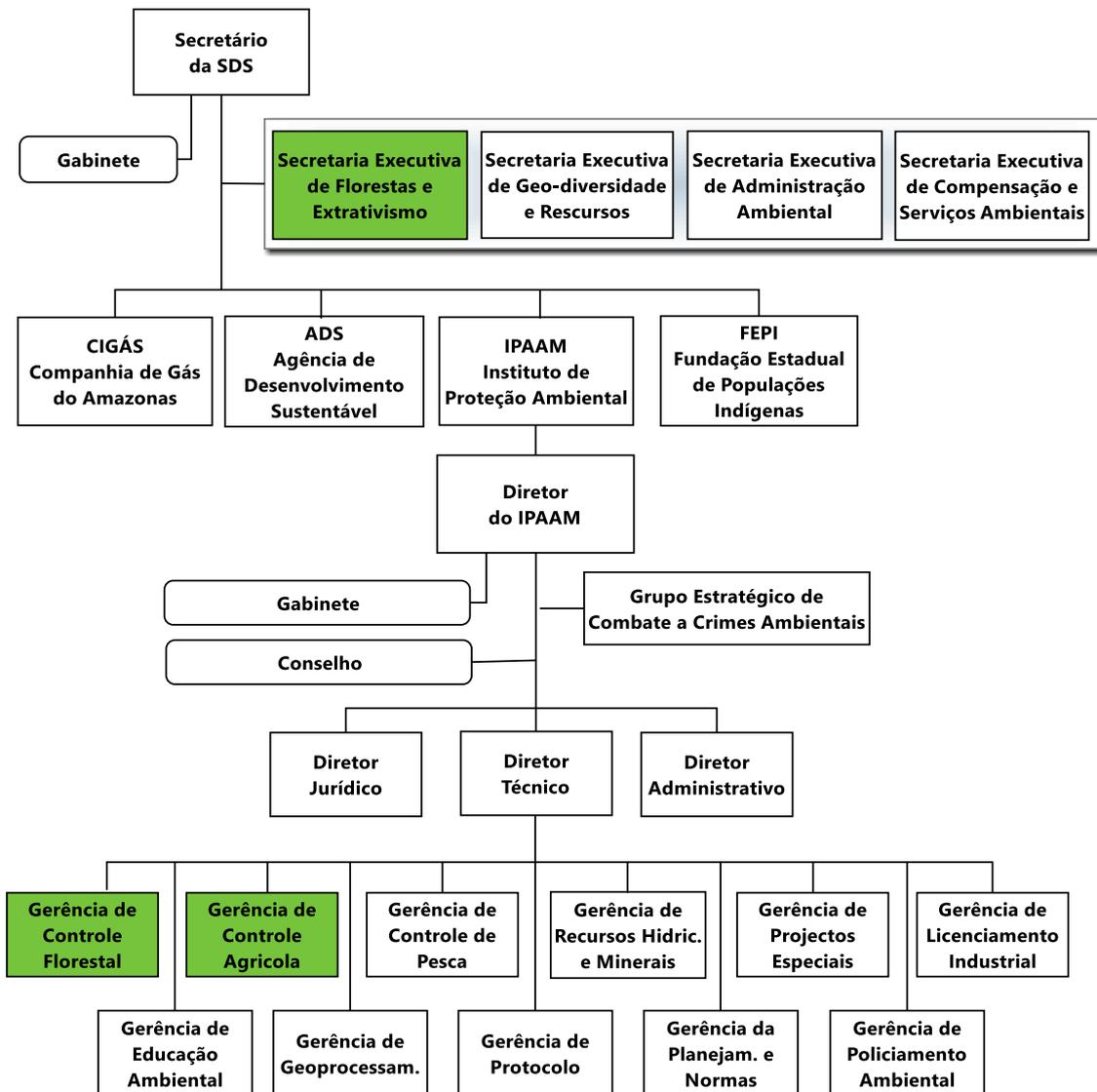


Figura 8. Organograma da SEMA-MT

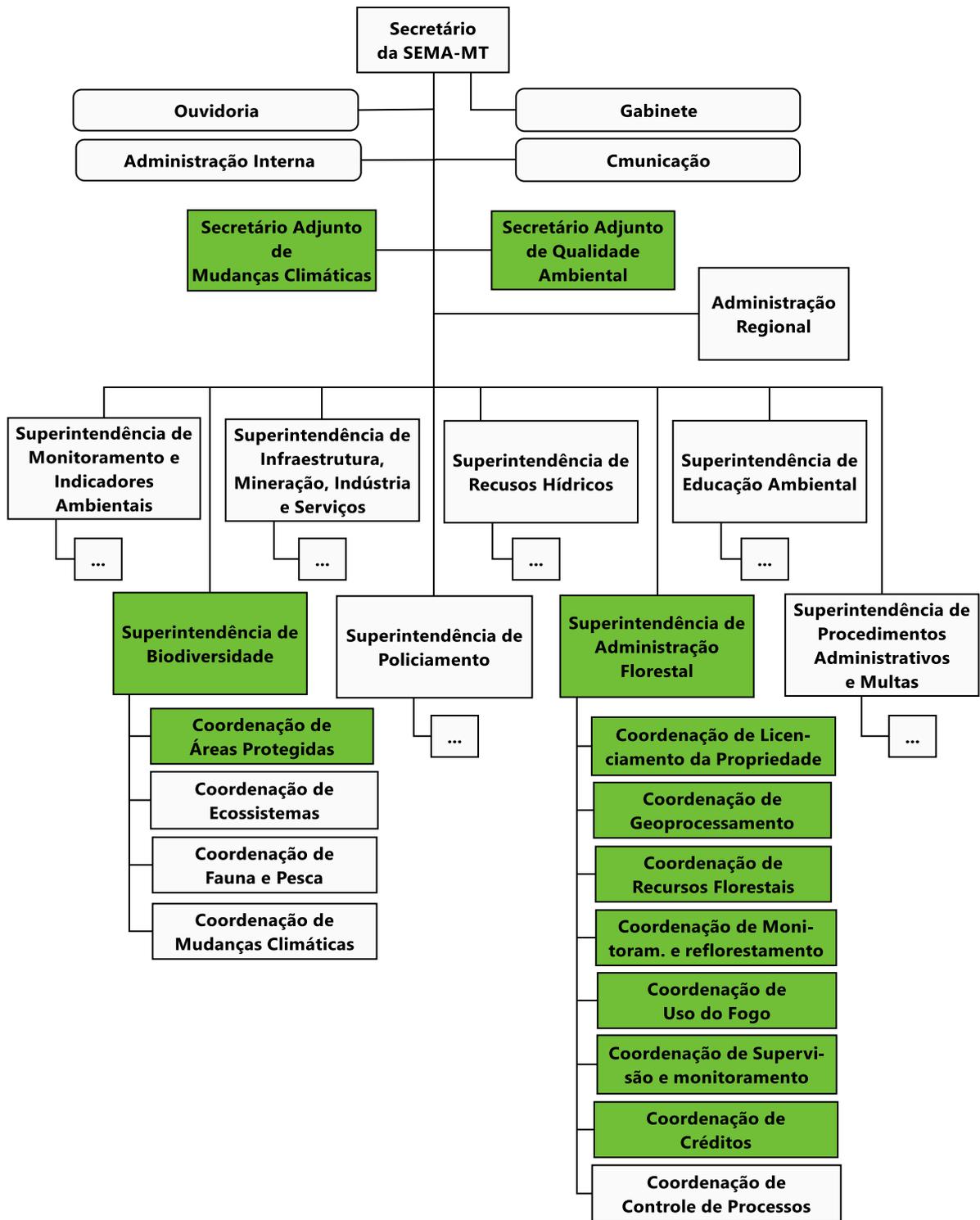


Figura 9. Organograma do IDEFLOR-PA.

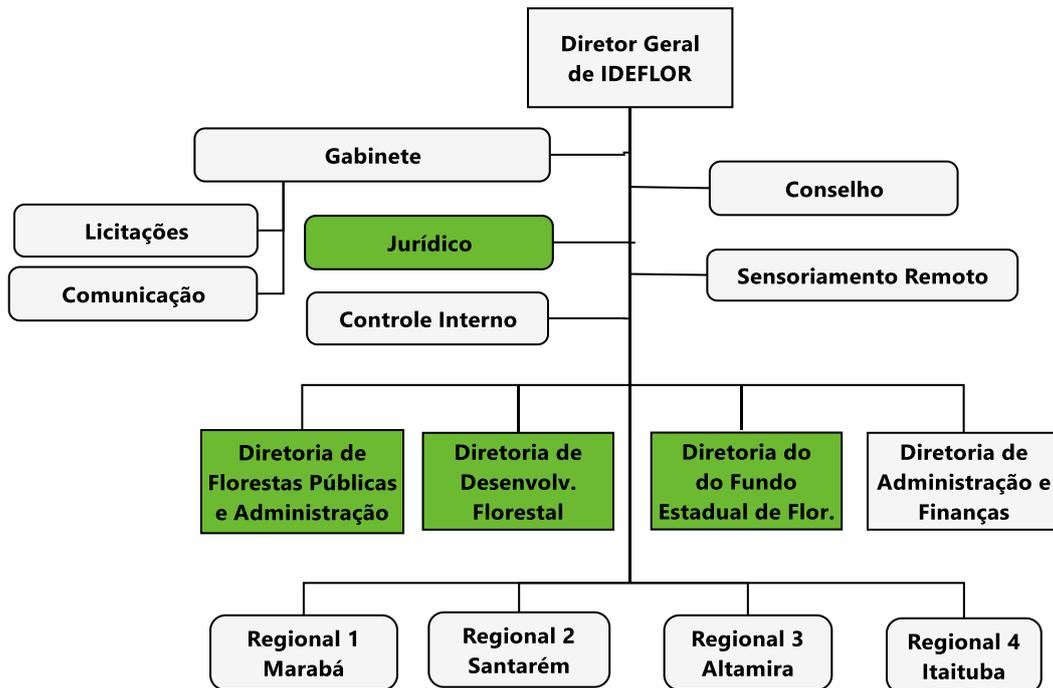


Figura 10. Organograma da SEMA-PA.

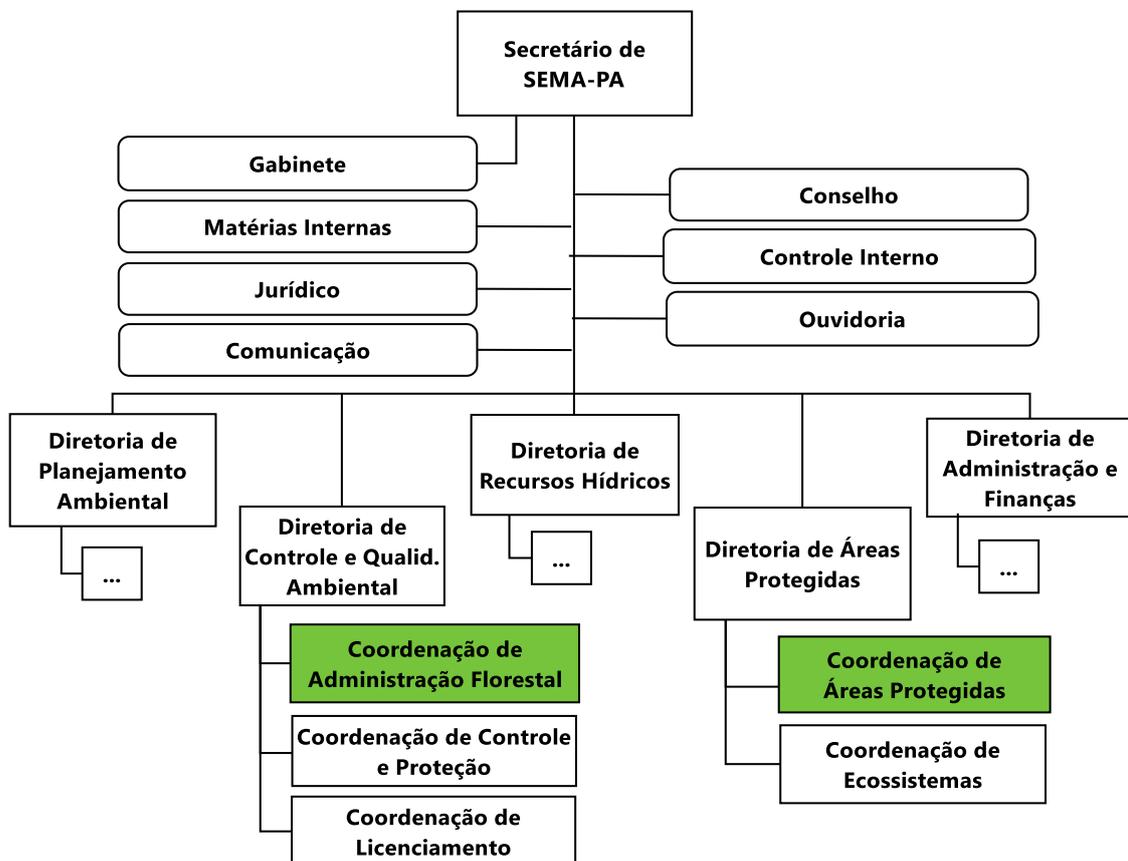
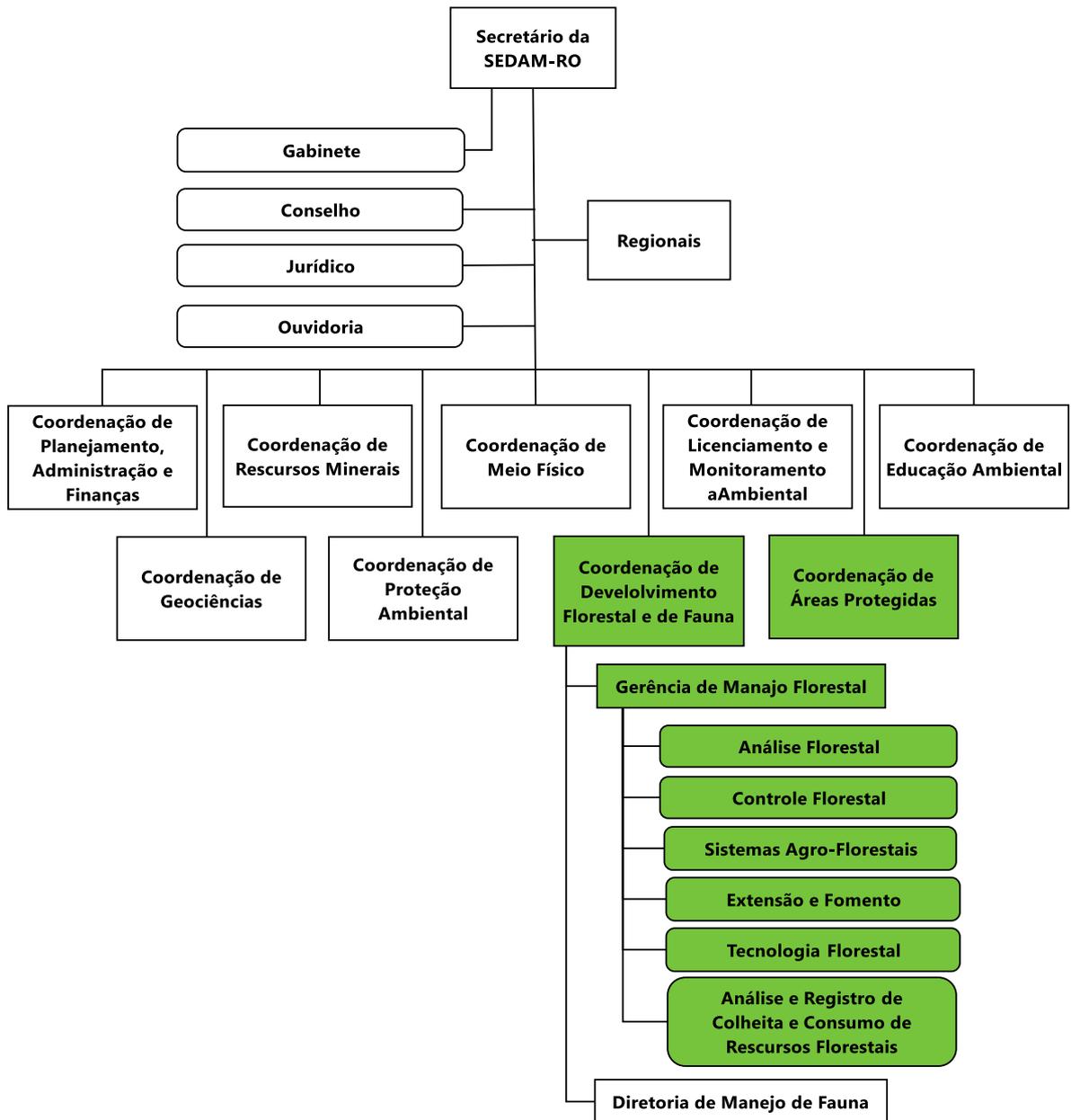


Figura 11. Organograma da SEDAM-RO.



### 3.5. Perguntas de pesquisa (*research questions*) e teorias testadas

A seguir são apresentadas as perguntas de pesquisa (*research questions*) ordenadas segundo os objetivos propostos para essa pesquisa (Tabela 7). As teorias do federalismo aplicadas à gestão de recursos florestais também serão testadas neste estudo, a lista destas teorias foi apresentada anteriormente na Tabela 3 da seção de revisão de literatura.

**Tabela 7.** Perguntas de pesquisa (*research questions*).

Objetivos	Perguntas de pesquisa
1. Avaliar as percepções de servidores de instituições selecionadas sobre cinco temas inter-relacionados:	—
<b>Tema A</b> - Posicionamento do governo sobre as políticas públicas.	<p>Como as instituições dos estados na Amazônia tratam:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A política florestal estadual em relação a política florestal federal?</li> <li>• O manejo florestal em relação a política ambiental?</li> <li>• A política agropecuária em relação a política ambiental?</li> </ul>
<b>Tema B</b> - Os fatores que influenciam prestação de serviços públicos para a gestão florestal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quais são os principais fatores que <u>inibem</u> a prestação de serviços públicos?</li> <li>• Quais são os principais fatores que <u>favorecem</u> a prestação de serviços públicos?</li> <li>• As <u>leis florestais</u> limitam a prestação de serviços públicos?</li> <li>• As instituições têm <u>autonomia</u> para tomar decisões sobre os serviços públicos a serem prestados?</li> </ul>
<b>Tema C</b> - A descentralização dos serviços públicos do governo federal para os estados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A descentralização <u>traz resultados positivos</u> para a gestão florestal?</li> <li>• Qual deve ser o <u>papel do governo federal</u> na descentralização?</li> <li>• Os governos estaduais <u>estão preparados</u> para assumir a gestão florestal descentralizada?</li> </ul>
<b>Tema D</b> - Prioridades para o manejo florestal em florestas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As <u>crenças institucionais afetam as definições</u> sobre como o manejo florestal em florestas públicas deve ocorrer?</li> <li>• Existe <u>convergência de opiniões</u> sobre as estratégias para a gestão de florestas públicas?</li> </ul>
<b>Tema E</b> - A participação pública e o processo de tomada de decisão nas instituições.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qual o <u>nível de participação</u> dos diferentes atores?</li> <li>• A <u>participação pública influencia o processo de tomada de decisão</u> da instituição?</li> <li>• No processo, existe <u>conflito</u> entre o setor público e o setor privado?</li> <li>• As percepções dos <u>servidores públicos afetam</u> a participação dos atores?</li> <li>• Quais as <u>falhas no processo</u> para propiciar a participação dos atores interessados?</li> </ul>

### 3.6. A pesquisa de campo

#### 3.6.1. População e amostragem

Nesta seção serão apresentadas as estratégias utilizadas para o levantamento de dados em campo para esta pesquisa. Primeiro, para definir uma *estratégia de amostragem* sobre o *universo amostral* ou *tamanho da população*, foram buscadas as seguintes informações:

- Pesquisas similares desenvolvidas ou em desenvolvimento.
- Um registro com o número de servidores que trabalham nas instituições.

Os resultados encontrados foram os seguintes:

- Não foram encontradas pesquisas relevantes, que definiram e aplicaram método de amostragem para entrevistar diretamente servidores de instituições públicas florestais e ambientais em larga escala. As pesquisas encontradas utilizaram metodologia de entrevistas com servidores selecionados, geralmente diretores e gerentes das instituições estudadas – conhecida como técnica de Delphi (validação por juízes), ou metodologias análogas.
- Não foi encontrado nenhum registro público com o número, descrição do trabalho (*job description* ou termo de referência) e nome dos servidores. De maneira geral, é possível encontrar os organogramas nos sítios na internet das instituições, com o nome dos servidores que ocupam os cargos de chefia<sup>48</sup>. No entanto, não foi encontrado o descritivo das alocações dos *analistas ambientais*<sup>49</sup> ou de contratados para exercício de funções regulares da instituição.

A falta de registros públicos e pesquisas prévias sobre o quantitativo de servidores nas instituições a serem estudadas tornou um desafio para a definição de uma estratégia de amostragem para este estudo. Por este motivo, em campo optou-se por entregar um questionário de pesquisa a todos os servidores com atuação nos temas associados à pesquisa, e disponíveis para participar e a dar resposta. Assim, buscou-se desenvolver o *censo da população*. Foi avaliada que esta seria a estratégia mais apropriada, por três razões:

---

<sup>48</sup> Exemplos:

- IBAMA Geral - [www.gov.br/ibama/pt-br/composicao/estrutura](http://www.gov.br/ibama/pt-br/composicao/estrutura)
- IBAMA Regimento e Cargos - [www.gov.br/ibama/pt-br/ acesso-a-informacao/institucional/regimento-interno-do-ibama](http://www.gov.br/ibama/pt-br/ acesso-a-informacao/institucional/regimento-interno-do-ibama)
- IBAMA/DBFLO Organograma - [www.gov.br/ibama/pt-br/composicao/organograma/organograma-da-diretoria-de-uso-sustentavel-da-biodiversidade-e-florestas-dbflo](http://www.gov.br/ibama/pt-br/composicao/organograma/organograma-da-diretoria-de-uso-sustentavel-da-biodiversidade-e-florestas-dbflo)
- IBAMA/DBFLO Cargos - [www.gov.br/ibama/pt-br/composicao/quem-e-quem/diretorias/dbflo](http://www.gov.br/ibama/pt-br/composicao/quem-e-quem/diretorias/dbflo)

<sup>49</sup> Analista ambiental = nomenclatura geral dada aos servidores públicos concursados para as instituições ambientais e florestais no Brasil.

1. Um baixo índice de participação (ou não-respostas) poderia invalidar o levantamento da pesquisa principal.
2. A resposta limitada a uma pequena população, poderia não permitir o desenvolvimento de inferências estatísticas robustas, e assim
3. Necessitar retorno às capitais dos estados para uma 2ª ou 3ª tentativa de coleta de dados. Deste modo os custos da logística e o esforço envolvidos seriam maiores que a busca pelo censo da população já no contato inicial.

DILLMAN (2008) relata vários aspectos positivos de entregar e explicar a pesquisa pessoalmente. O autor chama essa abordagem de “pé na porta”. A abordagem e explicação inicial causam impacto e geram maior entendimento e adesão inicial, e assim consequentemente diminui a necessidade de insistir em acompanhamento (*follow up*) e comunicação para pedir que aos servidores públicos respondam ao questionário. Adiciona-se que 2ª tentativa de coleta de dados, poderia causar desgaste e desacreditação na pesquisa por parte dos servidores públicos. Os últimos problemas podem potencialmente exigir mais tempo e recursos para corrigir problemas.

Mesmo com a estratégia do censo e da adoção de um protocolo para buscar que todos os servidores recebam o questionário, o sucesso do levantamento de campo não poderia ser totalmente garantido. Assim, foi adotada uma comunicação ativa e assertiva para tentar convencer os servidores a darem a resposta solicitada.

### 3.6.2. A taxa de resposta desejada

A meta de *80% de resposta* foi buscada para cada instituição. O percentual de 80% de resposta segue recomendação do Escritório de Administração e Orçamento (Office of Management and Budget - OMB)<sup>50</sup> da Casa Branca dos EUA para pesquisas econômicas. O OMB recomenda realizar pós-pesquisa para identificar os motivos de não-resposta, quando as pesquisas tiverem menos de 65% de resposta. A pesquisa de não-resposta tem por objetivo avaliar se o entendimento das pessoas que participaram da pesquisa é equivalente aos que não participaram na pesquisa.

---

<sup>50</sup> Disponível em: [https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/omb/inforeg/statpolicy/summary\\_stat\\_surveys.pdf](https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/omb/inforeg/statpolicy/summary_stat_surveys.pdf) . Acessado em 25/02/2023.

Entende-se que a taxa percentual não seja o único parâmetro a determinar uma boa pesquisa, mas é necessário avaliar também a qualidade e a consistência das respostas. Para tal foi adotado protocolo de validação das respostas (descritos na seção 3.7.6).

Esta pesquisa integra inúmeras recomendações e protocolos de metodologias de pesquisas definitivas e amplamente utilizadas, por SALANT e DILLMAN (1994), REA e PARKER (2005), DILLMAN (2008) e LOHR (2009). As seções subsequentes descrevem como a pesquisa de campo foi desenvolvida, incluindo o desenho do questionário, a pesquisa de campo (incluindo o pré-teste do questionário, coleta de dados de campo e pesquisa de não-resposta) e a validação dos dados.

### 3.6.3. A localização dos servidores públicos

Foi estimado que aproximadamente 75% dos servidores públicos de instituições federais e estaduais têm seu endereço de trabalho principal no escritório central na *capital do estado*, e o restante dos servidores estariam localizados nos escritórios regionais em cidades do interior dos estados. Assim o esforço alocado para encontrar os servidores ocorreu nas capitais dos estados, com entrega em mãos dos questionários. E para os servidores do interior, o questionário foi enviado pelos correios.

O fato de muitos servidores desenvolverem rotineiramente missões temporárias de campo no interior do estado foi levado em consideração para a entrega do questionário de pesquisa, pois haveria a possibilidade de não encontrar esses no escritório principal da instituição. Assim, para os servidores nas capitais foi deixado também o questionário para ser entregue ara o colega de trabalho, incluso um envelope com selo dos Correios para devolução do questionário ao pesquisador.

### 3.6.4. A carta de consentimento do chefe da instituição e a lista dos servidores

Um protocolo foi estabelecido a fim de garantir que os servidores públicos que trabalham com o tema dentro das instituições fossem listados e indicados para participar da pesquisa.

Primeiramente, foi realizado contato com o diretor da instituição e marcada uma reunião presencial, durante a qual, foram apresentados detalhes sobre os métodos e objetivos. Uma carta formal foi entregue ao diretor (Anexo 2) da instituição junto com a cópia do pacote dos documentos que seriam entregues ou enviados para os servidores públicos.

Foram solicitados ao diretor da instituição:

1. uma a) lista dos servidores da instituição e b) a indicação de quais servidores faziam parte da população de interesse e c) quais servidores estariam disponíveis para participar, e
2. uma a) carta de consentimento assinada pelo próprio diretor permitindo o desenvolvimento da pesquisa na instituição, e b) a permissão de entregar uma cópia dessa carta a cada servidor, juntamente com o questionário de pesquisa.

As cartas de anuência providas pelos diretores das instituições do Governo Federal (IBAMA, ICMBio e SFB) são apresentadas na seção Anexo 3.

Posteriormente ao contato com o diretor da instituição, foi iniciado o contato com os servidores públicos propriamente ditos. Dois métodos de contato foram adotados, visto o desafio logístico para alcançar a população a ser entrevistada, dispersa na Amazônia.

O primeiro método, segue o princípio “pé na porta”. Com a lista dos servidores em mãos, o pesquisador foi pessoalmente nas instituições e entrou em contato direto com os servidores. No corpo-a-corpo, a pesquisa foi explicada, e o questionário foi entregue pactuando um prazo para coleta desse. Embora o método de entrega manual fora mais intensivo em mão de obra, as justificativas para essa abordagem são:

1. A maioria dos servidores se encontram no escritório central da instituição.
2. A entrega em mãos favorece o entendimento e o engajamento.
3. Propensão de aumento no número de respostas e, conseqüente aumento da amostra. Aos entrevistados, foram oferecidas três oportunidades para entregar a pesquisa, seja no terceiro, quarto ou quinto dia útil após a entrega do questionário.
4. Facilidade na entrega e coleta dos questionários, dando maior assertividade na ação a ser tomada caso o questionário respondido não fosse devolvido.

Para os *servidores encontrados* que não devolveram o questionário após a terceira oportunidade de coleta presencial, foi entregue ao servidor um envelope com selo dos Correios para devolução do questionário. A percepção que o selo tem um valor financeiro em Reais (R\$) buscou evidenciar a seriedade para com a coleta dos dados e conseguir de fato a devolução do questionário preenchido.

Para os *servidores não encontrados*, um pacote com os documentos da pesquisa e um envelope selado foram entregues a um *servidor encontrado* que teria se demonstrado favorável e interessado nos resultados da pesquisa. Foi solicitado o compromisso desse servidor para com a explicação e entrega do pacote ao colega de trabalho.

O segundo método adotado diz respeito aos servidores que são baseados fora da capital dos estados. Para esses servidores, o pacote com os materiais de pesquisa foi enviado pelos Correios (serviço postal). Esse pacote foi despachado a partir da capital de cada estado para o interior, a fim de reduzir o risco do extravio ou demora da entrega do pacote pelos correios. Foi realizado contato por telefone com os servidores a fim de explicar e perguntar se esses receberam o pacote de pesquisa.

#### 3.6.5. Acompanhamento das respostas

Para os servidores que não devolveram o questionário respondido, e cujo questionário deveria ser devolvido pelos correios, foi enviada carta de acompanhamento (*follow up*) enfatizando a importância da devolução do questionário. Como protocolo, foram enviadas três cartas de acompanhamento, encerrando o contato antecipadamente com a devolução do questionário. O exemplo da carta utilizada é apresentado no Anexo 6.

Na terceira e última tentativa, foi enviada uma cópia adicional do questionário e um novo envelope com selo para devolução. O valor monetário do selo reênfatiza a importância da participação.

As cartas foram impressas em papel colorido. Em cada acompanhamento, o papel tinha uma cor diferente, sendo essa uma recomendação da literatura por promover estímulos cognitivos entre a mente e ação (DILLMAN, 2008). As cartas novamente relatavam que a participação era voluntária e que o servidor poderia entrar em contato por telefone ou email, a fim de solicitar esclarecimentos ou mesmo uma cópia adicional do questionário ou do envelope selado para devolução.

Se nenhuma resposta foi recebida um mês após o envio da terceira carta, o respectivo servidor seria marcado como uma *não resposta*.

#### 3.6.6. Confidencialidade das respostas e protocolo de acompanhamento

A fim de aumentar a confiança em relação às respostas dos entrevistados, foi informado que esta pesquisa manteria a confidencialidade da identidade (o nome) de todos os participantes. Para cada servidor foi designado uma numeração a qual foi escrita no verso do questionário. Esta sistemática possibilitou o rastreamento e o acompanhamento do retorno de todos os questionários respondidos ou não, sem a necessidade de associar o nome do respondente ao questionário.

#### 3.6.7. Fatores com potencial para influenciar a taxa de resposta da pesquisa

Alguns fatores foram identificados com o potencial de influenciar a disponibilidade e interesse dos servidores públicos para responder ao questionário, e assim reduzir a taxa de resposta. Estes são:

1) Fatores sazonais, como:

- Atribuições temporais - Um servidor pode ser alocado para passar uma temporada em uma região remota, com pouca acessibilidade e comunicação.
- Carga de trabalho - Durante certos períodos, os servidores podem ter um número maior de missões de campo e/ou prazos críticos para entrega de relatórios - por exemplo, durante a época da aprovação dos documentos para o licenciamento da colheita de madeira.
- Período de férias - Geralmente tiradas nos meses: janeiro, fevereiro ou julho.

2) Fatores políticos - Os governos e as instituições são sensíveis às notícias relacionadas à gestão ambiental e florestas. Podendo haver períodos de instabilidades institucionais, devido a algum fator específico - como por exemplo: aumento nas taxas de desmatamento, problemas com o licenciamento. Isso poderia causar uma recomendação dos superiores da instituição que o momento não seria oportuno para desenvolver a pesquisa.

3) Sistema postal (Correios) - A entrega de cartas em regiões remotas tem a possibilidade de demora na entrega ou extravio, não alcançando assim o destinatário. Isso pode ocorrer tanto no envio para o interior, quanto no retorno do envelope ao pesquisador em Brasília. Embora exista a possibilidade do uso de correspondência certificada (de entrega), este não foi considerado devido aos recursos financeiros limitados para desenvolvimento desta pesquisa. Também foi desconsiderado o uso do malote do Correio (sistema de entregas agrupadas) utilizado pelo poder público, pela possibilidade de haver questionamento sobre a quebra na confidencialidade da pesquisa, pela possibilidade de alguém da instituição ter acesso e abrir o envelope de retorno, e conseqüentemente ter as respostas reveladas.

4) A rotatividade de servidores (*turn over*) - As instituições florestais e ambientais têm um alto número de servidores que deixam a função para buscar oportunidades melhores (em termos financeiros ou profissionais). Embora um servidor venha a ser listado para participar da pesquisa, pode haver casos em que o servidor não venha a participar porque ele estaria prestes a deixar a função em breve, ou até mesmo já não estar mais na função.

5) Outros fatores relacionados à natureza da pesquisa também tiveram potencial para influenciar a taxa de resposta, embora estes sejam projetados para ter um potencial efeito menor. Estes outros fatores podem ser:

- Tamanho do questionário - o questionário pode ser percebido como muito longo, e tomar tempo para responder. Diminuindo assim a motivação para participar.
- Os servidores listados para participar, podem considerar que os temas estudados não têm relação com o trabalho dele.
- Experiência insuficiente para responder - certos servidores podem trabalhar com o tema, mas serem muito inexperientes ou terem sido contratados recentemente; assim, avaliariam que não teriam capacidade e não deveriam responder.
- Confidencialidade - se os servidores perceberem que suas respostas poderiam ser reveladas, causando uma consequência não desejada (negativa) para ele.
- Nível de interesse - Algumas pessoas não gostam ou simplesmente não estão dispostas a participar em pesquisas.
- Não receber o questionário e envelope:
  - a) para os servidores que não puderam ser localizados pessoalmente no momento da visita ao escritório principal, o questionário seria deixado com um colega ou a secretária para a entrega adequada. Poderia ocorrer o caso do questionário não ser entregue ao servidor.
  - b) Para os servidores em regiões remotas - o envelope enviado com o questionário poderia não ser entregue a ele, ou o questionário respondido poderia não ser enviado de volta, ou mesmo que enviado não chegar às mãos do pesquisador.
- Não se sentir sensibilizado para participar na pesquisa – Assim o servidor pode não abrir o envelope contendo o questionário, ou mesmo abrindo, jogar fora o questionário ou colocar este em local de papéis sem prioridade (exemplo: em pilha de papéis diversos).

### **3.7. O instrumento de pesquisa – questionários**

#### **3.7.1. Definição do conteúdo e desenho do questionário**

O detalhamento do questionário de pesquisa tomou por base os cinco temas definidos no Objetivo 1 do trabalho (seção 1.1). A formulação das questões foi orientada por pesquisas anteriores sobre o tema, *adaptando* questões previamente utilizadas em outras pesquisas, e criando questões próprias, considerando a experiência do pesquisador com os temas.

Dado que um dos principais objetivos da pesquisa é comparar a percepção dos servidores de diferentes instituições, foi considerado pertinente que a maioria das questões seriam estruturadas em *categorias hierárquicas quantitativas* usando a Escala de Likert. A fim de aprofundar o entendimento sobre alguns temas, cinco questões abertas foram incluídas no questionário, com objetivo de levantar informações qualitativas sobre os temas.

O questionário teve 38 perguntas e foi impresso em 10 páginas, dentre as quais, 3 páginas compreendiam 1) carta de apresentação, 2) uma capa e 3) uma seção de glossário e siglas. O tempo estimado para a resposta do questionário foi de aproximadamente 30 minutos. Na Tabela 8 é apresentado o tipo e o número de questões para cada seção do questionário.

**Tabela 8.** Seções do questionário, número e tipo de perguntas.

Seções do questionário	Número e tipo de perguntas	
	Fechadas	Abertas
1. Percepções sobre as políticas florestal, ambiental e agropecuária	6	0
2. Fatores de influência na prestação de serviços públicos	6	0
3. Descentralização da gestão florestal	7	2
4. O manejo florestal em florestas públicas	2	2
5. Participação pública no processo de decisão	4	1
6. Socio demografia	6	2
<b>Total</b>	<b>38</b>	

Pesquisas com temas correlacionados que levantaram dados por via de questionário tiveram número de perguntas semelhante ao proposto nesta pesquisa (ANDERSSON 2002; EPILLA 2002; KOONTZ 2002; ELLEFSON et al 2006; PRIMMER 2008).

O conteúdo e o desenho do questionário são considerados fatores importantes que podem aumentar a taxa de resposta ao despertar o interesse dos respondentes. Durante a elaboração do questionário, o número e o conteúdo das perguntas foram extensivamente discutidos e refinados com pesquisadores que implementaram pesquisas bem-sucedidas por via de questionários. Muito esforço foi investido para assegurar que os tópicos e as pesquisas selecionadas refletissem questões do dia a dia dos servidores, bem como fossem fatores relevantes da agenda política e do debate cotidiano.

Em relação aos aspectos cognitivos e do desenho do questionário, foram consultadas as consideradas recomendações de especialistas bem como as recomendações de profissionais que fizeram o pré-teste deste trabalho.

A fim de melhorar o aspecto visual, facilitar a conveniência da resposta, reduzir o tempo de conclusão e diminuir os erros, foram considerados os seguintes aspectos estéticos na confecção do questionário (DILLMAN 2008):

- Tipos e tamanho de letra de fácil leitura.
- Escalas de cores (ex. o uso de tons de cinza nas linhas para facilitar leitura).
- Resolução de impressão com qualidade.
- Uso de papel colorido para a primeira página e nas cartas lembrete (*follow up*).
- Boa aparência e ordem nos documentos que compõem o pacote da pesquisa.

Em relação à compreensão cognitiva, foram refinados os seguintes elementos:

- Objetividade na formulação de perguntas.
- Numeração e linguagem consistentes nas questões.
- Ordenamento apropriado das escalas Likert.
- Respostas categóricas formuladas com conteúdo relevante.
- Ênfase das palavras-chave (com palavras em maiúsculas, itálico e negrito).
- Sequenciamento lógico das questões.

Outra recomendação adotada por DILLMAN (2008) foi informar aos participantes que a pesquisa era um esforço sem fins lucrativos, relacionada ao doutoramento do pesquisador, associado à uma instituição de pesquisa. Para validar o objetivo e a origem da pesquisa, foi utilizada a logomarca da Universidade de Brasília (UnB) nas cartas do questionário, bem como o endereçamento de resposta e contato também foi utilizado o endereço do Departamento de Engenharia Florestal da UnB. Cópia da carta de apresentação da pesquisa é apresentada no Anexo 2.

Salienta-se que o questionário foi customizado para cada instituição entrevistada, utilizando as siglas e nomenclaturas direcionadas à instituição em questão.

A versão final do questionário principal é apresentada no Anexo 6.

### 3.7.2. Fonte das perguntas

A seleção e composição das perguntas para o questionário foi pautada em uma extensa revisão da literatura sobre pesquisas com metodologia e temas afins. Como metodologia, foram adaptadas ao contexto do presente trabalho, as perguntas utilizadas em outras pesquisas análogas. Portanto, a maioria das perguntas foi originada de uma combinação de fontes secundárias, as quais são apresentadas na Tabela 9.

**Tabela 9.** Fontes e referências das perguntas utilizadas no questionário.

Pergunta	Fonte do autor ou referência
1	- (Ellefson et al 2003; Scheberle 2004; Ellefson et al 2006; Ellefson et al 2007)
2	- (Ellefson et al 2003; Scheberle 2004; Ellefson et al 2006; Ellefson et al 2007)
3	- (Ellefson et al 2003; Scheberle 2004; Ellefson et al 2006; Ellefson et al 2007)
4	- (Ellefson et al 2003; Scheberle 2004; Ellefson et al 2006; Ellefson et al 2007)
5	- (Ellefson et al 2003; Scheberle 2004; Ellefson et al 2006; Ellefson et al 2007)
6	- (Ellefson et al 2003; Scheberle 2004; Ellefson et al 2006; Ellefson et al 2007)
7	- (Andersson 2002; Andersson 2003; Sood and Gupta 2007)
8	- (Andersson 2002; Andersson 2003; Sood and Gupta 2007)
9	- (Andersson 2002; Koontz 2002; Andersson 2003)
10	- (Andersson 2002; Koontz 2002; Andersson 2003; Scheberle 2004)
11	- Desenvolvida pelo autor, baseado em (Schmid 2004)
12	- Desenvolvida pelo autor, baseado em (Koontz 2002; Scheberle 2004)
13	- Desenvolvida pelo autor
14	- Pergunta aberta (qualitativa)
15	- (Andersson 2002; Koontz 2002)
16	- (Ellefson et al 2003; Ellefson et al 2006; Ellefson et al 2007)
17	- Desenvolvida pelo autor
18	- (Ellefson et al 2003; Scheberle 2004; Ellefson et al 2006; Ellefson et al 2007)
19	- Desenvolvida pelo autor
20	- Desenvolvida pelo autor, baseado em (Schmid 2004)
21	- Pergunta aberta (qualitativa)
22	- Desenvolvida pelo autor
23	- (Koontz 2002)
24	- Pergunta aberta - Desenvolvida pelo autor (qualitativa)
25	- Pergunta aberta - Desenvolvida pelo autor (qualitativa)
26	- (Koontz 2002; Primmer 2008)
27	- (Koontz 2002; Kilgore and Salk 2003; Primmer 2008)
28	- (Cheng et al 1993; Williams and Ellefson 1996)
29	- (Cheng et al 1993; Williams and Ellefson 1996; Smith 2000)
30	- Pergunta aberta - Desenvolvida pelo autor (qualitativa)

### 3.7.3. Pré-teste do questionário

Um protocolo de avaliação do questionário foi desenvolvido para a fase de pré-teste do questionário. O roteiro deste pré-teste do questionário é apresentado no Anexo 4. Este documento foi impresso, entregue e explicado aos profissionais participantes do pré-teste.

O objetivo da primeira seção foi o de informar o respondente sobre a pesquisa (sala de situação), introduzir o questionário e permitir a anotação do tempo necessário para responder

às perguntas. O objetivo da segunda seção foi avaliar o questionário, propriamente dito. As questões foram estruturadas de acordo com os oito critérios, descritos a seguir:

1. Apresentação da pesquisa e questionário.
2. Preocupações com a confidencialidade.
3. Conteúdo.
4. Exatidão da redação e escalas Likert.
5. Clareza de compreensão.
6. Lógica e fluidez.
7. Duração da pergunta e tempo necessário para responder.
8. Investigar potenciais erros instrumentais e sistemáticos que poderiam ocorrer no levantamento de respostas.

#### 3.7.4. A pesquisa de “não-resposta”

Seguindo os mesmos princípios da pesquisa principal, uma versão condensada do questionário foi desenvolvida e enviada aos servidores categorizados como uma *não resposta*. Este se trata do questionário da *pesquisa de não resposta* (Anexo 8).

O objetivo do questionário de não-resposta foi entender as razões pelo qual os servidores não participaram na pesquisa, bem como avaliar se esse grupo possui características, opiniões e crenças semelhantes aos respondentes da pesquisa principal. O questionário de não resposta continha:

- Total de questões = 17 (dezesete) questões, sendo
  - 5 (cinco) questões referentes a motivos de não resposta e
  - 12 (doze) questões idênticas às do questionário da pesquisa, sendo
    - 8 (oito) questões relacionadas à sócio demografia e
    - 4 (quatro) questões do conteúdo principal do questionário.

As tipologias das questões utilizadas no questionário de não-resposta em relação ao questionário principal são apresentadas na Tabela 10.

**Tabela 10.** Perguntas comuns na pesquisa principal e na pesquisa de não-resposta.

Seção da Pesquisa Principal	Pergunta de número # no questionário principal
2 - Fatores de influência na prestação de serviços públicos	9
3 - Descentralização da gestão florestal	22
4 - O manejo florestal em florestas públicas	13 e 14
5 - Socio demografia	Todas

Nesta etapa da pesquisa, os servidores não-respondentes situados em Brasília foram contatados diretamente e pessoalmente, enquanto para os servidores situados em outras localidades foi enviado um novo envelope contendo a) carta de explicação de uma página, b) o questionário de não resposta de 1 folha e c) envelope pequeno com selo para retorno.

Se o questionário de não resposta não fosse recebido de volta no prazo de um mês, um contato final foi realizado por telefone.

Para permitir a coleta de dados por telefone, o questionário de não resposta foi adaptado para um formato verbal. Um entrevistador foi treinado para coletar as informações, que foram transferidas para o questionário de não resposta física. Esta pesquisa por telefone também continha um protocolo para descobrir o status e a disponibilidade do servidor, bem como um roteiro para aplicação das perguntas (Anexo 9).

Como parte do protocolo, foi realizado contato inicial com o assistente administrativo da instituição para verificar se o servidor ainda estava trabalhando naquele local. Se fosse relatado que servidor não estivesse trabalhando mais para a instituição ou caso este tivesse mudado para uma outra filial da instituição, foi marcado como motivo da não-resposta o fato e opção que o servidor "mudou-se".

Para aqueles servidores que foram relatados como continuando a trabalhar na filial da instituição, foram conduzidas as tentativas para o servidor se disponibilizasse a responder por telefone o questionário de não resposta. E, caso as tentativas de falar com o servidor falhasse, foi marcado a opção como servidor "não encontrado". E caso esse manifestasse que não queria participar, foi marcado a opção "negou-se a participar na pesquisa".

#### 3.7.5. Compilação e verificação de dados

Os dados do questionário foram compilados fazendo digitação dos resultados em documento eletrônico no formato Microsoft Access. Protocolos comportamentais para digitação foram utilizados para compilar os dados. Por exemplo, duas pessoas registravam os dados, com uma pessoa inserindo os dados na planilha do computador, e a outra pessoa ditando e olhando se entrada foi digitada corretamente. Pausas frequentes foram tomadas para reduzir os erros de inserção relacionados à fadiga.

A verificação dos dados compilados foi realizada em 100% dos questionários, para atestar a conformidade das inserções com as respostas marcadas nos questionários.

#### 3.7.6. Validação de dados e consistência das respostas

Protocolo de validação dos dados foi utilizado para confirmar a consistência e qualidade das respostas dadas pelos servidores públicos nos questionários. As respostas foram avaliadas em relação a coerência da marcação de registro (no questionário), em relação aos a) pressupostos teóricos, à b) propensão dos entrevistados estarem com fadiga ao responder as perguntas, e c) respostas com comportamento sistemático (por exemplo, marcar todas as opções na mesma coluna, ou uma marcação de respostas de maneira sistemática ou aleatória, e duplicidades em marcação de linhas).

### **3.8. Análise dos dados e dos resultados**

Nesta seção é fornecida uma visão geral de como as análises dos dados foram desenvolvidas, a fim de fornecer uma compreensão sobre como os resultados se relacionam com as questões de pesquisa e as teorias relacionadas à descentralização.

#### **3.8.1. Análise comparativa**

Esta análise foi desenvolvida utilizando o método de estudo de *caso comparativo* (NEWTON e VAN DETH 2021, CLARK et al 2017, HUEGLIN e FENNA, 2015). Amplamente utilizado na ciência política, o método permite explorar a natureza contemporânea e o significado da descentralização, definindo o contexto da Federação e dos Estados. Este método permite identificar e explicar as semelhanças e diferenças das instituições em relação a um conjunto comum de conceitos. Além disso, fornece uma estrutura teórica para analisar os fatores que promovem falhas e sucessos nos arranjos da governança e da gestão pública.

#### **3.8.2. Análises desenvolvidas**

As análises desenvolvidas e os testes estatísticos aplicados na análise de cada pergunta do questionário são listados na Tabela 11. Nesta também é apresentado a forma funcional das relações entre variáveis estudadas (variáveis dependentes vs. variáveis independentes).

**Tabela 11.** Lista das análises desenvolvidas na pesquisa.

Análises	Questão	Variável Dependente	Questão	Variável Independente
<b>1A - Posicionamento das políticas florestal, ambiental e agropecuária (federal versus estadual)</b>				
Distrib., Chi2	1	- Atual - opinião do estado	1	- Atual - opinião das Instituições federais
Distrib., Chi2	2	- Futuro - opinião do estado	2	- Futuro - opinião federal
Distrib., Chi2	1	- Atual - opinião do estado	2	- Futuro - opinião do estado
Distrib., Chi2	3	- Atual - Federal e opinião do Estado	4	- Futuro - opinião Federal vs. Estado
Distrib., Chi2	5	- Atual - Federal e opinião do Estado	6	- Futuro - opinião Federal vs. Estado
<b>1B - Provisão de Serviços Públicos</b>				
Distrib., Mediana, Média, Class.	7	- O que limita o manejo florestal em terras privadas		- Instituições florestais, ambientais
Distrib., Mediana, Média, Class.	8	- O que limita o manejo florestal em terras públicas		- Instituições florestais, ambientais
Distrib., Mediana, Média, Class.	9	- Serviços prestados		- Instituições individuais
Mediana, tendência	10	- Impacto de diversos fatores na prestação de serviços		- Instituições individuais
Distrib., Chi2	11	- Impacto da lei		- Instituições federais, estaduais
Mediana, médias	11g	- Impacto das leis estaduais		- Instituições federais, estaduais
Mediana, médias	12	- Percepção sobre autonomia estatal		- Instituições individuais
<b>1C - Descentralização da gestão florestal</b>				
Distrib., Chi2	13	- Acordo com descentralização		- Instituições federais, estaduais
Categoria, descritivas	14	- Razões para o acordo com a descentralização		
Mediana, médias	15	- Agenda da descentralização		- Instituições federais, estaduais
Mediana, médias	16	- Melhoria de serviços		- Instituições federais, estaduais
Mediana, médias, class.	17	- Estado preparação		- Instituições federais, estaduais
Chi2, distrib.	17	- Estado preparação	13	- Acordo com descentralização
Chi2, distrib.	18	- Avaliar a implementação da descentralização		- Instituições federais, estaduais
Mediana, médias	19	- Adequação de recursos para descentralização		- Instituições individuais
Médias, EP, distrib.	20	- Partes interessadas se beneficiam da descentralização		- Instituições federais, estaduais, individuais
Categoria	21	- Sugestões de descentralização		- Instituições federais, estaduais
<b>2D - Gestão florestal de florestas públicas</b>				
Distrib., Chi2, class.	22	- Critérios para manejo florestal		- Instituições federais, estaduais
Descritiva, mediana	23	- Como a administração deve ser		- Instituições individuais
Categoria	24	- Problemas com os manejos nos estados		- Instituições individuais
Categoria	25	- Problemas com o manejo no SFB		- Instituições federais, estaduais
<b>2E - Participação pública no processo de tomada de decisão</b>				
Mediana, médias, classificação	26	- Nível de participação das partes interessadas		- Instituições federais, estaduais
Mediana, médias, classificação	27	- Nível de opinião levado em conta		- Instituições federais, estaduais
Mediana, médias, classificação	28	- Nível de conflito		- Instituições federais, estaduais
Regressão	26	- Nível de participação dos atores	27 8	- Nível de opinião levado em conta - Nível de conflito
Mediana, médias, classificação	29	- Entendimento sobre a participação pública		- Instituições individuais
Categoria	30	- O que poderia tornar a participação mais justa		- Instituições individuais

Nota: G2 = Teste qui-quadrado de Verossimilhança, Chi<sup>2</sup> = Teste qui-quadrado Mantel-Haenszel.

### 3.8.3. Condições para generalização dos resultados para a população

Como na pesquisa foi desenvolvido um *censo*, ou seja, todos os membros da população-alvo receberam um questionário, os testes estatísticos não seguiram as mesmas regras para quando o método de amostragem aleatória é aplicado (em sistemas: simples, estratificada ou *cluster*). Portanto, vários testes e condições foram considerados para generalizar os resultados para a instituição como um todo. Essas condições foram:

1. A taxa de resposta de pelo menos 80% para cada instituição ( $\geq 80\%$ ).
2. Se a resposta da instituição for inferior a 80%, foi considerada a pesquisa de não-resposta para avaliar se a população que não respondeu tem características sociodemográficas e opiniões semelhantes à população que respondeu.
3. Se confirmado que:
  - as populações não são semelhantes: um tratamento para a correção do viés da resposta seria aplicado com o uso de pesos (*weighted averages*) sobre os fatores que se apresentarem como fonte de diferenciação. Se o viés da não-resposta não fosse identificado, o erro da não-resposta seria considerado aleatório, e assim as respostas seriam generalizadas para toda a população, mas relatando esta ressalva.
  - as populações são semelhantes, a correção dos resultados seria descartada.

Considerando o atendimento das premissas estabelecidas acima, os resultados foram considerados como a *representação da opinião da instituição como um todo* (DETLEFSEN, 2007). Discussão sobre estes resultados da pesquisa de não-resposta são apresentados na seção 4.2.2.

A seguir são apresentados os procedimentos estatísticos utilizados para analisar os dados da pesquisa.

### 3.8.4. Estatísticas descritivas

O principal método de análise utilizado foi o de análises exploratórias de dados, por via de estatística descritiva. Esta metodologia foi extensivamente aplicada neste estudo. Os métodos específicos foram:

- A *tabulação cruzada* - organização para avaliar a contagem e distribuição das respostas de uma variável, instituição e grupos de instituições. A forma de organização foi a *tabela de contingência*. As contagens foram processadas e

expressas no formato mais relevante para explicar os resultados (ex. média, mediana ou porcentagem).

- **Mediana** – Trata-se do “ponto médio” das respostas em uma sequência de dados. O uso da mediana para dados ordinais é recomendado pela literatura para evitar a distorção dos resultados que podem ocorrer com o uso da média. Na ausência de assimetria na distribuição das respostas, o resultado da mediana se aproxima do valor da média.
- **Intervalo Interquartilico (IIQ)** - O IIQ foi utilizado para avaliar a dispersão da mediana. Os resultados estão distribuídos em 4 quartis, com base no número de respostas, a) 0% ↔25%, b) 25% ↔50%, c) 50% ↔75% e d) 75% ↔100%. A mediana dos 2 quartis extremos, 0% ↔25% e 75% ↔100% foi comparada com a mediana estimada do total de respostas. Espera-se que quartis medianos não apresentem lacunas, baseadas na mediana principal. Na discussão dos resultados, foram citados os resultados de casos selecionados que têm diferença do IIQ (1º e 4º quartis) maior que 2,0 pontos.
- **Média** - Essa medida foi usada para criar um indicador de “percepção média” de um grupo de instituições em análise. A média foi utilizado para os casos em que a mediana não se demonstrava como a mais adequada.
- **Histograma e gráficos** - Estes elementos são a representação visual da distribuição de dados da tabulação cruzada, e foram utilizados para promover uma melhor compreensão da pergunta, e em especial para ilustrar as tendências das respostas. Os histogramas também foram utilizados como um instrumento auxiliador e complementar para explorar a normalidade das respostas com o IIQ.
- **Rank** - classificação ordinal, aplicado para os casos:
  1. perguntas abertas, com base em uma hierarquia do fator mais citado, e
  2. perguntas fechadas, com base nos resultados da média ou da mediana.

#### 3.8.5. A estatística analítica

A principal estatística analítica utilizada neste estudo foi o teste *qui-quadrado*, sendo este um teste estatístico utilizado para avaliar quão provável *ocorre em aleatoriedade* a diferença entre a respostas em um conjunto de dados categóricos. Ou seja, o teste é aplicado para determinar se existe (ou não) uma associação significativa entre as duas variáveis. Para aplicar o método, as seguintes condições deveriam ser atendidas:

- a. As variáveis em estudo seriam categóricas.
- b. A contagem de frequência esperada seria de pelo menos cinco para cada célula da tabela de contingência.
- c. Haveria independência entre as observações. Ou seja, não haveria viés ou tendência entre as pessoas que participam na pesquisa, ou seja, a condição de responder e a de não-responder seria uma condição aleatória.

O teste qui-quadrado se trata de um teste de hipóteses, para testar se a variável da linha e a variável da coluna são independentes. Com base nas declarações das hipóteses, a independência das variáveis foi testada da seguinte forma  $H_0: \widehat{OR} = 1$ , onde OR = razão de chances (*odds ratio*), assim:

- $H_0$  = Variável A e Variável B são independentes.
- $H_1$  = Variável A e Variável B não são independentes.

Para avaliar o grau de heterogeneidade das respostas, chamado de *tamanho do efeito* do teste (*effect size*), deve ser observado o valor da estatística de teste qui-quadrado. Considerando o nível de significância adotado para a análise foi de 95%, um p-valor de qui-quadrado é menor que 0,05 (<), a hipótese nula é rejeitada, o que significa que os resultados indicam que as duas categorias não são independentes uma da outra. Alternativamente, se um p-valor do qui-quadrado é igual ou maior que 0,05 (>), a hipótese nula não é rejeitada, o que significa que as duas categorias são independentes umas das outras. Em outras palavras, quanto maior for o valor resultante da estatística  $\chi^2$ , mais heterogêneas são as respostas de pergunta do questionário. Assim, para os resultados com p-valor maior que 0,05 (>) inferências foram feitas com ressalvas.

#### 3.8.5.1. Aplicação do teste qui-quadrado em variáveis nominais e categóricas ordinais

Foram aplicadas duas tipologias de teste qui-quadrado, sendo um teste para variáveis nominais e outro para variáveis ordinais, estes são:

- O teste **qui-quadrado da Razão de Verossimilhança**<sup>51</sup> ( $G^2$ ) foi aplicado às categorias de escala nominal, para avaliar a provável diferença entre as respostas em um conjunto de dados categóricos ocorre aleatoriamente.

---

<sup>51</sup> Maximum Likelihood Ratio Chi-Square. Wilks, S. S. (1938). The large-sample distribution of the likelihood ratio for testing composite hypotheses. *The annals of mathematical statistics*, 9(1), 60-62.

Trata-se de um teste de hipóteses, para testar se a variável da linha e a variável da coluna são independentes. De maneira aplicada, tem-se:  $H_0$ : a variável da linha e a variável de coluna são independentes, e  $H_1$ : não são independentes.

Quanto maior for o valor resultante da estatística  $G^2$ , mais heterogêneas são as respostas de pergunta do questionário. Para avaliar o grau de heterogeneidade das respostas, chamado de *effect size* do teste (tamanho do efeito), deve ser observado o valor da estatística de teste  $G^2$ . Quanto maior o resultado, maior a significância.

O teste de qui-quadrado da Razão de Verossimilhança é aplicado com a formulação:

$$[1] \quad G^2 = 2 \sum_{i=1}^k X_i \log\left(\frac{X_i}{n \pi_i}\right)$$

- O teste **qui-quadrado de Mantel-Haenszel** ( $\text{Chi}^2$ ) foi aplicado às categorias de escala ordinal<sup>52</sup>. Mantel-Haenszel fornece uma potência maior integrando um ajuste do fator de estratificação, que permite detectar associações e comparar resultados semelhantes. O teste tem um ajuste semelhante para uma análise de variância de dois sentidos para blocos randomizados e o ajuste de covariância de uma variável categórica.

O teste de qui-quadrado de Mantel-Haenszel se dá com a formulação:

$$[2] \quad X_{MH}^2 = \frac{(\sum_{i=1}^k a_i - \sum_{i=1}^k \hat{E}_i)^2}{\sum_{i=1}^k \widehat{Var}_i}$$

$$\text{onde } \widehat{Var}_i = \frac{(a_i+b_i)(c_i+d_i)(a_i+c_i)(a_i+d_i)}{n_i^2(n_i+1)} \quad \text{e } \hat{E}_i = \frac{(a_i+b_i)(c_i+d_i)}{n_i}$$

### 3.6.5.2. Probabilidade exata vs. assintótica

Um desafio na aplicação do teste de qui-quadrado neste estudo ocorre pelo fato da população de servidores serem pequena em algumas instituições. Muitos casos terão a frequência esperada abaixo de cinco para cada célula da tabela de contingência. A maioria dos pacotes de software estatísticos aceitará essa condição desde que menos de 20% dos eventos

---

<sup>52</sup> Mantel, N., & Haenszel, W. (1959). Statistical aspects of the analysis of data from retrospective studies of disease. *Journal of the national cancer institute*, 22(4), 719-748.

tenham frequência esperada abaixo de cinco. Quando isto se aplicar, a probabilidade assintótica será usada. Quando mais de 20% das contagens de eventos estiverem acima de cinco, a probabilidade exata será usada, com a aplicação do método de simulação de Monte Carlo.

O teste de probabilidade exato tem maior poder estatístico devido ao fato de que ele mantém os totais marginais fixos e calcula uma probabilidade hipergeométrica de que  $n_{11}$  é pelo menos tão grande quanto o valor observado. Assim, a aplicação da probabilidade exata vs. assintótica dependerá das contagens esperadas, as quais serão apresentadas nas tabelas do estudo com a expressão  $E < 5$ .

### **3.9. Métodos e análises não paramétricos**

Neste estudo foram consideradas a aplicação de métodos e análises *não paramétricas*, para facilitar a visualização, ordenar os dados e facilitar a compreensão do leitor sobre a questão objeto de estudo. Os testes não paramétricos não são fundamentados em pressupostos estatísticos, como a normalidade dos dados, mas trazem informações relevantes à questão. No presente trabalho, métodos não paramétricos foram utilizados de maneira complementar às análises estatísticas convencionais. Dentre os métodos utilizados estão: a) colocar em ordem ou ranking as respostas, e b) destacar em cinza, com cor, negrito ou sublinhar os principais objetos de observação.

### **3.10. Análise do posicionamento da instituição (desenvolvimento vs. proteção)**

SCHEBERLE (2008) afirma que um dos resultados mais importantes dos estudo sobre o federalismo é entender como estão as relações entre instituições Federais e Estaduais. A autora avalia que a relação das instituições podem estar a) “em sinergia”, ou b) “desmoronando”, ou c) “em algum lugar no meio”<sup>53</sup> (p. 182). O entendimento da percepção funcional das instituições com base no ponto de vista dos servidores públicos podem orientar a adaptação de programas para melhorar a prestação de serviços públicos, em todos os níveis e jurisdições.

SCHEBERLE (2008) desenvolveu uma estrutura (*framework*) para avaliar a relação entre as instituições. Ela propôs um grupo de questões (variáveis) que quantificariam duas características: (1) confiança e (2) envolvimento. Os resultados são posicionados em um

---

<sup>53</sup> “*Pulling together, coming apart, or somewhere in-between*”. (Tradução livre do autor)

gráfico de dois eixos. A divisão dos gráficos fornece quadrantes que indicam o comportamento atual da instituição: (1) cooperativa e sinérgica, (2) cooperativa, mas autônoma, (3) separada e contenciosa e (4) desmembrando-se com evitação<sup>54</sup>.

Para o presente estudo o modelo de SCHEBERLE foi adaptado por este autor para criar uma estrutura de análise (*framework*) baseado no tipo de serviços fornecidos pelas instituições públicas, ou seja: (1) serviços orientados para a *proteção ambiental* e/ou (2) orientados para o *desenvolvimento florestal* (

Tabela 12).

**Tabela 12.** Categorias e serviços fornecidos pelas instituições florestais.

---

**Eixo 1 - Serviços orientados para a proteção ambiental.**

- a) Policiar e monitorar a qualidade do meio ambiente.
- b) Desenvolver normas e regulamentos.
- c) Proteger unidades de conservação.
- d) Proteger serviços ambientais: água, solo e ar.

**Eixo 2 - Serviços orientados para o desenvolvimento florestal.**

- e) Promover o manejo florestal público.
  - f) Promover o manejo florestal privado.
  - g) Promover o manejo florestal comunitário.
  - h) Promover firmas processadoras de madeira.
  - i) Promover o acesso a fundos públicos.
  - j) Promover o acesso ao crédito privado.
  - k) Promover a participação pública dos atores interessados.
  - l) Promover a extensão e educação florestal.
- 

Para a proposição deste modelo, foram consideradas as teorias desenvolvidas por ANDERSSON (2002) e KOONTZ (2002), os quais avaliaram os diferentes tipos de serviços desenvolvidos e fornecidos por instituições florestais. CLARKE e MCCOOL (1996) também distinguiram os vários tipos de serviços e a prioridade na provisão para diferentes instituições relacionadas ao meio ambiente nos EUA. Com base nessas pesquisas, os servidores das instituições públicas foram questionados sobre o nível de prioridade da instituição em prover diferentes tipos de serviços.

---

<sup>54</sup> “(1) *pulling together and synergistic*, (2) *cooperative but autonomous*, (3) *coming apart with avoidance*, (4) *coming apart and contentious*”.

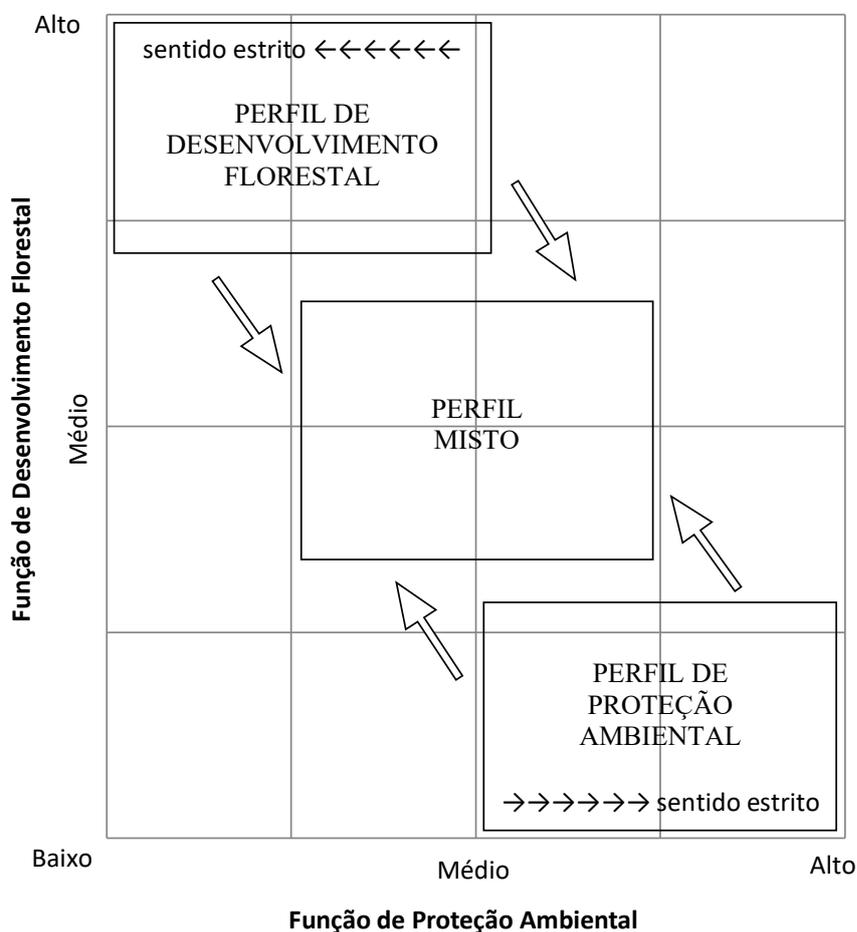
Para evitar enviesamentos na resposta dos servidores, no questionário não foi apresentado (omitido) o Eixo (categoria de enquadramento do serviço), de proteção ambiental e de desenvolvimento florestal.

As opções de respostas foram organizadas ordinalmente na seguinte escala Likert: (0) nenhuma, (1) baixa, (2) média, (3) alta e (4) muito alta. Com base nas respostas dos servidores, foi estimado um indicador do *nível de provisão de serviços* para as categorias de proteção ambiental e de desenvolvimento florestal.

Esse indicador foi calculado pela média das respostas dos subitens dentro de cada eixo: a) proteção ambiental = letra "a" até "c" e b) desenvolvimento florestal = letra "e" até "l". O valor de cada eixo pode variar entre 0 (zero) e 5 (cinco). A letra "d" originalmente concebida para fazer parte da modelagem foi retirada do cálculo, pois não houve variabilidade significativa nas respostas, uma vez que a interpretação dos servidores é que a proteção geral dos recursos naturais é uma função central para todas as instituições.

A partir dos resultados, foi conceituado um gráfico para apoiar e facilitar a visualização e avaliação do posicionamento das instituições (Figura 12).

**Figura 12.** Estrutura para avaliação do posicionamento estratégico das instituições florestais.



O gráfico considera a plotagem do resultado do indicador do *nível de provisão de serviços* nos dois eixos, da função de proteção ambiental e na função de desenvolvimento florestal.

São propostos três principais perfis de posicionamento para instituições públicas, a saber: (1) perfil de desenvolvimento florestal, (2) perfil de modo misto e (3) perfil de proteção florestal. Quanto mais a instituição tiver foco na prestação de serviços orientados para o desenvolvimento florestal, esta tende a estar posicionada no lado superior esquerdo do gráfico (sentido estrito). Enquanto a instituição que tiver um maior foco na prestação de serviços orientados para a proteção ambiental, esta tende a estar posicionada no lado inferior direito (sentido estrito). As instituições com perfil misto e que provê moderadamente os dois tipos de serviços, tenderão a ficar “no meio do caminho”.

A estrutura proposta permitirá comparar o posicionamento das instituições, uma com a outra, e permitirá também validar a categorização do *mandato institucional*, apresentado na Tabela 7. Este exercício também permite verificar até que ponto as instituições estão cumprindo com a missão proposta em seu marco legal.

Esta estrutura de análise pode ser usada continuamente em estudos futuros com a intenção de monitorar e avaliar como está sendo desenvolvida a implementação das atividades das instituições, segundo suas missões, e como estas estão evoluindo ao longo do tempo. Esta estrutura pode ser usada em processos como: (1) o planejamento estratégico, (2) a liderança nas instituições e (3) as atividades e o comportamento dos servidores públicos, para que a instituição desenvolva seu trabalho *em convergência* com os objetivos e resultados definidos para estas, *sem o desvio ou viés funcional*, recorrente e existente dentro das instituições públicas.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção são apresentados os resultados da pesquisa segundo os objetivos de análise propostos. Primeiramente, é desenvolvida análise da participação na pesquisa principal e na pesquisa de não-resposta, e em seguida análise dos aspectos socio demográficos da população. Posteriormente, são apresentados os resultados da análise do questionário propostos para este trabalho, onde são feitas as considerações sobre esses resultados segundo as teorias do federalismo e as perguntas de pesquisa (*research questions*).

O relato da implementação da coleta de dados de campo é apresentado no Anexo 12.

### 4.1. A participação na pesquisa principal e na pesquisa de não-resposta

A seguir, serão apresentados os resultados e análise sobre a participação na pesquisa principal e na pesquisa de não-resposta. Inicialmente serão apresentadas observações gerais sobre os resultados e, em seguida, uma discussão mais detalhada sobre os resultados. A seção é dividida em três partes, as quais são:

- 1) a participação na pesquisa principal
- 2) a participação na pesquisa de não-resposta, e
- 3) avaliação das taxas de participação na pesquisa.

#### 4.1.1. A participação na pesquisa principal

Os métodos usados na pesquisa de campo tentaram equilibrar: (1) os ganhos marginais de receber de volta um questionário extra respondido contra (2) os custos extras e os esforços realizados. É enfatizado que a participação e respostas têm seus limites. As pessoas podem não estar dispostas a participar e o tempo pode não ser apropriado para resposta (por exemplo, época de colheita, turbulência política). E, embora todo o protocolo tenha sido projetado para ajudar a encontrar e motivar participantes, não há certeza plena de que um servidor será alcançado e convencido a participar na pesquisa<sup>55</sup>.

Considerando que, a revisão bibliográfica aponta que ainda não foram desenvolvidas pesquisas utilizando os métodos aplicados em larga escala para caso similar, os resultados deste levantamento orientam o delineamento e estratégias de experimentos futuros, considerando diferentes protocolos para abordar diferentes instituições públicas de gestão

---

<sup>55</sup> Alguns exemplos dos custos associados à pesquisa são: a) logística = passagens de avião/ônibus, hospedagem e transporte interno, b) métodos de envio dos questionários = entrega em mãos ou correio comum, expresso ou certificado), c) tipos de contato – presencial e remoto = por telefonema, email, desenvolvimento de aplicativo, treinamento de recenseadores, d) outros.

florestal. Como a intenção desta pesquisa é estudar a política florestal, infelizmente não foi possível incluir como objeto a avaliação de fatores cognitivos e psicológicos que influenciam a resposta. Esta é a razão pela qual pesquisas anteriores na área são importantes pois estas apontam o que pode ser esperado em campo.

O método de pesquisa e estratégias do desenvolvimento da pesquisa por via de *questionário impresso*, também teve estreita relação com as características e costumes da população objeto de investigação - servidores públicos de instituições florestais. A literatura sobre pesquisas por via de questionário sugere que existem métodos que podem vir a melhorar as taxas de resposta, como o fornecimento de brindes ou um prêmio final. O uso de ligações telefônicas pode ser eficaz para alcançar o servidor, mas pode ser percebido como invasivo ou incômodo. Pesquisas por via da internet, além de requerer um maior protocolo de controle, também possuem menor adesão e permite maior dispersão por parte do respondente. Além disso, o entrevistado apenas para "se livrar" do pesquisador, pode não prover respostas com qualidade duvidosa, "impedindo" assim o alcance satisfatório do objetivo da pesquisa.

Os resultados revelam que a taxa de resposta variou de instituição para instituição. Os resultados são apresentados na Tabela 13.

**Tabela 13.** Participação na fase da pesquisa principal do estudo.

Instituições	Número de Funcionários Listados	Pesquisa Principal			
		1) Respostas		2) Não responderam	
		Núm.	%	Núm.	NRP%
<b>Federal</b>					
1) IBAMA	112	79	<b>70,5</b>	33	29,5
3) ICMBio	112	63	56,3	49	43,8
2) SFB	31	25	<b>80,6</b>	6	19,4
<b>Subtotal Federal</b>	<b>255</b>	<b>167</b>	<b>65,5</b>	<b>88</b>	<b>34,5</b>
<b>Estadual</b>					
1) Acre					
- SEMA-AC	24	21	<b>87,5</b>	3	12,5
- SEF-AC	21	17	<b>81,0</b>	4	19,0
2) Amazonas					
- IPAAM-AM	22	19	<b>86,4</b>	3	13,6
3) Mato Grosso					
- SEMA-MT	53	23	43,4	30	56,6
4) Pará					
- SEMA-PA	35	9	25,7	26	74,3
- IDEFLOR-PA	21	15	<b>71,4</b>	6	28,6
5) Rondônia					
- SEDAM-RO	12	10	<b>83,3</b>	2	16,7
<b>Subtotal Estadual</b>	<b>188</b>	<b>114</b>	<b>60,6</b>	<b>74</b>	<b>39,4</b>
<b>TOTAL</b>	<b>443</b>	<b>281</b>	<b>63,4</b>	<b>162</b>	<b>36,6</b>

Das 10 (dez) instituições estudadas, em 5 (cinco) instituições foi alcançada a taxa de resposta esperada, acima de 80%, na aplicação do questionário principal. As instituições são as instituições são SFB, IMAC, SEF-AC, IPAAM e SEDAM-RO. Duas instituições atingiram um nível próximo à meta proposta, com resposta acima de 70% (IBAMA e IDEFLOR-PA) e três instituições tiveram resposta abaixo de 70% (ICMBio, SEMA-MT e SEMA-PA).

É importante ressaltar que durante a aplicação do questionário junto à SEMA-MT e SEMA-PA, houve problemas influenciaram diretamente a taxa de resposta, sendo na:

- SEMA-MT = problema exógeno = greve dos correios e questionários extraviados.
- SEMA-PA = problema endógeno = período de turbulência técnico-política em relação ao licenciamento do manejo florestal privado.

A percepção na coleta de dados de campo sobre os que indicam terem influenciado a taxa de respostas na pesquisa, são:

- a. *População e tema selecionados da pesquisa* – Embora da reduzida população dentro das instituições, os temas no questionário são relacionados (ao menos em parte) às atividades desenvolvidas pelos servidores no dia a dia. Este fato afeta positivamente em responder. Os servidores pareciam muito envolvidos quando recebiam o questionário, e com vontade de se manifestar. Em muitos questionários, as respostas para perguntas qualitativas (abertas) foram respondidas com muito zelo. E, muitas devoluções pelos correios foram feitas com certificação de entrega pago – carta registrada ou SEDEX (Anexo 10).
- b. *Método de entrega do questionário* – acredita-se que o método adotado tenha influenciado as taxas de resposta. Embora não tenha sido desenvolvido um teste estatístico para validar esta afirmação, é observada uma tendência a uma taxa de resposta maior nas instituições que tiveram os questionários entregues em mãos para a maioria dos servidores.
- c. *Tipologia de instituição* - acredita-se que instituições cujas funções têm predominância na proteção ambiental, tenham menor predisposição a participar em pesquisas cujo tema contempla assuntos desenvolvimentistas e que requerem maior participação pública. Isto pode causar certo “desconforto” no servidor. E, opostamente, há maior “tolerância” para servidores que trabalham na agenda desenvolvimentista em arbitrar sobre as matérias de proteção. Por exemplo, observa-se que o ICMBio e IBAMA tiveram taxas de resposta menor que o SFB

no nível federal, e a SEMA-PA e SEMA-MT tiveram menor taxas comparadas ao IDEFLOR e SEF-AC<sup>56</sup>.

- d. Outros fatores também influenciam as respostas, como a) fatores intrínsecos à própria pessoa (do servidor) como motivação e personalidade, b) fatores das relações, com a referência do pesquisador para com outros servidores da instituição, c) da origem e objetivo da pesquisa, como uma pesquisa de pós-graduação de instituição pública ou sem fins lucrativos, e d) a percepção se a pesquisa pode mudar algo, ao apresentar os dados ser usada para aprimorar as políticas e/ou as instituições. Estes fatores não foram objeto de análise.

Com os resultados da coleta de dados da *pesquisa principal*, seguindo o protocolo proposto, foi conduzida a *pesquisa de não-resposta* para entender as motivações que levaram os servidores a não participarem da pesquisa. De maneira geral, o nível de resposta médio da pesquisa principal foi relativamente alto para uma pesquisa de tema social, com instrumento de questionário multitemático e de longa extensão. O índice de resposta médio para as instituições federais foi de 65,5% e para as instituições estaduais foi de 60,6%. Na média de todas as instituições, o índice de resposta foi de 63,4%.

#### 4.2.2. Pesquisa de não resposta

Os resultados sobre a participação na pesquisa de não-resposta são apresentados na Tabela 14. Os resultados foram positivos, uma vez que:

- foram obtidas respostas de 68 servidores → 42% das não-respostas e 15% da população total.
- Apenas 8 servidores recusaram não participar da pesquisa em definitivo → 5% não-respostas e 1,8% da população total.
- 86 servidores não puderam ser encontrados por motivos diversos (como: mudaram-se, não foram encontrados, ou estavam inacessíveis → 53% das não-respostas e 19% da população total.
- 16 servidores disseram que enviaram o questionário principal → 10% das não-respostas e 3,6% da população total.
- 5 servidores disseram que nunca receberam o questionário principal → 3% das não-respostas e 1,1% da população total.

---

<sup>56</sup> Muito embora, as instituições estaduais com predominância à proteção ambiental tenham tido nível de resposta acima de 80%: o IPAAM, a SEDAM-RO e a SEMA-AC.

**Tabela 14.** Pesquisa de não-resposta - participação por diferentes métodos de coleta de dados.

RESULTADO	TOTAL		IBAMA		ICMBio		SFB		SEMA-MT		SEMA-PA		Outras	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
<b>Sem resposta</b>														
Recusou - Pesquisa Principal	2	1,2	2	6,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Recusou - Pesquisa de não-resposta	6	3,7	2	6,1	0	0,0	1	16,7	2	6,7	0	0,0	1	5,6
Mudou-se	<b>32</b>	<b>19,8</b>	5	15,2	10	20,4	1	16,7	6	20,0	5	19,2	5	27,8
Não encontrado	<b>46</b>	<b>28,4</b>	8	24,2	10	20,4	0	0,0	9	30,0	10	38,5	9	50,0
Inacessível	<b>8</b>	<b>4,9</b>	0	0,0	8	16,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
<i>subtotal</i>	<b>94</b>	<b>58,0</b>	<b>17</b>	<b>51,5</b>	<b>28</b>	<b>57,1</b>	<b>2</b>	<b>33,3</b>	<b>17</b>	<b>56,7</b>	<b>15</b>	<b>57,7</b>	<b>15</b>	<b>83,3</b>
<b>Respondeu - método</b>														
Em mãos	8	4,9	0	0,0	5	10,2	3	50,0	-	-	-	-	-	-
Carta	18	11,1	3	9,1	9	18,4	1	16,7	4	13,3	1	3,8	0	0,0
Telefone	42	25,9	13	39,4	7	14,3	-	-	9	30,0	10	38,5	3	16,7
<i>subtotal</i>	<b>68</b>	<b>42,0</b>	<b>16</b>	<b>48,5</b>	<b>21</b>	<b>42,9</b>	<b>4</b>	<b>66,7</b>	<b>13</b>	<b>43,3</b>	<b>11</b>	<b>42,3</b>	<b>3</b>	<b>16,7</b>
<b>TOTAL</b>	<b>162</b>	<b>100</b>	<b>33</b>	<b>100</b>	<b>49</b>	<b>100</b>	<b>6</b>	<b>100</b>	<b>30</b>	<b>100</b>	<b>26</b>	<b>100</b>	<b>18</b>	<b>100</b>
Não recebeu o questionário	5	3,1	1	3,0	2	4,1	0	0,0	0	0,0	2	7,7	0	0,0
Enviou o questionário	<b>16</b>	<b>9,9</b>	<b>5</b>	<b>15,2</b>	3	6,1	0	0,0	<b>7</b>	<b>23,3</b>	1	3,8	0	0,0

#### 4.2.2.1. Recusa de participação na pesquisa

Durante a pesquisa principal, não houveram manifestações quanto da vontade de não participar. No entanto, na pesquisa de não resposta um pequeno número de servidores se recusou a participar das pesquisas, em um total de 8 servidores, o que representa 1,8% da população total e 4,9% dos não respondentes. Observa-se que não há uma concentração de recusa em participar em uma instituição, no entanto o maior número de recusas ocorreu no IBAMA, com 4 servidores → 3,6% da população do IBAMA.

Com base nesses resultados, pode-se avaliar que *não houve uma taxa alta de rejeição* em participar na pesquisa por parte dos servidores. Assim, avalia-se como satisfatório os métodos e temas escolhidos para a pesquisa. Isto não significa que a não-participação deva ser ignorada, conforme relatado nas subseções a seguir.

A recusa em participar foi considerada de duas maneiras:

1. Afirmação direta de não querer participar, por uma manifestação verbal ou escrita. As cartas introdutórias e de acompanhamento mencionavam explicitamente que a participação era voluntária. Portanto, se a participação não fosse desejada a qualquer momento, o participante deveria ser removido da lista de servidores pesquisados.
2. Declaração indireta, quando o servidor era (a) não assertivo - por exemplo, quando foi perguntado quando eles poderiam participar e a resposta não simulou a intenção de participar, como: não neste mês, em outra oportunidade, ou (b) a falta de motivação ou resposta e o desligamento subsequente de uma ligação telefônica.

Esses servidores foram removidos da lista e não foram contatados posteriormente.

Apenas um questionário em branco foi devolvido usando o envelope selado. Nesse caso, o devido ao código do questionário foi possível rastrear o servidor, o qual foi contatado durante a pesquisa de não-resposta, para saber os motivos da não participação. O fato de o questionário ter sido retornado em branco (sem resposta) foi considerado como um indicador de que não há uma negativa completa para que não seja feito um contato adicional, com uma manifestação mais assertiva como “não desejo participar”.

#### 4.2.2.2. “Mudou-se”, não trabalham mais para a instituição ou foram transferidos

Durante a pesquisa não-resposta foi constatado que 32 servidores (20% da não-resposta e 7,2% da população total) não estariam trabalhando mais para a instituição ou

naquele escritório. A pesquisa não buscou identificar esta questão especificamente. Este caso foi identificado com a devolução do questionário pelos correios com a marcação do correio “mudou-se” (exemplo dado no Anexo 11), informação essa onde buscou-se validar por via de chamada telefônica, indagando-se a um colega de trabalho.

No agregado, 32 dos servidores listados (7,2%) para participar na pesquisa mudaram-se no período de 1 (um) ano de condução da pesquisa. Este percentual é próximo ao mencionado dentro os órgãos públicos ambientais que estimam uma rotatividade de aproximadamente 10% ao ano. Sendo este um percentual alto considerando os investimentos públicos para que os servidores exerçam suas funções com competência, bem como das dificuldades de alocar novos servidores para exercer a função e da interrupção da prestação do serviço.

As instituições que apresentaram maior índice de servidores que mudaram foram: ICMBio (10 servidores → 20% da não-resposta de sua população), SEMA-MT (6 servidores → 20% da não-resposta de sua população), SEMA-PA (5 servidores → 19% da não-resposta de sua população), e o IBAMA (5 servidores → 15% da não-resposta de sua população).

#### *4.2.2.3. Servidores "não encontrados"*

Dos 162 servidores procurados na pesquisa de não-resposta, um total de 46 servidores não foram encontrados. Esses representam 28,4% da população da não-resposta e 10,4% da população total. Portanto, as considerações desses servidores tornam-se uma “lacuna de informação na pesquisa” e, portanto, não é possível desenvolver um entendimento preciso das razões do porquê estes não participaram da pesquisa.

Não há muita variação na taxa do número de servidores 'não encontrados' por instituição, exceto no SFB onde todos (100%) dos servidores foram alcançados. Nas demais instituições se teve o seguinte quantitativo de servidores ‘não encontrados’: ICMBio = 10 (20,4% da não-resposta de sua população), IBAMA = 8 (28,4% da não-resposta de sua população), SEMA-PA = 10 (38,5% da não-resposta de sua população) e SEMA-MT = 9 (30,0% da não-resposta de sua população).

Especificamente para 'outras instituições' (soma das outras cinco instituições), o percentual de servidores não encontrados foi de 50%; esse número pode estar associado à dificuldade de encontrar servidores em instituições que já tiveram uma taxa de resposta acima de 80%, tratando-se de esforço marginal. Aqui esta taxa é exposta com fins informativos.

Havia duas maneiras pelas quais os servidores não podiam ser encontrados. O primeiro foi a devolução do envelope pelos correios informando que o servidor não procurou o envelope. A segunda foi com o telefonema em que anteriormente filtrava o status do servidor. Dois exemplos de carta devolvida são fornecidos no Anexo 10. Os envelopes foram enviados para o mesmo endereço na mesma data (24/08/2009) e foram devolvidos em datas diferentes com um intervalo grande - um em outubro de 2001 e outro em novembro de 2001. Não se pode ter certeza se os envelopes chegaram em datas diferentes ao destino (já que não foi utilizada a opção de confirmação de entrega). Esses servidores foram contatados por telefone na pesquisa não-resposta e foi informado que o escritório mudara de endereço.

#### *4.2.2.4. Servidores inacessíveis (que não puderam ser contatados)*

Durante a pesquisa de não-resposta, 8 servidores do ICMBio foram reportados como não sendo capazes de serem contatados uma vez que estão em áreas protegidas de regiões remotas (→ 7% da população). Estas são servidores da Floresta Nacional do Tapajós e da Floresta Nacional de Caxinauã. Portanto, estes foram categorizados como “inacessíveis”.

As cartas foram endereçadas aos servidores do escritório na capital do estado, uma vez que este foi relatado como o local central para entrega de correspondências. Como os servidores não puderam ser encontrados (inacessíveis) durante a pesquisa não-resposta, não é possível identificar se os servidores receberam corretamente o questionário e cartas.

Embora o número de servidores inacessíveis seja pequeno, estes representam 5% da população da não-resposta, e 1,8% do total da população pesquisada.

A potencial dificuldade de alcançar certos servidores não foi identificada durante a aplicação da pesquisa principal. Essa questão é importante para ser levada em consideração em pesquisas futuras, a fim de que sejam tomadas medidas apropriadas para garantir que os servidores tenham a chance de receber e devolver o questionário respondido.

#### *4.2.2.5. Eficiência na resposta baseada no método de entrega do questionário*

##### **a) Método de entrega – Em mãos**

O total de 12 servidores foram procurados em Brasília, dos quais 9 foram encontrados. Os resultados: 8 servidores responderam, 1 recusou participação, foi identificado que 2 tinham saído da instituição e 1 servidor havia mudado de endereço (assim, o questionário foi

enviado pelo correio para o novo endereço). Com base no número de servidores encontrados, a taxa de resposta foi de 88,9%, um percentual forma semelhante à pesquisa principal<sup>57</sup> para as entregas desenvolvidas em especificamente em Brasília. As respostas das cartas entregues em mãos representam 4,9% da não resposta.

#### **b) Método de entrega – Cartas**

Das 150 cartas enviadas<sup>58</sup> pelos correios, 18 respostas foram devolvidas pelos correios. Esse número pode ser considerado baixo, pois surtiu apenas 12,0% de efetividade. No entanto, Embora houvesse a expectativa da devolução de uma carta com um questionário de uma página, também não poderia ser esperar uma alta efetividade junto à servidores que não participaram anteriormente na pesquisa, em especial quanto da busca da devolução de uma carta (embora esta estivesse selada).

Aqui também não houve muita variação nas taxas de resposta, embora tenha havido mais resposta por parte do ICMBio = 9 respostas (18% da não-resposta de sua população), seguidos da SEMA-MT 4 respostas (3,3% da não-resposta de sua população), do IBAMA = 3 respostas (9% da não-resposta de sua população), da SEMA-PA = 1 (3,8% da não-resposta sua população), e do SFB = 1 resposta (16% da não-resposta sua população).

Em suma, o envio e retorno da pesquisa de não-resposta pelos correios demonstrou menor efetividade comparada às entregas em mãos e por correio, essa relatada a seguir.

#### **c) Método de entrega – Telefonema**

Com base nas ligações telefônicas, dos 48 servidores encontrados e 42 servidores participaram da pesquisa. Havendo assim 87,5% de eficiência no método.

O método mostrou-se bastante eficiente no IBAMA, SEMA PA, SEMA-MT e ICMBio, considerando a resposta de 13, 10, 9 e 7 servidores respectivamente. No cômputo geral, as respostas por telefone corresponderam a 26% da população que não respondeu ao questionário principal.

---

<sup>57</sup> Principal pesquisa - taxa de resposta em Brasília: IBAMA = 90%, ICMBio = 80% e SFB = 77%.

<sup>58</sup> Excluídos 12 servidores, 11 em Brasília e 01 recusa fora de Brasília.

#### 4.2.3. Causas da não-participação na pesquisa principal

A seguir serão discutidas as causas identificadas para os servidores públicos serem contabilizados como uma não-participação na pesquisa principal. Exemplos dos resultados levantados na pesquisa de não-resposta são apresentados na Tabela 15 e Tabela 16.

**Tabela 15.** Taxas gerais para entrega e devolução de questionário (não-resposta).

Pergunta	Sim		Não		n
	#	%	#	%	
a) Você recebeu o questionário?	62	91,2%	5	7,4%	67
b) Você respondeu o questionário?	21	30,9%	41	60,3%	62
c) Você enviou o questionário pelo correio?	16	23,5%	5	7,4%	21

Nota: Porcentagens calculadas usando o total de respostas (n = 68).

Os resultados indicam que nem todos os servidores computados como não-respondentes deixaram de participar da pesquisa principal. Existem dois casos:

- **Caso 1. O não recebimento do questionário da pesquisa pelo servidor.** Embora 91% dos respondentes afirmaram que sim, receberam o questionário, o que demonstra o bom alcance dos instrumentos utilizados, por outro lado, um total de 7,4% dos entrevistados afirmou que não receberam o questionário (Tabela 15). Por um lado, esse número pode ser considerado baixo, observado que diversos servidores estão em regiões remotas da Amazônia, mas por outro a não-resposta não permitiu o alcance pleno das taxas de resposta esperada para todas as instituições investigadas.

Existem vários motivos que possam fazer com que o servidor não tenha recebido o questionário, como:

- a) O correio não entregou o envelope (ex. extravio);
- b) O questionário chegou ao escritório, mas não foi entregue ao servidor; e
- c) O envelope ou considerado sem importância. Como exemplo: o envelope pode ter sido entregue à instituição ou ao servidor, mas este foi descartado inconscientemente pelo próprio servidor ou algum assistente.

Alguns exemplos podem ser dados como isso acontece. Em muitos ambientes profissionais, existem:

- Filtros de correio - um envelope pode ser considerado como propaganda.

- Um servidor durante a ausência de outros servidores (por exemplo, férias ou outros tipos de licença) é responsável pela abertura do correio de um colega. A pesquisa pôde ser percebida como sem importância e descartada, ou deixada de lado e, posteriormente, esquecida.
- O envelope é esquecido em uma pilha de afazeres.
- **Caso 2.** O servidor preencheu o questionário, e enviou o questionário, mas por algum motivo **o questionário não chegou de volta ao pesquisador**. Por exemplo, 30,9% dos entrevistados indicaram ter respondido ao questionário (ou pelo menos parcialmente), e 23,5% declararam ter enviado o questionário. Portanto, isso sugere que 23,5% dos questionários enviados foram extraviados pelos correios.

Considerando o Caso 1 + o Caso 2, teoricamente, a não-resposta poderia ter sido reduzida em 30,9% ao menos (7,4% + 23,5%), caso essa intercorrência não tivesse ocorrido.

Dando sequência ao levantamento, os servidores foram solicitados a citar as razões por não participar da pesquisa principal (Tabela 16). Foi solicitado ao servidor que marcasse todas os casos que aplicáveis. 63,3% afirmaram estar muito ocupados para responder (opção "e"). Isso corresponde a 6,5% da população total. Certamente, como no Brasil o número de servidores nos escritórios florestais é muito reduzido, e muitos fatores influenciam a disponibilidade de tempo para desenvolver todas as obrigações exigidas.

**Tabela 16.** Razões para não participar da pesquisa principal (não-resposta).

Alternativas - Razões para não participar	Quant.	% <sup>1</sup>	% <sup>2</sup>
a) Eu não tenho interesse em participar.	6	13,0%	1,4%
b) Eu queria participar, mas não o fiz.	7	15,2%	1,6%
c) O questionário era muito extenso.	5	12,2%	1,1%
d) Eu perdi o questionário.	5	10,9%	1,1%
e) <b>Eu estava muito ocupado para responder.</b>	29	63,0%	6,5%
f) O questionário não pertence à minha área de trabalho.	1	2,1%	0,2%
g) Eu não tenho conhecimento suficiente para responder.	4	8,7%	0,9%
h) Eu tenho medo de revelarem minhas respostas.	3	6,5%	0,7%
i) Outros (respostas: esqueci, licença médica).	6	13,0%	1,4%
	-	-	<b>14,9%</b>

Nota: Os servidores foram instruídos a responder todas as alternativas que era aplicáveis ao caso.

<sup>1</sup> com base nas respostas da pesquisa de não-resposta, n = 46.

<sup>2</sup> com base na população total, n = 443.

Para avaliar a combinação de respostas em determinadas alternativas, os mesmos servidores que assinalaram a opção "e = estava muito ocupado", também marcaram:

- 5 servidores (12,2%) também afirmaram gostaria de participar (opção "b") e
- 4 servidores (9,9%) declararam que o questionário é muito longo (opção "c").
- Nenhuma outra alternativa de resposta teve mais de uma marcação.

Com base nessas respostas, é possível identificar que não houve uma concentração específica em outra alternativa, a não ser a falta de tempo (estar muito ocupado). Em todas as outras opções, o percentual de resposta é menor que 1,6% das respostas.

Durante a estruturação e confecção do desenho do questionário, o tamanho e a duração desse foram considerados como um potencial fonte para a não-participação, no entanto, apenas 1,1% da população total mencionou esta como uma razão.

Os outros motivos que também se acreditava que causariam menor participação, também tiveram baixa citação:

- 1,4% da população mencionou que não teve interesse em participar.
- 1,1% da população perdeu o questionário.
- 1,1% da população mencionou que o questionário não pertence à área de trabalho ou que não tem conhecimento suficiente para responder (alternativas "f" e "g").
- 0,7% da população percebeu com questões sensíveis e com potencialidade das respostas serem reveladas.
- 1,4% da população (no agregado) citaram outros motivos como: estava de licença médica, esqueceu de responder, etc.

Os resultados indicam que de maneira geral houve um alto engajamento ou interesse para com a pesquisa. Entende-se que os melhoria da administração florestal. Assim, acredita-se que os servidores percebam que as pesquisas podem ser um mecanismo para subsidiar e promover mudanças na administração pública.

É lembrado também, como parte inicial do projeto, a delimitação da pesquisa excluiu das perguntas que pudessem ser considerados um tema sensível à manifestação e resposta.

#### *4.2.3.1. Análise da associada da não-resposta à falta de motivação para com a instituição*

A literatura recomenda que pesquisas sociais por via de questionário devem investigar se a não-resposta está relacionada à falta de motivação. Assim foi perguntado na questão 5 o

grau de motivação do servidor para com a instituição. Os resultados são apresentados na Tabela 17.

**Tabela 17.** Nível de motivação do servidor com a instituição (não-resposta).

Instituição	Motivado		nem motivado nem desmotivado		Desmotivado		n
	#	%	#	%	#	%	
IBAMA	6	46,2	2	15,4	5	38,5	13
ICMBio	6	42,9	2	14,3	6	42,9	14
SFB	4	100	0	0,0	0	0,0	4
SEMA-MT	4	44,4	3	33,3	2	22,2	9
SEMA-PA	5	55,6	1	11,1	3	33,3	9
Outras instituições	2	66,7	1	33,3	0	0,0	3
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>51,9</b>	<b>9</b>	<b>17,3</b>	<b>16</b>	<b>30,8</b>	<b>52</b>

No SFB, 100% dos servidores relataram estar motivados com a instituição. Para as demais instituições houve uma predominância de citações em estarem motivados, e em menor quantidade, estarem “desmotivados” e em não estarem “nem motivados e nem desmotivados”. Em específico, às duas instituições com menor taxa de resposta (SEMA-PA e SEMA-RO), da mesma maneira, houve uma menor quantidade de citação em estarem “desmotivados” e em não estarem “nem motivados e nem desmotivados”, comparado a estarem motivados.

Com base nas respostas dadas, há fortes razões para acreditar que a não-resposta não está associada diretamente com falta de motivação para com a instituição.

#### 4.2.4. Avaliação das respostas das populações (principal vs. não-resposta)

Um dos objetivos do questionário de não-resposta, foi avaliar se a população que não participou da pesquisa tem percepções semelhantes às da população que respondeu à pesquisa principal. O objetivo do método é analisar em que medida o resultado da não-resposta pode ser generalizado para toda a população. Foram objeto de análise os fatores:

1. sociodemográficos, e
2. principais questões do questionário principal.

Conforme relatado em seção anterior, cinco instituições não atingiram o nível desejado de resposta de 80%, sendo elas: IBAMA (70,5%), ICMBio (56,3%), SEMA-MT (43,4%), SEMA-PA (25,7%). %) e IDEFLOR (71,4%). Embora a pesquisa de não-resposta tenha a intenção principal de analisar essas cinco instituições, também foram analisadas as instituições que tiveram a taxa de resposta acima de 80%, como caráter avaliativo.

Os dois métodos usados para desenvolver a análise comparativa, são eles 1) o teste do qui-quadrado e 2) a estatística descritiva. Como os resultados são muito diretos. A seguir, são apresentados os resultados.

### a) Nível de educação

A estatística descritiva auxiliar para a visualização da distribuição das respostas e o teste  $G^2$  são apresentados na

Tabela 18. Para as respostas sobre o nível de educação formal, o teste  $G^2$  indica que não há razões para considerar as duas populações diferentes. Para todas as instituições, a estimativa indica que há pelo menos 95% de similaridade<sup>59</sup> entre as populações (nível de confiança), exceto para o IBAMA que possui 90% de similaridade. A estatística descritiva auxilia na visualização da distribuição das respostas. Para o IBAMA, 39% da população que participou da pesquisa principal possui ensino superior, enquanto apenas 6% que responderam à pesquisa não-resposta possuem graduação completa. Uma diferença de 33%.

Tabela 18. Nível de educação formal (não-resposta).

Instituição	Teste $G^2$	Nível de educação formal			n		
		Graduação	Especialização	Pós- Grad.			
IBAMA	P	0,0069	resposta	42%	19%	39%	77
	E<5	*	não-resp.	75%	19%	6%	16
ICMBio	P	0,9415	resposta	35%	28%	37%	60
	E<5	*	não-resp.	33%	33%	33%	18
SFB	P	0,5024	resposta	32%	20%	48%	25
	E<5	50%	não-resp.	0%	33%	67%	3
SEMA-MT	P	0,0670	resposta	14%	23%	64%	22
	E<5	50%	não-resp.	23%	54%	23%	13
SEMA-PA	P	0,1018	resposta	22%	11%	67%	9
	E<5	100%	não-resp.	55%	18%	27%	11

Nota:  $G^2$  de Verossimilhança.  $(E<5)>20\%$  = prob.exata,  $<20\%$  = prob.assintótica. Margem erro = 5%, nível confiança = 95%. Categorias não consideradas: a) ensino médio e b) grau técnico (para ICMBio n = 3 para cada categoria; para outras instituições n = 0).

Para complementar a análise, o nível de educação mais citado em ambos os questionários foi que os servidores possuem ensino superior. Ao mesclar as respostas das pesquisas, o resultado para a população de servidores aproxima-se da pesquisa principal. Por

<sup>59</sup> Semelhança no sentido estatístico representa a porcentagem que a seleção (escolha) de uma resposta da segunda população seria igual à primeira população. Ou quantas vezes a resposta estará dentro do intervalo de confiança.

exemplo, a taxa daqueles que possuem pós-graduação será de 33%. É uma variação de 6% em relação à única resposta da pesquisa principal.

### b) Profissão de formação

O teste  $G^2$  indica que não há diferença nas populações (pesquisa principal e de não-reposta) considerando a profissão de formação. A estatística descritiva auxiliar para a visualização da distribuição das respostas e o teste  $G^2$  são apresentados na Tabela 19.

Para todas as instituições, o p-valor do teste  $G^2$  foi  $>0,05$ . Todas as instituições têm predominância os Engenheiros Florestais como a profissão de formação ( $>66\%$ ), mas com menor percentual no ICMBio (51%). O ICMBio também tem maior taxa de profissionais de outras áreas (30%) que não Engenheiros Florestais, Agrônomos e Biólogos.

**Tabela 19.** Profissão por treinamento formal (não-resposta).

Instituição	Teste $G^2$			Profissão de formação				n
				Eng. Florestal	Agrônomo	Biólogo	Outras	
IBAMA	P	0,5128	resposta	78%	6%	9%	6%	77
	E<5	50%	não-resp.	81%	6%	0%	13%	16
ICMBio	P	0,2139	resposta	56%	3%	15%	26%	62
	E<5	50%	não-resp.	31%	13%	13%	44%	16
SFB	P	0,1024	resposta	68%	12%	0%	20%	25
	E<5	88%	não-resp.	50%	25%	25%	0%	4
SEMA-MT	P	0,6103	resposta	65%	4%	13%	17%	23
	E<5	75%	não-resp.	69%	8%	0%	23%	13
SEMA-PA	P	1.000	resposta	89%	0%	11%	0%	9
	E<5	67%	não-resp.	82%	0%	9%	9%	11

Nota:  $G^2$  de Verossimilhança. (E<5)>20% = prob.exata, <20% = prob.assintótica. Margem erro = 5%, nível confiança = 95%.

### c) Cargo ocupado na instituição

O teste do qui-quadrado indica que não há diferença nas populações (pesquisa principal e de não-reposta) considerando o cargo ocupado na instituição. Para todas as instituições, o p-valor do teste  $G^2$  foi  $>0,05$ . A estatística descritiva auxiliar na visualização da distribuição das respostas (Tabela 20).

As instituições de proteção ambiental (IBAMA, SEMA-MT e SEMA-PA) têm predominância dos cargos como analistas ambientais e operações ( $>72\%$ ). O ICMBio possui paridade entre os cargos de chefes de UCs e analistas ( $\sim 45\%$ ), enquanto o SFB possui paridade entre os cargos de gerentes e analistas ( $\sim 40\%$ ).

**Tabela 20.** Cargo ocupado na instituição (não-resposta).

Instituição	Teste G <sup>2</sup>		Cargo					n	
			Chefe / Diretor	Gerente/ Coordenador	Analista / Operações	Consultor	Outros		
IBAMA	P	0,1336	resposta	4%	12%	81%	0%	4%	78
	E<5	63%	não-resp.	13%	0%	88%	0%	0%	16
ICMBio	P	0,8544	resposta	44%	11%	44%	0%	0%	63
	E<5	*	não-resp.	38%	14%	48%	0%	0%	21
SFB	P	0,3226	resposta	24%	36%	40%	0%	0%	25
	E<5	50%	não-resp.	25%	75%	0%	0%	0%	4
SEMA-MT	P	0,1300	resposta	17%	22%	61%	0%	0%	23
	E<5	67%	não-resp.	0%	8%	92%	0%	0%	13
SEMA-PA	P	0,4789	resposta	0%	0%	89%	11%	0%	9
	E<5	75%	não-resp.	9%	18%	73%	0%	0%	11

Nota: G<sup>2</sup> de Verossimilhança. (E<5)>20% = prob.exata, <20% = prob.assintótica. Margem erro = 5%, nível confiança = 95%.

#### d) Tipo de serviços desenvolvidos pelo servidor

As principais tipologias de serviço desenvolvidos pelos servidores das instituições pública são apresentadas na Figura 13 e o teste do G<sup>2</sup> é apresentado na Tabela 21.

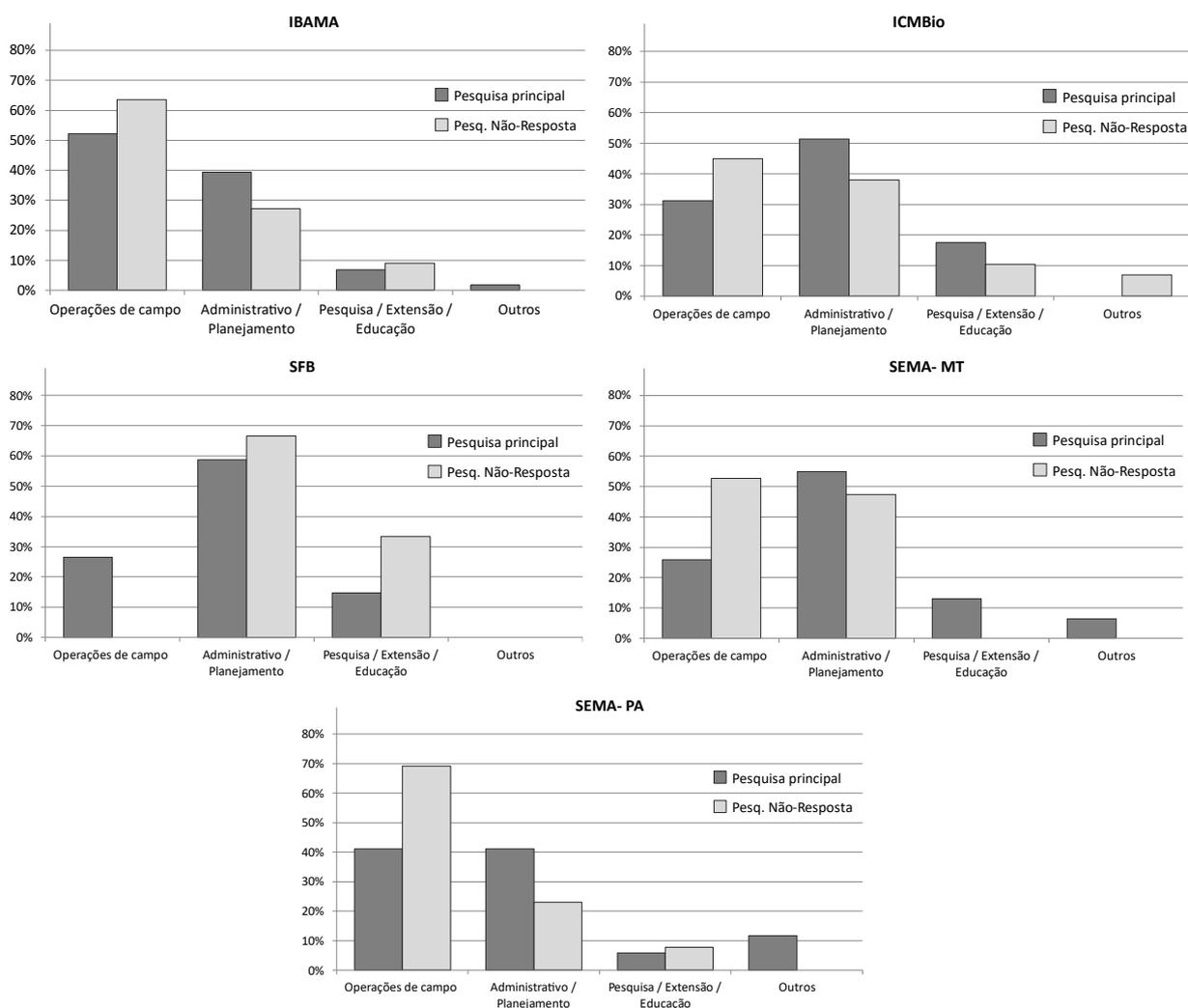
O teste G<sup>2</sup> foi desenvolvido considerando duas análises:

- Análise 1 - o primeiro tipo de serviço listado como “o mais” desenvolvido (#1).
- Análise 2 - o primeiro + o segundo tipo de serviço mais desenvolvidos (#1 + #2).

Para as duas análises o resultado do G<sup>2</sup> indica que não há razões para considerar as populações diferentes (pesquisa principal e não-resposta), pois os resultados de todos os p-valor foram >0,05. Embora deste resultado, se observa que há uma *leve tendência* de uma maior participação dos servidores do setor *administrativo e planejamento*, e uma menor participação de servidores de *operações de campo*, exceto no SFB, instituição com predominância administrativa e de planejamento.

Os resultados validam os dados, cuja premissa inicial na implementação da pesquisa seria da maior dificuldade na coleta de dados junto aos servidores com predominância do trabalho em campo, comparado aos de escritório.

**Figura 13.** Principal tipo de serviço desenvolvido (não-resposta).



**Tabela 21.** Principal tipo de serviço desenvolvido (não-resposta).

Análise	IBAMA		ICMBio		SFB		MT-SEMA		PA-SEMA	
	p-valor	E<5								
1. Serviço mais desenvolvido	0,1590	0,50	0,3179	0,50	0,8871	0,88	0,1503	0,63	0,0692	0,88
2. Dois serviços mais desenvolvidos	0,7127	0,25	0,4611	0,25	0,329	0,63	0,1515	0,50	0,6886	0,63

Nota: G<sup>2</sup> de Verossimilhança. (E<5)>20% = prob.exata, <20% = prob.assintótica. Margem erro = 5%, nível confiança = 95%.

### e) Tipo de contrato

O teste do G<sup>2</sup> indica que não há diferença nas populações (pesquisa principal e de não-reposta) considerando o *tipo de contrato* do servidor. Para todas as instituições, o p-valor do teste G<sup>2</sup> foi >0,05. A estatística descritiva é auxiliar na visualização da distribuição das respostas (Tabela 71). Para todas as instituições, há uma predominância nos *servidores de carreira* (concursados). Embora a estatística não sugira diferenciação de populações, para a

SEMA-MT exista uma leve tendência (25%) dos servidores “contratados” não participaram da pesquisa principal. Pesquisas futuras devem avaliar se os servidores contratados se sentem menos propensos a participar de pesquisas por políticas definidas pela instituição ou receio de demissão.

**Tabela 28.** Tipo de contrato (não-resposta).

Instituição	Teste	G <sup>2</sup>		Tipo de contrato				n
				Carreira	Comissão	Contrato	Outros	
IBAMA	P	0,6507	resposta	94%	0%	4%	3%	78
	E<5	67%	não-resp.	100%	0%	0%	0%	16
ICMBio	P	1,0000	resposta	95%	2%	2%	2%	63
	E<5	75%	não-resp.	90%	5%	0%	5%	21
SFB	P	0,7726	resposta	52%	36%	4%	8%	25
	E<5	75%	não-resp.	75%	25%	0%	0%	4
SEMA-MT	P	0,2228	resposta	78%	9%	13%	0%	23
	E<5	50%	não-resp.	62%	0%	38%	0%	13
SEMA-PA	P	0,8075	resposta	56%	0%	44%	0%	9
	E<5	67%	não-resp.	64%	9%	27%	0%	11

Nota: G<sup>2</sup> de Verossimilhança. (E<5)>20% = prob.exata, <20% = prob.assintótica. Margem erro = 5%, nível confiança = 95%. No caso do servidor de carreira com cargo de comissão = categorizado como carreira.

#### f) Número de anos que trabalha como servidor público

O teste Chi<sup>2</sup> indica que, para o IBAMA, SEMA-MT e SEMA-PA não há diferença nas populações (pesquisa principal e de não-reposta) considerando o número de anos que atua como servidor público. Para essas instituições, o p-valor do teste Chi<sup>2</sup> foi >0,05. Enquanto para o IBAMA e o ICMBio o Chi<sup>2</sup> indica diferenciação entre os grupos de resposta, com o p-valor do teste Chi<sup>2</sup> <0,05. A estatística descritiva é auxiliar na visualização da distribuição das respostas (Tabela 22).

Para o IBAMA e o ICMBio, os servidores a mais tempo no funcionalismo público tenderam a participar menos que os servidores com menos tempo neste tipo de função. Este apontamento também ocorre para a idade do servidor, apresentado na seção (g) a seguir. Uma discussão mais aprofundada na outra seção, uma vez que também existe uma alta correlação entre os a idade dos servidores e o número de anos (tempo) como servidor público.

**Tabela 22.** Número de anos como servidor público (não-resposta).

Instituição	Teste Chi <sup>2</sup>		Anos como funcionário público					n	
			0-4	5-9	10-20	20-30	>30		
IBAMA	P	<u>0,0310</u>	resposta	44%	17%	9%	22%	9%	78
	E<5	80%	não-resp.	25%	19%	6%	<b>38%</b>	<b>13%</b>	16
ICMBio	P	<u>0,0440</u>	resposta	52%	27%	6%	13%	2%	63
	E<5	60%	não-resp.	38%	10%	10%	<b>29%</b>	<b>14%</b>	21
SFB	P	0,1210	resposta	48%	24%	8%	12%	8%	25
	E<5	75%	não-resp.	0%	25%	75%	0%	0%	4
SEMA-MT	P	0,5770	resposta	48%	13%	35%	4%	0%	23
	E<5	40%	não-resp.	69%	15%	15%	0%	0%	13
SEMA-PA	P	0,4930	resposta	67%	22%	11%	0%	0%	9
	E<5	63%	não-resp.	91%	0%	0%	9%	0%	11

Nota: Chi<sup>2</sup> Mantel-Haenszel. (E<5)>20% = prob.exata, <20% = prob.assintótica. Margem erro = 5%, nível confiança = 95%.

### g) Idade do servidor

O teste do Chi<sup>2</sup> indica que há diferença nas populações (pesquisa principal e de não-reposta) considerando a *idade* para o IBAMA e o ICMBio, uma vez que p-valor do teste Chi<sup>2</sup> foi <0,05 para essas duas instituições. A estatística descritiva é auxiliar na visualização da distribuição das respostas (Tabela 23). Para essas duas instituições, um número maior de servidores com 50 anos ou teve maior propensão a não participar da pesquisa principal, comparada aos servidores em outras categorias de idade.

**Tabela 23.** Idade dos servidores (não-resposta).

Instituição	Teste Chi <sup>2</sup>		Idade								n	
			< 30 anos		30 - 39		40 - 49		≥ 50 anos			
			%	n	%	n	%	n	%	n		
IBAMA	P	<u>0,0473</u>	resposta	22%	17	32%	25	12%	9	<b>35%</b>	<b>27</b>	78
	E<5	38%	não-resp.	6%	1	25%	4	6%	1	<b>63%</b>	<b>10</b>	16
ICMBio	P	<u>0,0018</u>	resposta	34%	21	34%	21	17%	11	<b>12%</b>	<b>8</b>	63
	E<5	25%	não-resp.	14%	3	19%	4	24%	5	<b>43%</b>	<b>9</b>	21
SFB	P	0,7899	resposta	20%	5	32%	8	28%	7	20%	5	25
	E<5	75%	não-resp.	0%	0	25%	1	75%	3	0%	0	4
SEMA-MT	P	0,2712	resposta	30%	7	17%	4	43%	10	9%	2	23
	E<5	63%	não-resp.	31%	4	38%	5	23%	3	0%	0	12
SEMA-PA	P	1,0000	resposta	67%	6	22%	2	11%	1	0%	0	9
	E<5	75%	não-resp.	73%	8	18%	2	0%	0	9%	1	11

Nota: Chi<sup>2</sup> Mantel-Haenszel. (E<5)>20% = prob.exata, <20% = prob.assintótica. Margem erro = 5%, nível confiança = 95%.

Como análise complementar, será avaliado o ponto médio (mediana) da idade dos respondentes, para as instituições:

a) IBAMA

- pesquisa principal → mediana da idade = 30-39 anos;
- não-resposta → mediana da idade =  $\geq 50$  anos;
- soma das pesquisas → mediana da idade = 40-49 anos.

b) ICMBio

- pesquisa principal → mediana da idade = 30-39 anos;
- não resposta → mediana da idade = 40-49 anos;
- soma das pesquisas → mediana da idade = 30-39 anos.

Quando comparada a idade das respostas, obteve-se: no IBAMA a mediana das respostas das duas pesquisas entre 40-49 anos, ou seja, fica entre a idade dos participantes da pesquisa principal (30-39 anos) e as da não-resposta ( $\geq 50$  anos); enquanto no ICMBio a mediana das respostas nas duas pesquisas fica entre 30-39 anos, a resposta na pesquisa principal também ficou entre 30-39 anos, e nas de não-resposta em 40-49 anos.

Complementarmente, foram desenvolvidas análises sobre os efeitos da idade do servidor do IBAMA e do ICMBio na percepção das questões sobre: a) descentralização da gestão<sup>60</sup> e b) na ordem dos critérios para o manejo florestal<sup>61</sup>, a fim de avaliar se a idade seria um ponto de influência em respostas da pesquisa a fim de usar pesos para correção e respostas.

## **h) Descentralização da gestão florestal**

O teste do  $\chi^2$  indica que não há diferença nas populações (pesquisa principal e de não-reposta) considerando a opinião dos servidores sobre a *descentralização da gestão*. Ambas as análises são complementares, para dar robustez à potencial generalização a ser feita entre os grupos de resposta da pesquisa principal e a de não-resposta. As análises são:

1. Análise  $\chi^2$  do agrupamento, dos servidores em todas as categorias de idades.
2. Análise  $\chi^2$  específica, dos servidores com 50 anos ou mais.

---

<sup>60</sup> Questão 13 na pesquisa principal e questão 16 não pesquisa de não-resposta.

<sup>61</sup> Questão 22 na pesquisa principal e questão 15 não pesquisa de não-resposta.

Na análise 1, com todas as categorias de idade, o teste do Chi<sup>2</sup> indica que não há diferença nas populações (na pesquisa principal, na pesquisa de não-resposta, e no agregado das duas pesquisas) considerando a opinião sobre a *descentralização da gestão florestal* em relação às diferentes *idades* dos servidores, para o IBAMA (Tabela 24) e o ICMBio (Tabela 25). Para todas as instituições, o p-valor do teste Chi<sup>2</sup> foi >0,05. A estatística descritiva é auxiliar na visualização da distribuição das respostas. Observa-se, que em geral há um equilíbrio de respostas entre as categorias de idades e as opiniões sobre a descentralização.

**Tabela 24.** IBAMA - idade dos servidores vs. descentralização (não-resposta).

Pesquisa	Teste Chi <sup>2</sup>	Decentralização	Age										
			< 30 anos		30 - 39		40 - 49		≥ 50 anos		n		
			n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	
Principal	P	1,000	<b>Discorda</b>	7	41%	11	46%	3	33%	11	41%	32	42%
	E<5	50%	<b>Neutro</b>	3	18%	2	8%	1	11%	5	19%	11	14%
			<b>Concorda</b>	7	41%	11	46%	5	56%	11	41%	34	44%
Não-Resposta	P	0,6170	<b>Discorda</b>	1	100%	1	25%	1	100%	4	40%	7	44%
	E<5	92%	<b>Neutro</b>	0	0%	1	25%	0	0%	0	0%	1	6%
			<b>Concorda</b>	0	0%	2	50%	0	0%	6	60%	8	50%
Principal + Não-Resposta	P	0,7800	<b>Discorda</b>	8	44%	12	43%	4	40%	15	41%	39	42%
	E<5	50%	<b>Neutro</b>	3	17%	3	18%	1	10%	5	14%	12	13%
			<b>Concorda</b>	7	39%	13	76%	5	50%	17	46%	42	45%

Nota: Chi<sup>2</sup> Mantel-Haenszel. (E<5)>20% = prob.exata, <20% = prob.assintótica. Margem erro = 5%, nível confiança = 95%.

**Tabela 25.** ICMBio - idade dos servidores vs. descentralização (não-resposta).

ICMBio Pesquisa	Teste Chi <sup>2</sup>	Decentralização	Age										
			< 30 anos		30 - 39		40 - 49		≥ 50 anos		n		
			n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	
Principal	P	1,000	<b>Discorda</b>	11	50%	14	64%	6	55%	4	50%	35	56%
	E<5	50%	<b>Neutro</b>	4	18%	2	9%	1	9%	1	13%	8	13%
			<b>Concorda</b>	7	32%	6	27%	4	36%	3	38%	20	32%
Não-Resposta	P	0,6170	<b>Discorda</b>	2	67%	2	50%	3	60%	5	56%	12	57%
	E<5	92%	<b>Neutro</b>	0	0%	1	25%	1	20%	2	22%	4	19%
			<b>Concorda</b>	1	33%	1	25%	1	20%	2	22%	5	24%
Principal + Não-Resposta	P	0,7800	<b>Discorda</b>	13	52%	16	62%	9	56%	9	53%	47	56%
	E<5	50%	<b>Neutro</b>	4	16%	3	12%	2	13%	3	18%	12	14%
			<b>Concorda</b>	8	32%	7	27%	5	31%	5	29%	25	30%

Nota: Chi<sup>2</sup> Mantel-Haenszel. (E<5)>20% = prob.exata, <20% = prob.assintótica. Margem erro = 5%, nível confiança = 95%.

Na análise 2 específica do agrupamento de servidores com idade 50 anos ou mais, o teste do Chi<sup>2</sup> também indica que não há diferenciação de opinião, tanto para o IBAMA quanto para o ICMBio (Tabela 26). A estatística descritiva é auxiliar na visualização da distribuição

das respostas. Em geral, pode-se observar um equilíbrio entre a distribuição de categorias de idades e entre pesquisas.

**Tabela 26.** Análise cruzada - descentralização vs. idade > 50 anos - IBAMA/ICMBio (não-resposta).

Opinião sobre Decentralização / idade >= 50 anos	Teste	IBAMA				ICMBio			
		Teste Chi <sup>2</sup>	Principal n %	Não-Resp. n %	Teste Chi <sup>2</sup>	Principal n %	Não-Resp. n %		
<b>Discorda</b>	P	0,8923	4 40%	11 41%	0,8670	4 50%	11 41%		
<b>Neutro</b>	E<5	58%	0 0%	5 19%	100%	1 13%	5 19%		
<b>Concorda</b>			6 60%	11 41%		3 38%	11 41%		

Nota: Chi<sup>2</sup> Mantel-Haenszel. (E<5)>20% = prob.exata, <20% = prob.assintótica. Margem erro = 5%, nível confiança = 95%.

### j) Importância dos critérios ambiental, social e econômico para o manejo florestal

O teste do G<sup>2</sup> indica que não há diferença nas populações (pesquisa principal e de não-reposta) considerando a *ordem de importância dos critérios para o manejo florestal*. Para todas as instituições, o p-valor do teste G<sup>2</sup> foi >0,05. A estatística descritiva é auxiliar na visualização da distribuição das respostas (Tabela 27).

**Tabela 27.** Critérios para manejo florestal em florestas públicas (não-resposta).

Instituição		Critéria / Teste Chi <sup>2</sup>			Pesquisa	% de Resposta			n
		Ambiental	Social	Econômico		1. Ambien.	2. Social	3. Econ.	
Todas	p	0,9481	0,6695	0,2737	resposta	66%	59%	71%	265
	E<5	*	*	*	não-resp.	68%	63%	71%	65
IBAMA	p	0,8299	1,000	0,924	resposta	71%	61%	64%	75
	E<5	33%	33%	33%	não-resp.	75%	63%	69%	16
ICMBio	p	0,2602	0,2606	0,0544	resposta	63%	60%	79%	63
	E<5	33%	33%	33%	não-resp.	63%	79%	58%	19
SFB	p	0,3410	1,000	0,2184	resposta	44%	44%	48%	25
	E<5	50%	50%	50%	não-resp.	75%	20%	20%	4
SEMA-MT	p	0,1168	0,8842	0,7016	resposta	73%	64%	73%	22
	E<5	50%	50%	67%	não-resp.	62%	54%	85%	13
SEMA-PA	p	0,3416	0,093	0,3529	resposta	38%	25%	63%	8
	E<5	75%	100%	67%	não-resp.	70%	60%	90%	10

Nota: G<sup>2</sup> de Verossimilhança. (E<5)>20% = prob.exata, <20% = prob.assintótica. Margem erro = 5%, nível confiança = 95%.

O número relacionado representa o percentual de servidores que escolheram os critérios ambiental, social ou econômico como ordem de prioridade #1, #2 e #3

respectivamente. O teste  $G^2$  observa a ordem de importância os critérios: 1º ambiental, 2º social e 3º econômico no universo de respostas.

A estatística descritiva aponta muita similaridade nos percentuais de respostas dentro das instituições IBAMA, ICMBio e SEMA-MT para a pesquisa principal e de não-resposta.

### k) Critérios para o manejo florestal versus idade dos servidores

Dois tipos de análise foram desenvolvidos para avaliar percepção dos servidores quanto à (1) *ordem de importância dos critérios para o manejo florestal* e (2) a *idade* dos servidores. Ambas as análises são complementares, para dar robustez à potencial generalização a ser feita entre os grupos de resposta da pesquisa principal e a de não-resposta. As análises são:

3. Análise  $\chi^2$  do agrupamento, dos servidores em todas as categorias de idades.
4. Análise  $\chi^2$  específica, dos servidores com 50 anos ou mais.

A estatística descritiva é auxiliar na visualização da distribuição das respostas (Tabela 28 e Tabela 29). Observa-se, que em geral há um equilíbrio de respostas entre as categorias de idades e as opiniões sobre os critérios sobre o manejo florestal. Relato específico é apresentado a seguir.

Na análise 1, para o IBAMA (Tabela 28) em todas as categorias de idade o teste do  $\chi^2$  indica que não há diferença nas populações (pesquisa principal, de não-reposta e do agregado das duas pesquisas) considerando a opinião sobre a *ordem de importância dos critérios para o manejo florestal* em relação às diferentes *idades* dos servidores. O p-valor do teste  $\chi^2$  foi  $>0,05$ .

**Tabela 28.** IBAMA - idade dos servidores vs. critérios de manejo florestal (não-resposta).

IBAMA Pesquisa	Teste $\chi^2$	Ordem Critérios Manejo	Age										
			< 30 anos		30 - 39		40 - 49		≥ 50 anos		n		
			n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	
Principal	P	0,2677	<b>1. Ambiental</b>	11	14%	19	24%	9	12%	14	18%	53	68%
	E<5	42%	<b>2. Social</b>	3	4%	5	6%	0	0%	5	6%	13	17%
			<b>3. Econômico</b>	3	4%	1	1%	0	0%	5	6%	9	12%
Não-Resposta	P	0,5385	<b>1. Ambiental</b>	1	6%	3	19%	1	6%	7	44%	12	75%
	E<5	92%	<b>2. Social</b>	0	0%	0	0%	0	0%	3	19%	3	19%
			<b>3. Econômico</b>	0	0%	1	6%	0	0%	0	0%	1	6%
Principal + Não-Resposta	P	0,4103	<b>1. Ambiental</b>	12	13%	22	24%	10	11%	21	23%	65	56%
	E<5	42%	<b>2. Social</b>	3	3%	5	5%	0	0%	8	9%	16	14%
			<b>3. Econômico</b>	3	3%	2	2%	0	0%	5	5%	10	30%

Nota:  $\chi^2$  de Pearson. (E<5)>20% = prob.exata, <20% = prob.assintótica. Margem erro = 5%, nível confiança = 95%.

Para o ICMBio existe diferença apenas na pesquisa principal, com p-valor do teste Chi<sup>2</sup> foi <0,05. Observa-se que população mais jovem (categorias abaixo de 30 anos e a 39 anos) tende a citar mais o critério ambiental como prioritário, e a abaixo de 30 anos, também o critério social (Tabela 29). Enquanto para servidores com 50 anos ou mais tendem a ter uma opinião mais equilibrada entre os três parâmetros, com o número de citações aproximadas. Ao ponderar se o resultado poderia causar algum tipo de viés interpretativo, observa-se que as porcentagens nas citações dos critérios nas três pesquisas são bastante próximas: ambiental (63%), social (16% a 26%) e econômico (8% a 21%). Como a pesquisa será feita no agregado das opiniões de todos os servidores, este resultado indica que não há motivos para utilizar pesos para equilibrar a resposta.

**Tabela 29.** ICMBio - idade dos servidores vs. critérios de manejo florestal (não-resposta).

ICMBio Pesquisa	Teste Chi <sup>2</sup>	Ordem Critérios Manejo	Idade									
			< 30 anos		30 - 39		40 - 49		≥ 50 anos		n	
			n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Principal	P 0,0460	<b>1. Ambiental</b>	12	19%	17	27%	8	13%	3	5%	40	63%
	E<5 67%	<b>2. Social</b>	9	14%	3	5%	1	2%	3	5%	18	29%
		<b>3. Econômico</b>	0	0%	2	3%	1	2%	2	3%	5	8%
Não-Resposta	P 1,0000	<b>1. Ambiental</b>	2	11%	3	16%	2	11%	12	63%	12	63%
	E<5 92%	<b>2. Social</b>	0	0%	0	0%	1	5%	3	16%	3	16%
		<b>3. Econômico</b>	1	5%	1	5%	0	0%	4	21%	4	21%
Principal + Não-Resposta	P 0,2019	<b>1. Ambiental</b>	14	17%	20	24%	10	12%	15	18%	52	63%
	E<5 42%	<b>2. Social</b>	9	11%	3	4%	2	2%	6	7%	21	26%
		<b>3. Econômico</b>	1	1%	3	4%	1	1%	6	7%	9	11%

Nota: Chi<sup>2</sup> de Verossimilhança. (E<5)>20% = prob.exata, <20% = prob.assintótica. Margem erro = 5%, nível confiança = 95%.

Na análise 2 específica do agrupamento de servidores com idade 50 anos ou mais, o teste Chi<sup>2</sup> também indica que para a pesquisa de não-resposta, tanto para o IBAMA quanto para o ICMBio, *não há diferenciação no padrão de resposta sobre a ordem de prioridade de critérios para o manejo florestal* (Tabela 30).

**Tabela 30.** Análise dos critérios para manejo florestal para classe >50 anos (não-resposta).

Análise Cruzada	Teste Chi <sup>2</sup>	IBAMA			ICMBio		
		1º lugar	2º lugar	3º lugar	1º lugar	2º lugar	3º lugar
Idade ≥ 50 anos	P	0,8270	0,2630	0,3200	0,4140	0,5750	0,1740
x Critérios	E<5	100%	100%	100%	63%	63%	63%

Nota: Chi<sup>2</sup> de Verossimilhança. (E<5)>20% = prob.exata, <20% = prob.assintótica. Margem erro = 5%, nível confiança = 95%.

## **I) Serviços prestados pelas instituições**

Uma das limitações da análise do teste  $\text{Chi}^2$  está na maior sensibilidade do resultado estatístico, com menor poder ou robustez, para perguntas com um menor número de respostas às questões qualitativas. Assim, suplementarmente foi utilizada uma abordagem não paramétrica de análise, para avaliar as respostas dos servidores quanto do nível de prioridade institucional na prestação de diversos tipos de serviços públicos. Foram analisadas as diferenças da mediana das pesquisas: (1) de não-resposta, (2) principal e (3) da soma da duas. Foram marcados com asterisco (\*) quando os pontos (2) e (3) mostrarem diferença maior que um ( $> 1,0$ ) em relação à (1). Resultados são apresentados na Tabela 31.

De maneira geral, embora foram poucos os casos com menos de 5 respostas entre as opções de uma dada questão, os resultados do teste  $\text{Chi}^2$  mostraram maior sensibilidade quando houve menor número de respostas às opções. Em média, para todas as instituições, 26,7% das opções apresentaram diferenciação entre a pesquisa de resposta e não resposta (16 de 60 opções). Enquanto utilizando uma análise não paramétrica, apenas 6,7% das opções apresentaram diferenciação na mediana das respostas ( $> 1,0$  ponto) entre a pesquisa de resposta e não resposta (4 de 60 opções).

Em específico a cada instituição, obteve-se:

- IBAMA - teste  $\text{Chi}^2 = 41,7\%$  das opções apresentaram diferenciação (5 de 12), análise não paramétrica, apenas 8,3% das opções apresentaram diferenciação (1 de 12 opções).
- ICMBio - teste  $\text{Chi}^2 = 25,0\%$  das opções apresentaram diferenciação (3 de 12), análise não paramétrica, apenas 8,3% das opções apresentaram diferenciação (1 de 12 opções).
- SFB - teste  $\text{Chi}^2 = 8,3\%$  das opções apresentaram diferenciação (15 de 12), análise não paramétrica, apenas 8,3% das opções apresentaram diferenciação (1 de 12 opções).
- SEMA-MT - Teste  $\text{Chi}^2 = 25,0\%$  das opções apresentaram diferenciação (3 de 12), análise não paramétrica, nenhuma das opções apresentou diferenciação (0 de 12 opções).
- SEMA-PA - Teste  $\text{Chi}^2 = 33,3\%$  das opções apresentaram diferenciação (4 de 12), análise não paramétrica, apenas 8,3% das opções apresentaram diferenciação (1 de 12 opções).

**Tabela 31.** Nível de prioridade dos serviços fornecidos pela instituição (não-resposta).

Tipos de Serviços - Alternativas		Teste Chi <sup>2</sup> – Instituições				
		IBAMA	ICMBio	SFB	SEMA-MT	SEMA-PA
a) Policiar e fiscalizar	P	0,0987	0,0680	0,8141	0,0878	0,5164
	E<5	38%	40%	80%	63%	100%
	Md	3 / 4 / 3	3 / 2 / 3	0,5 / 1 / 1	2 / 2 / 2	3 / 2 / 2
b) Desenvolver normas e regulamentações	P	0,8615	0,6730	0,3744	1,0000	<u>0,0228</u>
	E<5	25%	40%	80%	33%	100%
	Md	3 / 3 / 3	2 / 2 / 2	3 / 2 / 2	3 / 3 / 3	2 / 1 / 2*
c) Proteger Unidades de Conservação - UCs	P	0,3312	0,8182	0,6737	0,4731	<u>0,0106</u>
	E<5	50%	50%	80%	63%	100%
	Md	2 / 2 / 2	3 / 3 / 3	2 / 2 / 2	2,5 / 2 / 2	3 / 2 / 2
d) Proteger o meio ambiente (ex: água, solo, ar)	P	<u>0,0257</u>	0,0646	0,1875	0,4347	<u>0,0098</u>
	E<5	50%	40%	90%	75%	100%
	Md	3 / 2 / 2	3 / 3 / 3	3,5 / 3 / 3	2,5 / 2 / 2	3 / 2 / 2
e) Promover manejo em florestas públicas	P	<u>0,0050</u>	1,0000	0,6239	<u>0,0132</u>	0,7022
	E<5	50%	40%	83%	75%	100%
	Md	2 / 1 / 2*	2 / 2 / 2	4 / 4 / 4	1 / 1 / 1	3 / 2 / 2
f) Promover manejo em florestas privadas	P	0,7890	0,3332	0,0934	0,2258	1,0000
	E<5	50%	50%	80%	80%	100%
	Md	1 / 1 / 1	1 / 1 / 1	2,5 / 1 / 1	3 / 2 / 2	3 / 3 / 3
g) Promover manejo em florestas comunitárias	P	<u>0,0490</u>	0,3852	0,0750	0,1114	0,0930
	E<5	50%	50%	63%	75%	100%
	Md	2 / 1 / 1	2 / 2 / 2	4 / 3 / 3	1 / 1 / 1	2,5 / 1 / 2
h) Promover firmas processadoras de madeira	P	<u>0,0299</u>	1,0000	0,5704	0,0543	0,7845
	E<5	38%	63%	90%	75%	100%
	Md	1 / 1 / 1	0 / 0 / 0	2,5 / 2 / 2	1 / 1 / 1	2 / 2 / 2
i) Promover acesso à fundos públicos	P	0,1194	<u>0,0061</u>	<u>0,0488</u>	0,0928	0,7960
	E<5	63%	38%	70%	75%	100%
	Md	1 / 1 / 1	2 / 1 / 1	4 / 2 / 3*	1 / 1 / 1	1 / 1 / 1
j) Promover acesso à créditos privados	P	0,5112	<u>0,0288</u>	0,2316	<u>0,0158</u>	0,6503
	E<5	63%	50%	90%	75%	100%
	Md	0 / 1 / 1	2 / 1 / 1	2,5 / 1 / 1	2 / 1 / 1	1 / ,5 / 1
k) Promover a participação pública (em seus meios de tomada de decisão)	P	0,0740	0,2321	0,1234	0,1354	0,2141
	E<5	50%	50%	70%	75%	100%
	Md	1,5 / 1 / 1	3 / 2 / 2	4 / 3 / 3	2 / 1 / 2	2 / 1 / 2
l) Promover extensão e educação florestal	P	<u>0,0005</u>	<u>0,0034</u>	0,0659	<u>0,0412</u>	<u>0,0013</u>
	E<5	60%	50%	80%	75%	100%
	Md	1,5 / 1 / 1	3 / 1 / 2*	4 / 2 / 3	2 / 1 / 1	2 / 1 / 1
n (número de respostas)	NR	15	18	4	9	9
	R	72	62	23	21	8
	Total	87	80	27	30	17

Nota: Chi<sup>2</sup> Mantel-Haenszel. (E<5)>20% = prob.exata, <20% = prob.assintótica. Margem erro = 5%, nível confiança = 95%. NR = não resposta, R = resposta na pesquisa principal, Md = mediana (0 = nenhum, 1 = baixo, 2 = médio, 3 = alto, 4 = muito alto). Ordem apresentada da mediana (NR / R / NR+R). Com \* se Md de R ≠ NR+R > 1,0 ponto.

#### 4.2.5. Conclusões sobre a análise da pesquisa principal e da pesquisa de não-resposta

Em conclusão desta seção, a pesquisa de não-resposta produziu bons resultados, provendo esclarecimentos sobre os aspectos relacionados aos servidores públicos que participaram nas pesquisas, bem como quanto aos aspectos metodológicos e o respectivo alcance dessas.

Os resultados e evidências estatísticas dão suporte a afirmar que há fortes razões para acreditar que as populações da pesquisa principal e da pesquisa de não-resposta *devem ser tratadas como semelhantes*. Isso porque:

- Os instrumentos utilizados tiveram um excelente alcance e produziram resposta satisfatória.
- Foram identificados os fatores “de força maior” que causaram a “não-resposta” dos servidores de algumas instituições, como greve nos servidores dos correios, com o conseqüente extravio de número considerável de questionários, e um problema político-institucional do licenciamento florestal que inibiram a participação.
- Os principais fatores identificados para a não resposta foram: (1) questionários perdidos ou extravios, (2) não recebimento do questionário, (3) alocação em local remoto e (4) servidores que não mais trabalhar mais no ou para o escritório.
- Para a maioria dos casos, os testes  $G^2$  e  $Chi^2$  demonstraram que não há muitos casos de variações entre as populações, e quando a diferenciação é apontada, as alterações nos resultados não promoveriam distorção significativa dos pontos medianos dos resultados.
- Os resultados de testes estatísticos e não paramétricos indicam que há fortes evidências para *não considerar* viés de resposta, motivado por algum tipo de fator, de modo a considerar a população que não participou da pesquisa principal seja diferente dos que participaram. Assim, conclui-se que *as motivações* para a não-resposta e os respectivos erros sejam aleatórias (*random*).
- Deste modo, o erro aleatório atribuído tende a não causar variação significativa nas respostas de modo a produzir inferências equivocadas sobre as instituições e seus respectivos servidores.
- Deve ser relatado que existe uma leve tendência para que profissionais que atuam no campo e com mais idade tenham menor propensão para participar.

- Considerando a validação dos testes, **as inferências feitas a partir dos resultados da pesquisa principal e de não-resposta, serão extrapoladas como representativas da população**, uma vez que, após a (re)ponderação do total da população, 8 das 10 instituições estudadas alcançaram mais de 80% de resposta, e, para as instituições com menor participação, não foi identificado viés de resposta que se justifica o uso de pesos (*weights*) para ajuste das respostas.
- Os resultados produzidos servem para instrumentalizar o design experimental e estratégias de pesquisas futuras, para com esta população alvo. Com o design e nível de respostas adequado, pode evitar a necessidade da condução da pesquisa de não-resposta em experimentos futuros.

Com base nos resultados encontrados, na seção a seguir é apresentada a revisão das taxas de participação na pesquisa, considerando os resultados da pesquisa de não-resposta.

#### 4.2.6. Revisão das taxas de participação na pesquisa

LOHR (2009) e DILLMAN (2008) recomendam que, com base nos resultados da pesquisa de não-resposta, a taxa de participação da pesquisa deve ser revisada com a intenção de fazer um julgamento “mais adequado”, em especial sobre qual poderia ser o possível “alcance” e participação na pesquisa. Isso acontece quando há a identificação de fatores que limitaram a participação, em especial quanto dos fatores que estavam fora do controle do pesquisador. Como principais exemplos, parte dos servidores: a) se mudaram, b) não receberam o questionário, e b) não puderam ser alcançados (inacessíveis). Os resultados são apresentados na Tabela 32.

As análises consideram:

- Participação na pesquisa principal = número de servidores arrolados na *lista original*.
  - + população que respondeu e enviou o questionário, mas este foi extraviado.
  - + população que respondeu a pesquisa de não resposta.
- Participação revisada - número de servidores arrolados na lista original, descontados (–) os servidores inacessíveis<sup>62</sup> e os servidores que se mudaram.

---

<sup>62</sup> Trabalham em local remoto e não puderam ser contatados.

**Tabela 32.** Taxa de resposta e taxa de participação.

Instituições	N População Número de funcionários (original)	PARTICIPAÇÃO - PESQUISA PRINCIPAL						PESQ. NÃO-RESPOSTA				PARTICIPAÇÃO REVISADA			
		1. Resposta base		2. Enviaram (extraviado)		3. + Não- Resposta		Inacessível		Mudaram ou saíram		Número de funcionários (revisado)	1. Resposta	2. Enviaram	3. + Não-
		n	T%	n	T%	n	T%	n	T%	n	T%		T%	T%	T%
<b>Federal</b>															
1) IBAMA	112	79	71%	85	76%	95	85%	-	-	5	4%	107	74%	79%	89%
3) ICMBio	112	63	56%	68	61%	84	75%	8	7%	10	9%	94	67%	72%	89%
2) SFB	31	25	81%	25	81%	29	94%	-	-	1	3%	30	83%	83%	97%
<b>Subtotal Federal</b>	<b>255</b>	<b>167</b>	<b>65%</b>	<b>178</b>	<b>70%</b>	<b>208</b>	<b>82%</b>	<b>8</b>	<b>4%</b>	<b>16</b>	<b>6%</b>	<b>231</b>	<b>72%</b>	<b>77%</b>	<b>90%</b>
<b>Estado</b>															
<i>1) Acre</i>															
- SEMA-AC	24	21	88%	21	88%	21	88%	-	-	3	13%	21	100%	100%	100%
- SEF-AC	21	17	81%	17	81%	18	86%	-	-	-	-	21	81%	81%	86%
<i>2) Amazonas</i>															
- IPAAM-AM	22	19	86%	19	86%	20	91%	-	-	-	-	22	86%	86%	91%
<i>3) Mato Grosso</i>															
- SEMA-MT	53	23	43%	30	57%	36	68%	-	-	6	11%	47	49%	64%	77%
<i>4) Pará</i>															
- SEMA-PA	35	9	26%	12	34%	20	57%	-	-	5	14%	30	30%	40%	67%
- IDEFLOR-PA	21	15	71%	15	71%	16	76%	-	-	1	5%	20	75%	75%	80%
<i>5) Rondônia</i>															
- SEDAM-RO	12	10	83%	10	83%	10	83%	-	-	1	8%	11	91%	91%	91%
<b>Subtotal Estadual</b>	<b>188</b>	<b>114</b>	<b>61%</b>	<b>124</b>	<b>66%</b>	<b>141</b>	<b>75%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>16</b>	<b>9%</b>	<b>172</b>	<b>66%</b>	<b>72%</b>	<b>82%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>443</b>	<b>281</b>	<b>63%</b>	<b>302</b>	<b>68%</b>	<b>349</b>	<b>79%</b>	<b>8</b>	<b>1,8</b>	<b>32</b>	<b>7%</b>	<b>403</b>	<b>70%</b>	<b>75%</b>	<b>87%</b>

Ressalta-se a participação revisada, não inclui os servidores que não foi possível fazer contato durante a pesquisa de não-resposta. Estes somam 46 servidores (~11% da população revisada), sendo a inferência sobre estes uma *lacuna de informação* na pesquisa.

#### 4.2.6.1 Participação total (original)

Conforme relatado anteriormente, considerando a lista original, com servidores inicialmente designados para participar da pesquisa, 281 servidores responderam à pesquisa, o que representa uma taxa de resposta média na pesquisa principal de 63,4%. Já na pesquisa principal, 5 das 10 as instituições conseguiram alcançar o patamar de mais de 80% de resposta da população, são elas: SFB, SEMA-AC, SEF-AC, IPAAM-AM e SEDAM-RO.

Para a pesquisa de não-resposta, 68 servidores responderam os questionamentos. Nesta, foi identificado que 21 servidores responderam e enviaram o questionário da pesquisa principal. Considerando este fator, a participação na pesquisa principal é ampliada dos 63,4% para 68,2% da população (4,8%).

Ao considerar a resposta das duas pesquisas juntas (principal e de não-resposta), a **participação global** desta pesquisa amplia de 63,4% para **78,8%** (ou seja 15,3%), com 82% de participação e servidores de instituições do Governo Federal e 75% de participação e servidores de instituições do Governo Estadual.

O aumento na participação específica das instituições foi:

- a) Instituições Federais – de 65% para 82%
  - IBAMA → de 71% para 85%.
  - ICMBio → de 56% para 75%.
  - SFB → de 81% para 94%.
  
- b) Instituições Estaduais – de 63% para 79%
  - SEMA-AC → de 88% para 88% (não alterou).
  - SEF-AC → de 81% para 86%.
  - IPAAM-AM → de 86% para 91%.
  - SEMA-MT → de 43% para 68%.
  - SEMA-PA → de 26% para 57%.
  - IDEFLOR → de 71% para 76%.
  - SEDAM-RO → de 83% para 83% (não alterou).

Com a revisão, apenas o IBAMA passa a alcançar uma participação de mais de 80% da população, não alcançaram este patamar o ICMBio, SEMA-MT, SEMA-PA e o IDEFLOR.

Essa inclusão tem impacto significativo na participação, no/na:

- ICMBio, ampliando a participação em 19%, alcançando 75% de participação,
- SEMA-MT, pois foi identificado um número considerável de questionários que não chegaram ao pesquisador, ampliando a participação em 31%, alcançando 68% de participação,
- SEMA-PA pelo problema político-institucional relacionado ao processo de licenciamento florestal, ampliando a participação em 25%, alcançando 57% de participação, e
- IDEFLOR, ampliando a participação em 5%, alcançando 71% de participação.

#### 4.2.6.2. Participação total (revisada)

A participação total revisada considera a exclusão da lista original (população total) de:

- os 8 servidores do ICMBio identificados como inacessíveis por residirem em UCs com falta de acesso pelos correios, e
- os 32 servidores relatados que se mudaram ou não trabalham mais a instituição, ou pelos correios ou pelos colegas de trabalho.

Esta revisão tem um bom impacto na participação da pesquisa, pois o número de servidores total é reduzido de 443 para 403 servidores. O impacto é mais significativo junto ao ICMBio, pois 18 servidores da instituição foram relatados na situação de exclusão, baixando a população de 112 para 94 servidores passíveis de serem encontrados.

O resultado geral final com a população revisada, considerando os servidores que participaram da pesquisa principal e da pesquisa de não-resposta, alcançou uma **participação total global de 87%**, com 90% de participação e servidores de instituições do Governo Federal e 82% de participação e servidores de instituições do Governo Estadual. O aumento na participação específica das instituições foi:

- c) Instituições Federais → de 72% para 90%. E, em específico:
  - IBAMA → de 74% para 89%.
  - ICMBio → de 67% para 89%.
  - SFB → de 83% para 97%.

d) Instituições Estaduais → de 66% para 82%. E, em específico:

- SEMA-AC → de 100% para 100%.
- SEF-AC → de 81% para 86%.
- IPAAM-AM → de 86% para 91%.
- SEMA-MT → de 49% para 77%.
- SEMA-PA → de 30% para 67%.
- IDEFLOR → de 75% para 80%.
- SEDAM-RO → de 91% para 91%.

Com a revisão da população, 8 das 10 instituições passam a alcançar mais de 80% dos servidores. Apenas a SEMA-MT (77%) e a SEMA-PA (67%), não alcançam este patamar, mas chegam próximos deste.

#### 4.2.6.3. Considerações sobre a revisão da taxa de participação na pesquisa.

Os resultados indicam o bom alcance da pesquisa e participação, mesmo sem a ponderação da participação. Na pesquisa principal, 5 das 10 instituições entrevistadas alcançaram mais de 80% de resposta. E, em média, a participação total foi de 63%, estando este número também equilibrado também entre instituições Federais e as Estaduais.

A pesquisa foi capaz de identificar as intercorrências que diminuiram a participação na pesquisa principal, justificando assim a ponderação do percentual da participação. Esta é justificada principalmente pelos seguintes motivos:

1. A análise estatística da pesquisa de não-resposta indica que *não há motivos para considerar diferente* esta população da que participou da pesquisa principal.

O quantitativo de 68 servidores participou da pesquisa de não-resposta, o que equivale 15,3% da população. Isto eleva a participação média total na pesquisa para 79%.

2. Foi identificado que muitos servidores haviam se mudado ou saído da instituição no decorrer da pesquisa. O que colabora com a premissa de que nas instituições de gestão ambiental e florestal no Brasil, existe uma alta mobilidade ou evasão (*turn over*). Foi identificado que um total de 40 servidores não faziam mais parte da lista original proposta, o que equivale 9,0% da população.

Ao excluir esses servidores da estimativa da população, a participação média total na pesquisa eleva para 87%, com 8 das 10 instituições com taxa de participação acima de 80%. Tendo a SEMA-MT 77% e a SEMA-PA 67% de participação.

Infelizmente, 46 servidores não foram encontrados, o que deixa uma lacuna de informação sobre ~11% da população. No entanto, entende-se que esta lacuna não envies os resultados das opiniões institucionais, pois pelo resultado da pesquisa de não-resposta infere-se que esta não-participação se deu por motivos aleatórios.

Pelos motivos acima expostos, não foi recomendado o uso de pesos (*weights*) para ponderar o resultado das respostas e dos respectivos erros estatísticos.

Por fim, foram consideradas o somatório das respostas pelos servidores representativa da opinião da instituição de gestão florestal.

### **4.3. Resultados gerais da pesquisa**

#### 4.3.1. O perfil socio demográfico dos servidores públicos nas instituições florestais

Nesta seção será relatado e analisado o perfil dos servidores públicos nas instituições florestais objeto deste estudo. Também serão desenvolvidas comparações das características entre instituições.

Este é um exercício importante, uma vez que não há registro ou estudo sobre o perfil dos servidores públicos nas instituições florestais no Brasil. A compreensão dos perfis sobre o responsável pela gestão florestal pode ajudar a orientar o (re)arranjo e o fortalecimento da estrutura organizacional para a provisão de serviços públicos de maneira “mais adequada” ou “congruente” com a missão institucional. Sobretudo, um benefício inicial dos resultados aqui apresentados pode ser em desmistificar diversos preconceitos que existem dentro das instituições sobre os servidores públicos.

##### *4.3.2.1. Nível de educação formal*

Os resultados revelam que a população geral de servidores responsáveis pela gestão florestal é altamente escolarizada. Para a média das instituições, 24,1% dos servidores afirmaram ter especialização, 39,1% pós-graduação (*strito senso* = Mestrado ou Doutorado), ou seja, um total de 63,2% da população (Tabela 33).

Em geral, não há muita variação no nível de educação de uma instituição para outra. Mas, nas instituições SEDAM-RO (90%) e SEMA-MT (82,9%) possuem mais servidores com especialização e pós-graduação, e com menor índice o IBAMA (52,7%) e a SEMA- PA (60%), mesmo assim este número é alto.

Um aspecto importante a ser relatado é que as instituições federais têm programas de incentivo para os servidores públicos desenvolverem o ensino de pós-graduação (por exemplo, licenças especiais e remuneradas). Embora o mesmo instrumento exista para as instituições estaduais, a capacitação de servidores que não são concursados, que são maioria nos estados, trata-se mais de um “esforço individual”. Embora haja essa facilidade no Governo Federal, considerando em números absolutos, os servidores estaduais possuem mais qualificação, uma vez que, em média, há 11,8% a mais de servidores estaduais com especialização ou pós-graduação em comparação aos federais.

**Tabela 33.** Nível de escolaridade dos servidores nas instituições florestais.

Instituição	Nível mais alto de educação formal					n	NR
	2º grau	Técnico	Graduação	Especialização	Pós-Graduação		
IBAMA			47,3%	19,4%	33,3%	93	2
ICMBio	3,6%	3,6%	32,1%	27,4%	33,3%	84	0
SFB			28,6%	21,4%	50,0%	28	1
<b>Federal</b>	<b>1,5%</b>	<b>1,5%</b>	<b>38,5%</b>	<b>22,9%</b>	<b>35,6%</b>	<b>205</b>	<b>3</b>
AC - IMAC			36,8%	10,5%	52,6%	19	2
AC - SEF			37,5%	50,0%	12,5%	16	2
AM - IPAAM			35,0%	20,0%	45,0%	20	0
MT - SEMA			17,1%	34,3%	48,6%	35	1
PA - IDEFLO	6,7%		26,7%	13,3%	53,3%	15	1
PA - SEMA			40,0%	15,0%	45,0%	20	0
RO - SEDAM			10,0%	40,0%	50,0%	10	0
<b>Estadual</b>	<b>0,7%</b>		<b>28,9%</b>	<b>25,9%</b>	<b>44,4%</b>	<b>135</b>	<b>6</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1,2%</b>	<b>0,9%</b>	<b>34,7%</b>	<b>24,1%</b>	<b>39,1%</b>	<b>340</b>	<b>9</b>

Nota: n = número de respostas; NR = não-resposta.

A análise cruzada dos dados sobre educação e idade não revela a concentração do ensino superior em uma categoria específica de idade. Portanto, há um equilíbrio na distribuição da educação entre diferentes categorias de idade.

#### 4.3.2.2. Profissão por treinamento formal

Os resultados desta pesquisa revelam que a maioria dos servidores das instituições responsáveis pela gestão florestal tem como profissão de formação a Engenharia Florestal (Tabela 34).

Na média total das instituições estudadas, 68,5% dos servidores relataram serem Engenheiros Florestais. A segunda e terceira profissões mais citadas são Agronomia com 9,7% e Biologia com 7,4%. Outras profissões tiveram individualmente menos de 3% de citações, estando Direito com 2,9%, Geografia com 2,4% e Administração com 1,5% dos profissionais.

As profissões que tiveram apenas uma citação foram fundidas na categoria “outros”. Estas somam 5,3% do total de servidores. As profissões citadas foram: Engenharia Agrícola, Cartografia, Química, Engenharia Civil, Economia, Engenharia Ambiental, Tecnologia Ambiental, Pesca, História, Odontologia, Pedagogia, Filosofia, Gestão Pública, Tecnologia da Madeira e Veterinária.

**Tabela 34.** Profissão dos servidores das instituições florestais.

Instituição	Profissão de formação									n	NR
	Eng. Florestal	Agronomia	Biologia	Direito	Geografia	Administração	Técnico em Silvicultura	Geologia	Outras		
IBAMA	78%	6%	7%	1%	1%	-	1%	-	5%	94	0
ICMBio	50%	5%	14%		6%	4%	5%	1%	15%	80	6
SFB	68%	14%	4%	11%		4%				28	0
<b>Federal</b>	<b>65,3%</b>	<b>6,9%</b>	<b>9,4%</b>	<b>2,0%</b>	<b>3,0%</b>	<b>2,0%</b>	<b>2,5%</b>	<b>0,5%</b>	<b>8,4%</b>	<b>202</b>	<b>6</b>
AC - IMAC	71%	29%	-	-	-	-	-	-	-	21	0
AC - SEF	88%	6%	-	-	-	6%	-	-	-	17	1
AM - IPAAM	70%	25%	5%	-	-	-	-	-	-	20	0
MT - SEMA	67%	6%	8%	8%	6%	3%	-	-	3%	36	0
PA - IDEFLOR	43%	36%	-	21%	-	-	-	-	-	14	2
PA - SEMA	85%	-	10%	-	-	-	-	5%	-	20	0
RO - SEDAM	100%	-	-	-	-	-	-	-	-	10	0
<b>Estadual</b>	<b>73,2%</b>	<b>13,8%</b>	<b>4,3%</b>	<b>4,3%</b>	<b>1,4%</b>	<b>1,4%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,7%</b>	<b>138</b>	<b>3</b>
<b>Total Geral</b>	<b>68,5%</b>	<b>9,7%</b>	<b>7,4%</b>	<b>2,9%</b>	<b>2,4%</b>	<b>1,8%</b>	<b>1,5%</b>	<b>0,6%</b>	<b>5,3%</b>	<b>340</b>	<b>9</b>

Nota: n = número de respostas; NR = não-resposta.

Individualmente, a SEDAM-RO, SEF-AC e SEMA-PA têm uma predominância ainda maior de Engenheiros Florestais em sua composição, com 100%, 88% e 85% respectivamente; enquanto o ICMBio e o IDEFLOR- PA têm o menor percentual comparadas às demais instituições, com 50% e 43% respectivamente.

É importante ressaltar que as instituições podem definir diferentes estruturas organizacionais e administrativas para a execução da sua função, o que pode vir a refletir na composição de profissionais em sua estrutura. Por exemplo, as instituições SFB, IDEFLOR-PA e SEMA-MT, têm um enfoque administrativo mais internalizado dentro da instituição,

enquanto outras têm maior responsabilidades legais no campo. Em alguns casos, algumas estruturas são compartilhadas com outras organizações, como na SEF-AC cujos deveres legais são desenvolvidos pela Procuradoria Estadual, não havendo assim profissionais do direito no quadro.

Por exemplo, o ICMBio é a instituição com maior corpo multidisciplinar tendo 50% de profissionais com outras profissões que não a Engenharia Florestal.

#### 4.3.2.3. Trabalho progressivo

Os resultados revelam que vários servidores trabalharam para outros órgãos públicos antes de trabalharem para a instituição atual. Em média para todas as instituições, 35,8% dos servidores relataram serem progressivos do próprio serviço público (Tabela 35).

**Tabela 35.** Servidores que já trabalharam para outro órgão público no passado.

Instituição	% Sim	n	NR
IBAMA	28,4%	93	2
ICMBio	39,3%	84	0
SFB	75,9%	29	0
<b>Federal</b>	<b>39,4%</b>	<b>206</b>	<b>2</b>
AC - IMAC	52,4%	20	1
AC - SEF	27,8%	17	1
AM - IPAAM	30,0%	18	2
MT - SEMA	22,2%	36	0
PA - IDEFLO	12,5%	13	3
PA - SEMA	40,0%	20	0
RO - SEDAM	30,0%	10	0
<b>Estadual</b>	<b>30,5%</b>	<b>134</b>	<b>7</b>
<b>TOTAL</b>	<b>35,8%</b>	<b>340</b>	<b>9</b>

Nota: n = número de respostas; NR = não-resposta.

É importante relatar que as instituições SFB e ICMBio, criadas em 2006 e 2007, respectivamente, tiveram a maioria dos seus servidores oriundos do IBAMA ou MMA. Dessa forma, o SFB (78,6%) foi a instituição federal com maior indicação de maior número de servidores que trabalhavam anteriormente para outras instituições públicas.

Ao olhar específico sobre a transferência dos servidores entre instituições federais, ressalta-se que existe a possibilidade de transferência voluntária, em determinadas épocas. Isso é possível porque os servidores públicos das três instituições estão sob a tutela do mesmo

órgão, o Ministério do Meio Ambiente - MMA. Por exemplo, a nomenclatura do cargo oficial base dos servidores das instituições federais é o *Analista Ambiental*.

Muitos servidores mudaram de uma instituição para outra, por motivos como: a missão da instituição ser mais próxima às suas crenças, ou por afinidade (ou não) com gestores apontados para os cargos de direção ou chefia. Isso gera uma tendência de a instituição ter um pensamento e crença mais “coesa” entre os servidores. Inclusive, por estes mesmos motivo, alguns servidores passem algum tempo fora do serviço público, e depois volte. Aspectos relacionados à cultura da instituição não foram objeto deste estudo, mas é um tema importante de consideração, sendo recomendado para pesquisas futuras. Este fato dentre outros podem estar associados à rotatividade (*turn over*) dos servidores nas instituições de gestão florestal.

#### 4.3.2.4. Número de anos como servidor público

Os resultados revelam que a maioria dos servidores está a quatro anos ou menos trabalhando como servidor público (Tabela 36).

**Tabela 36.** Número de anos como servidor público.

Instituição	Número de anos como funcionário público					n	NR
	4 ou menos	5 a 9	10 a 19	20 a 29	30 ou mais		
IBAMA	30,9%	26,6%	7,4%	21,3%	13,8%	94	1
ICMBio	44,0%	27,4%	4,8%	19,0%	4,8%	84	0
SFB	37,9%	27,6%	17,2%	10,3%	6,9%	28	1
<b>Federal</b>	<b>37,2%</b>	<b>27,1%</b>	<b>7,7%</b>	<b>18,8%</b>	<b>9,2%</b>	<b>207</b>	<b>2</b>
AC - IMAC	55,0%	30,0%	10,0%	5,0%	0,0%	20	1
AC - SEF	76,5%	17,6%	5,9%	0,0%	0,0%	17	1
AM - IPAAM	90,0%	10,0%	0,0%	0,0%	0,0%	18	2
MT - SEMA	52,8%	13,9%	27,8%	5,6%	0,0%	36	0
PA - IDEFLO	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	14	2
PA - SEMA	80,0%	10,0%	5,0%	0,0%	5,0%	20	0
RO - SEDAM	60,0%	20,0%	0,0%	20,0%	0,0%	10	0
<b>Estadual</b>	<b>70,8%</b>	<b>14,6%</b>	<b>10,2%</b>	<b>3,6%</b>	<b>0,7%</b>	<b>137</b>	<b>4</b>
<b>Total</b>	<b>50,6%</b>	<b>22,1%</b>	<b>8,7%</b>	<b>12,8%</b>	<b>5,8%</b>	<b>344</b>	<b>6</b>

Nota: n = número de respostas; NR = não-resposta.

Na média geral, 50,6% da população se enquadra nesta categoria de tempo. Mas em específico, os servidores dos órgãos estaduais têm maior concentração (70,8%) nesta categoria de tempo (4 anos ou menos anos), comparado às instituições federais (37,2%) nessa categoria em média.

Por exemplo, nas instituições estaduais IDEFLOR, IPAAM e SEMA-PA os servidores com 4 ou menos anos de casa representam 100%, 90% e 80% da população, respectivamente.

Enquanto as instituições federais observam-se uma melhor distribuição de servidores com maior tempo de casa, nas categorias de 5 a 9, 10 a 19, 20 a 29, e 30 ou mais anos.

O tempo de serviço público está associado à diversos aspectos, como o aperfeiçoamento das capacidades para desenvolvimento dos serviços públicos, e da interpretação sobre as necessidades de evolução institucional e regulamentar. Com isso, a perda ou rotatividade de servidores, de maneira geral representa a descontinuidade de serviços, associado à perda de recursos públicos no treinamento de pessoal, bem como a perda de capital social da instituição. Menos comumente discutida, ocorre também a perda de “memórias” das instituições, especialmente porque essas não possuem os mecanismos apropriados para registrar as informações de projetos, das políticas, dentre outros.

Diversos fatores estão associados à rotatividade de servidores, como a carreira definida de maneira fraca, os baixos salários, a falta de estabilidade com os contratos temporários e falta de concursos, a falta de estrutura nas instituições, dentre outros. Estes fatores serão discutidos em seção a subsequente, sobre a descentralização da gestão florestal

#### *4.3.2.5. Cargo ocupado na instituição*

Os dados revelam que o principal cargo ocupado nas instituições de gestão florestal é o de analista ambiental e operações, com o total médio de 65% de todas as instituições (Tabela 37). Tendo este cargo uma ocupação média maior nos estados (71%) em relação às instituições federais (61%) em média.

Para as instituições federais:

- o SFB, observada a função institucional de órgão gestor das concessões florestais, a maioria dos servidores exerce função de gerente ou coordenação técnica neste órgão.
- O ICMBio possui uma maior quantidade de chefes e diretores, uma vez que a estrutura da instituição é focada na gestão de Unidades de Conservação.

Neste contexto, é observado que o número de servidores alocados em uma determinada posição depende de fatores como: (1) a estrutura organizacional / fluxograma, (2) os serviços prestados, e (3) o tamanho da instituição.

De maneira geral, espera-se que as instituições com missão de desenvolvimento florestal tenham mais tarefas gerenciais (requerendo gerentes e coordenadores), enquanto as

instituições de conservação são propensas a processos (exigindo analistas operacionais). Esta é a razão pela qual os resultados mostram que as instituições de desenvolvimento florestal, (como SFB, SEF-AC e IDEFLOR-PA) tendem a ter menos servidores na função de analista e de operacionais em comparação com as instituições de proteção ambiental.

**Tabela 37.** Cargo ocupado na instituição.

Instituição	Cargo ocupado					n	NR
	Chefe / Diretor	Gerente/ Coordenador	Analista / Operações	Consultor	Outros		
IBAMA	5,3%	9,5%	83,2%	0,0%	2,1%	95	1
ICMBio	42,9%	11,9%	45,2%	0,0%	0,0%	84	0
SFB	24,1%	41,4%	34,5%	0,0%	0,0%	29	0
<b>Federal</b>	<b>23,1%</b>	<b>14,9%</b>	<b>61,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>1,0%</b>	<b>208</b>	<b>1</b>
AC - IMAC	5,0%	15,0%	80,0%	0,0%	0,0%	20	1
AC - SEF	5,9%	29,4%	52,9%	11,8%	0,0%	17	1
AM - IPAAM	5,0%	15,0%	75,0%	5,0%	0,0%	20	0
MT - SEMA	11,1%	16,7%	72,2%	0,0%	0,0%	36	0
PA - IDEFLO	13,3%	13,3%	53,3%	0,0%	20,0%	15	1
PA - SEMA	5,0%	10,0%	80,0%	5,0%	0,0%	20	0
RO - SEDAM	0,0%	20,0%	80,0%	0,0%	0,0%	10	0
<b>Estadual</b>	<b>7,2%</b>	<b>16,7%</b>	<b>71,0%</b>	<b>2,9%</b>	<b>2,2%</b>	<b>138</b>	<b>3</b>
<b>Total</b>	<b>16,8%</b>	<b>15,6%</b>	<b>65,0%</b>	<b>1,2%</b>	<b>1,4%</b>	<b>346</b>	<b>4</b>

Nota: n = número de respostas; NR = não-resposta. Opções citadas como outras: Advogado (2 servidores), promotor público (1 servidor) e licenciado para estudos (1 servidor).

#### 4.3.2.6. Tipo de trabalho desenvolvido pelo servidor

Foi levantado juntos aos servidores qual tipo de trabalho o servidor desenvolve, e qual requer mais tempo (primeiro e segundo lugar). As opções recategorizadas para esta análise foram: (1) operações de campo / fiscalização / monitoramento, (2) administrativo e de planejamento, e (3) pesquisa, extensão e educação. Os resultados indicam diferentes demandas ou prioridades nos tipos de serviços desenvolvidos para diferentes instituições (Figura 14).

Foram relatadas como os principais tipos de serviços desenvolvidos e demandas nas instituições são:

- Operações de campo - IBAMA, IMAC-AC, IPAAM-AM, SEMA-PA, SEDAM-RO.
- Administrativo e planejamento - ICMBio, SFB, SEF-AC, SEMA-MT, IDEFLOR-PA.

Em todos os casos, o *principal tipo de trabalho* desenvolvido teve mais de 72% de citações, exceto para o IDEFLOR que teve 63% das citações. Observa-se que o principal tipo de

trabalho desenvolvido com pelo SFB, SEF-AC e IDEFLOR-PA, instituições com perfil predominante de *desenvolvimento florestal*, é o *administrativo e planejamento*.

Enquanto a maioria das instituições com o perfil de *proteção ambiental*, tem como atividade predominante as *operações de campo*, exceto o ICMBio e a SEMA-MT.

Para todas as instituições, o trabalho de *pesquisa, extensão e educação* foi consideravelmente o menos citado (comparado às outras opções). Para o SEDAM-RO, esse tipo de trabalho não foi citado pelos servidores, sendo que o ICMBio (25%), o SFB (24%), o IDEFLOR-PA (19%), a SEF-AC (17%) e a SEMA-MT (11%), tiveram maior citação. As instituições que tiveram maior índice da citação do trabalho de *pesquisa, extensão e educação* também são as que desenvolvem mais o trabalho *administrativo e de planejamento*.

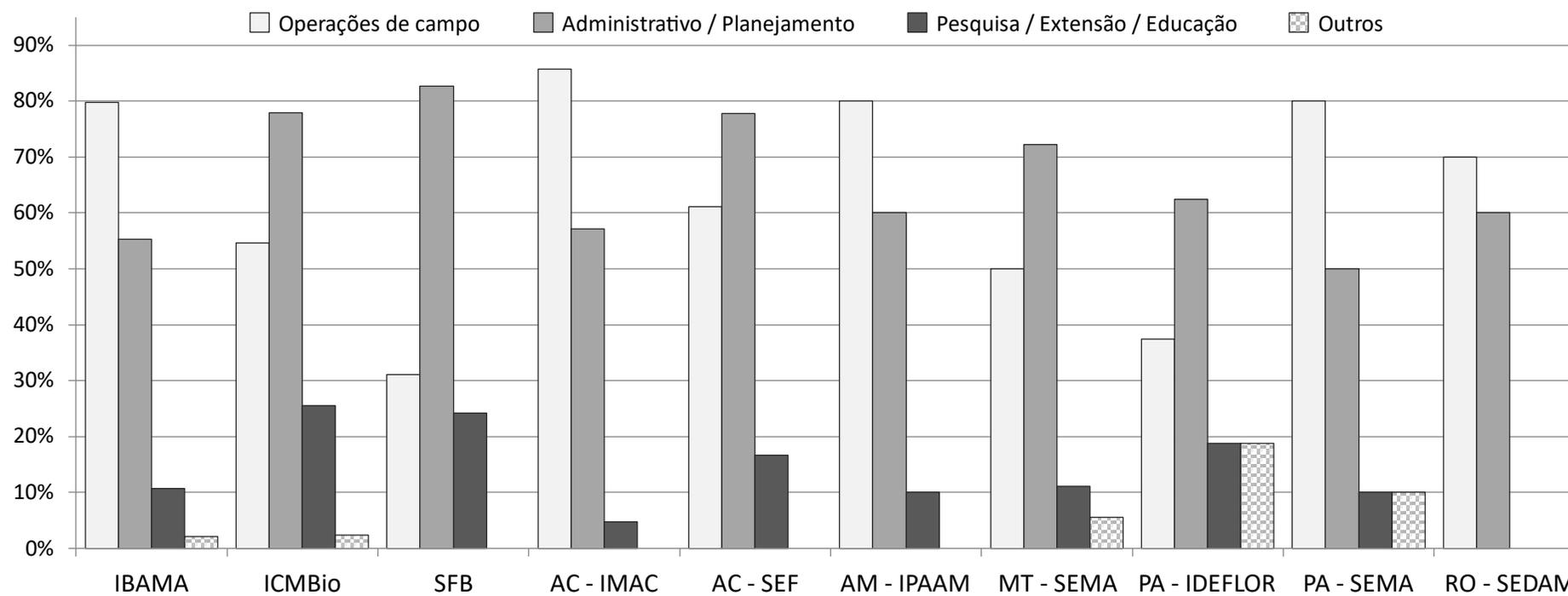
Outros tipos de trabalho citados, foram: assessoria, jurídico, geoprocessamento e contratos, o que não permite uma seleção precisa do tipo de serviço desenvolvido.

Os resultados não foram alterados ao considerar as opções: a) principal tipo de trabalho, e b) o principal e o segundo, apenas são alterados os percentuais.

Pesquisas futuras podem analisar a evolução ou mudança nos tipos de trabalho desenvolvidos, a partir de fatores como: a (re)orientação da missão das instituições, a contratação de novos servidores (quantidade e profissões), os investimentos, a priorização de políticas, o crescimento do país, entre muitos tópicos que estão atualmente em debate. Diferentes razões sobre a prioridade de podem ser desenvolvidas como:

- as instituições que têm menos servidores tendem a ficar mais absorvidas com o trabalho burocrático (administrativo e planejamento), em comparação com as instituições que têm mais servidores. Esta declaração aplica-se a todos os tipos de instituições (desenvolvimento e proteção).
- Existe demanda reprimida para desenvolver outros tipos de serviço, e as soluções para remediar a situação.
- Como o governo, a liderança e o planejamento afetam a prioridade do trabalho desenvolvido.
- Outros casos.

**Figura 14.** Tipo de trabalho desenvolvido pelo servidor.



Nota: As barras consideram a 1ª + 2ª atividade mais desenvolvida pelos servidores da instituição florestal.

#### 4.3.2.7. Tipo de contrato que os servidores são contratados

Os resultados indicam que nas instituições há variação no principal instrumento de contrato dos servidores (Tabela 38).

**Tabela 38.** Tipo de contrato que os servidores são contratados.

Instituição	Tipo de contrato				n	NR
	Carreira	Comissão	Contrato	Outros		
IBAMA	94%	0%	5%	0%	95	1
ICMBio	94%	2%	2%	1%	84	0
SFB	55%	34%	7%	3%	29	0
<b>Federal</b>	<b>89%</b>	<b>6%</b>	<b>4%</b>	<b>1%</b>	<b>207</b>	<b>1</b>
AC - IMAC	26%	11%	63%	0%	19	2
AC - SEF	44%	17%	39%	0%	18	0
AM - IPAAM	70%	15%	10%	5%	20	0
MT - SEMA	72%	6%	22%	0%	36	0
PA - IDEFLO	33%	27%	40%	0%	15	1
PA - SEMA	60%	5%	35%	0%	20	0
RO - SEDAM	20%	80%	0%	0%	10	0
<b>Estadual</b>	<b>52%</b>	<b>17%</b>	<b>30%</b>	<b>1%</b>	<b>138</b>	<b>3</b>
<b>Total</b>	<b>74%</b>	<b>10%</b>	<b>15%</b>	<b>1%</b>	<b>345</b>	<b>4</b>

Nota: n = número de respostas; NR = não-resposta. No caso do servidor de carreira com cargo de comissão = categorizado como carreira.

As instituições federais IBAMA e ICMBio obtiveram uma classificação mais alta em termos de servidores que são servidores de carreira: 95% e 94%, respectivamente. Como essa taxa é alta, há baixa porcentagem de nomeados por comissão e contratos baseados em serviços. Os servidores do SFB reportaram que 55% são de carreira e 34% como nomeados por comissão.

No passado as instituições federais tiveram parte dos servidores contratados por via de contratos, em especial por via de projetos de cooperação internacional, especialmente com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD<sup>63</sup> e Organização Internacional de Madeira Tropical ITTO<sup>64</sup>, ou por via de empréstimos de organismos internacionais. Dadas as críticas e as pressões dos promotores públicos e as restrições impostas pelo Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), o IBAMA começou a

<sup>63</sup> Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP)

<sup>64</sup> Organização Internacional de Madeira Tropical (ITTO)

reivindicar e o Congresso Nacional passou a disponibilizar orçamento do governo federal para o desenvolvimento da gestão ambiental. Foi quando o IBAMA e MMA passaram a abrir processos de seleção por via de concurso público para a contratação de servidores de carreira.

O processo seletivo do IBAMA é muito criticado pelo público especializado e até por servidores do próprio órgão. A carreira é chamada de *analista ambiental*. O número de vagas abertas é baseado em orçamento, e não por uma necessidade específica institucional (planejamento). O concurso é generalista e qualquer profissional com formação universitária pode participar. Os exames consideram predominantemente o conhecimento geral sobre ciências ambientais. Por este motivo, muitas vezes o IBAMA não é capaz de contratar o quantitativo de servidores com as formações que precisa para alocar em todos os cargos necessários.

Este é um dos motivos pelo qual também há alta rotatividade ou *turn over* nas funções, uma vez que muitos concursados tendem a fazer outros concursos com melhor remuneração em outras instituições. Este caso é prejudicial para as instituições, uma vez que os analistas passam por longos períodos de treinamento com recursos públicos, e ao sair muitas vezes a instituição não consegue repor os servidores com a formação necessária para desenvolver a função do cargo, mesmo quando a instituição abre novo concurso para contratação.

Especificamente para os estados, as instituições

- SEMA-MT, IPAAM e SEMA-PA também possuem mais de 60% de seu corpo composto por servidores de carreira (concurados).
- SEDAM-RO (80%), IMAC (74%), IDEFLOR-PA (67%) e SEF-AC (56%) têm na sua força de trabalho contratando servidores por outros instrumentos.

Os tipos de contrato em que a instituição usa pode ter várias implicações na implementação da política florestal. Aqui serão mencionadas algumas das principais implicações citadas por CLARKE e MCCOOL (1996):

- Instituições com servidores de carreira:
  - em que têm uma carreira forte tendem a desenvolver mais espírito de equipe (*sprit de corps*).
  - Maior propensão ao desenvolvimento de lideranças e ao exercício de funções de chefia.
  - Menor vulnerabilidade às mudanças de governo e às questões políticas.
  - Mais incentivos para os servidores se comprometerem e permanecerem na instituição.

- De maneira oposta, a nomeação política e os contratos temporários tendem a enfraquecer a continuidade dos programas florestas, pois:
  - Os servidores tendem a não expor opiniões pessoais por não serem demitidos.
  - Tendência a priorizar a agenda do governador.
  - Pode favorecer determinados grupos de interesse.

Por fim, a agenda e política florestal são ações de longo prazo, devendo estas ter estabilidade e continuidade sobretudo. Por este motivo é importante que as instituições estejam adequadas quanto ao quadro de servidores com formação, tamanho, tipologias de contrato, remuneração (dentre outras estruturas) adequados para exercício das funções da instituição.

#### 4.3.2.8. Idade dos servidores

Os resultados indicam que há variação de idade, especialmente comparando as instituições federais e com as estaduais. As instituições federais têm servidores com maior categoria de idade. Para fins de análise, na Tabela 39, a mediana das idades citadas é apresentada sublinhada e a classe de idade mais citada está em cinza.

**Tabela 39.** Idade dos servidores.

Instituição	Idade (em anos)						n	NR
	menos de 25	25 a 29	30 a 39	40 a 49	50 a 59	60 ou mais		
IBAMA	0%	19%	<u>31%</u>	11%	32%	7%	94	1
ICMBio	1%	29%	<u>31%</u>	19%	19%	1%	84	0
SFB	3%	14%	<u>31%</u>	<u>34%</u>	10%	7%	29	0
<b>Federal</b>	<b>1%</b>	<b>22%</b>	<b>31%</b>	<b>17%</b>	<b>24%</b>	<b>5%</b>	<b>207</b>	<b>1</b>
AC - IMAC	0%	<u>60%</u>	30%	5%	5%	0%	20	1
AC - SEF	6%	<u>53%</u>	29%	6%	6%	0%	17	1
AM - IPAAM	10%	30%	<u>20%</u>	15%	25%	0%	20	0
MT - SEMA	0%	31%	<u>26%</u>	<u>37%</u>	6%	0%	35	1
PA - IDEFLO	13%	<u>60%</u>	20%	7%	0%	0%	15	1
PA - SEMA	5%	<u>65%</u>	20%	5%	5%	0%	20	0
RO - SEDAM	10%	20%	10%	<u>40%</u>	20%	0%	10	0
<b>Estadual</b>	<b>5%</b>	<b>45%</b>	<b>23%</b>	<b>18%</b>	<b>9%</b>	<b>0%</b>	<b>137</b>	<b>4</b>
<b>Total</b>	<b>3%</b>	<b>31%</b>	<b>28%</b>	<b>17%</b>	<b>18%</b>	<b>3%</b>	<b>344</b>	<b>5</b>

Nota: n = número de respostas; NR = não-resposta. Em cinza = maior % de citação. Sublinhado = mediana.

De maneira geral, as instituições federais possuem um corpo os servidores com idade maior comparada às instituições estaduais. Bem como, as instituições federais apresentam mais servidores com classe de idade de 50 anos ou mais. Outro caso interessante, é que

apenas as instituições federais têm servidores com 60 anos ou mais. No IBAMA, a maioria da força de trabalho (32%) tem entre 50 e 59, no SBF (34%) tem entre 40 e 49 anos, e no ICMBio (31%) entre 30 e 39 anos.

Em média, nas instituições federais a principal categoria de idade dos servidores está entre 30 e 39 anos correspondendo a 31% da força de trabalho, enquanto nas instituições estaduais 45% da força de trabalho está na categoria de 25 a 29 anos. A concentração na faixa etária de 25 a 29 anos é ainda maior nas seguintes instituições estaduais: SEMA-PA com 65%, no IMAC e Ideflor com 60% ambas, e a SEF-AC com 53%. Ou seja, um corpo bem jovem vem assumido a missão da gestão florestal nos estados.

A exceção nos governos estaduais estão a SEDAM-RO e a SEMA-MT, em que a maioria dos servidores está na faixa entre 40 e 49 anos, com 40% e 37% da força de trabalho, respectivamente. Entre as instituições estaduais, as que tem força de trabalho estão o IPAAM e a SEMA-RO, com 25% e 20% respectivamente.

No lado oposto, com servidores mais jovens, representados por indivíduos com idade inferior a 25 anos está o IDEFLOR-PA com 13%, seguido do IPAAM e a SEDAM-RO com 10% da mão de obra.

#### 4.3.2.9. Idade dos servidores vs. tipo de contrato

A tabulação cruzada dos dados (idade versus tipo de contrato) revela que, para as instituições com contingente de servidores inferior a 50% de carreira (AC-IMAC, CA-SEF, PA-IDEFLOR, RO-SEDAM), elas têm maior taxa de servidores dentro da faixa etária com 29 anos ou menos (Tabela 40).

**Tabela 40.** Idade entre tabelas versus tipo de contrato.

Idade	Instituição / Tipo de contrato									
	AC - IMAC		AC - SEF		PA - IDEFLO		RO - SEDAM		Outras	
	carreira	outro	carreira	outro	carreira	outro	carreira	outro	carreira	outro
até 29	6%	69%	24%	35%	33%	40%	0%	30%	22%	6%
30 < 40	13%	0%	18%	12%	0%	20%	0%	10%	24%	5%
40 < 50	6%	0%	0%	6%	0%	7%	20%	20%	15%	4%
50 ou mais	6%	0%	6%	0%	0%	0%	0%	20%	21%	2%

Nota: Em cinza = maior % de citação.

Entretanto, ao comparar esses resultados com as instituições que possuem maior número de servidores na carreira, essa tendência não pode ser observada, havendo uma distribuição mais uniforme dentro das faixas etárias. Esse resultado indica que os mais jovens estão dispostos a aceitar mais posições temporárias, enquanto os mais velhos buscam

oportunidades mais estáveis e permanentes. No âmbito do serviço público, ter servidores em classes de idades maiores é desejável, uma vez que eles retêm experiência e conhecimento dentro da instituição por um período mais longo. Adiciona-se que leva tempo e investimentos para que os profissionais desenvolvam uma boa capacidade para desenvolver suas funções.

#### 4.4. Posicionamento da instituição sobre a política florestal, ambiental e agropecuária

A pesquisa iniciou buscando entender como os servidores públicos percebem as políticas públicas florestal, ambiental e agropecuária. Foi questionado como a) os servidores vêm a implementação dessas políticas no dia de hoje? e c) na opinião dele, como esta deveria ser? Em relação à três posicionamentos, ou seja, se a política deve ser a) subordinada, b) cooperativa, ou c) ser tratada “a parte”, ou de maneira independente. Assim, foram avaliadas a diferenciação dos entendimentos, bem como comparada as interpretações das diferentes tipologias de instituições para com as políticas relacionadas à estes três temas.

##### 4.1.1. Posicionamento da política florestal estadual vs. a política florestal federal

Os resultados, sobre a percepção das instituições para com o tratamento da política florestal estadual em relação à política florestal federal são apresentados na Tabela 41.

**Tabela 41.** Percepção sobre a política florestal estadual vs. a política florestal federal - atual e futuro.

Estado	Insti-tuição	Política Florestal Estadual vs. Política Federal						Q1. Como é		Q2. Deveria ser			
		Q1. COMO É			Q2. DEVERIA SER			n	Teste G <sup>2</sup>		n	Teste G <sup>2</sup>	
		Subordinada	Cooperativa	A Parte	Subordinada	Cooperativa	A Parte		E<5	p-valor		E<5	p-valor
AC	Estadual	46%	51%	3%	38%	<b>62%</b>	0%	37	-	-	34	-	-
	IBAMA	20%	72%	8%	<b>45%</b>	55%	0%	25	33%	0,1384	53	-	0,5156
	ICMBio	32%	68%	0%	<b>48%</b>	50%	2%	22	33%	0,3947	42	33%	0,5535
	SFB	20%	73%	7%	<b>36%</b>	60%	4%	15	33%	0,1858	25	33%	0,7611
AM	Estado	11%	83%	6%	44%	50%	6%	18	-	-	16	-	-
	IBAMA	19%	76%	5%	46%	54%	0%	37	50%	0,8629	57	33%	0,2874
	ICMBio	20%	73%	7%	<b>51%</b>	47%	2%	30	50%	0,7573	45	33%	0,9099
	SFB	21%	57%	21%	36%	60%	4%	14	67%	0,2773	25	33%	0,8730
MT	Estado	43%	43%	13%	45%	40%	15%	23	-	-	20	-	-
	IBAMA	17%	37%	46%	47%	49%	4%	35	-	<u>0,0131</u>	57	33%	0,4103
	ICMBio	10%	20%	70%	<b>51%</b>	46%	2%	20	-	<u>0,0003</u>	41	33%	0,3378
	SFB	19%	19%	63%	38%	58%	4%	16	-	<u>0,0048</u>	24	33%	0,3222
PA	Estado	17%	78%	4%	43%	52%	4%	23	-	-	23	-	-
	IBAMA	17%	52%	31%	49%	48%	3%	48	-	<u>0,0165</u>	63	33%	0,9142
	ICMBio	14%	57%	30%	<b>48%</b>	48%	4%	37	33%	<u>0,0489</u>	50	33%	0,9093
	SFB	29%	53%	18%	38%	58%	4%	17	50%	0,2323	24	33%	0,8808
RO	Estado	60%	30%	10%	67%	33%	0%	10	-	-	9	-	-
	IBAMA	19%	34%	47%	49%	51%	0%	32	50%	<u>0,0460</u>	55	50%	0,4764
	ICMBio	12%	54%	35%	<b>49%</b>	47%	4%	26	50%	<u>0,0254</u>	49	67%	0,5537
	SFB	18%	29%	53%	42%	58%	0%	17	50%	<u>0,0474</u>	24	50%	0,2587
TOTAL (média)	Estado	<b>36%</b>	<b>57%</b>	<b>7%</b>	<b>47%</b>	<b>47%</b>	<b>5%</b>	-	-	-	-	-	-
	IBAMA	18%	<b>54%</b>	<b>27%</b>	<b>47%</b>	<b>51%</b>	<b>1%</b>	-	-	-	-	-	-
	ICMBio	17%	<b>54%</b>	<b>28%</b>	<b>49%</b>	<b>48%</b>	<b>3%</b>	-	-	-	-	-	-
	SFB	21%	<b>46%</b>	<b>32%</b>	<b>38%</b>	<b>59%</b>	<b>3%</b>	-	-	-	-	-	-

Nota: G<sup>2</sup> de Verossimilhança. (E<5)>20% = prob.exata, <20% = prob.assintótica. Margem erro = 5%, nível confiança = 95%. Em cinza = maior % de citação.

A análise considera a soma das opiniões das instituições estaduais dentro do mesmo estado. É possível observar a *dicotomia* de opiniões sobre a matéria entre as instituições estaduais para com as instituições do governo federal.

De maneira geral, as instituições vêm que *hoje*, a política florestal dos estados atua de maneira *cooperativa* com a política florestal federal, e em alguns casos atua de maneira “*a parte*”. E, *no futuro*, os servidores entendem que esta *deveria* ou continuar a atuar de maneira *cooperativa* ou mudar para ser *subordinada* à política floresta federal. Em específico obteve-se:

- Estado do Acre

- As instituições do Estado (SEF-AC e IMAC) tiveram a percepção que a política florestal estadual atua de maneira *cooperativa* (51%) mas está muito próxima de uma atuação *subordinada* (46%) à política federal. No entanto, os servidores entendem que deveria ampliar e atuar mais para a maneira *cooperativa* (62%).
- As instituições federais percebem que a política florestal estadual do AC atua de maneira *cooperativa* (IBAMA = 72%, ICMBio = 68%, SFB = 73%). Embora a maioria dos servidores entendam que o modo de atuação *cooperativa* deva continuar (IBAMA = 55%, ICMBio = 50%, SFB = 60%), parte manifesta quanto da redução deste modo para ampliar a atuação de maneira subordinada.
- O teste de  $G^2$  ( $<0,05$ ) indica que não há diferença estatística significativa sobre a percepção do posicionamento desta instituição para com a) os servidores estaduais e federais, e b) nem da própria para com o seu modo de atuação futuro.

- Estado do Amazonas

- A instituição do Estado (IPAAM) percebem que a política florestal estadual atua de maneira *cooperativa* (83%) à política federal. No entanto, os servidores entendem que o modo de atuar *cooperativo* deve reduzir (50%) ficando a opinião dividida em os outros modos de atuação: *subordinado* (44%) e *a parte* (6%).
- As instituições federais percebem que a política florestal estadual do AM atua de maneira *cooperativa* (IBAMA = 76%, ICMBio = 73%, SFB = 57%). Embora a maioria dos servidores do IBAMA (54%) e SFB (60%) entendam que o modo de atuação *cooperativa* deva continuar, parte manifesta quanto da

redução deste modo para ampliar a atuação de maneira *subordinada*. Já o ICMBio (51%) tem a opinião que a política estadual deva mudar para *subordinada*.

- O teste de  $G^2$  ( $<0,05$ ) indica que não há diferença estatística significativa sobre a percepção do posicionamento desta instituição para com a) os servidores estaduais e federais, e b) nem da própria para com o seu modo de atuação futuro.

- Estado do Mato Grosso

- A instituição do Estado (SEMA-AM) teve a percepção dividida sobre a política florestal estadual, pois 43% dos servidores percebem que esta atua de maneira *cooperativa* à política federal e outros 43% percebem que esta atua de maneira *subordinada*. No entanto, os servidores entendem que o modo de atuar *cooperativo* deve reduzir (40%) ficando e aplicando a atuação para o modo *subordinado* (45%). 15% dos servidores estaduais entendem que esta deveria atuar de maneira *a parte*.
- As instituições federais percebem que a política florestal estadual do MT atua de maneira *a parte* (IBAMA = 46%, ICMBio = 70%, SFB = 63%). A maioria dos servidores do IBAMA (49%) e SFB (58%) entenda que o modo de atuação deva mudar para *cooperativa*. Já o ICMBio (51%) tem a opinião que a política estadual deva mudar para *subordinada*.
- O teste de  $G^2$  ( $<0,05$ ) indica a diferença na percepção da instituição para com servidores estaduais e federais, sobre o modo de atuação *atual*. Sobre o modo de atuação futura, não há diferença estatística significativa.

- Estado do Pará

- As instituições do Estado (SEMA-PA e IDEFLOR) tiveram a percepção que a política florestal estadual atua de maneira *cooperativa* (78%) à política federal. No entanto, os servidores entendem que o modo de atuação *cooperativo* deva ser reduzido (52%).
- As instituições federais percebem que a política florestal estadual do PA atua de maneira *cooperativa* (IBAMA = 52%, ICMBio = 57%, SFB = 53%). O IBAMA (48%) e ICMBio (48%) manifestam quanto da redução do modo *cooperativo* para ampliar a atuação de maneira *subordinada*. (49% e 48%

respectivamente), ficando a opinião dividida entre os modos. Já o SFB entende que o modo de atuação *cooperativo* deve ser ampliado (58%),

- O teste de  $G^2$  ( $<0,05$ ) indica a diferença na percepção da instituição para com os servidores estaduais e federais, sobre o modo de atuação *atual*. Sobre o modo de atuação futura, não há diferença estatística significativa.
- Estado de Rondônia
  - A instituição do Estado (SEDAM-RO) teve a percepção que a política florestal estadual atua de maneira *subordinada* (60%) à política federal. E, os servidores entendem que o modo de atuação *subordinado* deva ser ampliado (67%).
  - As instituições federais divergem na percepção que a política florestal estadual de RO atua. O ICMBio (54%) percebe que esta atua de maneira *cooperativa*, enquanto o IBAMA (47%) e SFB (53%) percebem esta como *a parte*. Sobre o futuro, o IBAMA e SFB indicam a atuação *cooperativa* (51% e 58% respectivamente). Já o ICMBio entende que o modo de atuação deve ser *subordinado* (49%).
  - O teste de  $G^2$  ( $<0,05$ ) indica a diferença na percepção da instituição para com os servidores estaduais e federais, sobre o modo de atuação *atual*. Sobre o modo de atuação futura, não há diferença estatística significativa.

Em síntese, as recomendações futuras para todas as instituições estaduais para com a política florestal federal:

- Os estados se dividem na opinião entre o modo *cooperativo* (47%) e *subordinado* (47%). Estando o AC (62%), AM (50%), e PA (52%) no modo *cooperativo*, e o MT (45%) e RO (67%) no modo *subordinado*.
- O ICMBio se manifestou com a tendência ao modo *subordinado* de atuação.
- O IBAMA e SFB se manifestaram com a tendência ao modo *cooperativo* de atuação dos estados perante a política florestal federal. No entanto, o SFB se manifesta com preferência maior (59%).

#### 4.1.2. Tratamento do manejo florestal versus a política ambiental

Os resultados sobre a percepção das instituições para com o tratamento do manejo florestal em relação a política ambiental<sup>65</sup> são apresentados na Tabela 42. Observa-se que, de maneira geral na época da pesquisa havia uma predominância da interpretação para com o tratamento de *subordinação*, e que este tratamento deveria ser mantido e ampliado.

**Tabela 42.** Percepção sobre o manejo florestal versus a política ambiental - atual e futuro.

Instituição	Teste G <sup>2</sup>	Questão	Manejo Florestal X Política Ambiental						n	
			Subordinada		Intercessões		A parte			
			taxa	variação	taxa	variação	taxa	variação		
IBAMA	p	0.2217	Q3 - como é hoje	52%	14%	<b>43%</b>	25%	5%	-39%	75
	E<5	33%	Q4 - deveria ser	66%		30%		4%		77
ICMBio	p	<u>0.0112</u>	Q3 - como é hoje	49%	23%	<b>47%</b>	-20%	3%	-3%	59
	E<5	33%	Q4 - deveria ser	73%		27%		0%		62
SFB	p	0.7381	Q3 - como é hoje	70%	9%	26%	-4%	4%	-4%	23
	E<5	33%	Q4 - deveria ser	78%		22%		0%		23
AC - IMAC	p	0.7337	Q3 - como é hoje	67%	10%	29%	-5%	5%	-5%	21
	E<5	33%	Q4 - deveria ser	76%		24%		0%		21
AC - SEF	p	0.3221	Q3 - como é hoje	59%	16%	<b>41%</b>	-16%	0%	0%	17
	E<5	-	Q4 - deveria ser	75%		25%		0%		16
AM - IPAAM	p	0.0599	Q3 - como é hoje	56%	33%	<b>44%</b>	-33%	0%	0%	18
	E<5	25%	Q4 - deveria ser	88%		12%		0%		17
MT - SEMA	p	0.7391	Q3 - como é hoje	59%	13%	<b>36%</b>	-14%	5%	1%	22
	E<5	33%	Q4 - deveria ser	72%		22%		6%		18
PA - IDEFLOR	p	0.7152	Q3 - como é hoje	<b>43%</b>	17%	50%	-17%	7%	0%	14
	E<5	33%	Q4 - deveria ser	60%		33%		7%		15
PA - SEMA	p	0.2059	Q3 - como é hoje	75%	25%	25%	-25%	0%	0%	8
	E<5	50%	Q4 - deveria ser	100%		0%		0%		9
RO - SEDAM	p	1,000	Q3 - como é hoje	89%	-11%	11%	11%	0%	0%	9
	E<5	50%	Q4 - deveria ser	78%		22%		0%		9

Nota: G<sup>2</sup> de Verossimilhança. (E<5)>20% = prob.exata, <20% = prob.assintótica. Margem erro = 5%, nível confiança = 95%. Em cinza = maior % de citação.

Em específico obteve-se:

- IBAMA – a maioria dos servidores percebe que na época da pesquisa o manejo florestal tinha *subordinação* à política ambiental (52%) e que este modo de atuação deveria continuar assim e ser ampliado (66%). Observa-se que muitos servidores percebem que o manejo tinha o tratamento de *intercessão* (43%), o que leva a entender que há diferentes percepções internas sobre o tema. O teste G<sup>2</sup> indica que

<sup>65</sup> Nos estados = política estadual, Instituições federais = política federal.

*não há* variação significativa na interpretação sobre o tratamento atual e como deveria ser.

- ICMBio – a maioria dos servidores percebe que na época da pesquisa o manejo florestal *subordinado* à política ambiental (49%) e que este modo de atuação deveria continuar assim e ser ampliado (73%). Observa-se que muitos servidores percebem que o manejo tinha o tratamento de *intercessão* (47%), o que leva a entender que há diferentes percepções internas sobre o tema. O teste  $G^2$  indica que *sim há* variação significativa na interpretação sobre o tratamento atual e de como deveria ser.
- SFB – a maioria dos servidores percebe que na época da pesquisa o manejo florestal tinha bastante *subordinação* à política ambiental (70%) e que este modo de atuação deveria continuar assim e ser ampliado (78%). O teste  $G^2$  indica que *não há* variação significativa na interpretação sobre o tratamento atual e como deveria ser.
- IMAC – a maioria dos servidores percebe que na época da pesquisa o manejo florestal tinha bastante *subordinação* à política ambiental (67%) e que este modo de atuação deveria continuar assim e ser ampliado (76%). O teste  $G^2$  indica que *não há* variação significativa na interpretação sobre o tratamento atual e como deveria ser.
- SEF-AC – A maioria dos servidores percebe que na época da pesquisa o manejo florestal é *subordinada* à política ambiental (59%) e que este modo de atuação deveria continuar assim e ser ampliado (75%). Observa-se que muitos servidores percebem que o manejo tinha o tratamento de *intercessão* (41%), o que leva a entender que há diferentes percepções internas sobre o tema. O teste  $G^2$  indica que *não há* variação significativa na interpretação sobre o tratamento atual e como deveria ser.
- IPAAM – a maioria dos servidores percebe que na época da pesquisa o manejo florestal tinha *subordinação* à política ambiental (56%) e que este modo de atuação deveria continuar assim e ser ampliado (88%). Observa-se que muitos servidores percebem que o manejo tinha o tratamento de *intercessão* (44%), o que leva a entender que há diferentes percepções internas sobre o tema. O teste  $G^2$  indica que *não há* variação significativa na interpretação sobre o tratamento atual e como deveria ser.

- SEMA-MT – A maioria dos servidores percebe que na época da pesquisa o manejo florestal tinha *subordinação* à política ambiental (59%) e que este modo de atuação deveria continuar assim e ser ampliado (72%). Observa-se que muitos servidores percebem que o manejo tinha o tratamento de *intercessão* (36%), o que leva a entender que há diferentes percepções internas sobre o tema. O teste  $G^2$  indica que *não há* variação significativa na interpretação sobre o tratamento atual e como deveria ser.
- IDEFLOR-PA – A maioria dos servidores percebe que na época da pesquisa o tratamento do manejo florestal é de *intercessão* com à política ambiental (50%) e que este modo de atuação deveria ser o de *subordinação* (60%). Observa-se que muitos servidores percebem que o manejo já tinha tratamento de *subordinação* (43%), o que leva a entender que há diferentes percepções internas sobre o tema. O teste  $G^2$  indica que *não há* variação significativa na interpretação sobre o tratamento atual e como deveria ser.
- SEMA-PA – A maioria dos servidores percebe que na época da pesquisa o manejo florestal tinha bastante *subordinação* à política ambiental (75%) e que este modo de atuação deveria continuar assim e ser ampliado (100%). O teste  $G^2$  indica que *não há* variação significativa na interpretação sobre o tratamento atual e como deveria ser.
- SEDAM-RO – a maioria dos servidores percebe que na época da pesquisa o manejo florestal tinha bastante *subordinação* à política ambiental (89%) e que este modo de atuação deveria continuar assim e ser reduzido (78%). O teste  $G^2$  indica que *não há* variação significativa na interpretação sobre o tratamento atual e como deveria ser.

#### 4.1.3. Tratamento da política agropecuária vs. a política ambiental

Os resultados, sobre a percepção das instituições para com o tratamento a política agropecuária em relação à política ambiental<sup>66</sup> são apresentados na Tabela 43. Observa-se que, na época da pesquisa, a interpretação do tratamento varia entre *a parte* e a *subordinação*, no entanto as instituições foram unânimes ao afirmar que o tratamento predominante a ser dado deveria ser o de *subordinação*.

---

<sup>66</sup> Nos estados = política estadual, Instituições federais = política federal.

Em específico obteve-se:

- IBAMA – a maioria dos servidores percebe que na época da pesquisa a política agropecuária tinha tratamento *a parte* da política ambiental (53%). Observa-se que muitos servidores percebem o tratamento de *intercessão* (43%), o que leva a entender que há diferentes percepções internas sobre o tema. A recomendação da maioria (65%) é que a política agropecuária deveria ser tratada como *subordinada*. O teste G<sup>2</sup> indica que *sim há* variação significativa na interpretação sobre o tratamento atual e como deveria ser.
- ICMBio – a maioria dos servidores percebe que na época da pesquisa a política agropecuária tinha tratamento *a parte* da política ambiental (59%). Observa-se que muitos servidores percebem o tratamento de *intercessão* (38%), o que leva a entender que há diferentes percepções internas sobre o tema. A recomendação da maioria (59%) é que a política agropecuária deveria ser tratada como *subordinada*. O teste G<sup>2</sup> indica que *sim há* variação significativa na interpretação sobre o tratamento atual e como deveria ser.

**Tabela 43.** Percepção sobre a política agropecuária versus política ambiental - atual e futuro.

Instituição	Teste G <sup>2</sup>	Questão	Política Agropecuária X Política Ambiental						n	
			Subordinada		Intercessões		A parte			
			taxa	variação	taxa	variação	taxa	variação		
IBAMA	p	<u>≤,0001</u>	Q3 - como é hoje	4%		<b>43%</b>		53%		74
	E<5	*	Q4 - deveria ser	65%	61%	35%	-8%	0%	-53%	74
ICMBio	p	<u>≤,0001</u>	Q3 - como é hoje	3%		<b>38%</b>		59%		61
	E<5	*	Q4 - deveria ser	59%	56%	39%	1%	2%	-57%	64
SFB	p	<u>≤,0001</u>	Q3 - como é hoje	4%		52%		<b>43%</b>		23
	E<5	*	Q4 - deveria ser	63%	58%	38%	-15%	0%	-43%	24
AC - IMAC	p	<u>0,0017</u>	Q3 - como é hoje	25%		50%		<b>25%</b>		20
	E<5	33%	Q4 - deveria ser	75%	50%	25%	-25%	0%	-25%	20
AC - SEF	p	<u>≤,0001</u>	Q3 - como é hoje	0%		76%		<b>24%</b>		17
	E<5	33%	Q4 - deveria ser	88%	88%	12%	-65%	0%	-24%	17
AM - IPAAM	p	<u>≤,0001</u>	Q3 - como é hoje	13%		56%		<b>31%</b>		16
	E<5	33%	Q4 - deveria ser	88%	76%	12%	-44%	0%	-31%	17
MT - SEMA	p	<u>0,0015</u>	Q3 - como é hoje	14%		64%		<b>23%</b>		22
	E<5	33%	Q4 - deveria ser	57%	44%	43%	-21%	0%	-23%	21
PA - IDEFLOR	p	<u>0,0028</u>	Q3 - como é hoje	7%		<b>40%</b>		53%		15
	E<5	67%	Q4 - deveria ser	53%	47%	40%	0%	7%	-47%	15
PA - SEMA	p	<u>≤,0001</u>	Q3 - como é hoje	0%		63%		<b>38%</b>		8
	E<5	100%	Q4 - deveria ser	100%	100%	0%	-63%	0%	-38%	9
RO - SEDAM	p	0,1920	Q3 - como é hoje	60%		10%		<b>30%</b>		10
	E<5	67%	Q4 - deveria ser	70%	10%	30%	20%	0%	-30%	10

Nota: G<sup>2</sup> de Verossimilhança. (E<5)>20% = prob.exata, <20% = prob.assintótica. Margem erro = 5%, nível confiança = 95%. Em cinza = maior % de citação.

- SFB – a maioria dos servidores percebe que na época da pesquisa a política agropecuária tinha tratamento *intercessão* da política ambiental (52%). Observa-se que muitos servidores percebem o tratamento *a parte* (43%), o que leva a entender que há diferentes percepções internas sobre o tema. A recomendação da maioria (63%) é que a política agropecuária deveria ser tratada como *subordinada*. O teste  $G^2$  indica que *sim há* variação significativa na interpretação sobre o tratamento atual e como deveria ser.
- IMAC – a maioria dos servidores percebe que na época da pesquisa a política agropecuária tinha tratamento *intercessão* da política ambiental (50%). Observa-se que muitos servidores percebem o tratamento *a parte* (25%), o que leva a entender que há diferentes percepções internas sobre o tema. A recomendação da maioria (75%) é que a política agropecuária deveria ser tratada como *subordinada*. O teste  $G^2$  indica que *sim há* variação significativa na interpretação sobre o tratamento atual e como deveria ser.
- SEF-AC – A maioria dos servidores percebe que na época da pesquisa a política agropecuária tinha tratamento *intercessão* da política ambiental (76%). Observa-se que muitos servidores percebem o tratamento *a parte* (24%), o que leva a entender que há diferentes percepções internas sobre o tema. A recomendação da maioria (88%) é que a política agropecuária deveria ser tratada como *subordinada*. O teste  $G^2$  indica que *sim há* variação significativa na interpretação sobre o tratamento atual e como deveria ser.
- IPAAM – a maioria dos servidores percebe que na época da pesquisa a política agropecuária tinha tratamento *intercessão* da política ambiental (56%). Observa-se que muitos servidores percebem o tratamento *a parte* (31%), o que leva a entender que há diferentes percepções internas sobre o tema. A recomendação da maioria (88%) é que a política agropecuária deveria ser tratada como *subordinada*. O teste  $G^2$  indica que *sim há* variação significativa na interpretação sobre o tratamento atual e como deveria ser.
- SEMA-MT – A maioria dos servidores percebe que na época da pesquisa a política agropecuária tinha tratamento *intercessão* da política ambiental (64%). Observa-se que muitos servidores percebem o tratamento *a parte* (23%), o que leva a entender

que há diferentes percepções internas sobre o tema. A recomendação da maioria (57%) é que a política agropecuária deveria ser tratada como *subordinada*. O teste  $G^2$  indica que *sim há* variação significativa na interpretação sobre o tratamento atual e como deveria ser.

- IDEFLOR-PA – A maioria dos servidores percebe que na época da pesquisa a política agropecuária tinha tratamento *a parte* da política ambiental (53%). Observa-se que muitos servidores percebem o tratamento de *intercessão* (40%), o que leva a entender que há diferentes percepções internas sobre o tema. A recomendação da maioria (53%) é que a política agropecuária deveria ser tratada como *subordinada*. O teste  $G^2$  indica que *sim há* variação significativa na interpretação sobre o tratamento atual e como deveria ser.
- SEMA-PA – A maioria dos servidores percebe que na época da pesquisa a política agropecuária tinha tratamento *intercessão* da política ambiental (63%). Observa-se que muitos servidores percebem o tratamento *a parte* (38%), o que leva a entender que há diferentes percepções internas sobre o tema. A recomendação da maioria (100%) é que a política agropecuária deveria ser tratada como *subordinada*. O teste  $G^2$  indica que *sim há* variação significativa na interpretação sobre o tratamento atual e como deveria ser.
- SEDAM-RO – a maioria dos servidores percebe que na época da pesquisa a política agropecuária tinha tratamento *subordinado* da política ambiental (60%). Observa-se que muitos servidores percebem o tratamento *a parte* (30%), o que leva a entender que há diferentes percepções internas sobre o tema. A recomendação da maioria (70%) é que a política agropecuária deveria ser tratada como *subordinada*. O teste  $G^2$  indica que *não há* variação significativa na interpretação sobre o tratamento atual e como deveria ser.

#### 4.1.4. Perguntas de pesquisa – o tratamento das políticas florestal, ambiental e agropecuária

Como as instituições dos estados tratam:

- A política florestal estadual em relação a política florestal federal?
  - O manejo florestal em relação a política ambiental?
  - A política agropecuária em relação a política ambiental?
- 
- ***Como as instituições do estado tratam a política florestal estadual em relação a política florestal federal?***

No Acre, Amazonas e Pará, as instituições estaduais percebem que a política florestal do estado atua de maneira cooperativa com a política florestal federal, e que esta atuação deveria continuar cooperativa no futuro. Exceto no caso de Rondônia que percebe que a política estadual atua de maneira subordinada, e o Mato Grosso divide a percepção entre subordinada e cooperativa. A opinião nesses dois estados é que a política estadual deveria continuar subordinada. Com isso, os estados tendem a opinar pela manutenção da estratégia de atuação da política estadual como esta é conduzida hoje.

Com base nos resultados dos testes estatísticos:

- As instituições federais concordam que no Acre e Amazonas a política florestal desses estados atua de maneira cooperativa com a política florestal federal. No entanto, o IBAMA e o ICMBio divergem quanto da percepção dos Estados do Mato Grosso, Pará e Rondônia, uma vez que parte dos servidores acreditam que estes estados tenham a tendência de atuar de maneira “a parte”, ou seja, de maneira independente, não cooperativa ou subordinada.
- Sobre a maneira como a política florestal dos estados deveria ser conduzida, o SFB e o IBAMA opinam que estas deveriam atuar de maneira cooperativa, enquanto o ICMBio tende a opinar pela atuação subordinada, para a maioria das instituições.
- Observa-se a tendência ao alinhamento nas percepções sobre a atuação futura entre os estados e as instituições federais. Mas, há de se ressaltar que o ICMBio tende a ter uma opinião mais restritiva ao mencionar que predominante a atuação do estado deveria ser subordinada.

• ***Como as instituições do estado tratam o manejo florestal perante a política ambiental?***

No período do levantamento, as instituições percebiam a predominância de tratamento do manejo florestal pela instituição como subordinado à política ambiental. Exceto no IDEFLOR, que percebia que o manejo era tratado de maneira cooperativa.

Apenas o ICMBio teve uma percepção divergente estatisticamente. Os servidores da instituição percebem que os estados tendem a tratar o manejo de uma maneira “menos restritiva” uma vez que 47% dos servidores citaram que os estados tratam o manejo com intercessões ante a política ambiental<sup>67</sup>. Enquanto os estados majoritariamente já percebem

---

<sup>67</sup> Embora, 49% dos servidores tenham mencionado para com a subordinação.

uma atuação de subordinação. Ou seja, o ICMBio tem a tendência de visão que as instituições atuam “menos restritiva” do que as demais instituições públicas avaliam a questão.

E, enquanto visão de futuro, em todas as instituições a grande maioria dos servidores tem a percepção que o manejo florestal deve estar ainda mais subordinado à política ambiental<sup>68</sup>.

- ***Como as instituições do estado tratam a política agropecuária política perante a política ambiental?***

No IBAMA, ICMBio e IDEFLOR-PA a maioria dos servidores percebem que a política agropecuária é tratada “a parte” da política ambiental nos estados, dando o ICMBio maior peso para a diferença (59%). Enquanto nas demais instituições reside a percepção que a política ambiental é tratada com intercessões. Ou seja, há a busca por conformidades e congruências. A SEDAM-RO tendo a percepção que atua de maneira subordinada.

Enquanto visão de futuro, foi unânime a percepção de todas as instituições, com a afirmação da maioria dos servidores de que o tratamento da política agropecuária deve ser de subordinação para com a política ambiental.

#### 4.1.5. Síntese dos resultados - percepções e opiniões para implementação de políticas públicas.

A reflexão sobre como os estados se veem e as outras instituições lhes percebem, tem implicações na gestão pública. Trata-se de análise interessante e importante de ser relatada. Os estados do Acre e Amazonas são estados mais focados nos aspectos da *gestão e proteção das florestas*, enquanto os estados do Mato Grosso, Pará e Rondônia são estados que, como parte da história do Brasil, cresceram pelo fomento à ocupação para *desenvolvimento agrícola* (a partir da década de 60).

Com as percepções relatadas, é possível perceber os fundamentos comportamentais de *racionalidade limitada (bounded rationality)* e *dependência histórica*, exercem influência em como as políticas públicas e instituições são construídas e implementadas (teorias apresentadas na revisão de literatura).

A percepção dos servidores públicos, é influenciada pelo ambiente ou instituição ao qual ele vive, o qual toma como parâmetro para se avaliar e avaliar o outro, independente do contexto histórico e a situação no qual o outro vive. Conforme relatado por KAUFMAN

---

<sup>68</sup> Rondônia teve um leve decréscimo na percepção de 89% para 78% de subordinação.

(1960) as opiniões, valores, preferências são modificados pela experiência institucional a qual passa a produzir ações que colidem com as políticas programadas para a instituição, e por RAJÃO (2011) ocorre negligência quanto as particularidades do contexto social onde o evento ocorre. Percebe-se que assim, o “sistema criado” com a descentralização, é imerso na falta de entendimentos (LARSON, 2005), alimentando as divergências de opiniões sobre a situação. Isto torna contraprodutiva a cooperação para a implementação da política pública. Com o posto, observa-se como o efeito da “racionalidade limitada” sobre o modelo de implementação da descentralização, circunstanciada pela “dependência histórica” de como os estados foram criados e estabelecidos Tem-se os arquétipos: (a) as instituições fazem o que elas “sabem fazer” pois estas foram “criadas assim”, e é isto o que “deve ser feito”, (b) as instituições implementam o que “é correto”, mesmo que isto tenha conflito com o que “as outras instituições veem e creem”.

Por exemplo, no contexto do papel de comando e controle suplementar das instituições (fiscalização e monitoramento), estas entram em conflito e divergências de interpretações, justamente por não ser proposto e planejado ambiente conciliativo e da agenda comum. Mesmo que existam “visões institucionais” diferentes a materialização e prática pode ser uma matéria resolutiva especificada em programas e métricas claras, passíveis de mensuração (BEHN, 2003; LE GRAND, 2006) e sobretudo, que expressem os valores da sociedade (ORGAN et al., 2006; HOOD e LYNN, 2008).

Assim vê-se o efeito da *teoria legislativa* (PETERSON, 2012), que embora pressuponha uma escolha racional da distribuição de poder e atribuições entre os entes federativos, na prática ocorre desequilíbrio e falta de clareza dos critérios para implementação (ex. subordinada, complementar ou a parte). Isso acaba por exacerbar a concorrência e o conflito entre instituições. Nesta pesquisa, com base no relato dos servidores públicos, avalia-se que a aplicação da *teoria funcional* na concepção implementação da gestão florestal, tende a ser mais adequada, sendo esta composta pela especificação dos instrumentos, dos recursos e das relações entre as partes interessadas.

Já considerando *a perspectiva futura* quanto da implementação das políticas estaduais, é observada a *convergência de opiniões* entre todas as instituições públicas. Este é um bom indicativo, que reside potencial na busca pela convergência de concepção e de atuação das instituições para com as políticas estaduais de desenvolvimento florestal e de meio ambiente. Cita-se que é uniforme o entendimento que no futuro tanto o manejo florestal quanto a política agropecuária devem ter convergência com a política ambiental, ao estarem subordinadas à essa.

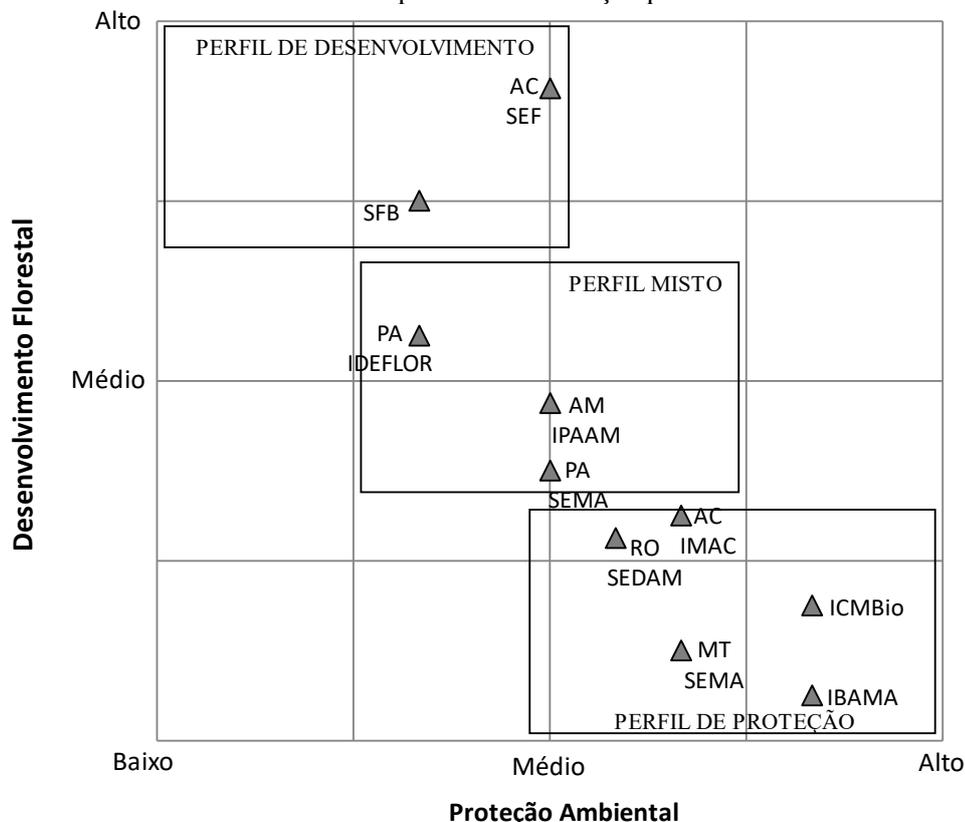
Ao aplicar estes fundamentos do federalismo às teorias de mudança institucional (SCHMID, 2004), observa-se a ampliação do ambiente disputas e divergências entre as instituições (*teoria do poder*) em especial quando a base legislativa reforça a estabilidade do sistema (*teoria isomórfica*) havendo pouco incentivos ou mecanismos que promovam mudanças. Nesta situação reside a situação que *promove perdas* para parte dos atores. Assim, torna-se necessária a adoção das práticas funcionais como a participação pública efetiva (*teoria funcional*) e dos sistemas de aprendizagem como os mecanismos de monitoramento e avaliação (*teoria da aprendizagem evolutiva*) para criar a situação que *promove ganhos* para os atores e as instituições.

## 4.2. A provisão de serviços públicos e fatores de influência

### 4.5.1. Análise do posicionamento da instituição de desenvolvimento e de proteção

Os resultados da análise do posicionamento institucional<sup>69</sup>, proposto na seção 3.8, são apresentados, na Figura 15 e Tabela 44 a seguir.

**Figura 15.** Posicionamento institucional na provisão de serviços públicos florestais.



<sup>69</sup> Formulados na Questão 9 do questionário.

**Tabela 44.** Nível de prioridade da instituição em prover diferentes serviços públicos.

Alternativas	Instituição Federal			Instituição Estadual							n
	IBAMA	ICMbio	SFB	IMAC AC	SEF AC	IPAAM AM	SEMA MT	IDEFLOR PA	SEMA PA	SEDAM RO	
<b>Papel de proteção ambiental</b>											
a) Policiar e fiscalizar	3	3	1	3	1	2	2	1	2	2,5	344
b) Desenvolver normas e regulamentações	3	2	2	2	3	2	3	2	2	1,5	336
c) Proteger Unidades de Conservação - UCs	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2,5	332
<b>Média</b>	<b>2,7</b>	<b>2,7</b>	<b>1,7</b>	<b>2,3</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>	<b>2,3</b>	<b>1,7</b>	<b>2,0</b>	<b>2,2</b>	
<b>Papel de desenvolvimento florestal</b>											
e) Promover manejo em florestas públicas	2	2	4	2	4	2	1	3	2	1	323
f) Promover manejo em florestas privadas	1	1	1	2	3	3	2	2	3	2	322
g) Promover manejo em florestas comunitárias	1	2	3	2	4	2,5	1	3	2	1,5	320
h) Promover firmas processadoras de madeira	1	0	2	2	3	2	1	2	2	2	303
i) Promover acesso à fundos públicos	1	1	3	1	2,5	1	1	2	1	1	284
j) Promover acesso à crédito privado	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	275
k) Promover a participação pública (em seus meios de tomada de decisão)	1	2	3	1	2	2	2	2	2	1,5	323
l) Promover extensão e educação florestal	1	2	3	2	2	2	1	2	1	2,5	334
<b>Média</b>	<b>1,1</b>	<b>1,4</b>	<b>2,5</b>	<b>1,6</b>	<b>2,8</b>	<b>1,9</b>	<b>1,3</b>	<b>2,1</b>	<b>1,8</b>	<b>1,6</b>	
d) Proteger o meio ambiente	2	3	3	2	2	3	2	3	2	2,5	341
n (média de respostas)	87	80	27	18	17	17	30	14	18	10	317

Nota: Escala → 0 = nenhum, 1 = baixa, 2 = média, 3 = alta, 4 = muito alta. n = número de respostas. Marcados na cor cinza, escala acima de 2 = prioridade média.

Os resultados indicam que foram coerentes os pressupostos estabelecidos e a categorização proposta para o *mandato principal* das instituições de a) desenvolvimento florestal e b) proteção ambiental (vide Tabela 6). As especificidades encontradas para cada instituição são relatadas a seguir.

A alocação das respostas ao questionamento sobre o nível de prioridade da instituição em desenvolver diferentes tipos de serviços públicos, promoveram os seguintes resultados:

- O SEF-AC e SFB tiveram alocação exata no quadrante do *perfil de desenvolvimento*, obtendo a SEF-AC o *ranking* mais alto neste perfil.
- O IDEFLOR-PA, embora tenha alocação no quadrante de *perfil misto*, seu posicionamento é mais próximo ao perfil de desenvolvimento, tendo uma alocação (nos eixos) acima da média para atividades de *desenvolvimento*, e abaixo da média para a *proteção*.
- Todas as demais instituições, estiveram na média ou acima da média para as atividades de proteção, e abaixo da média para as atividades de desenvolvimento.
- As instituições federais que ficaram dentro do quadrante de *proteção ambiental*:
  - O IBAMA obteve o maior *ranking* neste perfil, seguida do

- ICMBio a qual obteve a mesma intensidade de ações associadas à proteção, mas com uma maior menção quanto das atividades relacionadas ao desenvolvimento, embora em intensidade muito baixa (primeiro quartil).
- Dentre as instituições estaduais que ficaram dentro do quadrante de *proteção ambiental*:
  - A SEMA-MT obteve o maior *ranking* neste perfil.
  - O IMAC-AC obteve a mesma intensidade de citação quanto das atividades de proteção que a SEMA-MT, mas com uma maior menção quanto das atividades relacionadas ao desenvolvimento, embora em intensidade baixa (segundo quartil).
  - A SEDAM-RO também está acima da média no desenvolvimento de atividades de proteção, mas também teve menções quanto do desenvolvimento de atividades relacionadas ao desenvolvimento, embora em intensidade baixa (segundo quartil).
- As instituições estaduais IPAAM-AM e SEMA-PA se enquadraram no *perfil misto*, mas com a tendência para o perfil de proteção, pois estão na média do desenvolvimento de atividades de proteção e se aproximam da média das atividades de desenvolvimento, embora também em intensidade baixa (segundo quartil).

A questão *d) proteger o meio ambiente* foi excluída da análise, pois foi considerada como uma “terminologia comum” por alguns respondentes, não sendo a característica específica quanto da proteção. Manter essa questão na análise poderia enviesar parte das análises.

Em específico sobre as prioridades das instituições no desenvolvimento de serviços, com base na mediana das respostas dos servidores, foi observado:

- Para os papéis específicos de *proteção ambiental*:
  - A maioria das instituições com *perfil de proteção ambiental*, apontou um nível *alto* (3) ou entre *médio-alto* (2,5) para um ou dois dos papéis de proteção ambiental. Exceto o IPAAM e a SEMA-AP cujo apontamento foi para o nível *médio* (2) de desenvolvimento dos três tipos de serviços.  
Enquanto, das instituições com *perfil de desenvolvimento florestal*, apontam que ao menos um desses tipos de serviço tem um nível *baixo* (1) na prioridade de provisão.
  - Considerando a *média* dos serviços de proteção ambiental:

- O IBAMA e ICMBio obtiveram uma pontuação média (2,7), ou seja, tendem a uma escala de provisão *alta* para esses serviços.
  - As instituições estaduais IMAC-AC e SEMA-MT tiveram a pontuação de proteção (2,3) e SEDAM-RO (2,2), levemente acima do nível *médio*.
  - As demais instituições de proteção, IPAAM e SEMA-PA, tiveram a provisão de nível *médio* (2,0).
  - Já as instituições com perfil de desenvolvimento florestal, o SFB e IDEFLOR tiveram 1,7 como pontuação, ou seja, o nível de prioridade está mais abaixo das demais instituições, exceto a SEF-AC foi identificada com o nível de prioridade *médio* (2,0), assim como algumas instituições de perfil de proteção.
- Para os papéis específicos de *desenvolvimento florestal*:
    - As três instituições com perfil de desenvolvimento, SEF-AC, SFB, e IDEFLOR, apontaram para uma prioridade *acima* do nível *médio*, com a pontuação 2,8, 2,5 e 2,3 respectivamente, para estes tipos de serviços específicos.
    - Todas as instituições com o perfil de proteção, apontaram para uma prioridade *abaixo* do nível *médio*, para estes serviços específicos. Tenderam para o nível *baixo* (1) de prioridade, o IBAMA = 1,1, o ICMBio 1,4, e a SEMA-MT = 1,3. Enquanto tendem a um nível médio o IMAC = 1,6, o IPAAM = 1,9, a SEMA-PA = 1,8 e a SEDAM-RO = 1,6.
  - Em consideração à serviços específicos, a mediana das respostas para os serviços:
    - *Policionar e fiscalizar* - todas as instituições de perfil de desenvolvimento florestal indicaram um nível de prioridade *baixo* (1) na provisão desse. Resultado que reforça o entendimento que este tipo de serviço tende a *não fazer parte* (ou ter predominância) nas atribuições das instituições cujo mandato principal é o de promoção do desenvolvimento.

Enquanto nas seguintes instituições, com mandato de proteção, a prioridade é considerada *alta* nos órgãos federais IBAMA e ICMBio, e nos órgãos estaduais IMAC-AC (3,0) e SEDAM-RO (2,5 médio-alto).

- *Desenvolver normas e regulamentações* – todas as instituições indicaram uma prioridade de nível *médio* (2) a *alto* (3) na provisão deste serviço, exceto a SEDAM-RO (1,5 = médio-baixo).
- *Proteger Unidades de Conservação (UCs)* - o ICMBio e SEDAM-RO indicaram uma maior prioridade na provisão deste serviço comparado às demais instituições (indicação: 3,0 e 2,5 respectivamente). Enquanto todas as demais instituições indicaram um nível de prioridade *médio* (2,0).

Com isso observa-se que a proteção de UCs está no cerne, ou é uma linha comum, aos serviços prestados por todas as instituições florestais estudadas.

- *Promover manejo em florestas públicas* – as instituições de desenvolvimento florestal SFB e SEF-AC indicaram um nível de prioridade  *muito alta* (4), e o IDEFLOR *alta* (3). Enquanto o IBAMA, ICMBio, IMAC, IPAAM e SEMA-PA indicaram uma prioridade *média* (2), a SEMA-MT e SEDAM-RO indicaram um nível de prioridade baixo (1).
- *Promover manejo em florestas privadas* todas as instituições federais indicaram um nível de prioridade baixo (1). Enquanto todas as instituições estaduais indicaram um nível de prioridade *médio* (2) ou *alto* (3). Este resultado colabora com os pressupostos das teorias da descentralização florestal.
- *Promover manejo em florestas comunitárias* – novamente, as 3 instituições de desenvolvimento florestal indicaram um nível *alto* (3) ou *muito alto* (4) nesta provisão. O IPAAM situa-se em uma prioridade *média-alta* (2,5). O ICMBio, IMAC e a SEMA-PA como prioridade *média* (2). E o IBAMA e a SEMA-MT indicaram como prioridade *baixa* (1).
- *Promover firmas processadoras de madeira* – Apenas a SEF-AC indicou o serviço como atividade *alta* (3). O SFB e o IDEFLOR indicaram como uma prioridade *média* (2), assim como a maioria das instituições estaduais, exceto a SEMA-MT que indicou como uma prioridade *baixa* (1). O ICMBio indicou que não a *nenhuma* (0) prioridade na provisão deste tipo de serviço.
- *Promover acesso à fundos públicos* – As instituições florestais e indicaram maior prioridade nessa atividade SFB = *alta* (3), SEF-AC = *média-alta* (2,5) e IDEFLOR = *média* (2), comparada à todas as instituições com perfil de proteção que indicaram prioridade *baixa* (1).

- *Promover acesso à crédito privado* – todas as instituições uma indicaram prioridade *baixa* (1), exceto a SEF-AC que indicou uma prioridade *média* (2)
- *Promover a participação pública (em seus processos de tomada de decisão)* – apenas o SFB indicou uma prioridade *alta* (3). O IBAMA e o IMAC indicaram como prioridade *baixa* (1) e a SEDAM-RO *baixa-média* (1,5)
- *Promover a extensão e a educação florestal* – apenas o SFB indicou uma prioridade *alta* (3). O IBAMA, a SEMA-MT e a SEMA-PA indicaram como prioridade *baixa* (1). As demais instituições indicaram uma prioridade *média* (2) e a SEDAM-RO *média-alta* (2,5).

#### 4.5.2. Fatores que influenciam o manejo florestal em terras privadas

A respostas quanto ao questionamento sobre os fatores que limitam o manejo florestal em terras privadas<sup>70</sup> são apresentadas na Tabela 45.

O questionamento obteve um alto número de respostas por parte dos servidores (n), com mais de 254 respostas por item. Houve um baixo número de respostas “não sabe”, estando a maior lacuna sobre o questionamento sobre o *acesso ao crédito para financiamento à atividade florestal*, onde 34 servidores não souberam responder. Ou seja, por linha, menos de 10 servidores deixaram algum item da questão em branco (sem resposta).

A análise categoriza e diferencia a opinião de instituições com mandato de desenvolvimento florestal, para com as instituições de proteção ambiental.

A respeito dos fatores que limitam o manejo florestal em áreas privadas, tanto para as instituições de desenvolvimento quanto as de proteção, o principal fator indicado foi:

- Rank 1 → 3,8 pontos *alta* – *muito alta*.
  - *problema de regularização fundiária*, indicando como uma limitação como *alta* – *muito alta* tanto pelas instituições de desenvolvimento (3,7 pontos) quanto pelas instituições de proteção (3,8 pontos).

Para os demais fatores, as instituições de desenvolvimento tendem a dar um maior peso aos problemas, comparado às instituições de proteção. Provavelmente, pelo fato de trabalharem mais diretamente com as atividades relacionadas ao manejo privado. Por exemplo, na média das respostas as instituições de desenvolvimento tiveram maior pontuação nas respostas (média = 2,4) em relação às instituições de proteção (média = 2,0).

---

<sup>70</sup> Questão 7 do questionário.

**Tabela 45.** Fatores que influenciam o manejo florestal em terras privadas.

Alternativa	Fatores que afetam o manejo florestal em terras privadas (mediana)																	
	Instituições Florestais					Instituições Ambientais							Total					
	SFB	IDEFLOR PA	SEF AC	méd. rank		IBAMA	ICMbio	IPAAM AM	SEMA PA	IMAC AC	SEMA MT	SEDAM RO	méd. rank	méd. rank	não sabe	n		
a) Problemas de regularização fundiária	4	4	3	3,7	1	4	4	4	4	4	3	4	3,9	1	3,8	1	4	272
s) Falta de capacidade administrativa dos proprietários de terras	3	3	3	3,0	3	3	3	3	3	2	2,5	2	2,6	2	2,8	2	7	267
d) Disponibilidade de madeira oriunda de desmatamento	3	3	2	2,7	4	3	3	2	3	2	2,5	2	2,5	3	2,6	3	6	261
h) Burocracia para aprovar o Plano de Manejo Florestal (PMFS)	3	3	4	3,3	2	3	2	2	3	2	2	1	2,1	6	2,5	4	6	267
k) Disponibilidade de assistência técnica pública	4	2	3	3,0	3	2,5	3	2,5	3	2	2	1	2,3	5	2,5	4	6	267
l) Acesso ao crédito de financiamento à atividade florestal	2,5	2	2,5	2,3	5	3	2,5	3	2,5	2	3	1	2,4	4	2,4	5	34	240
g) Dificuldade de desenvolver o “uso-múltiplo” florestal	2	3	3	2,7	4	2	2,5	2	3	2	1,5	1,5	2,1	6	2,3	6	7	265
i) Burocracia para aprovar o Plano Operacional Anual (POA)	3	3	3	3,0	3	2	2	2	3	2	2	1	2,0	7	2,3	6	15	258
q) Falta de organização dos grupos interessados	3	2	3	2,7	4	2	3	3	1	2	2	2	2,1	6	2,3	6	13	262
b) Instabilidade de regras (Leis, Regulamentações)	2	3	3	2,7	4	2	2	2	2	2	2	2	2,0	7	2,2	7	2	272
c) Competição com outras atividades rurais	3	3	2	2,7	4	3	2	1	2	2	2	1,5	1,9	8	2,2	7	3	272
m) Disponibilidade de equipes qualificadas para colheita florestal	3	2	2	2,3	5	2	2	3	2	2	2	2	2,1	6	2,2	7	16	258
r) Falta de informações sobre “manejo florestal”	3	3	2	2,7	4	2	2	2	1	1,5	2	2	1,8	9	2,1	8	5	270
e) Requerimentos (check-list) do Plano de Manejo Florestal (PMFS)	2	2	2	2,0	6	2	2	2	2	2	1	1	1,7	10	1,8	9	10	265
f) Requerimentos (check-list) do Plano Operacional Anual (POA)	2	2	2	2,0	6	2	2	2	2	2	1	0	1,6	11	1,7	9	15	256
j) Disponibilidade de assistência técnica privada	2	2	1	1,7	7	2	2	2	2	2	1,5	0	1,6	11	1,7	10	7	264
n) Disponibilidade de veículos para transporte (caminhões, balsas)	2	1,5	1	1,5	8	1	1	1,5	1	2	1	1	1,2	13	1,3	11	17	254
o) Disponibilidade de firmas de processamento de madeira	2	1	1	1,3	9	1	1	2	1	2	1	1	1,3	12	1,3	11	11	263
p) Dificuldade de venda da madeira	1	1	1	1,0	10	1	1	1	0	1	1	1	0,9	14	0,9	12	10	261
	Média	2,61	2,39	2,29	2,4	2,24	2,21	2,21	2,13	2,03	1,84	1,42	2,0		2,1			
	Ranking da Instituição	1	2	3		4	5	5	6	7	8	9						

Nota: Escala → 0 = nenhum, 1 = baixa, 2 = média, 3 = alta, 4 = muito alta. n = número de respostas. Marcados na cor cinza, escala acima de 2,5 = prioridade média-alta.

Em específico, as instituições de *desenvolvimento* indicaram as seguintes limitações:

- Rank 2 → 3,2 pontos = *alta – muito alta*.
  - Burocracia em aprovar o Plano de Manejo Florestal (PMFS)
- Rank 3 → 3,0 pontos = *alta*.
  - Burocracia em aprovar o Plano Operacional Anual (POA).
  - Falta de capacidade administrativa dos proprietários de terra.
  - Disponibilidade de assistência técnica pública.
- Rank 4 → 2,7 pontos = *média-alta*.
  - Disponibilidade de madeira oriunda de desmatamento.
  - Dificuldade de desenvolver o “uso-múltiplo” florestal.
  - Falta de organização dos grupos interessados.
  - Instabilidade de regras (Leis, Regulamentações).
  - Competição com outras atividades rurais
  - Falta de informações sobre “manejo florestal”.
- Outros problemas que ranquearam acima de uma limitação *média* (2,0 pontos) foram:
  - Com 2,3 pontos:
    - Acesso ao crédito para financiamento à atividade florestal.
    - Disponibilidade de equipes qualificadas para colheita florestal.

Problemas de ordem privado foram ranqueados como baixo ( $\leq 1,5$ ), como: disponibilidade de veículos e transporte, firmas de processamento e de venda da madeira.

As instituições de *proteção* indicaram a seguinte ordem e peso de limitações:

- Rank 2 → 2,6 pontos = limitação *média-alta*.
  - Falta de capacidade administrativa dos proprietários de terras
- Rank 3 → 2,5 pontos = limitação *média-alta*.
  - Disponibilidade de madeira oriunda de desmatamento.
- Outros problemas com rank acima de uma limitação *média* (2,0 pontos) foram:
  - Acesso ao crédito de financiamento à atividade florestal (2,4 pontos).
  - Dificuldade de desenvolver o “uso-múltiplo” florestal (2,3 pontos).
  - Com 2,1 pontos:
    - Burocracia para aprovar o Plano Operacional Anual (POA).
    - Falta de organização dos grupos interessados.
    - Instabilidade de regras (Leis, Regulamentações).

- Competição com outras atividades rurais.
- Disponibilidade de equipes qualificadas para colheita florestal.
- Falta de informações sobre “manejo florestal”.

Similarmente à pontuação das instituições de desenvolvimento, nas instituições de proteção os problemas de ordem privada foram ranqueados como baixo (<1,5), como: disponibilidade de veículos e transporte, firmas de processamento e de venda da madeira.

#### 4.5.3. Fatores que influenciam o manejo florestal em terras públicas

As respostas quanto ao questionamento sobre os fatores que limitam o manejo florestal em terras públicas<sup>71</sup> são apresentadas na Tabela 46. O questionamento obteve um alto número de respostas por parte dos servidores (n), com um índice maior de 246 respostas por item. Houve um baixo número de respostas “não sabe”, estando a maior lacuna sobre o questionamento sobre as resoluções do *Conselho de meio Ambiente (Federal e/ou Estadual)* onde 26 servidores não souberam responder. Menos de 10 servidores deixaram algum item da questão em branco (sem resposta).

A análise categoriza e diferencia a opinião de instituições com mandato de desenvolvimento florestal, daquelas de proteção ambiental.

A respeito dos fatores que limitam o manejo florestal em áreas públicas, tanto para as instituições de desenvolvimento quanto as de proteção, os dois principais fatores indicado foi:

- Rank 1 → *problema de regularização fundiária*, indicando como uma limitação *alta – muito alta* tanto pelas instituições de desenvolvimento (3,3 pontos) quanto as de proteção (3,6 pontos). Este mesmo problema também foi listado em primeiro lugar limitante para o manejo de áreas privadas.
- Rank 2 → *a capacidade de produtores comunitários e rurais em executar manejo florestal*, indicando como uma limitação *alta – muito alta* tanto pelas instituições de desenvolvimento (3,2 pontos) quanto as de proteção (3,1 pontos). Este mesmo problema também foi listado em primeiro lugar limitante para o manejo de áreas privadas. Observa-se que para o manejo em áreas privadas, um problema análogo foi citado como limitante, *a falta de capacidade administrativa dos proprietários de terras*.

---

<sup>71</sup> Questão 8 do questionário.

**Tabela 46.** Fatores que influenciam o manejo florestal em terras públicas.

Alternativa	Fatores que afetam o manejo florestal em terras públicas (mediana)																	
	Instituições Florestais					Instituições Ambientais								Total				
	SFB	IDEFLOR PA	SEF AC	méd.	rank.	ICMBio	IPAAM AM	SEMA PA	SEMA MT	IBAMA	IMAC AC	SEDAM RO	méd.	rank.	méd.	rank.	não sei	n
a) Problemas de regularização fundiária	3	4	3	3,3	1	4	4	4	3	4	3	3	3,6	1	3,5	1	6	268
l) A capacidade de produtores comunitários e rurais em executar manejo florestal	4	2,5	3	3,2	2	3	3	4	3	3	3	2,5	3,1	2	3,1	2	7	265
g) A quantidade de recursos financeiros disponíveis	2	4	1	2,3	4	4	3	3	3	3	2	3	3,0	3	2,8	3	11	262
f) O número de funcionários na instituição (nome)	3	3	2	2,7	3	4	3	4	2	2	2	1,5	2,6	4	2,7	4	1	272
h) Organização da instituição (nome)	2	2	2	2,0	6	3	3	2	2	2	2	2	2,3	5	2,2	5	2	269
k) A capacidade de firmas privadas em executar	3	1,5	2	2,2	5	2	2,5	2	2	2	2	1,5	2,0	7	2,1	6	9	265
c) Prioridades do: MMA/Governadores/Estado	2	2	2	2,0	6	2	2	2	2	2	3	1,5	2,1	6	2,1	7	14	259
j) Interação da instituição (nome) com outras instituições públicas (Estadual e/ou Federal)	2	1	2	1,7	7	2	2	3	2	2	2	2	2,1	6	2,0	8	7	267
d) As leis e regulamentos para gestão de UCs / florestas públicas	2	2	2	2,0	6	2	2	1	3	2	2	1,5	1,9	8	2,0	8	2	272
m) A partição pública (nos meios de tomada de decisão)	1	2	1	1,3	9	2	3	2	2	2	2	2	2,1	6	1,9	9	13	258
e) As resoluções do Conselho de Meio Ambiente (Federal e/ou Estadual)	2	1,5	1	1,5	8	2	1	1,5	2	2	2	2,5	1,9	8	1,8	10	26	246
b) A disponibilidade de florestas para manejo	1	1	1	1,0	10	1	1	1	3	1,5	2	1	1,5	9	1,4	11	4	268
Média	2,25	2,21	1,83	2,1		2,58	2,46	2,46	2,42	2,29	2,25	2,00	2,4	5,0	2,3			
Ranking da Instituição	5	6	8			1	2	2	3	4	5	7						

Nota: Escala → 0 = nenhum, 1 = baixa, 2 = média, 3 = alta, 4 = muito alta. n = número de respostas. Marcados na cor cinza, escala acima de 2,5 = prioridade média-alta.

Para os demais fatores, as instituições de desenvolvimento deram maior peso a alguns fatores de influência, enquanto as instituições de proteção deram maior peso a outros problemas. Na média do peso das respostas, as instituições de desenvolvimento tiveram a pontuação 2,1, enquanto as instituições de proteção 2,4 (ligeiramente maior).

Em específico, as instituições de *desenvolvimento* indicaram as seguintes limitações:

- Rank 3 → 2,7 pontos = limitação *média –alta*.
  - O número de servidores na instituição e gestão florestal.
- Outros problemas que ranquearam acima de uma limitação *média* (2,0 pontos) foram:
  - A quantidade de recursos financeiros disponíveis (2,3 pontos).
  - A capacidade das firmas privadas em executar manejo florestal (2,2 pontos).

Em específico, as instituições de *proteção* indicaram as seguintes limitações:

- Rank 3 → 2,7 pontos = limitação *média –alta*.
  - A quantidade de recursos financeiros disponíveis
- Outros problemas ranquearam acima de uma limitação *média* (2,0 pontos) foram:
  - A organização da instituição de gestão florestal (2,2 pontos).
  - Com 2,1 pontos:
    - As prioridades do MMA, dos Governadores e dos Estados.
    - A iteração da instituição com outras instituições públicas.

#### 4.5.4. Fatores que influenciam a provisão de serviços públicos pela instituição

A respostas quanto ao questionamento sobre os fatores que influenciam a provisão de serviços públicos pelas instituições<sup>72</sup> são apresentadas na Tabela 47. A influência negativa é caracterizada com o sinal de menos (–) e a influência positiva é caracterizada com o sinal de mais (+). Nesta seção a análise será categorizada entre instituições federais e estaduais.

O questionamento obteve um alto número de respostas por parte dos servidores (n), com um índice maior de 211 respostas por item. Houve um baixo número de respostas “não sabe”, estando a maior lacuna para com o questionamento sobre a *supervisão e manifestação do Conselho de Meio Ambiente (Federal e/ou Estadual)* onde 60 servidores não souberam responder. Menos de 19 servidores deixaram algum item da questão em branco (sem resposta).

---

<sup>72</sup> Questão 10 do questionário.

**Tabela 47.** Fatores influenciam a provisão de serviços públicos pela instituição.

Alternativas	Avaliação - Fatores que influenciam a provisão de serviços públicos (mediana)													não sei	n
	Instituição Federal				Instituição Estadual										
	IBAMA	ICMBio	SFB	méd.	IMAC AC	SEF AC	IPAAM AM	SEMA MT	IDEFLOR PA	SEMA PA	SEDAM RO	méd.			
<b>Fatores negativos (-)</b>															
b) Recursos (pessoal, financeiro, infra-estrutura)	-1	-1	-1	-1,0	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1,0	2	272	
j) Suporte da Assembléia Legislativa	-1	-1	-1	-1,0	-1	1	-1	-1	-1	-1	1	-0,4	55	214	
a) Nível de burocracia dos processos	-1	-1	-1	-1,0	1	-1	-1	-1	0	1	1	0,0	2	270	
<b>Fatores positivos (+)</b>															
o) Sua própria convicção profissional	1	1	1	1,0	1	1	1	1	1	1	1	1,0	8	262	
f) Liderança do Secretário da sua instituição	1	1	1	1,0	1	1	1	1	1	0	1	0,9	23	247	
g) Liderança dos chefes da sua instituição	1	1	1	1,0	1	1	1	1	1	0	1	0,9	15	258	
m) Interação da sua instituição com as instituições públicas do próprio Estado	1	1	1	1,0	1	1	1	1	1	0	1	0,9	25	246	
l) Interação da sua instituição com as instituições públicas Federais	1	1	1	1,0	1	1	1	1	1	1	-1	0,7	24	247	
n) Interação da sua instituição com atores do setor florestal	1	1	1	1,0	1	1	1	1	1	-1	1	0,7	23	239	
r) Desconcentração do escritório da sua instituição na capital	1	1	1	1,0	1	1	-1	1	1	1	-1	0,4	16	253	
k) Supervisão e manifestação do Conselho de Meio Ambiente (Estadual ou Federal)	1	1	1	1,0	-1	1	1	0	1	-1	1	0,3	60	211	
e) Liderança do Secretário de Secretaria do Estado ____ ou chefes do Ministro do Meio Ambiente (Federal)	1	1	1	1,0	1	1	1	1	0	-2	-1	0,2	59	211	
d) Liderança dos chefes do: Estado = Gabinete do Governador; Federal = Ministro do Meio Ambiente	1	1	1	1,0	1	1	-1	-1	1	-1	1	0,1	36	239	
<b>Fatores ambivalentes (+ ou -)</b>															
h) Pressão e expectativas dos demais profissionais da sua instituição	1	1	1	1,0	1	1	-1	-1	1	-1	-1	-0,1	16	254	
q) Instrumentos para avaliação da qualidade dos serviços prestados	1	-1	1	0,3	0	-1	-1	-1	1	0	1	-0,1	21	248	
c) Liderança do: Estado = Governador, Federal = Presidente	-1	-1	1	-0,3	1	1	-1	1	1	-2	1	0,3	44	225	
i) Suporte dos atores do setor florestal	-1	-1	1	-0,3	-1	1	1	1	1	-1	1	0,4	39	230	

Nota: Escala ® -2 = Muito Negativo, -1 = Negativo, 0 = Neutro, 1 = Positivo, 2 = Muito Positivo. n = número de respostas. Marcados na cor cinza, escala acima de -0,5 ou +0,5 = têm efeito.

Com base na opinião média das instituições, os servidores públicos julgaram da seguinte maneira:

- Fatores que *afetam negativamente* provisão de serviços públicos:
  - Disponibilidade de *recursos (pessoal, financeiro, infraestrutura)* - tiveram unanimidade de pontuação média as instituições federais e estaduais (pontuação = -1,0).
  - Nas instituições *federais* houve unanimidade que os seguintes fatores influenciam negativamente a provisão (pontuação = -1,0):
    - Suporte da Assembleia Legislativa.
    - Nível de burocracia dos processos.
  - Dentre as instituições *estaduais* na média o efeito foi baixo (-0,5), no entanto houve divergências de opiniões, algumas considerando que sim, os fatores afetam negativamente, mas em alguns casos foram considerados que estes na realidade têm efeito positivo. Por exemplo, a SEF-AC cita que o suporte da Assembleia Legislativa tem efeito positivo nas ações da instituição, assim como para a SEDAM-RO.
- Fatores que *afetam positivamente* provisão de serviços públicos:
  - O fator *sua própria convicção pessoal* também teve avaliação com unanimidade entre instituições federais e estaduais, com o maior efeito positivo de pontuação média (pontuação = +1,0).
  - Nas instituições *federais* houve uma grande unanimidade de entendimento de que muitos fatores influenciam positivamente a provisão (pontuação = +1,0):
    - Liderança do Secretário da sua instituição.
    - Liderança dos chefes da sua instituição.
    - Interação da sua instituição com as instituições públicas do próprio Estado.
    - Interação da sua instituição com as instituições públicas Federais.
    - Interação da sua instituição com atores do setor florestal.
    - Desconcentração do escritório da sua instituição na capital, para o interior do estado.
    - Supervisão e manifestação do Conselho de Meio Ambiente (Estadual ou Federal).

- Liderança do Secretário de Estado ou chefes do Ministro do Meio Ambiente (Federal).
- Liderança dos chefes do: Estado = Gabinete do Governador; Federal = Ministro do Meio Ambiente.
- Pressão e expectativas dos demais profissionais da sua instituição.
- Nas instituições *estaduais* cinco fatores tiveram pontuação > 0,5.
  - Liderança dos chefes da sua instituição.
  - Interação da sua instituição com as instituições públicas do próprio Estado.
  - Interação da sua instituição com as instituições públicas Federais.
  - Interação da sua instituição com atores do setor florestal.
- Nas instituições *estaduais* a menor pontuação média dos fatores se dá por divergência de opiniões entre instituições. Por exemplo:
  - na SEMA-PA a liderança do Secretário de Estado foi avaliada com efeito *muito negativo* (-2,0) na provisão de serviços públicos, assim como na SEDAM-RO foi avaliado *negativamente* (-1,0).
  - No IPAAM, na SEMA-MT, e SEMA-PA a liderança dos chefes de estado (gabinete do governador) também foi avaliada com o efeito *negativo* (-1,0).
  - No IPAAM e SEDAM-RO a *falta de desconcentração dos escritórios* na capital também foi avaliada com o efeito *negativo* (-1,0).
- Alguns fatores tiveram ambivalência de respostas entre instituições, foram esses:
  - O ICMBio avaliou negativamente os fatores:
    - Instrumentos para avaliação da qualidade dos serviços prestados.
    - Liderança do Presidente da República.
    - Suporte dos atores do setor florestal.
  - O IBAMA também avaliou como negativo os fatores: a liderança do Presidente da República e o suporte dos atores do setor florestal.
  - Enquanto o SFB avaliou como influência positiva os três fatores.
  - Estes resultados indicam que pode existir diferentes tratamento e instrumentos relacionados a instituições de desenvolvimento e de proteção. Pois:
    - Para a instituições de *desenvolvimento* (SFB, a SEF-AC e IDEFLOR) tenderam a avaliar mais positivamente os fatores ambivalentes ou com divergência de opinião, enquanto as instituições de *proteção* tenderam a dar votos negativos para alguns fatores.

#### 4.5.5. Autonomia institucional na tomada de decisão e implementação da gestão florestal

A opinião sobre a autonomia no processo de tomada de decisão e implementação da gestão florestal<sup>73</sup> por parte da instituição é apresentada na Tabela 48. Os resultados estão organizados por instituições Federais e Estaduais. O questionamento obteve um alto número de respostas por parte dos servidores (n), com um índice maior de 270 respostas por item. Menos de 12 servidores deixaram algum item da questão em branco (sem resposta). A questão não apresentou a opção “não sei” como resposta.

Os resultados indicam a tendência à divergência de opiniões entre instituições Federais e Estaduais. De maneira geral os estados concordam que deveriam ter mais autonomia enquanto as instituições federais discordam que autonomia deve ser dada aos estados. Ironicamente, as instituições federais afirmam que não têm autonomia dentro da própria instituição, mas também têm vulnerabilidade com a mudança de governantes ou gestores superiores.

Outro fato relevante, está na tendência das instituições de desenvolvimento serem mais a favor da autonomia na gestão, comparado ao seus pares de jurisdição mas com a missão de proteção ambiental.

Em específico obteve-se:

- A autonomia e capacidade dos estados:
  - As instituições Federais foram unânimes ao afirmar que os estados não devem ter autonomia para regulamentar o uso das florestas em lugar das regulamentações federais, enquanto 4 instituições estaduais entendem que sim o estado deve ter autonomia, e a SEDAM-RO indicou estar no meio termo das opiniões. Também não concordam com a autonomia dos estados a SEMA-MT e a SEMA-PA.
  - As instituições Estaduais foram unânimes ao afirmar que *sim, os estados têm melhor entendimento* sobre os problemas e necessidades do estado comparado ao entendimento do Governo Federal. O SFB concorda que os estados devem ter autonomia legislativa, e o IBAMA e ICMBio indicaram estar no meio termo entre ter e não ter autonomia.

---

<sup>73</sup> Questão 12 do questionário.

**Tabela 48.** Autonomia institucional no processo de decisão e implementação da gestão florestal.

Nível de concordância com as afirmações	Autonomia na tomada de decisão e implementação da gestão (mediana)													n
	Instituições Federais				Instituições Estaduais								méd.	
	IBAMA	ICMBio	SFB	méd.	IMAC AC	SEF AC	IPAAM AM	SEMA MT	IDEFLOR PA	SEMA PA	SEDAM RO			
<b>Comparando o Governo Estadual com o Federal, no âmbito estadual ...</b>														
a) ... o estado deveria ter autonomia para regulamentar o uso de florestas em lugar das regulamentações Federais.	-1	-1	-1	-1,0	1	1	1	-1	1	-1	0	0,2	281	
b) ... o estado tem melhor entendimento sobre os problemas e as necessidades do estado que o Governo Federal.	0	0	1	0,3	1	1	1	1	1	1	1	0,9	280	
c) ... o estado tem melhor entendimento sobre os problemas e necessidades dos atores florestais que o Governo Federal.	-1	-1	0	-0,7	1	1	1	1	1	1	1	1,0	280	
d) ... o estado está melhor preparado para executar a legislação florestal que o Governo Federal.	-1	-1	-1	-1,0	0	1	0	1	0	-1	0	0,1	281	
<b>Média</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,3</b>		<b>0,8</b>	<b>1,0</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,8</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,5</b>			
<b>Comparando a sua instituição com seu superior ... (Estados = Gabinete do Governador, Federais = MMA)</b>														
e) ... a sua instituição tem autonomia nas decisões	0	-1	-1	-0,7	-1	-1	0	0	0	0	1	-0,1	276	
f) ... os programas da sua instituição são mantidos com a mudança do Governador = Estado, Ministro = Federais.	-1	-1	1	-0,3	0	0	0	0	0	-1	0	-0,1	275	
g) ... os interesses da sua instituição têm conflito com seu superior.	0	0	1	0,3	0	0	-1	0	1	0	1	0,1	275	
<b>Média</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,7</b>	<b>0,3</b>		<b>-0,2</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,7</b>			
h) ... os programas da sua instituição seriam melhor executados se estivéssemos sob a hierarquia de uma autoridade que tem outra missão e interesses.	-1	-1	-1	-1,0	-1	-1	0	-1	-1	-1	-1	-1,0	275	
i) ... os programas da sua instituição seriam melhor executados se tivéssemos autonomia nas decisões.	1	1	1	1,0	1	1	1	1	1	1	1	1,0	270	
<b>Média</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>		<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>			

Nota: Escala → -2 = Discordo totalmente, -1 = Discordo, 0 = Neutro, 1 = Concordo, 2 = Concordo Totalmente.

- As instituições Estaduais foram unânimes ao afirmar que *sim, os estados têm melhor entendimento* sobre os problemas e necessidades dos atores florestais que o Governo Federal. O SFB indicou estar no meio termo das opiniões, e o IBAMA e ICMBio discordaram da afirmativa. Ou seja, há uma polarização nesta percepção de base institucional, provavelmente pela questão da ideologia da proteção ambiental.
- As instituições Federais foram unânimes ao afirmar que os estados *não estão melhor preparados para executar a gestão florestal que o Governo Federal*, enquanto 2 instituições estaduais entendem que *sim*, o estado (a qual pertence) está preparado mais bem preparado, e instituições indicaram estar no meio termo das opiniões. A SEMA-PA foi a única instituição estadual que concordou que o estado (a qual pertence) não está mais bem preparado.
- A autonomia dentro da própria jurisdição:
  - O ICMBio e SFB afirmaram não terem autonomia perante o MMA (instituição superior). O IBAMA indicou estar no meio termo das opiniões.
  - De maneira similar, as instituições estaduais:
    - As instituições do Acre afirmaram que não têm autonomia perante o Gabinete do Governador.
    - As demais instituições indicaram estar no meio termo das opiniões, exceto
    - A SEDAM-RO que indicou ter autonomia.
  - O IBAMA e ICMBio afirmaram que *os programas da instituição não são mantidos* com as mudanças dos ministros. Enquanto o SFB indica que *sim* são mantidos.
  - As instituições estaduais de maneira geral indicaram estar no meio termo das opiniões, exceto
  - A SEMA-PA que também indicou que os programas da instituição não são mantidos com a mudança do Governador.
- O conflito com a instituição superior
  - O SFB concorda que *sim os interesses da instituição têm conflito* com os interesses do MMA. O IBAMA e ICMBio indicaram estar no meio termo das opiniões.
  - Das instituições estaduais, 4 indicaram estar no meio termo das opiniões, o IDEFLOR e a SEDAM-RO indicaram que *sim os interesses da instituição têm*

conflito com os interesses do Gabinete do Governador, e o IPAAM indicou que não há conflito.

- Sobre a própria autonomia institucional:
  - As instituições federais *foram unânimes* ao:
    - Discordar que os programas da instituição seriam melhor executados se estivessem sobre a tutela de uma hierarquia com outra missão ou interesses, mas.
    - Concordam que *sim* os programas *seriam melhor executados se tivessem autonomia nas decisões*.
  - b) As instituições estaduais, similarmente às instituições federais também *foram unânimes* ao:
    - Discordar que os programas da instituição seriam melhor executados se estivessem sobre a tutela de uma hierarquia com outra missão ou interesses<sup>74</sup>, mas.
    - Concordam que *sim* os programas *seriam melhor executados se tivessem autonomia nas decisões*.

#### 4.5.6. Impacto das leis e regulamentações na prestação de serviços pela instituição.

No que diz respeito à percepção sobre o impacto das leis e regulamentações na prestação de serviços pela instituição, obteve-se um alto número de respostas sobre o questionamento por parte dos servidores (n), com um índice maior de 260 respostas por item. Menos de 8 servidores deixaram algum item da questão em branco (sem resposta).

Em consideração à opinião sobre as *Leis Estaduais*, um grande número de servidores (240 = 85%) marcaram “não sei” como opção e outros 22 servidores (8%) deixaram a opção em branco (sem resposta). Isto revela uma grande falta de entendimento ou de desconhecimento sobre o papel que as leis estaduais têm na gestão estadual, preponderando os efeitos das leis federais as quais os servidores têm entendimento.

De maneira geral, tanto as instituições Federais quanto as instituições Estaduais indicaram que a base legal tem sim impacto positivo na prestação de serviços pela instituição, com a média das respostas para as alternativas próximas ao número 1,0 (impacto positivo).

---

<sup>74</sup> O IPAAM indicou estar no meio termo das opiniões – não concorda nem discorda.

**Tabela 49.** Impacto das leis e regulamentações na prestação de serviços pela instituição.

Alternativa	Impacto das leis e regulamentações florestais (mediana)													não sei	n
	Instituições Federais				Instituições Estaduais										
	IBAMA	ICMBio	SFB	méd.	IMAC AC	SEF AC	IPAAM AM	SEMA MT	IDEFLOR MT	SEMA PA	SEDAM RO	méd.			
a) Constituição Federal de 1988 (disposição sobre florestas)	1	1	1	1,0	1	1	1	1	1	1	0,5	0,9	9	264	
b) Código Florestal (Lei 4.771/1965)	1	1	1	1,0	1	1	1	1	1	1	1	1,0	5	271	
c) Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (Lei 9.985/2000)	1	1	1	1,0	1	1	1	1	1	1	1	1,0	8	270	
d) Lei de Gestão Florestas Públicas (Lei 11.284/2006)	1	0	2	1,0	1	1	1	1	1,5	1	1	1,1	11	263	
e) Instruções Normativas (INs) e normas regulatórias do Manejo	1	1	1	1,0	1	1	1	1	1	1	1	1,0	7	267	
f) Resoluções do CONAMA	1	1	1	1,0	1	1	1	1	1	1	1	1,0	9	268	
g) Leis Florestais do Estado	0	0	0	0,0	1	1	1	1	1	1	1	1,0	16	260	
<b>Média</b>	<b>0,86</b>	<b>0,71</b>	<b>1,00</b>		<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,07</b>	<b>1,00</b>	<b>0,93</b>				

Nota: Escala → -2 = Muito negativo, -1 = Negativo, 0 = Neutro, 1 = Positivo, 2 = Muito positivo. n = número de respostas.

A maior variação de entendimento se deu com a Lei de Gestão de Florestas Públicas (n. 11.284/2006) pois:

- No governo federal, o ICMBio entende que há um impacto *neutro* (0) e o SFB entende que há um impacto *muito positivo* (2). Por esse valor considerar a mediana das respostas, a distribuição da avaliação dos servidores foi:
  - No ICMBio → **31%** = negativo, 24% = neutro, e 46% = positivo.
  - No IBAMA → **30%** = negativo, 14% = neutro, e 55% = positivo.
  - No SFB → 8% = negativo, 0% = neutro, e **92%** = positivo.
- No governo estadual, em média 78% avaliaram o impacto como *positivo* (1). Sendo que as instituições de desenvolvimento avaliaram:
  - Na SEF-AC → 6% = negativo, 6% = neutro, e **88%** = positivo.
  - No IDEFLOR → 0% = negativo, 0% = neutro, e **100%** = positivo.
  - As demais instituições avaliaram como positivo: SEDAM-RO = 100%, IMAC = 89%, SEMA-PA = 78%, IPAM = 57%, e SEMA-MT = 55%.

#### 4.5.7. Síntese dos resultados - Fatores de influência na gestão florestal

- *Modelo de avaliação do posicionamento institucional*

Os dados coletados apresentaram robustez, o que valida as análises desenvolvidas para as instituições. Dos 349 servidores que responderam a questão<sup>75</sup>, foram obtidas entre 275 e 336 respostas por fator, o que demonstra um alto conhecimento dos serviços que a instituição provê por parte dos servidores.

O *modelo de avaliação do posicionamento institucional* apresentou excelente resultados, validando a premissa base estipulada para o posicionamento da instituição (na prática) em função da missão institucional estipulada pelas leis, de a) desenvolvimento florestal ou de b) proteção ambiental. Demonstrando estarem adequadas as variáveis selecionadas para o modelo proposto.

A SEF-AC e SFB enquadraram como o perfil de desenvolvimento em plenitude, e o IDEFLOR-PA no topo de perfil misto, mas próximo ao perfil de desenvolvimento.

Enquanto perfil misto, o IPAAM foi enquadrado quase no meio dos dois posicionamentos, e a SEMA-PA já próximo ao perfil de proteção.

Todas as demais instituições se enquadraram no perfil de proteção ambiental, e, o IBAMA foi enquadrado como a instituição mais próxima à posição *estricto senso* de proteção ambiental do país, todas com base na autoavaliação dos servidores.

O modelo de avaliação demonstra ser um bom instrumento para avaliar a evolução do posicionamento institucional ao longo do tempo, podendo este ser aplicado em períodos predefinidos, para ver como as instituições têm trabalhado ao longo do tempo em função de planejamentos e/ou das orientações política de governantes eleitos.

- *Fatores que influenciam o manejo florestal em terras privadas*

Os dados coletados apresentaram robustez, o que valida as análises desenvolvidas para as instituições. Dos 281 servidores que responderam à pesquisa<sup>76</sup>, foram obtidas entre 240 e 272 respostas por item, o que demonstra um alto conhecimento dos fatores postos.

As instituições federais tendem a dar um maior peso aos problemas, bem como avaliam mais fatores com um nível de problema acima do peso médio-alto (2,5).

Os três principais fatores comuns listados pelas instituições federais e estaduais foram:

- 1º. Problemas de regularização fundiária.
- 2º. Falta de capacidade administrativa dos proprietários de terras.
- 3º. Disponibilidade de madeira oriunda de desmatamento.

---

<sup>75</sup> Pergunta parte da pesquisa principal e pesquisa de não-resposta.

<sup>76</sup> Pergunta parte da pesquisa principal.

Os demais problemas avaliados pelas instituições federais, peso médio-alto (>2,5).

- Burocracia para aprovar o Plano de Manejo Florestal (PMFS).
- Burocracia para aprovar o Plano Operacional Anual (POA).
- Disponibilidade de assistência técnica pública.
- Dificuldade de desenvolver o “uso-múltiplo” florestal.
- Falta de organização dos grupos interessados.
- Instabilidade de regras (Leis, Regulamentações).
- Competição com outras atividades rurais.
- Falta de informações sobre “manejo florestal”.

- *Fatores que influenciam o manejo florestal em terras públicas*

Os dados coletados apresentaram robustez, o que valida as análises desenvolvidas para as instituições. Dos 281 servidores que responderam à pesquisa<sup>77</sup>, foram obtidas entre 246 e 272 respostas por item, o que demonstra um alto conhecimento dos fatores postos.

Opostamente, à pergunta do manejo em áreas privadas, para as *áreas públicas* as instituições estaduais tendem a dar um maior peso aos problemas, bem como avaliam mais fatores com um nível de problema acima do peso médio-alto (2,5). No entanto houve mais parcimônia no número de fatores apontados. Uma reflexão feita para o potencial comportamento das instituições federais, seria o de não “ser mais fácil o problema na casa do outro?”, e para as instituições estaduais de “atenuar o problema que se tem em casa?”. Este indicativo reforça a tese postulada nesse estudo, quanto da necessidade da adoção e implementação de instrumentos de avaliação e supervisão permanentes, com fatores e métricas bem estabelecidas, para evitar viés interpretativo. Não obstante, o fato do apontamento dos principais problemas serem comuns a ambas as instituições reforçam e validam os resultados.

Os três principais fatores comuns listados pelas instituições federais e estaduais foram:

- 1º. Problemas de regularização fundiária.
- 2º. A capacidade de produtores comunitários e rurais em executar manejo florestal.
- 3º. O número de servidores na instituição é baixo.

Problema avaliado pelas instituições estaduais (unicamente), peso médio-alto (>2,5).

- A quantidade de recursos financeiros disponíveis (estão em falta).

---

<sup>77</sup> Pergunta parte da pesquisa principal.

Os outros problemas foram citados com peso menor que o valor médio-alto (<2,5), por ambas as instituições (federais e estaduais).

Observa similaridade dos principais problemas para a gestão florestal, tanto nas áreas públicas quanto nas áreas privadas, estão a) os problemas de regularização fundiária, b) a capacidade administrativa de proprietários de terra, produtores rurais e comunidades para executar o manejo florestal. As instituições públicas têm como principal problema o número de servidores destinados ao trabalho. Já para o setor privado, reside o problema da oferta e concorrência de madeira oriunda de desmatamento.

- *Fatores que influenciam a provisão de serviços públicos pela instituição*

Os dados coletados apresentaram robustez, o que valida as análises desenvolvidas para as instituições. Dos 281 servidores que responderam à pesquisa<sup>78</sup>, foram obtidas entre 211 e 272 respostas por item, o que demonstra um alto conhecimento dos fatores postos.

Foram citados seis fatores comuns, que influenciam *positivamente* a provisão de serviços públicos (peso maior que neutro-positivo = >0,5):

- Sua própria convicção profissional.
- Liderança do Secretário da sua instituição.
- Liderança dos chefes da sua instituição.
- Interação da sua instituição com as instituições públicas do próprio Estado.
- Interação da sua instituição com as instituições públicas Federais.
- Interação da sua instituição com atores do setor florestal.

Foram citados três problemas comuns, que influenciam *negativamente* a provisão de serviços públicos, por ambas as instituições (federais e estaduais).

1. Recursos (pessoal, financeiro, infraestrutura).
2. Suporte da Assembleia Legislativa.
3. Nível de burocracia dos processos.

Exclusivamente às instituições *federais* de proteção ambiental foram citados dois problemas (influência negativa), e algumas instituições estaduais proteção ambiental:

- Liderança do Presidente ou Governador.
- Suporte dos atores do setor florestal.

---

<sup>78</sup> Pergunta parte da pesquisa principal.

Estes dois problemas não são citados pelas instituições de desenvolvimento florestal, indicando que a agenda de desenvolvimento tende a ter apoio do líder da nação e do estado, sendo também apoiado pelos atores receptores do serviço público, enquanto as agendas de proteção ambiental, de certa forma não tem o apoio, muito pelo contrário, esta tende a gerar conflitos de interesses, em especial pela falta de instrumentos que busquem convergência de entendimentos. Fazendo assim necessárias adequações.

Exclusivamente às instituições *estaduais*, existe a tendência de citar dois problemas (influência negativa):

- Pressão e expectativas dos demais profissionais da sua instituição.
- Instrumentos para avaliação da qualidade dos serviços prestados.

Isto indica um potencial ambiente para criar uma *pressão negativa por pares* dentro das instituições estaduais associado à falta de sistemas de avaliação da qualidade dos serviços para auferir e validar as decisões tomadas pelos servidores. Estes fatores não colaboram para com a adequação do sistema público.

- *Autonomia institucional na tomada de decisão e implementação da gestão florestal*

Os dados coletados apresentaram robustez, o que valida as análises desenvolvidas para as instituições. Dos 281 servidores que responderam à pesquisa<sup>79</sup>, foram obtidas entre 270 e 281 respostas por item, o que demonstra um alto conhecimento dos fatores postos.

Foi absoluta unanimidade das instituições a afirmativa que *os programas das instituições seriam melhor executados e estas tivessem autonomia nas decisões*. O ICMBio, o SFB e as instituições do Acre afirmaram tacitamente que não tem autonomia de decisão, e as demais instituições afirmaram estar no meio do caminho, entre “ter” e “não ter” autonomia de decisão (exceto a SEDAM-RO). Este é um fato relevante e preocupante, em especial porque os servidores afirmam as seguintes vulnerabilidades:

- Programas da instituição *não são mantidos* com a mudança do governo (IBAMA, o ICMBio e a SEMA-PA).
- Os programas da instituição têm conflito com o superior institucional (SFB, IDEFLOR, SEDAM-RO).

---

<sup>79</sup> Pergunta parte da pesquisa principal.

No entanto, existe divergência de opinião quanto a autonomia a ser dada para os estados para regulamentar a gestão de florestas estaduais, pois *instituições federais* e duas instituições estaduais<sup>80</sup> entendem que *os estados não deveriam* ter autonomia. Enquanto, por outro lado, os estados entendem por unanimidade que a) o estado tem melhor entendimento sobre os problemas e as necessidades do estado que o Governo Federal, e b) o estado tem melhor entendimento sobre os problemas e necessidades dos *atores florestais* que o Governo Federal.

Esta opinião das instituições federais deve estar associada à outra opinião, que as instituições estaduais também não estão melhor preparadas para executar a legislação florestal comparado ao Governo federal. Cinco instituições estaduais possuem a opinião neutra<sup>81</sup>, o que leva a tendência à concordância parcial, uma vez que em diversas outras questões da pesquisa são mencionados problemas associados à implementação a gestão florestal, como falta de recursos e capacidade técnica.

Este resultado, aponta uma relação causal da dupla negativa, de não permitir regulamentar, pois não tem capacidade de implementação. No entanto, é observado que diversas avaliações também apontam para a falta de capacidade do próprio governo federal, mas pela questão do ordenamento jurídico, tem a “preferência” por manter certos controles. A ressalva lançada, não quer propor a liberalização das “rédeas” sem que esta seja ordenada, muito pelo contrário. Reside sim a necessidade do cumprimento do mandato da gestão florestal por parte dos estados, mas deve-se ser considerados os fatores de suporte para o cumprimento deste mandato, o qual o governo federal também tem responsabilidades. Associa-se à necessidade de sistemas de avaliação para que todos os entes alcancem uma avaliação satisfatória da gestão. Somente por via de um processo planejado e uma implementação organizada, os benefícios de uma gestão florestal focada nos reais clientes, poderá trazer benefícios à sociedade brasileira como um todo.

- *Impacto das leis e regulamentações na prestação de serviços pela instituição.*

Os dados coletados apresentaram robustez, o que valida as análises desenvolvidas para as instituições. Dos 281 servidores que responderam à pesquisa<sup>82</sup>, foram obtidas entre 260 e 271 respostas por item, o que demonstra um alto conhecimento dos fatores postos.

---

<sup>80</sup> SEMA-MT e SEMA-PA

<sup>81</sup> Discordaram apenas a SEF-AC e a SEMA-MT.

<sup>82</sup> Pergunta parte da pesquisa principal.

Nenhuma das leis florestais, por nenhuma instituição, foi relatada como limitante à provisão de serviços públicos, muito pelo contrário, todas instituições apontaram que as leis têm efeitos positivos para com a provisão de serviços públicos.

Apenas o ICMBio manifestou que Lei de Gestão de Florestas Públicas tem efeito “neutro”, ou seja, muitos servidores mencionaram que a lei tem repercussões desfavoráveis. Este posicionamento do ICMBio diverge assim com a maioria das instituições que avaliam como positiva a repercussão desta lei. Em especial diverge da opinião do SFB e do IDEFLOR que avaliam como efeito muito positivo.

#### 4.5.8. Respostas às perguntas de pesquisa e às teorias do federalismo

##### 4.5.8.1. *Respostas às perguntas de pesquisa*

- ***Quais são os principais fatores que inibem a prestação de serviços públicos?***

Houve unanimidade entre os servidores públicos que a ***disponibilidade de recursos*** inibe a prestação dos serviços públicos. Outros fatores inibitórios mencionados foram o ***suporte do poder legislativo*** (Congresso Nacional e/ou Assembleia Legislativa) e o ***nível de burocracia*** requerido das instituições<sup>83</sup>.

Para o IBAMA e ICMBio, a ***liderança do Presidente***, e o ***suporte dos atores do setor florestal*** também não são favoráveis à provisão, bem como para a SEMA-PA a ***liderança do Governador*** e o ***suporte dos atores do setor florestal*** também não são favoráveis. Observa-se que estas se tratam de instituições com missão de ***proteção ambiental***, o que “tende a gerar” antagonismo ou falta convergência com visões de cunho desenvolvimentista, em especial quando instrumentos gestão não estão adequados.

Na maioria das instituições estaduais, é percebido que a ***pressão e expectativas dos profissionais da instituição*** bem como ***os instrumentos de avaliação da qualidade dos serviços*** também não colaboram para com a provisão dos serviços públicos. Ou seja, nas instituições estaduais tende a existir um ***ambiente negativo***, que não colabora para com a adequação do sistema público para a implementação da gestão florestal.

- ***Quais são os principais fatores que favorecem a prestação de serviços públicos?***

Houve unanimidade entre os funcionários que a ***própria convicção profissional*** favorece a prestação de serviços públicos, o que contrapõe ao ambiente institucional negativo.

---

<sup>83</sup> Fator influente nas instituições federais (IBAMA, ICMBio e SFB), e nas estaduais (SEF-AC, IPAAM e SEMA-MT).

Também foram avaliados com unanimidade em todas as instituições, que a *liderança do chefe da instituição* (secretário de estado), a *liderança dos chefes das instituições* (gerentes), e a *iteração com outras instituições* são fatores favoráveis à prestação de serviço público. Apenas a SEMA-PA indicou posicionamento neutro para estes fatores.

Observa-se que nas instituições de *desenvolvimento florestal* a *liderança do Presidente ou do Governador*, bem como o *suporte dos atores do setor florestal são favoráveis*, tende a exercer um *aspecto positivo* para com o proposto. Este é um resultado exatamente oposto ao que ocorre em instituições de proteção ambiental. Assim, infere-se que a agenda de desenvolvimento tende a ter o apoio do líder da nação e do estado, sendo também apoiado pelos atores receptores do serviço público, enquanto as agendas de proteção ambiental, de certa forma não tem o apoio.

- *As leis florestais limitam a prestação de serviços públicos?*

Nenhuma das leis florestais foi vista como limitante à provisão de serviços públicos, muito pelo contrário, todas instituições apontaram que as leis têm efeitos positivos para com a provisão de serviços públicos.

Apenas o ICMBio manifestou que Lei de Gestão de Florestas Públicas tem efeito “neutro”, ou seja, muitos servidores mencionaram que a lei tem repercussões desfavoráveis. Este posicionamento do ICMBio diverge assim com a maioria das instituições que avaliam como positiva a repercussão desta lei.

No entanto, existe uma divergência de opiniões significativa entre o Governo Federal e o Governo Estadual quanto da revisão da base legal, em especial no que tange nos fundamentos da descentralização. Em específico, *para transferir mais poder para os Estados*. Cita-se que as instituições Federais avaliaram “sem necessidade” enquanto as instituições Estaduais avaliam com necessidade “baixa-moderada”, as necessidades de revisão de *Instruções Normativas*, da *Constituição Federal* e da *Lei de Gestão de Florestas Públicas*. Esta divergência também tem alta associação entre os servidores que concordam com a descentralização da gestão, sendo contra a revisão de leis os servidores que discordam com a descentralização, e a favor da revisão os servidores que concordam com a descentralização. Os resultados indicam que os servidores têm conhecimento das repercussões e efeitos da base legal sobre a provisão de serviços públicos nesta área. E neste momento a base legal requer revisões para a evolução do proposto.

Em pergunta aberta, o quarto principal problema citado para a implementação da gestão de florestas públicas pelos governos estaduais foi relacionado às *Políticas, Leis e*

*Normas, as quais possuem necessidade de ajustes, precisam definições pois possui elementos faltantes, ou mesmo requer a necessidade de serem executadas ou cumpridas.*

- ***As instituições têm autonomia para tomar decisões sobre os serviços públicos a serem prestados?***

Houve unanimidade entre as instituições com relação a afirmativa que *os programas das instituições seriam melhor executados se estas tivessem autonomia nas decisões*. As instituições indicaram que não tem autonomia de decisão (ICMBio e SFB, IMAC e SEF-AC) e algumas manifestaram que a instituição encontra-se no meio termo entre “ter” e “não ter” autonomia de decisão (IBAMA, IPAAM, SEMA-MT, IDEFLOR e SEMA-PA).

No entanto, existe ***divergência de opinião*** quanto da autonomia a ser dada para os estados, sendo que as *instituições federais* indicam que o estado *não deveria ter autonomia* para regulamentar o uso das florestas, bem como os servidores da SEMA-MT e SEMA-PA também entendem que não deveria. No entanto, as instituições estaduais IMAC-AC, SEF-AC, IPAAM e IDEFLOR entendem que *sim, deveria ser dada autonomia* para que estas instituições pudessem tomar decisões. A SEDAM-RO teve uma opinião neutra. Assim, tem-se divergência com alguns estados e em especial para com as instituições de desenvolvimento florestal estadual, o qual a permissão poderia vir a promover aprimoramentos em gestão, em especial considerando as florestas públicas.

#### *4.5.8.2. Respostas sobre as teorias do federalismo*

##### *A.1. O quadro legal para descentralização é muitas vezes confuso e contraditório.*

Com relação ao quadro legal da descentralização, embora a legislação nacional seja vista como favorável à gestão florestal por todas as instituições, foi avaliado pelas instituições estaduais que a base legal requer revisões para colaborar com a implementação da gestão florestal por parte dos estados. Assim, de certo modo a base legal da descentralização causa limitações.

##### *A.2. O Governo Estadual tem preferência por legislação menos rigorosa para promover negócios de ordem econômica. E, o Governo Federal tende a ser pressionado por ONGs ambientalistas por legislação mais rigorosa.*

Com relação ao postulado do *Governo Estadual ter preferência por legislação menos rigorosa* e *o Governo Federal ser pressionado por ONGs ambientalistas por legislação mais rigorosa*, esta teoria não foi confirmada pela pesquisa. Foi verificado que as instituições

estaduais consideram a necessidade de revisão do marco regulatório de *mínima-moderada* necessidade (entre 1 e 2) para que os estados executem o mandato da gestão florestal, enquanto as instituições federais avaliam essa como *nenhuma-mínima* necessidade (entre 0 e 2). No entanto, as instituições estaduais avaliam que as políticas florestais devam estar subordinadas ou serem cooperativas com o marco legal federal, bem como a consideração do critério ambiental na gestão de florestas públicas tende a exceder à opinião dos servidores de instituições federais.

Embora seja um postulado da política pública da descentralização da gestão florestal que essa deva atingir objetivos econômicos e sociais (além dos ambientais), esta não necessariamente se dá a partir de uma legislação “menos rigorosa”. Mas sim da busca da criação de instrumentos de acordo com a realidade, técnica e operacional, e das especificações dos requisitos para que os três critérios sejam alcançados.

Os servidores públicos indicaram que as ONGs têm uma participação *baixa*, e a opinião deste ator é levado em nível equivalente à participação, ou seja, de maneira *baixa*, tanto nas instituições federais quanto nas instituições estaduais.

*A.3. Na perspectiva dos Estados, pouca (ou nenhuma) restrição deve haver aos Estados nas definições de seus papéis na descentralização.*

Com relação ao postulado de haver *pouca (ou nenhuma) restrição nos Estados quanto da definição dos seus papéis na descentralização*, a maioria das instituições dos estados entendem que a autonomia promove melhoria nos serviços prestados, bem como que estes deveriam ter maior autonomia nas decisões.

*A.4. A supervisão das instituições promove boa governança local.*

Com relação ao postulado que *a supervisão das instituições promove boa governança local*, existe concordância para com a teoria. Foi questionado se a supervisão e monitoramento do governo federal ajudam os estados a implementarem e a continuar com a implementação da descentralização. Houve unanimidade de concordância entre todas as instituições federais, e a maioria das instituições tenderam a concordar ou a ter um posicionamento neutro. Nas perguntas abertas, o segundo item mais citado foi o de promover e aprimorar o policiamento e monitoramento do governo federal, para aprimorar a implementação da descentralização.

*A.5. Os objetivos da descentralização são aparente claros, mas os mecanismos de implementação não são claros.*

Com relação ao postulado dos *objetivos da descentralização são aparente claros, mas os mecanismos de implementação não serem claros*, os resultados indicam que não somente falta clareza para a implementação da descentralização, mas também faltam diversos elementos para que esta venha a ser implementada satisfatoriamente. Por exemplo, são citadas como:

- Servidores e estabilidade na carreira pública - faltam ou requer ajustes
- Recursos e estrutura - Falta
- Problema político e falta de responsabilidade - viés, influência ou ingerência.
- Capacitação e conhecimentos experiência em gestão (interna e externa) - faltam
- Política, leis e normas - faltam, requer ajustes ou falta cumprir
- Fiscalização e controle - deficiências
- Monitorar, gerenciar, facilitar ou continuidade na implementação - falta

*A.6. O papel das instituições federais deve ser o de promover: a estabilidade financeira, a competência técnica e a coordenação entre os estados.*

Com relação ao postulado que *o papel das instituições federais deve ser o de promover: a estabilidade financeira, a competência técnica e a coordenação entre os estados*, os resultados da pesquisa validam essa teoria. A avaliação sobre as seguintes ações a serem providas pelo governo federal na descentralização foi:

- a) *Treinar e capacitar o pessoal do estado* = com a avaliação de necessidade *intensiva* por parte do governo estadual e federal.
- b) *Providenciar suporte financeiro para o estado* = com a avaliação de necessidade *intensiva* por parte do governo estadual, e *moderada* pelo governo federal.
- c) *Desenvolver planejamento conjunto entre o Governo Federal e Governo Estadual* = com a avaliação de necessidade *moderada* pelo governo estadual, e *intensiva* pelo governo federal.

Reside diferença na intensidade da necessidade nos itens b) e c), tendendo o governo federal diminuir a gerência do governo estadual, e vive versa, do governo estadual para com o federal. Este é um aspecto relevante levantado neste estudo, o que valida a necessidade de aprimorar os instrumentos da descentralização da gestão florestal entre os entes federativos. Este é um fato reconhecido pelos próprios entes, os quais citam fatores associados à essas matérias, com necessidade de intensidade: Outros fatores avaliados com a necessidade intensiva de atuação foram: d) sintetizar e distribuir informações, e) melhorar a confiança mútua entre o Governo Federal e o Governo Estadual, e f) revisar os procedimentos administrativos para reduzir a burocracia.

Todos os entes federativos concordaram com a necessidade do desenvolvimento de agendas comuns e específicas, para ajudar os estados menos preparados a implementar a gestão florestal. Em especial houve unanimidade de concordância para o desenvolvimento de agendas específicas de trabalho.

*A.7. O apoio financeiro federal direto é a maneira mais apropriada de vincular formalmente o papel federal para com os estados.*

Com relação ao postulado que *o apoio financeiro federal direto é a maneira mais apropriada de vincular formalmente o papel federal para com os estados*, em diversos questionamentos da pesquisa os entes estaduais mencionam a necessidade do apoio financeiro, material e técnico do ente federal, para que estes cumpram com a missão legal da descentralização. Assim é confirmada a teoria.

#### 4.5.9. Conclusões dos resultados - Fatores de influência na gestão florestal

Nesta seção da pesquisa foram estudados alguns dos fatores de influenciam a gestão florestal na Amazônia brasileira, com base na percepção dos servidores públicos das instituições florestais. Os resultados alcançados são muito satisfatórios uma vez que houve uma grande adesão por parte dos servidores, com alto número de resposta, indicando a robustez dos dados coletados e das análises desenvolvidas para as instituições. Os resultados trazem informações relevantes para orientar a administração pública e privada para com a evolução dos programas de gestão florestal.

Os resultados indicam que as instituições florestais têm atuação e se posicionam predominantemente conforme a sua missão designadas pelas leis, ou de desenvolvimento florestal ou de proteção ambiental. Não obstante, observa-se que as instituições de desenvolvimento florestal estão em menor número comparado às instituições de proteção ambiental, fato este que tende a não colaborar para com a busca e a promoção das ordens econômicas e sociais gerados a partir do manejo florestal direto nas áreas públicas e privadas. No quantitativo e arranjo institucional posto atualmente no Brasil, tendem a prevalecer os serviços associados à proteção ambiental, o que de certa maneira reforça sentimentos de conflito, por não haver de maneira ponderada e concomitante, os serviços voltados ao uso sustentável e o desenvolvimento de base florestal.

Há de se ressaltar que é percebido que a iteração entre as instituições, em todos os níveis de governo, favorece a provisão de serviço público. Isso tende a abrir as portas para que a agenda e o planejamento participativo sejam estabelecidos, de modo a permitir a

evolução e implementação da gestão florestal na Amazônia. Os servidores têm fortes convicções, bem como as lideranças das instituições, que estão imbuídas para com o aprimoramento dos resultados da gestão pública. Sendo necessário trabalhar “as atividades meio” para alcance destes fins, em todas as instituições. São citados como pontos necessários de revisão: a) o volume de recursos investidos, b) o suporte legislativo, c) diminuição da burocracia, bem como d) serem implementados instrumentos de monitoramento e de avaliação da qualidade dos serviços desenvolvidos, para que os servidores não se sintam “pressionados” com as decisões tomadas no exercício da função.

Adicionalmente, reside um ciclo causal vicioso, onde é percebido que a baixa capacidade na implementação da gestão florestal pelos estados, impede que marco regulatório seja flexibilizado para customização dos estados. Ficando assim a gestão dos estados limitada à legislação federal, a qual é mais personificada. Estas são limitações que seguram o potencial de evolução e a melhor realização da gestão pública. Embora o marco regulatório seja avaliado como favorável, conforme será indicado na seção a seguir, os estados entendem que para atingir os princípios da descentralização da gestão florestal se faz necessária a revisão do marco regulatório. Assim, como premissa ou estabelecimento deste alicerce, também se fazem necessários os investimentos de recursos para a implementação da gestão.

Estes resultados trazem orientações importantes para auxiliar o poder público sobre a decisão de alguns dos fatores de influência na gestão florestal descentralizada. Nas próximas seções serão apresentados os resultados e debatidos aspectos específicos da descentralização, do manejo florestal e da participação pública.

## **4.6. A descentralização da gestão florestal**

### **4.6.1. Concordância das instituições com a descentralização da gestão**

Os resultados quanto da concordância ou discordância dos servidores para com a descentralização da gestão florestal são apresentados na Tabela 50.

De maneira geral, é observado que todas as instituições estaduais têm concordância para com a descentralização da gestão florestal, bem como o SFB do governo federal. Embora o IBAMA concorde com a descentralização este possui muitos servidores que discordam ou são neutros quanto à questão. Já o ICMBio discorda com a descentralização, evidenciando que a instituição tem preferência pela gestão centralizada nos órgãos federais.

**Tabela 50.** Nível de concordância com a descentralização da gestão florestal.

Instituição	Nível de concordância com a descentralização					n
	Discordo Totalmente	Discordo	Neutro	Concordo	Concordo Totalmente	
IBAMA	10%	32%	13%	37%	9%	94
	41%				46%	
ICMBio	27%	28%	14%	29%	2%	86
	55%				31%	
SFB	10%	14%	14%	38%	24%	29
	24%			62%		
<b>Federal</b>	<b>17%</b>	<b>28%</b>	<b>13%</b>	<b>34%</b>	<b>8%</b>	<b>209</b>
	44%			42%		
AC - IMAC	0%	6%	28%	44%	22%	18
	6%			67%		
AC - SEF	6%	18%	24%	29%	24%	17
	24%			53%		
AM - IPAAM	5%	20%	5%	50%	20%	20
	25%			70%		
MT - SEMA	6%	11%	6%	44%	33%	36
	17%			78%		
PA - IDEFLO	0%	6%	19%	38%	38%	16
	6%			75%		
PA - SEMA	0%	15%	5%	60%	20%	20
	15%			80%		
RO - SEDAM	0%	10%	0%	40%	50%	10
	10%			90%		
<b>Estado</b>	<b>3%</b>	<b>12%</b>	<b>12%</b>	<b>45%</b>	<b>28%</b>	<b>137</b>
	15%			73%		
<b>Total</b>	<b>11%</b>	<b>22%</b>	<b>13%</b>	<b>38%</b>	<b>16%</b>	<b>346</b>
	33%		13%	54%		

Nota: Marcados na cor cinza as ênfases de diferenças.

Em específico observa-se:

- No IBAMA uma maioria proporcional concordou com a descentralização (46%), no entanto esta instituição possui um grande número de servidores que discordam (41%) ou são neutras (13%). Assim não há um posicionamento enfático (>50%).
- No ICMBio a maioria dos servidores (55%) discorda com a descentralização.
- No SFB, a maioria dos servidores (62%) se posicionou a favor da descentralização.
- Na média, o resultado das instituições federais indica o seguinte posicionamento 44% discordam com a descentralização, 42% concordam e 13% são neutros.
- Nos estados, todas as instituições, mais de 70% a maioria se posicionou a favor da descentralização da gestão, com exceção no Acre que, embora tenha a maioria a favor (IMAC = 67% e SEF-AC = 53%), muitos servidores se manifestaram com posicionamento *neutro* (IMAC = 28% e SEF-AC = 24%).

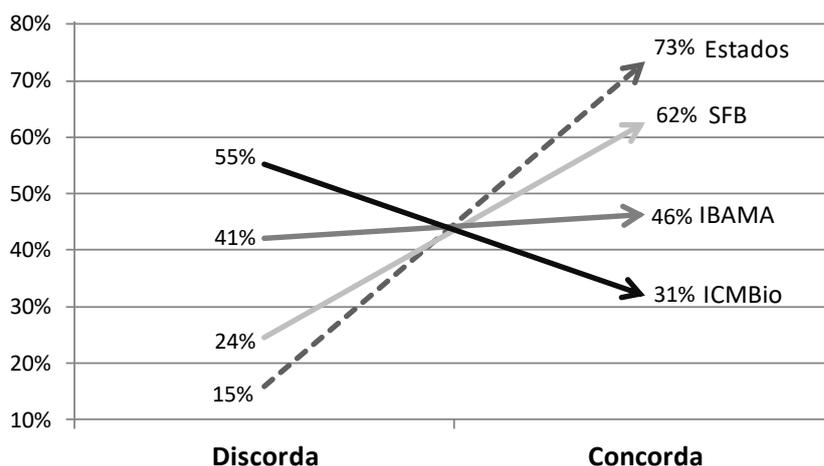
- Na média dos estados, o 73% dos servidores indicaram ser a favor da descentralização, enquanto 33% se manifestaram que discordam, e 12% são neutros.
- Na média, tanto nas instituições federais quanto estaduais, 13% dos servidores têm um posicionamento neutro.

Um gráfico foi elaborado a partir dos resultados para facilitar a comparação e o entendimento sobre a tendência das opiniões nas instituições de gestão florestal (Figura 16).

Com o gráfico é possível observar a hierarquia nas diferenças de opiniões, estando as maiores divergências presentes nas instituições de proteção ambiental do Governo Federal, o IBAMA e o ICMBio. Esta é uma informação relevante, pois pode vir a repercutir nas agendas e estratégias interinstitucionais a serem desenvolvidas, em especial as que requerem coordenação ou cooperação entre essas. Questiona-se, até que ponto as divergências interpretativas (por crenças e regras informais) podem não colaborar com o cumprimento de mandatos legais (regras formais). Complementarmente, foi desenvolvida análise estatística  $\chi^2$  para avaliar a significância dessas diferenças (

Tabela 51).

**Figura 16.** Tendência de concordância com a descentralização da gestão florestal nas instituições.



O teste  $\chi^2$  confirma que a opinião sobre a descentralização, mostrando que estatisticamente *o ICMBio pensa diferente de todas as outras instituições*. E, que o SFB e todas as instituições estaduais têm opiniões equivalentes quanto à descentralização. O posicionamento do IBAMA também diverge de 5 instituições estaduais, tendo similaridade com as instituições estaduais SEF-AC e IPAAM, bem como com o SFB.

**Tabela 51.** Teste Chi<sup>2</sup> - diferença de opinião sobre a descentralização entre instituições.

Instituição	IBAMA	ICMBio	SFB	AC SEF	AC IMAC	AM IPAAM	MT SEMA	PA IDEFLOR	PA SEMA
ICMBio	<u>0,0059</u> *								
SFB	0,0701 30%	<u>0,0004</u> *							
AC - SEF	0,1910 30%	<u>0,0060</u> 50%	1,0000 60%						
AC - IMAC	<u>0,0082</u> 40%	<u>&lt;,0001</u> 50%	0,3705 60%	0,3439 80%					
AM - IPAAM	0,0660 30%	<u>0,0008</u> 40%	0,9079 70%	0,7853 80%	0,5387 80%				
MT - SEMA	<u>0,0004</u> *	<u>&lt;,0001</u> *	0,2673 60%	0,2692 60%	0,8937 60%	0,4089 50%			
PA-IDEFLOR	<u>0,0014</u> 40%	<u>&lt;,0001</u> 50%	0,1566 70%	0,1629 70%	0,565 63%	0,2256 70%	0,6851 60%		
PA - SEMA	<u>0,0181</u> 30%	<u>0,0001</u> 40%	0,5572 70%	0,4864 80%	0,8728 80%	0,7849 80%	0,7173 60%	0,4279 70%	
RO - SEDAM	<u>0,0019</u> 50%	<u>&lt;,0001</u> 50%	0,108 80%	0,0936 80%	0,279 75%	0,1319 80%	0,3533 80%	0,6709 75%	0,2202 63%

Nota: Chi<sup>2</sup> Mantel-Haenszel. (E<5)>20% = prob.exata, <20% = prob.assintótica. Margem erro = 5%, nível confiança = 95%.

A justificativa dada quanto da opinião sobre a descentralização da gestão florestal foi dada em resposta à questão aberta<sup>84</sup> do questionário, as quais foram categorizadas em temas (Tabela 52).

Um total de 318 servidores deram resposta, fato que demonstra um alto engajamento na pesquisa<sup>85</sup>. Algumas das respostas dadas são apresentadas na

As respostas abertas foram compiladas em 11 temas e em 3 categorias de comentários, sendo 1) a favor, 2) em desfavor, e 3) ambivalentes (com aspectos: a favor + em desfavor, condicional ou neutro). O tema foi categorizado a partir da predominância (%) dos comentários a) a favor, b) em desfavor ou c) neutros. A ordem da listagem considera a quantidade de citações, por ordem da maior para menor quantidade.

<sup>84</sup> Questão 14.

<sup>85</sup> 91% dos respondentes (349 indivíduos), e 79% da população alcançada (403 indivíduos).

**Tabela 52.** Respostas abertas sobre descentralização - Categorização de respostas.

TIPO DE AFIRMAÇÃO	Jurisdição	CONCORDA		DISCORDA		NEUTRO		TOTAL	
		#	%	#	%	#	%	#	%
<b>A. COMENTÁRIOS A FAVOR (predominância)</b>									
1) Conhecimento das peculiaridades locais, proximidade.	<b>Total</b>	<b>83</b>	<b>92,2%</b>	<b>3</b>	<b>3,3%</b>	<b>4</b>	<b>4,4%</b>	<b>90</b>	<b>100,0%</b>
	Federal	28	31,1%	2	2,2%	3	3,3%	33	36,7%
	Estadual	55	61,1%	1	1,1%	1	1,1%	57	63,3%
2) Ação do Governo Federal deve ser suplementar e complementar.	<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>50,0%</b>	<b>13</b>	<b>38,2%</b>	<b>4</b>	<b>11,8%</b>	<b>34</b>	<b>100,0%</b>
	Federal	12	35,3%	9	26,5%	3	8,8%	24	70,6%
	Estadual	5	14,7%	4	11,8%	1	2,9%	10	29,4%
3) Estado tem maior fluidez, eficiência, alcance, capilaridade e menor burocracia.	<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>100,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>29</b>	<b>100,0%</b>
	Federal	13	44,8%	0	0,0%	0	0,0%	13	44,8%
	Estadual	16	55,2%	0	0,0%	0	0,0%	16	55,2%
4) Requisito legal, jurisdição apropriada ou mandato.	<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>89,3%</b>	<b>1</b>	<b>3,6%</b>	<b>2</b>	<b>7,1%</b>	<b>28</b>	<b>100,0%</b>
	Federal	21	75,0%	1	3,6%	1	3,6%	23	82,1%
	Estadual	4	14,3%	0	0,0%	1	3,6%	5	17,9%
5) Melhor distribuição de competências entre o governo federal e estadual.	<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>66,7%</b>	<b>5</b>	<b>27,8%</b>	<b>1</b>	<b>5,6%</b>	<b>18</b>	<b>100,0%</b>
	Federal	8	44,4%	3	16,7%	1	5,6%	12	66,7%
	Estadual	4	22,2%	2	11,1%	0	0,0%	6	33,3%
6) Compromisso local, presença, políticas integradas.	<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>63,6%</b>	<b>4</b>	<b>36,4%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>11</b>	<b>100,0%</b>
	Federal	1	20,0%	4	80,0%	0	0,0%	5	100,0%
	Estadual	6	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	6	100,0%
<b>B. COMENTÁRIOS AMBIVALENTES</b>									
7) Estrutura, recursos e preparação.	<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>37,5%</b>	<b>35</b>	<b>43,8%</b>	<b>15</b>	<b>18,8%</b>	<b>80</b>	<b>100,0%</b>
	Federal	20	25,0%	29	36,3%	11	13,8%	60	75,0%
	Estadual	10	12,5%	6	7,5%	4	5,0%	20	25,0%
8) Transição, linhas de base, padrões, diretrizes e planejamento.	<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>37,5%</b>	<b>8</b>	<b>33,3%</b>	<b>7</b>	<b>29,2%</b>	<b>24</b>	<b>100,0%</b>
	Federal	7	29,2%	6	25,0%	7	29,2%	20	83,3%
	Estadual	2	8,3%	2	8,3%	0	0,0%	4	16,7%
<b>C. COMENTÁRIOS EM DESFAVOR (predominância)</b>									
9) Sujeição à prioridades políticas, interferência, interesses, instabilidade.	<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>13,6%</b>	<b>46</b>	<b>78,0%</b>	<b>5</b>	<b>8,5%</b>	<b>59</b>	<b>100,0%</b>
	Federal	7	11,9%	37	62,7%	4	6,8%	48	81,4%
	Estadual	1	1,7%	9	15,3%	1	1,7%	11	18,6%
10) Número de funcionários, contratos temporários, baixos salários, evasão ( <i>turn over</i> ).	<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>21,4%</b>	<b>9</b>	<b>64,3%</b>	<b>2</b>	<b>14,3%</b>	<b>14</b>	<b>100,0%</b>
	Federal	0	0,0%	6	42,9%	1	7,1%	7	50,0%
	Estadual	3	21,4%	3	21,4%	1	7,1%	7	50,0%
11) Corrupção, fraudes, ilegalidades	<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>9,1%</b>	<b>9</b>	<b>81,8%</b>	<b>1</b>	<b>9,1%</b>	<b>11</b>	<b>100,0%</b>
	Federal	1	9,1%	8	72,7%	1	9,1%	10	90,9%
	Estadual	0	0,0%	1	9,1%	0	0,0%	1	9,1%

Nota: na cor cinza = ênfase de menções.

Os temas mais citados *a favor* da descentralização foram:

- O conhecimento das peculiaridades locais, e proximidade com as questões associadas.
- Ações do Governo Federal devem ser suplementar e complementar às atividades do Governo Estadual.
- O Estado tem maior fluidez, eficiência, alcance, capilaridade e menor burocracia.

- A descentralização é um requisito legal, tendo o Estado a jurisdição apropriada e o mandato.
- Melhor distribuição de competências entre o governo federal e estadual.
- Estado tem mais compromisso local, presença e políticas integradas.

Os temas mais citados que são ambivalentes

- A estrutura, os recursos e a preparação das instituições
- A necessidade de se ter uma transição para a descentralização, com definição de linhas de base, diretrizes, e planejamento.

Os temas mais citados *em desfavor* da descentralização foram:

- Sujeição às prioridades políticas, interferências, interesses e instabilidades.
- O número de servidores, contratos temporários, baixos salários e alta evasão (*turn over*).
- A corrupção, fraudes e ilegalidades.

Os temas mais citados *em desfavor* da descentralização foram:

- O conhecimento das peculiaridades locais, e proximidade com o público-alvo.
- O Estado tem maior fluidez, eficiência, alcance, capilaridade, e menor burocracia.
- O conhecimento das peculiaridades locais, e proximidade com o público-alvo.

#### 4.6.2. Alternativas para construção de uma agenda para a descentralização

Os servidores das instituições foram solicitados a opinar sobre alternativas a serem consideradas para a construção de uma agenda para a descentralização. Os resultados são apresentados na Tabela 53. O questionamento se divide em três aspectos:

- a) a agenda para os estados menos preparados.
- b) a agenda geral para todos os estados.
- c) o papel de supervisão e monitoramento do Governo Federal.

**Tabela 53.** Opiniões sobre a agenda para a descentralização nos estados.

Alternativa	Agenda para a descentralização (mediana)												n
	Instituições Federais				Instituições Estaduais								
	IBAMA	ICMBio	SFB	méd.	IMAC AC	SEF AC	IPAAM AM	SEMA MT	IDEFLOR PA	SEMA PA	SEDAM RO	méd.	
a) Ter uma <u>agenda comum</u> de trabalho para todos Estados ajuda os Estados menos preparados a implantar a descentralização.	1	1	1	1,0	1	0,5	1	1	1	1	0,5	0,9	274
b) Ter <u>agendas específicas</u> de trabalho para todos Estados ajuda os Estados menos preparados a implantar a descentralização.	1	1	1	1,0	1	0,5	1	1	1	1	0	0,8	270
c) Os diversos Estados na Amazônia devem participar de uma <u>mesma agenda comum</u> de trabalho.	0	0	-1	-0,2	0,5	0,5	1	1	0	1	0	0,6	271
d) <u>Agendas específicas</u> de trabalho devem ser desenvolvidas para cada Estado na Amazônia.	1	1	1	1,0	1	1	1	1	1	1	1	1,0	271
e) A <u>supervisão e monitoramento</u> do Governo Federal ajudam os Estados a <u>implementar</u> a descentralização.	1	1	1	1,0	0	0,5	1	1	0	1	0	0,5	271
f) A <u>supervisão e monitoramento</u> do Governo Federal ajudam os Estados a <u>continuar com a implementação</u> da descentralização.	1	1	1	1,0	1	0	1	0	0	1	0	0,4	269

Nota: Escala → -2 = Discordo totalmente, -1 = Discordo, 0 = Neutro, 1 = Concordo, 2 = Concordo Totalmente.

De maneira geral, as instituições avaliaram que:

- Para os estados menos preparados – tanto uma *agenda comum* quanto uma *agenda específica* ajudariam para com a implantação da descentralização.
- Para todos os estados – há uma preferência por *agendas específicas* de trabalho.

Todas as instituições do Governo Federal concordaram por unanimidade com a *agenda específica* (pontuação 1,0), enquanto para a *agenda comum* o IBAMA e ICMBio (0) tiveram um posicionamento neutro e o SFB em desacordo (-1).

As instituições do Governo Estadual concordaram por unanimidade com a *agenda específica*, enquanto para a *agenda comum* o IDEFLOR-PA e a SEDAM-RO tiveram um posicionamento *neutro* (0), as instituições do AC ficaram com posicionamento *entre o neutro e concordar* (0,5), e o IPAAM, a SEMA-MT e a SEMA-PA concordaram (1).

- O papel de supervisão e monitoramento do Governo Federal.

As instituições federais acreditam que a supervisão ajuda tanto *na implementação*, quando *em continuar com a implementação* da descentralização (pontuação 1,0).

As instituições estaduais variaram de opinião, embora não tenha existido um posicionamento de discordância. Na média, houve uma tendência a um

posicionamento “mais neutro” à continuidade do monitoramento (pontuação 0,4), em comparação ao monitoramento inicial (pontuação 0,5).

#### 4.6.3. Evolução na implementação dos serviços descentralizados

Os resultados sobre a evolução na implementação dos serviços descentralizados são apresentados na Tabela 54.

**Tabela 54.** Evolução na implementação dos serviços descentralizados - antes e depois.

Alternativa	A situação dos serviços (antes e depois) da descentralização (mediana)												não sei	n
	Instituições Federais				Instituições Estaduais									
	IBAMA	ICMBio	SFB	méd.	IMAC AC	SEF AC	IPAAM AM	SEMA MT	IDEFLOR PA	SEMA PA	SEDAM RO	méd.		
a) Aprovação de Planos de Manejo Florestal (PMFS)	-1	-1	-1	<b>-1,0</b>	1	1	0,5	1,5	0	1	2	<b>1,0</b>	60	219
b) Aprovação de Planos Operacionais Anuais (POA)	-1	-1	-1	<b>-1,0</b>	1	1	1	1,5	0	1	2	<b>1,1</b>	72	205
c) Aprovação do Documento de Origem Florestal (DOF) ou Guia Florestal (GF) para transporte nos Estados	0	0	0	<b>0,0</b>	1	1	1	2	0	1	2	<b>1,1</b>	52	226
d) Aprovação de Autorização de Desmate	-1	-1	0	<b>-0,7</b>	1	0	1	1	0	0,5	1	<b>0,6</b>	69	210
e) Aprovação de licenças para madeiras (Licença de Instalação - LI e Licença de Operação - LO)	0	-1	0	<b>-0,3</b>	1	1	1	0	0	1	1,5	<b>0,8</b>	89	189
f) Uso da taxa de reposição florestal	0	-1	-2	<b>-1,0</b>	1	0	1	0	0	0	1	<b>0,4</b>	125	152
g) Proteção de florestas da exploração ilegal	-1	-1	-1	<b>-1,0</b>	1	1	0	1	0,5	0,5	0	<b>0,6</b>	44	233
h) Fiscalização e monitoramento	-1	-1	-1	<b>-1,0</b>	1	0,5	1	1	1	0,5	1	<b>0,9</b>	39	238
<b>Média</b>	<b>-0,63</b>	<b>-0,88</b>	<b>-0,75</b>		<b>1,00</b>	<b>0,69</b>	<b>0,81</b>	<b>1,00</b>	<b>0,19</b>	<b>0,69</b>	<b>1,31</b>			

Nota: Escala → -2 = Piorou bastante, -1 = Piorou, 0 = Continua na mesma, 1 = Melhorou, 2 = Melhorou bastante.

Foi questionado aos servidores das instituições se eles percebem se a provisão de serviços *piorou* ou *melhorou* depois da descentralização. De maneira geral, as instituições federais tendem a avaliar quanto da piora, enquanto as instituições estaduais têm a avaliar quanto da melhora.

Em específico:

- a) Aprovação dos Planos de Manejo Florestal (PMFS) e
- b) Planos Operacional Anual (POA) – as instituições federais foram unânimes quanto da piora (-1), enquanto na média a pontuação dos estados foi oposta quanto a melhora (+1).

Por exemplo, a SEMA-MT e a SEDAM-RO avaliam que a provisão destes serviços *melhorou bastante*, com a pontuação 1,5 e 2,0 respectivamente. O IDEFLOR avalia

que a situação dos serviços *continua na mesma*. O IPAAM avalia que a aprovação de PMFS ficou entre *continua na mesma e melhorou*.

- c) Aprovação do Documento de Origem Florestal (DOF) ou Guia Florestal (GF) – as instituições federais foram unânimes quanto da opinião de *continua na mesma* (0), enquanto na média a pontuação dos estados foi quanto a *melhora* (+1,1).

Nos Estados, a SEMA-MT e a SEDAM-RO avaliam que a provisão destes serviços *melhorou bastante*, com a pontuação 2,0 em ambas. Apenas o IDEFLOR avalia que a situação dos serviços *continua na mesma*. E, as demais instituições avaliaram que melhorou (1).

- d) Aprovação de autorização de desmate – Observa-se que todas as instituições de desenvolvimento florestal, avaliaram que *continua na mesma* (0), provavelmente por não ser uma atividade da rotina dessas instituições, e até de seu conhecimento. O IBAMA e ICMBio avaliam que piorou (-1). As instituições estaduais de proteção responsáveis pela emissão do documento avaliam que o serviço melhorou (1), ficando apenas a SEMA-PA na posição entre *continua na mesma e melhorou* (0,5).
- e) Aprovação de licenças para madeireiras (Licença de Instalação e Licença de Operação) – as instituições federais divergiram de opinião, entendendo o SFB e o IBAMA que *continua na mesma* (0), e o ICMBio que *piorou* (-1). A SEDAM-RO avalia entre *melhorou e melhorou bastante* (1,5), no AC, o IPAAM e a SEMA-PA avaliam que melhorou (1). Enquanto a SEMA-MT e IDEFLOR avaliam que *continua na mesma* (0).
- f) Uso da taxa de reposição florestal – as instituições federais divergiram de opinião, sendo que o SFB avaliou a *piora mais substantiva* (-2), seguida do ICMBio com a *piora* (-1), e o IBAMA avaliou que *continua na mesma* (0). Quatro dos estados avaliaram que *continua na mesma*, e três avaliaram que melhorou (1), ficando com a média 0,4 de pontuação.
- c) Proteção de florestas da exploração ilegal - as instituições federais foram unânimes quanto da *piora* (-1), enquanto na média a pontuação dos estados foi próxima entre *continua na mesma e melhorou* (+0,6). Nos Estados, o IPAAM e a SEDAM-RO avaliaram que *continua na mesma* (0), o IDEFLOR-PA e a SEMA-PA avaliaram entre *continua na mesma e melhorou* (+0,5), no AC e MT avaliam que melhorou (1).

- d) Fiscalização e monitoramento - as instituições federais foram unânimes quanto da piora (-1), enquanto na média a pontuação dos estados foi oposta quanto a melhora (+0,9). Nos Estados, todas as instituições avaliaram que o serviço melhorou (1), ficando a SEF-AC e a SEMA-PA no meio termo *continua na mesma e melhorou* (0,5).

#### 4.6.4. Ações necessárias à descentralização da gestão florestal

Foi solicitado aos servidores das instituições se eles avaliassem quais ações são necessárias pelo Governo Federal<sup>86</sup> para que os estados executem o mandato da gestão florestal. Os resultados são apresentados na Tabela 55.

De maneira geral, as instituições federais dão uma ordem de importância similar às ações similar ao governo estadual. Mas as instituições federais tendem a dar maior peso nas ações avaliadas, em comparação aos pesos dados pelo governo estadual. Os resultados são categorizados em 4 níveis de necessidade: i) Intensiva → pontuação >2,5 , ii) Moderada → pontuação >1,5 , iii) Mínima → pontuação >1,0 , e iv) Sem necessidade → pontuação >0,0.

Observa-se que:

- Necessidades *intensivas*
  - Há convergência de opiniões entre as instituições federais e estaduais quanto a:
    - Sintetizar e distribuir informações.
    - Treinar e capacitar o pessoal do Estado.
    - Melhorar a confiança mútua entre o Governo Federal e Gov. Estadual.
    - Revisar procedimentos administrativos para reduzir a burocracia.
  - O governo federal entende que é seu papel *desenvolver planejamento conjunto entre o Governo Federal e Governo Estadual* (3,0 pontos), enquanto as instituições estaduais entendem essa ação como moderada (2,1).
  - O governo estadual entende que é papel do governo federal *providenciar suporte financeiro aos estados* (2,7 pontos), enquanto as instituições entendem essa ação como moderada (2,0).

---

<sup>86</sup> Questão 17.

**Tabela 55.** Ações necessárias ao Governo Federal para que os Estados executem a gestão florestal.

Ações necessárias pelo Governo Federal para que os estados executem o mandato da gestão florestal	Instituições Federais					Instituições Estaduais								Diferença	n	
	IBAMA	ICMBio	SFB	méd.	Necessidade	IMAC AC	SEF AC	IPAAM AM	SEMA MT	IDEFLOR PA	SEMA PA	SEDAM RO	méd.			Necessidade
o) Sintetizar e distribuir informações	3	3	3	3,0	Intensiva	3	3	3	3	3	3	3	3,0	Intensiva	0,0	270
d) Treinar e capacitar o pessoal do Estado	3	3	3	3,0		3	3	3	2	3	3	2,5	2,8		-0,2	273
h) Melhorar a confiança mútua entre o Gov. Federal e o Gov. Estadual	3	3	3	3,0		2	3	2	3	2	3	3	2,6		-0,4	275
t) Revisar os procedimentos administrativos para reduzir a burocracia	3	3	3	3,0		2,5	3	3	3	2	2	2,5	2,6		-0,4	275
g) Desenvolver planejamento conjunto entre Gov. Federal e o Gov. Estadual	3	3	3	3,0		2	2	2	2	2	3	2	2,1		-0,9	276
a) Providenciar suporte financeiro para o Estado	2	2	2	2,0		3	2	3	3	3	3	2	2,7		0,7	276
l) Desenvolver parcerias para resolver conflitos e problemas entre os atores no Estado	3	2	2	2,3		2	2	2	2	2	2	2,5	2,1		-0,3	277
s) Promover estabilidade de regras (Leis, regulamentações)	3	2	2	2,3		2	2,5	2	3	2	2	2	2,2		-0,1	273
i) Participar nos processos de planejamento do Estado	2	3	2	2,3		2	2	2	2	2	2	2	2,0		-0,3	274
e) Providenciar equipamento e material para o Estado	2	2	2	2,0		Moderada	2	2	2	3	2	3	2,4		0,4	275
c) Providenciar suporte técnico para o Estado	2	2	2	2,0	2		2	2,5	2	2	2	1,5	2,0	0,0	274	
f) Participar em comitês e em forças tarefas no Estado	2	2	2	2,0	2		2	2	2	2	2	1,5	1,9	-0,1	273	
j) Promover planejamento estratégico no Estado	2	2	2	2,0	2		2	2	2	2	2	1,5	1,9	-0,1	275	
k) Promover métodos inovadores de manejo florestal no Estado	2	2	2	2,0	2		2	2	2	1	2	1,5	1,8	-0,2	270	
b) Emprestar pessoal técnico para o Estado	2	2	2	2,0	2		2	1	2	2	1	1	1,6	-0,4	270	
m) Permitir o Estado participar na gestão das florestas públicas Federais	1	1	2	1,3	Mínima	2	2	2	2	1	2	1	1,7	0,4	273	
n) Estabelecer escritórios conjuntos (Federal-Estadual)	1	2	1	1,3		2	2	2	2	1	2	0	1,6	0,2	269	
r) Revisar Instruções Normativas para transferir mais poder p/ o Estado	1	0	1	0,7		2	2	2	2	1	1	1,5	1,6	1,0	275	
p) Revisar Constituição Federal para transferir mais poder p/ o Estado	0	0	1	0,3	Sem	2	2	2	2	1	2	1,5	1,8	1,5	272	
q) Revisar Leis Florestais Nacionais para transferir mais poder p/ o Estado	0	0	0	0,0		2	2	1	2	1	1	2	1,6	1,6	276	

Notas: Sem necessidade = 0, Mínima necessidade = 1, Moderada necessidade = 2, Extensiva necessidade = 3. Em cinza avaliações com maior divergência.

- Ações “sem necessidade”
  - Existe uma divergência de opiniões significativa entre o Governo Federal e o Gov. Estadual quanto da revisão da base legal, em especial no que tange aos fundamentos da descentralização. Em específico, as instituições Federais avaliaram “sem necessidade” enquanto as instituições Estaduais avaliam com necessidade moderada, as seguintes ações:
    - Revisar as *Instruções Normativas* para transferir mais poder para o Estado.
    - Revisar a *Constituição Federal* para transferir mais poder para o Estado.
    - Revisar as *Leis Florestais Nacionais* para transferir mais poder para o Estado.

Uma análise cruzada entre a opinião sobre a descentralização (questão 10) e a necessidade de mudanças na base legal e infralegal (questão 17) foi desenvolvida para avaliar o entendimento dos servidores quanto da associação destes temas (Tabela 56).

**Tabela 56.** Análise cruzada opinião sobre a descentralização e mudança da base legal.

Descentralização	Necessidade de mudança nas leis								
	Constituição			Leis Florestais Nacionais			Instruções Normativas		
	não mínimo	moderado extensivo	n	não mínimo	moderado extensivo	n	não mínimo	moderado extensivo	n
Dicordo	84%	16%	89	80%	20%	89	78%	22%	88
Concordo	50%	50%	144	45%	55%	148	43%	57%	148
Chi <sup>2</sup>	<.0001			<.0001			<.0001		

Nota: Chi<sup>2</sup> Mantel-Haenszel. (E<5)>20% = prob.exata, <20% = prob.assintótica. Margem erro = 5%, nível confiança = 95%.

Os resultados indicam que parte dos servidores que concordam com a descentralização também percebem e concordam com a necessidade da mudança da base legal (Constituição → 50%, Leis Nacionais → 55%, Instruções Normativas → 57%). O teste Chi<sup>2</sup> valida a diferença entre as opiniões para com o grupo que discorda com a descentralização. A maioria dos que discordam com a descentralização, entendem que a necessidade de revisão da base legal é inexistente ou mínima (Constituição → 84%, Leis Nacionais → 80%, Instruções Normativas → 78%). Importante salientar:

- parte dos servidores que não concordam com a descentralização entendem que mesmo assim se faz necessária a mudança da base legal para que os estados executem o mandato da descentralização.
- a percepção da hierarquia legal, havendo maior necessidade de mudar as instruções normativas (normas infralegais), seguida das Leis e depois da Constituição.

Os resultados dessa análise cruzada colaboram com a indicação que os servidores têm entendimento sobre a associação entre os temas (mandato e leis), bem como a base legal influencia a implementação da descentralização da gestão. Estes evidenciam a robustez dos dados coletados na pesquisa.

#### 4.6.5. Nível de adequação dos processos necessários para implementar a gestão florestal

Posteriormente, foi solicitado aos servidores das instituições que avaliassem quais são as *atividades necessárias* de diversos processos necessários para que o estado execute o mandato da gestão florestal descentralizada. Os resultados foram categorizados em opiniões a) discrepantes, b) negativas, c) positivas ou neutras, e organizadas pela ordem da diferença ou sinergia das opiniões das instituições federais vs. as estaduais (Tabela 57).

Os resultados, considerando a média da opinião das instituições, foram:

##### **a. Opiniões discrepantes** - grande diferença de interpretação:

- *A confiança mútua entre o Governo Federal e o Governo Estadual (o)*  
As instituições federais avaliaram a confiança mútua como *inadequada* (-1,0) e as instituições estaduais como *adequada* (+1,6). Observa-se que a maioria das instituições estaduais avaliaram a confiança como *muito adequada* (+2), exceto a SEMA-MT que avaliou como *inadequada* (-1).
- *Transferência de orçamento da Federação para o Estado (a)*  
As instituições federais avaliaram as transferências de orçamento como *inadequada* (-1,0) e as instituições estaduais como *adequada* (+1,0). Observa-se que a maioria das instituições estaduais avaliaram a confiança como *adequada* (+1) ou *muito adequada* (+2), exceto a SEMA-MT e o IDEFLOR-PA que avaliaram como *inadequada* (-1).
- *Participação efetiva do Estado na definição de normas e regulamentos florestais Federais (r)*  
As instituições federais avaliaram a participação efetiva do estado como *inadequada* (-1,0) e as instituições estaduais como *adequada* (+0,7). Houve discrepância de opinião nas instituições estaduais as quais avaliaram: a) IMAC, SEF-AC, IDEFLOR-PA e SEDAM-RO como *muito adequada* (+2), e o IPAAM, a SEMA-MT e a SEMA-PA como *inadequada* (-1,0).

**Tabela 57.** Nível de adequação dos processos para implementação da gestão florestal descentralizada.

Alternativa	Nível de adequação dos processos para a implementação da descentralização (mediana)													Diferença	n
	Instituições Federais				Instituições Estaduais										
	IBAMA	ICMbio	SFB	méd.	IMAC AC	SEF AC	IPAAM AM	SEMA MT	IDEFLOR PA	SEMA PA	SEDAM RO	méd.			
<b>a) Opiniões ambivalentes</b>															
o) A confiança mútua entre o Governo Federal e o Governo Estadual.	-1	-1	-1	-1,0	2	2	2	-1	2	2	2	1,6	-2,6	278	
a) Transferência de orçamento da Federação para o Estado.	-1	-1	-1	-1,0	2	2	2	-1	-1	2	1	1,0	-2,0	274	
r) Participação efetiva do Estado na definição de normas e regulamentos florestais Federais.	-1	-1	-1	-1,0	2	2	-1	-1	2	-1	2	0,7	-1,7	281	
b) Alocação de orçamento pelo próprio Estado.	-1	1	-1	-0,3	2	2	2	-1	-1	-1	2	0,7	-1,0	270	
<b>b) Opiniões negativas</b>															
e) Empréstimo de pessoal técnico da Federação para o Estado.	-1	-1	-1	-1,0	-1	-1	-1	-1	-1	2	-1	-0,6	-0,4	271	
g) Suporte técnico contínuo da Federação ao Estado.	-1	-1	-1	-1,0	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	-0,7	-0,3	270	
c) Treinamento de pessoal do Estado pela Federação.	-1	1	-1	-0,3	-1	-1	-1	-1	-1	-1	2	-0,6	-0,2	271	
<b>c) Opiniões positivas ou neutras</b>															
l) Desenvolvimento de planejamento estratégico pelo Estado.	2	2	-1	1,0	2	2	2	1	2	1	2	1,7	2,7	275	
p) A cooperação entre o Governo Federal e o Governo Estadual.	2	2	-1	1,0	2	2	2	-1	2	2	2	1,6	2,6	279	
k) Levantamento de informações pelo próprio Estado.	2	2	-1	1,0	2	2	2	2	2	-1	2	1,6	2,6	274	
n) Esclarecimento entre os papéis do Governo Estadual e os do Governo Federal.	2	2	-1	1,0	-1	2	2	-1	2	2	2	1,1	2,1	277	
i) Compra e desenvolvimento de tecnologia pelo próprio Estado.	2	2	-1	1,0	2	2	-1	2	2	-2	2	1,0	2,0	272	
j) Síntese e distribuição de informação pelo Governo Federal.	2	2	-1	1,0	1	2	-1	-1	2	2	2	1,0	2,0	273	
h) Transferência de tecnologia da Federação para o Estado.	2	2	-1	1,0	2	-1	-1	-1	2	-1	2	0,3	1,3	271	
m) Desenvolvimento de planejamento conjunto entre o Estado e a Federação.	2	-1	-1	0,0	-1	1	2	-1	2	1	2	0,9	0,9	276	
q) Desenvolvimento de parcerias para resolver conflitos e problemas.	-1	2	-1	0,0	2	2	-1	-1	2	-1	2	0,7	0,7	280	
d) Treinamento de pessoal pelo próprio Estado.	-1	2	-1	0,0	2	2	-2	-1	-1	-1	2	0,2	0,2	271	
f) Contratação e alocação de pessoal pelo próprio Estado.	-1	2	-1	0,0	2	2	-1	-1	-1	-2	2	0,2	0,2	269	

Nota: Escala → -2 = Muito Inadequado, -1 = Inadequado, +1 = Adequado, +2 = Muito Adequado. Em cinza as avaliações de inadequado.

- *Alocação de orçamento pelo próprio Estado (b)*

As instituições federais avaliaram a alocação de orçamento pelo estado como *inadequado* (-0,3) e as instituições estaduais como *adequado* (+0,7). Houve discrepância de opinião nas instituições federais, com o ICMBio avaliando como adequado (1), e as instituições estaduais avaliaram: a) IMAC, SEF-AC, IPAAM, e SEDAM-RO como *muito adequada* (+2), e a SEMA-MT, IDEFLOR-PA e a SEMA-PA como *inadequada* (-1,0).

## **b. Opiniões em concordância**

- *Empréstimo de pessoal técnico da Federação para o Estado (e)*

Avaliaram como *inadequado* o empréstimo de pessoal técnico tanto as instituições federais (-1,0) quanto a maioria das instituições estaduais (-0,6). Apenas a SEMA-PA avaliou a alocação *muito adequada* (+2) enquanto todas as demais avaliaram como *inadequada* (-1).

- *Suporte técnico contínuo da Federação ao Estado (g)*

Avaliaram como *inadequado* o suporte técnico contínuo tanto as instituições federais (-1,0) quanto a maioria das instituições estaduais (-0,7). Apenas a SEDAM-RO avaliou a alocação *adequada* (+1) enquanto todas as demais instituições avaliaram como *inadequada* (-1).

- *Treinamento de pessoal do Estado pela Federação (c)*

Avaliaram como *inadequado* o suporte técnico contínuo tanto as instituições federais (-0,3) quanto a maioria das instituições estaduais (-0,6). Avaliaram em diferença o ICMBio como *adequada* (+1) e a SEDAM-RO como *muito adequada* (+2) enquanto todas as demais instituições avaliaram como *inadequada* (-1).

## **• Opiniões positivas ou neutras**

- *Desenvolvimento de planejamento estratégico pelo Estado (l)*

Avaliaram como *adequado* o planejamento estratégico pelo estado as instituições federais (+1,0) e as instituições estaduais ainda em maior grau (+1,7). Em discordância, o SFB avaliou como *inadequado* (-1).

- *A cooperação entre o Governo Federal e o Governo Estadual (p)*

Avaliaram como *adequado* a cooperação entre governos pelo estado as instituições federais (+1,0) e as instituições estaduais ainda em maior grau (+1,6). Em discordância, o SFB avaliou como *inadequado* (-1).

- *Levantamento de informações pelos próprio Estado* (k)  
Avaliaram como *adequado* a levantamento de informações pelo estado as instituições federais (+1,0) e as instituições estaduais ainda em maior grau (+1,6). Em discordância, o SFB e a SEMA-PA avaliaram como *inadequado* (-1).
- *Esclarecimento entre os papéis do Governo Estadual e os do Governo Federal* (n)  
Avaliaram como *adequado* a esclarecimento entre os papéis dos governos tanto as instituições federais (+1,0) quanto as instituições estaduais (+1,1). Em discordância, o SFB, o IMAC e a SEMA-MT avaliaram como *inadequado* (-1).
- *Compra e desenvolvimento de tecnologia pelos próprio Estado* (i)  
Avaliaram como *adequado* a a compra e o desenvolvimento de tecnologia pelo estado tanto as instituições federais (+1,0) quanto as instituições estaduais (+1,0). Em discordância, o SFB e o IPAAM avaliaram como *inadequado* (-1) e a SEMA-PA como  *muito inadequado* (-2).
- *Síntese e distribuição de informação pelo Governo Federal* (j)  
Avaliaram como *adequado* a síntese e distribuição de informação pelo governo federal para o estado tanto as instituições federais (+1,0) quanto as instituições estaduais (+1,0). Em discordância, o SFB, o IPAAM e a SEMA-MT avaliaram como *inadequado* (-1).
- *Transferência de tecnologia da Federação para o Estado* (h)  
As instituições federais avaliaram como *adequado* a transferência de tecnologia pelo governo federal para o estado tanto (+1,0). O IMAC, IDEFLOR-PA e SEDAM-RO como  *muito adequado* (+2). Houve discrepância de opinião entre as instituições estaduais, o IPAAM, SEMA-MT, SEF-AC e SEMA-PA as quais avaliaram como *inadequada* (-1).
- *Desenvolvimento de planejamento conjunto entre o Estado e a Federação* (m)  
Sobre o planejamento conjunto entre os governos, houve discrepância de opiniões. As instituições federais (em média) avaliaram em um ponto entre o

*adequado* e *inadequado*<sup>87</sup> (+0,0). Em específico o IBAMA considerou *muito adequado* (+2) e o ICMBio e SFB *inadequado* (-1).

Já as instituições estaduais consideram na média próxima ao *adequado* (+0,9). O IMAC e SEMA-MT avaliaram como *inadequada* (-1), a SEF-AC e a SEMA-PA como *adequado* (+1), e o IPAAM, o IDEFLOR-PA e SEDAM-RO como *muito adequado* (+2).

- Desenvolvimento de parcerias para resolver conflitos e problemas (q)  
Sobre o desenvolvimento de parcerias para resolver conflitos e problemas, houve discrepância de opiniões. As instituições federais (em média) avaliaram em um ponto entre o *adequado* e *inadequado* (+0,0). Em específico o ICMBio considerou *muito adequado* (+2) e o IBAMA e SFB *inadequado* (-1).  
Já as instituições estaduais consideram na média próxima ao *adequado* (+0,7). O IPAAM, SEMA-MT e SEMA-PA avaliaram como *inadequado* (-1), e o, IMAC, a SEF-AC, o IDEFLOR-PA e SEDAM-RO como *muito adequado* (+2).
- Treinamento de pessoal pelo próprio Estado (d)  
Sobre o treinamento de pessoal pelo próprio estado, houve discrepância de opiniões. As instituições federais (em média) avaliaram em um ponto entre o *adequado* e *inadequado* (+0,0). Em específico o ICMBio considerou *muito adequado* (+2) e o IBAMA e SFB *inadequado* (-1).  
Já as instituições estaduais consideram (em média) entre o *adequado* e *inadequado* (+0,2). O IPAAM avaliou como *muito inadequado* (-2), e a SEMA-MT, o IDEFLOR e a SEMA-PA avaliaram como *inadequado* (-1), e o IMAC, a SEF-AC e SEDAM-RO como *muito adequado* (+2).
- Contratação e alocação de pessoal pelo próprio Estado (f)  
Sobre a contratação de pessoal pelo próprio estado, houve discrepância de opiniões. As instituições federais (em média) avaliaram em um ponto entre o *adequado* e *inadequado* (+0,0). Em específico o ICMBio considerou *muito adequado* (+2) e o IBAMA e SFB *inadequado* (-1).  
Já as instituições estaduais consideram (em média) entre o *adequado* e *inadequado* (+0,2). A SEMA-PA avaliou como *muito inadequado* (-2), e o

---

<sup>87</sup> O questionário não tinha como opção o ponto “neutro”.

IPAAM, a SEMA-MT e o IDEFLOR avaliaram como *inadequado* (-1), e o IMAC, a SEF-AC e SEDAM-RO como *muito adequado* (+2).

#### 4.6.6. Avaliação da condução da descentralização pelos Estados.

As instituições de gestão florestal foram confrontadas para avaliar a condução da descentralização da gestão florestal nos diferentes Estados. Os resultados são apresentados na Tabela 58.

Os resultados indicam:

- O AC foi o Estado mais bem avaliado por todas as instituições com a média de 74% das avaliações positivas (bem + muito bem). O SFB (94%) e os demais estados estudados (82% em média) fizeram uma avaliação mais positiva que os servidores do próprio estado do Acre (78%).
- O AM foi o segundo Estado mais bem avaliado, com a média de 59% das avaliações positivas (bem + muito bem). Inclusive, o SFB (77%) e os outros estados (66%) fizeram uma avaliação mais positiva, que os servidores do próprio estado (56%).
- A avaliação do estado do MT possui divergência de opinião entre instituições. Para os servidores do próprio estado, 71% avaliaram positivamente (bem + muito bem). Na média as demais instituições avaliaram 35% como *não tão bem* e 40% como *ruim*. O teste do Chi<sup>2</sup> indica a diferença estatística entre todas as opiniões.
- A avaliação do estado do PA também possui divergência de opinião entre instituições. Para os servidores do próprio estado, 58% avaliaram positivamente (bem). Na média as demais instituições avaliaram 35% como *não tão bem* e 43% como *ruim*. O teste do Chi<sup>2</sup> indica a diferença estatística entre todas as opiniões.
- A avaliação do estado de RO também possui divergência de opinião entre instituições. Para os servidores do próprio estado, 80% avaliaram positivamente (bem + muito bem). Na média as demais instituições avaliaram 28% como *não tão bem* e 49% como *ruim*. O teste do Chi<sup>2</sup> indica a diferença estatística entre todas as opiniões.

**Tabela 58.** Avaliação da condução da descentralização pelos Estados.

Estado	Instituição	Chi <sup>2</sup>		Condução da descentralização				não sei	n
		E<5	p-valor	Ruim	Não tão bem	Bem	Muito bem		
AC	Estado			0%	22%	65%	14%	0	37
	IBAMA	-	0,0536	15%	30%	48%	7%	43	27
	ICMBio	-	0,0808	8%	32%	51%	8%	27	37
	SFB	25%	0,2484	0%	6%	63%	31%	9	16
	Outros	-	0,6896	5%	13%	56%	26%	37	39
	<b>média</b>				<b>6%</b>	<b>21%</b>		<b>74%</b>	
AM	Estado			6%	39%	56%	0%	1	18
	IBAMA	-	0,4132	22%	34%	39%	5%	28	41
	ICMBio	-	0,9050	15%	31%	51%	3%	23	39
	SFB	-	0,2890	12%	12%	71%	6%	8	17
	Outros	-	0,5743	7%	27%	57%	9%	36	56
	<b>média</b>				<b>12%</b>	<b>28%</b>		<b>59%</b>	
MT	Estado			10%	19%	38%	33%	2	21
	IBAMA	-	<u>&lt;.0001</u>	41%	43%	16%	0%	27	44
	ICMBio	-	<u>&lt;.0001</u>	59%	38%	3%	0%	25	37
	SFB	-	<u>0,0011</u>	50%	30%	20%	0%	5	20
	Outros	-	<u>&lt;.0001</u>	39%	43%	17%	13%	33	54
	<b>média</b>				<b>40%</b>	<b>35%</b>		<b>28%</b>	
PA	Estado			0%	42%	58%	0%	0	24
	IBAMA	25%	<u>&lt;.0001</u>	65%	33%	2%	0%	23	49
	ICMBio	-	<u>&lt;.0001</u>	62%	34%	4%	0%	15	47
	SFB	-	0,0632	35%	35%	25%	5%	5	20
	Outros	-	<u>&lt;.0001</u>	55%	32%	11%	2%	23	65
	<b>média</b>				<b>43%</b>	<b>35%</b>		<b>21%</b>	
RO	Estado			20%	0%	60%	20%	0	10
	IBAMA	25%	<u>&lt;.0001</u>	60%	30%	10%	0%	31	40
	ICMBio	25%	<u>&lt;.0001</u>	61%	39%	0%	0%	22	41
	SFB	25%	<u>0,0009</u>	55%	30%	15%	0%	5	20
	Outros	25%	<u>&lt;.0001</u>	47%	39%	11%	3%	40	62
	<b>média</b>				<b>49%</b>	<b>28%</b>		<b>24%</b>	

Nota: Escala: Ruim = -2, Não tão bem = -1, Bem = 1, Muito Bem = 2. Sublinhado = estatisticamente significante. Chi<sup>2</sup> Mantel-Haenszel. (E<5)>20% = prob.exata, <20% = prob.assintótica. Margem erro = 5%, nível confiança = 95%.

#### 4.6.7. Benefício dos atores com a descentralização.

O questionamento sobre o nível de benefício dos atores interessados com a descentralização da gestão florestal é apresentado na Tabela 59. De maneira geral, entre as instituições federais e estaduais existe um entendimento (aproximado) do quanto os diferentes atores se beneficiam deste processo.

**Tabela 59.** Nível de benefício dos atores com a descentralização.

Atores	Quem está se beneficiando da descentralização (mediana)												Total méd.	não sei	n
	Instituições Federal				Instituições Estaduais										
	IBAMA	ICMbio	SFB	méd.	IMAC AC	SEF AC	IPAAM AM	SEMA MT	IDEFLOR PA	SEMA PA	SEDAM RO	méd.			
f) Atores da indústria madeireira	2	3	2,5	2,5	3	2	1,5	3	2	3	3	2,5	2,5	58	213
e) Proprietários de terras e florestas	2	2	3	2,3	3	2	2	3	2	3	3	2,6	2,5	39	231
b) Instituições públicas Estaduais	3	2	3	2,7	2	3	2	2	2	3	1,5	2,2	2,4	93	178
g) Agricultores e pecuaristas	2	2	3	2,3	2,5	2	1	2,5	2	2	2	2,0	2,2	39	235
a) Instituições públicas Federais	2	1	2	1,7	2	1,5	1,5	2	2	2	2	1,9	1,8	63	208
h) ONGs	2	2	1	1,7	1,5	2	1	3	2	1	0,5	1,6	1,6	35	242
d) Comunidades florestais	1	1	1	1,0	2	2	2	2	2	1	2	1,9	1,4	41	229
i) Organizações científicas / ensino	1	1	1	1,0	1	2	1	2	1	1	2	1,4	1,2	43	228
c) Instituições públicas Municipais	1	1	1	1,0	1	1	1	1,5	1,5	2	1	1,3	1,1	48	226
j) Cidadãos urbanos	1	1	0,5	0,8	1	1	1	1	1	1	1	1,0	0,9	35	238

Nota: Escala → 0 = Nenhum, 1 = Pouco, 2 = Médio, 3 = Alto, 4 Muito Alto. Marcado em cinza os atores com avaliação acima de 2,5 (médio-alto).

As instituições federais avaliam que as *instituições estaduais* são os maiores beneficiados (primeira posição) com a descentralização, com um benefício média-alto de 2,7 pontos. Enquanto, os estados se autoavaliam na terceira posição com um benefício médio-alto de 2,2 pontos. Enquanto as *instituições federais* são avaliadas na quinta posição, com *pouco-médio* benefício (tanto por elas próprias quanto pelas instituições estaduais). A percepção que o Governo Estadual se beneficie com a descentralização é um *resultado esperado*, pois tende a contribuir para com a interpretação que a descentralização tende a cumprir com seus objetivos e propósitos, por mais que a interpretação das instituições do Governo Federal seja que os resultados da descentralização possam ser “negativos”. Esse pensamento colabora com o defendido por (BORJA, 1984), que a descentralização é uma “questão de método”, assim esta deve ser pensada em: como fazer? e quais métodos usar? Para que esta venha cumprir os seus objetivos de promover melhorias na provisão de serviços públicos.

Para facilitar o entendimento da análise para com a posição dos outros atores que se beneficiam com a descentralização, foi excluído da análise as *instituições estaduais* como um dos próprios beneficiários. Foi de comum entendimento entre nas instituições do governo federal e nas estaduais que os principais beneficiários da descentralização são, estes são:

1. os *atores da indústria madeira*,
2. os *proprietários de terras e florestas*, e
3. os *agricultores e pecuaristas*.

Para os demais atores, estes receberam uma pontuação abaixo de 2,0, sendo avaliados como tendo benefício de “*pouco*” a “*médio*” com a descentralização. Vale ressaltar que as instituições federais avaliaram que se beneficiam *pouco* (=>1,0) com a descentralização: a) as comunidades florestais, b) as instituições de pesquisa, c) as instituições municipais e d) os

cidadãos urbanos. Já as instituições estaduais pontuaram um pouco mais as comunidades florestais tendem a ter um benefício *médio*, com 1,9 pontos<sup>88</sup>. Estes resultados evidenciam que há divergência de interpretações entre as instituições do governo federal para com as instituições do governo estadual sobre os benefícios dos atores para com esta.

#### 4.6.8. Sugestões para com a descentralização da gestão florestal

Em pergunta aberta<sup>89</sup> foi solicitado aos servidores públicos que fossem dadas sugestões *para o Governo Federal* a fim de colaborar com a descentralização da gestão florestal nos Estados da Amazônia. 168 servidores proveram resposta ao questionamento<sup>90</sup>. A categorização das sugestões é apresentada na Tabela 60.

**Tabela 60.** Sugestões para o Governo Federal colaborar com a descentralização da gestão florestal.

Categorização	Citações das Instituições			
	Estado	Federal	Total	%
1) Formação e qualificação - promover	9	25	34	20%
2) Policiar e monitorar - promover e melhorar	3	28	31	19%
3) Orçamento e recursos - provisão e alocação	10	16	26	16%
4) Agenda - integração, planejamento sistemático e avaliação	8	16	24	14%
5) Revisar as leis, dar mais autonomia	10	11	21	13%
6) Suporte - técnico e pessoal	6	14	20	12%
7) Regras e papéis - esclarecer	2	12	14	8%
8) Cooperação e parceria - melhorar	4	9	13	8%
9) Informação - promover e proporcionar o intercâmbio	6	7	13	8%
10) Estruturar programa - definir padrões e metas	5	4	9	5%
11) Integração de sistemas - promover	-	9	9	5%
12) Funcionários - número adequado	3	4	7	4%
13) Administração compartilhada - definir transição	1	6	7	4%
14) Regularização fundiária - resolver problemas	2	4	6	4%
15) Escritórios - Aumentar número e capilidade	2	4	6	4%

Nota: respondentes (n) = 168.

As principais sugestões de a foram:

- Promover a formação e qualificação dos servidores → em 20% das citações.
- Promover e melhorar o policiamento e monitoramento das florestas → em 19% das citações.

<sup>88</sup> Comunidades florestais - Pontuação 2,0 = *médio* em todos estados, exceto no MT com pontuação 1,0 = *pouco*.

<sup>89</sup> Questão 21.

<sup>90</sup> Questão presente apenas no questionário principal. 60% (168) dos 281 respondentes.

- Aprovisionar e alocar orçamento e recursos para a gestão → em 16% das citações.
- Estabelecer agenda de integração, planejamento sistemático e avaliação da gestão → em 14% das citações.
- Revisar as leis para dar mais autonomia para os estados → em 13% das citações.
- Dar suporte técnico e de pessoal aos estados → em 12% das citações.
- Outras sugestões tiveram menos de 10% das citações.

Na seção Anexo 13 são apresentadas seleções de sugestões dadas pelos servidores para o Governo Federal colaborar com a descentralização da gestão florestal.

#### 4.6.9. Síntese dos resultados - Descentralização da gestão florestal para os estados.

- *Concordância das instituições com a descentralização da gestão florestal*

Os dados coletados apresentaram robustez, o que valida as análises desenvolvidas para as instituições. Dos 349 servidores que responderam à questão<sup>91</sup>, foram obtidas 346 respostas, o que demonstra um alto engajamento por parte dos servidores para com a pesquisa.

Com os resultados, observa-se que todas as instituições estaduais têm concordância para com a descentralização da gestão florestal, bem como o SFB do governo federal. Embora o IBAMA concorde com a descentralização este possui muitos servidores que discordam ou são neutros quanto à questão, o que dá à instituição o caráter de posicionamento neutro. Já o ICMBio discorda com a descentralização. Este é um resultado relevante que comprova as divergências de opinião dentro das diferentes instituições e jurisdições, fato este que traz repercussões diretas nas definições e implementação da gestão florestal. Em especial, quando uma instituição tem a possibilidade de interferir e limitar na implementação de uma outra instituição, como no caso:

1. As decisões do ICMBio podem ter efeitos sobre a implementação da gestão por parte do SFB,
2. As decisões do IBAMA podem ter efeitos sobre a implementação da gestão por parte das instituições estaduais, do SBF e ICMBio, e
3. As decisões do SFB podem ter efeitos sobre as concessões florestais conduzidas por instituições estaduais nas áreas estaduais.

---

<sup>91</sup> Pergunta parte da pesquisa principal e pesquisa de não-resposta.

Dentre os argumentos citados em pergunta aberta para a concordância ou não, estes seguem os principais postulados na teoria do federalismo (Tabela 2). Os principais argumentos citados para a concordância foram:

- Argumentos de ordem econômica são: estado tem maior fluidez, eficiência, alcance, capilaridade e menor burocracia.
- Argumentos de ordem não econômica:
  - a. o conhecimento das peculiaridades e proximidade local,
  - b. as ações do governo federal devem ser suplementares e complementares, e
  - c. este já é um requisito legal, a qual considera o governo estadual a jurisdição adequada para a provisão destes serviços públicos

E, em desfavor à descentralização, foram mencionados que o governo estadual tem:

- sujeições a prioridades políticas, de sofrer interferências e instabilidades, e
- falta estrutura, recursos e preparação.

No entanto, foi observado que diversos dos argumentos postulados pela teoria, não foram mencionados pelos servidores em pergunta aberta, como a promoção da: a) equidade e preocupação da pobreza, b) inovação e competitividade entre os governos subnacionais, c) incentivo fiscal, d) democratização, e e) engajamento civil. A falta de menção desses itens como possibilidade de resultados para com a descentralização, pode estar associado ao fato destes resultados serem ainda “mais distantes” de serem alcançados no país, e ser mais intuitivo (“o que vem à mente”) mencionar os resultados mais fáceis de serem alcançados na atual conjectura da implementação desta política.

- *Evolução na implementação dos serviços descentralizados*

Os dados coletados apresentaram robustez, o que valida as análises desenvolvidas para as instituições. Dos 281 servidores que responderam à pesquisa<sup>92</sup>, foram obtidas entre 152 e 233 respostas por item. Embora em função da boa quantidade de respostas, esta foi a questão com a maior incidência de respostas “não sei”, o que demonstra certo nível de desconhecimento interno sobre a provisão de alguns tipos de serviços. É claro, que nem todos os servidores de diversas instituições são expostos rotineiramente à todas as informações. Mesmo assim, o índice de respostas que conhecem o assunto, é considerado *elevado* (>54%).

---

<sup>92</sup> Pergunta parte da pesquisa principal.

Por exemplo, a pergunta sobre *o uso da taxa de reposição florestal*, teve 125 respostas “não sei” (44%), esta foi seguida das *aprovações de licenças para madeireiras*, com 89 respostas “não sei” (32%), e da *aprovação de planos operacionais anuais - POAs*, com 72 (26%).

Para as instituições estaduais é quase unânime que os serviços melhoraram após a descentralização, apenas o IDEFLOR tende a considerar que “continua na mesma”. Esta melhoria ocorre em especial para os serviços de a) aprovação do plano de manejo florestal - PMFS, a b) aprovação dos planos operacionais anuais - POAs, a c) aprovação do Documento de Origem Florestal - DOF, e d) a fiscalização e monitoramento. O serviço público com menor avaliação de melhoria foi o uso da taxa de reposição florestal, com a tendência de resposta para “continua na mesma”, em relação ao executado pelo governo federal.

De maneira oposta, as instituições federais avaliam que a qualidade de todos os serviços “piojou”, apenas a aprovação do Documento de Origem Florestal - DOF foi avaliado que “continua na mesma”, atividade essa que possui maior gerência, supervisão e controle por parte do governo federal.

Com isso, constata-se que existe uma personificação das respostas entre as jurisdições, com as instituições estaduais respondendo *sim* e as instituições federais respondendo *não*. Essa observação é postulada pela teoria do federalismo: *Instituições federais relutam em entregar poder à esfera local* (vide reflexão feita na seção 4.1.5).

Considerando os resultados da pergunta sobre como os estados estão quanto da condução da gestão florestal, as instituições federais avaliam negativamente (ruim ou não tão bem) aos estados que historicamente promovem o desenvolvimento agropecuário (MT, PA e RO), e opostamente avaliam positivamente (bem e muito bem) aos estados historicamente promovem atividades de proteção florestal (AC e AM). Assim, as avaliações tendem a refletir os objetivos e percepções das próprias instituições federais, sem considerar parâmetros de mensuração que consideram o objetivo de atendimento de múltiplos objetivos finalísticos. O resultado que colabora para com essa interpretação, consiste na autoavaliação dos próprios estados, na qual todos estados se consideram como de indo *bem a muito bem* para com a implementação da descentralização da gestão florestal.

- *Alternativas para construção de uma agenda para a descentralização.*

Os dados coletados apresentaram robustez, o que valida as análises desenvolvidas para as instituições. Dos 281 servidores que responderam à pesquisa principal, foram obtidas entre 269 e 274 respostas por item, o que demonstra alto engajamento para com a pesquisa. Todas

as instituições acreditam que ter uma *agenda de trabalho* favorece a implementação da descentralização nos estados com menos preparo para implementação dessa. As instituições federais e estaduais avaliam que a melhor estratégia é a de desenvolver uma *agenda específica para cada estado*, comparada à opção de uma mesma agenda comum.

Reside também a *concordância* que a supervisão e o monitoramento do Governo Federal, colabora para os estados *implementarem* e a *continuarem a implementar* a gestão florestal. Ou seja, essas são atividades aceitas por todos os entes federativos.

- *Ações necessárias à descentralização da gestão florestal*

Os dados coletados apresentaram robustez, o que valida as análises desenvolvidas para as instituições. Dos 281 servidores que responderam à pesquisa<sup>93</sup>, foram obtidas entre 269 e 277 respostas por item, o que demonstra engajamento para com a pesquisa.

Há convergência de opiniões entre as instituições federais e estaduais quanto a necessidade de:

1. Sintetizar e distribuir informações.
2. Treinar e capacitar o pessoal do Estado.
3. Melhorar a confiança mútua entre o Governo Federal e Governo Estadual.
4. Revisar procedimentos administrativos para reduzir a burocracia.

Nos dois casos a seguir existe leve divergência, mas ambos são avaliados com alta e moderada necessidade pelos entes:

1. O governo federal entende que é de *alta necessidade* do governo federal *desenvolver planejamento conjunto entre o Governo Federal e Governo Estadual*, enquanto as instituições entendem essa ação tem *moderada necessidade*.
2. O governo estadual entende que é de *alta necessidade* o governo federal *providenciar suporte financeiro aos estados*, enquanto as instituições federais entendem essa ação com *moderada necessidade*.

Existe uma *divergência* de opiniões significativa entre o Governo Federal e o Governo Estadual quanto da *revisão da base legal*, em especial no que tange aos fundamentos da descentralização. Em específico, as instituições federais avaliaram “sem necessidade” enquanto as instituições estaduais avaliam com *necessidade moderada* a necessidade de revisar leis para transferir mais poder para o Estado. Estatisticamente, a percepção da

---

<sup>93</sup> Pergunta parte da pesquisa principal.

necessidade de mudar a base legal está relacionada à *concordância quanto à descentralização*, enquanto a percepção da não necessidade está ligada à discordância. Isso reforça que os servidores têm o entendimento que a lei, nas bases atuais, tende a permitir maior controle e/ou interferência por parte do Governo Federal. Esses resultados evidenciam a robustez dos dados coletados na pesquisa, visto a conformidade com o postulado pelas teorias do federalismo.

- *Nível de adequação dos processos para implementar a gestão florestal.*

Os dados coletados apresentaram robustez, o que valida as análises desenvolvidas para as instituições. Dos 281 servidores que responderam à pesquisa<sup>94</sup>, foram obtidas entre 269 e 277 respostas por item, o que demonstra engajamento para com a pesquisa.

Tiveram convergência de opinião entre instituições estaduais e federais quanto a *estarem em nível inadequado*:

- O empréstimo de pessoal técnico da Federação para o Estado.
- O suporte técnico contínuo da Federação ao Estado.
- O treinamento de pessoal do Estado pela Federação.

Para as demais respostas houve variação entre os estados alguns alegando que está inadequado a alocação de diversos fatores, no entanto, houve convergência entre as instituições federais, que há *inadequação dos seguintes fatores*:

- A confiança mútua entre o Governo Federal e o Governo Estadual.
- Transferência de orçamento da Federação para o Estado.
- Participação efetiva do Estado na definição de normas e regulamentos florestais Federais.
- Alocação de orçamento pelo próprio Estado.

Observa-se que a maioria dos fatores listados prepondera *ações ativas* por parte do Governo Federal, para com os governos estaduais. O que reforça o entendimento que a descentralização é considerada que também tem responsabilidades precípua do governo federal, em especial quanto para que os estados alcancem objetivos da implementação dos serviços públicos de maneira satisfatória. Assim, como postulado por Ronald COASE (2000), laureado com prêmio Nobel em economia, em um estado de lei comum (*commom law*), ações governamentais são necessárias para corrigir o curso das ineficiências, em especial as que

---

<sup>94</sup> Pergunta parte da pesquisa principal.

podem ter efeitos danosos (ou custos sociais), em estados (ou bens) que não têm capacidade de ter alocação adequada de recursos para permitir um nível adequado de transações de mercado. O mundo ideal das transações nunca existirá (*laissez faire*), portanto a intervenção governamental sempre será necessária.

TUCKER e OSTROM (2005) relatam que as transformações florestais são resultado dos arranjos institucionais escolhidos e das regras em uso (*rules-in-use*). Existindo efeitos negativos, geralmente estes são consequência da ineficiência ou da fraqueza do arranjo institucional. Conforme sugerido pelas autoras, a descentralização é a metodologia que mais tem motivado a melhoria do manejo de recursos naturais, e as iterações entre as instituições participes estão no cerne dos resultados. Essas autoras citam diversas bibliografias onde a iteração dos governos levou à melhoria das políticas locais, justamente ao considerar os mesmos fatores/princípios indicados pelos servidores públicos que participaram da presente pesquisa. TUCKER e OSTROM (2005) concluem que:

“Mas, já é reconhecido que o design de sucesso das instituições não está relacionado com os resultados da implementação de regras e procedimentos padronizados (Young 2002b). Instituições que funcionam bem são resultado de um processo customizado e arranjos que se encaixam com situações específicas e que são flexíveis para os processos de mudança” (p. 103)<sup>95</sup>

É justamente com a referência e validação dos estudos desenvolvidos para outros países que é traçada recomendação similar aqui. É avaliado que seja conduzido um processo para fortalecimento e iterações entre as instituições federais e estaduais no Brasil, para servir de alicerce para posterior construção de um novo paradigma institucional, onde a proteção e o desenvolvimento florestal possam ser vistos de maneira cooperativa, e não como concorrente, dissidente ou conflituosa como ocorre nos dias de hoje.

- *Os atores beneficiados com a descentralização.*

Os dados coletados apresentaram robustez, o que valida as análises desenvolvidas para as instituições. Dos 281 servidores que responderam à pesquisa<sup>96</sup>, foram obtidas entre 178 e 242 respostas por item, o que demonstra engajamento com a pesquisa e entendimento para com o tema.

Foi unânime a opinião que os maiores beneficiários de descentralização são:

---

<sup>95</sup> “But, is already recognized that the successful design of institutions is unlikely to result from implementing a standard set of rules and procedures (Young 2002b). Institutions that work well result from a process crafting arrangements that fit specific situations and are flexible to processes of change” (p.103).

<sup>96</sup> Pergunta parte da pesquisa principal.

1. os atores da indústria madeira.
2. os proprietários de terras e florestas.
3. os agricultores e pecuaristas.
4. as próprias instituições públicas estaduais.

De maneira geral, as instituições estaduais tendem dar um peso *levemente* maior na avaliação dos diversos atores quanto ao benefício gerado, em comparado ao peso dado pelas instituições federais. Por exemplo, as instituições estaduais avaliam que as *instituições federais* e as *comunidades florestais* têm um benefício próximo à um nível *médio*, e com uma avaliação menos otimista, as instituições federais percebiam que elas próprias se beneficiem *pouco*, assim como as comunidades florestais também se beneficiam *pouco* com a descentralização. Com estes resultados, avalia-se que há divergência sobre o nível de benefícios que fruem aos atores que não são os beneficiários primários dessa política pública.

- *Sugestões para com a descentralização da gestão florestal*

Os dados coletados apresentaram robustez, o que valida as análises desenvolvidas para as instituições. Dos 281 servidores que responderam à pesquisa<sup>97</sup>, foram obtidas 168 respostas a este questionamento via *pergunta aberta*, o que demonstra engajamento com a pesquisa.

As principais sugestões para colaborar com a descentralização da gestão florestal nos Estados da Amazônia foram:

1. Promover a formação e qualificação dos servidores.
2. Promover e melhorar o policiamento e monitoramento das florestas.
3. Aprovisionar e alocar orçamento e recursos para a gestão.
4. Estabelecer agenda de integração, planejamento sistemático e avaliação da gestão.
5. Revisar as leis para dar mais autonomia para os estados.
6. Dar suporte técnico e de pessoal aos estados.

Estes se tratam de fatores similares aos apresentados em questionamentos e relatos nas subseções anteriores da pesquisa. Para um melhor entendimento das respostas abertas dadas, os melhores relatos são consolidados na seção de Anexo 13. Os textos são enriquecedores enquanto de entendimento das opiniões.

---

<sup>97</sup> Pergunta parte da pesquisa principal.

#### 4.6.10. Respostas às perguntas de pesquisa e às teorias do federalismo

##### 4.6.10.1. *Respostas às perguntas de pesquisa.*

- ***A descentralização traz resultados positivos para a gestão florestal?***

A grande maioria dos servidores públicos das instituições estaduais concordam com a descentralização da gestão florestal, enquanto nas instituições federais existe divergência de opiniões. No SFB também tem concordância, o IBAMA tem um posicionamento tendendo para o neutro, e o ICMBio discorda. Os resultados evidenciam a divergência de opinião com base na jurisdição da instituição.

Os argumentos apresentados em pergunta aberta estão em conformidade com os principais postulados nas teorias do federalismo, não obstante vários fatores não são citados, como a) preocupação da pobreza, b) inovação e competitividade, c) incentivo fiscal, d) democratização, e e) engajamento civil.

Em outra questão, foi questionado quais serviços públicos melhoraram ou pioraram com a descentralização. Para as instituições estaduais é quase unânime que os serviços melhoraram após a descentralização, apenas o IDEFLOR tende a considerar que “continua na mesma”. Esta melhoria ocorre em especial para os serviços de a) aprovação do plano de manejo florestal - PMFS, a b) aprovação dos planos operacionais anuais - POAs, e c) aprovação do Documento de Origem Florestal - DOF, e d) a fiscalização e monitoramento. O serviço público com menor avaliação de melhoria foi o uso da taxa de reposição florestal, com a tendência de resposta para “continua na mesma”, em relação ao executado pelo governo federal.

De maneira oposta, as instituições federais avaliam que a qualidade de todos os serviços “piorou”, e que “continua na mesma” apenas a aprovação do Documento de Origem Florestal - DOF, atividade que possui a supervisão e controle por parte do governo federal.

Com isso, fica observado que existe uma personificação das respostas entre as jurisdições, com as instituições estaduais respondendo *sim* e as instituições federais respondendo *não*. Essa observação é postulada pela teoria do federalismo: *Instituições federais relutam em entregar poder à esfera local.*

- ***Qual deve ser o papel do governo federal na descentralização da gestão florestal?***

As duas jurisdições de governo avaliam que os papéis considerados para o governo federal são (avaliação = intensiva necessidade):

- a) *Sintetizar e distribuir informações.*
- b) *Treinar e capacitar o pessoal do Estado.*
- c) *Melhorar a confiança mútua entre o Governo Federal e o Governo Estadual.*
- d) *Revisar os procedimentos administrativos para reduzir a burocracia.*

Com maior discrepância de avaliação estiveram:

- e) *Desenvolver planejamento conjunto entre Governo Federal e o Governo Estadual* - o governo federal também avalia com intensiva necessidade, enquanto o governo estadual avalia esta ação como de moderada necessidade.
- f) *Providenciar suporte financeiro para o Estado* - o governo estadual também avalia com intensiva necessidade de, enquanto o governo federal avalia esta ação como de moderada necessidade.

- ***Os governos estaduais estão preparados para assumir a gestão florestal descentralizada?***

A pergunta pode ser respondida por duas óticas, quanto ao a) *entendimento local* sobre os problemas e necessidades, e da b) *capacidade de implementar* a gestão descentralizada.

Quanto do *entendimento local* sobre os problemas e necessidades, existe divergência de opinião pois:

- as *instituições federais* acreditam que o governo estadual não está mais bem preparado que o governo federal para *executar a legislação florestal*. Enquanto as *instituições estaduais* entendem que sim, que elas estão mais bem preparadas.
- as *instituições federais* acreditam que o governo estadual não tem melhor entendimento sobre as *necessidades dos atores florestais*, comparado governo federal. Enquanto as instituições estaduais entendem que sim, elas têm melhor entendimento.
- No entanto, as instituições federais tendem a ter uma opinião neutra e de concordância que os estados ***têm melhor entendimento dos problemas dos estados*** comparado ao governo federal. Enquanto há unanimidade das *instituições estaduais* ao afirmar que sim, eles têm um melhor entendimento sobre os problemas do estado.

Quanto da **capacidade de implementar** a gestão descentralizada, a opinião varia entre estados, em especial no que tange as atribuições do governo federal para com o estado, e do estado para o próprio estado. Por exemplo, foram avaliadas como inadequadas a implementação dos seguintes processos para a implementação da descentralização:

- d) Responsabilidades do governo federal para com os governos estaduais:
  - Empréstimo de pessoal técnico da Federação para o Estado.
  - Suporte técnico contínuo da Federação ao Estado.
  - Treinamento de pessoal do Estado pela Federação.
- e) Responsabilidades do governo federal para com os governos estaduais<sup>98</sup>:
  - Treinamento de pessoal pelo próprio Estado.
  - Contratação e alocação de pessoal pelo próprio Estado.

Neste sentido, é avaliado que, embora o estado tenha entendimento dos problemas locais e esteja preparado para atuar, existem deficiências estruturais para a implementação da gestão florestal como recurso e capacidade técnica.

#### *4.6.10.2. Respostas às teorias do federalismo.*

***B.1. Os estados desenvolvem um melhor trabalho protegendo o meio ambiente comparado aos órgãos federais.***

Na perspectiva dos órgãos estaduais, diversos serviços que compreendem a gestão florestal descentralizada melhoraram após a transferência da competência para o estado, inclusive melhorou a qualidade do serviço de fiscalização e monitoramento. Em um sentido mais geral (macro), ao considerar que um dos objetivos da gestão florestal descentralizada busca conciliar os critérios ambientais, sociais e econômicos, a resposta é sim, os estados tendem a promover um melhor trabalho de proteção às florestas. No entanto, um olhar sobre a gestão considerando escalas locais (micro), faz-se necessário o desenvolvimento de estudos de caso, cujos resultados podem variar a depender do contexto do problema ou região.

***B.2. Instituições do governo federal tendem a apresentar argumentos convincentes para manter o controle. Os quatro principais argumentos são: economias de escala, florestas são bens públicos, baixa capacidade local, e a interferência da política.***

Os argumentos apresentados por via de pergunta aberta do questionário evidenciam que as instituições federais discordam da descentralização da gestão florestal, principalmente pelos argumentos de:

- Número de servidores, contratos temporários, baixos salários, evasão (*turn over*).
- Estrutura, recursos e preparação dos estados.

---

<sup>98</sup> Exceto no Acre e em Rondônia.

- Sujeição à prioridades políticas, interferência, interesses, instabilidade.
- Corrupção, fraudes, ilegalidades.

O que valida os dois fatores apresentados pela teoria da a) baixa capacidade local e b) da interferência política. No entanto, não foi apresentado pelos servidores públicos o argumento dos fatores de c) economia de escala e o das d) florestas serem bens públicos.

Avalia-se que o caso brasileiro apresente diferença em relação aos casos de outros países, por fatores como:

- A dimensão das florestas no país são um desafio para a gestão tanto para o governo federal quanto para o governo estadual, fato esse que não permite uma vantagem comparativa de estruturação do governo federal, pois a localização dos municípios tende a ser pulverizadas na região Amazônia. O aparato público custa caro e é imerso na idiossincrasia burocrática.

O aparato governamental dos estados tende a crescer mais rápido por via do licenciamento de atividades produtivas, atividades as quais geram impostos direto ao estado e municípios. Fato esse que reforça que a descentralização para o estado tende a favorecer ao próprio estado, fazendo com que exista mais “simpatia” para com os atores locais, e uma visualização de maior “rigidez” nos gestores federais.

Assim, o governo federal tende a ter dificuldades a desenvolver economia de escala na prestação de serviços nas áreas florestal e ambiental, comparado ao governo estadual. Adiciona-se os crescentes problemas orçamentários que o governo federal vem sofrendo ano após ano, o que leva este a preferir ações que tenham maior repercussão técnica e de imagem, em detrimento dos serviços causam maior “desgaste” e repercussões de ordem econômica com o público em geral.

- Enquanto das florestas serem bens públicos, existe uma “percepção” de delimitação de escopo relativamente quando da criação de Unidades de Conservação e outras tipologias de áreas protegidas, ficando as instituições públicas responsáveis por gerir a área de sua competência e jurisdição. Cria-se assim uma percepção de “autoctonismo”. Embora, a Constituição defina que inclusive as florestas em reservas privadas sejam bens públicos, reside grande complexidade desta gestão e repercussões de responsabilização de ordem legal (civil e criminal) sobre os gestores públicos designados, o que leva à uma “dualidade” na intenção de assumir a gestão das florestas privadas.

### ***B.3. Instituições federais relutam em entregar poder à esfera local.***

Os resultados da pesquisa trazem fortíssimas evidências que sim, as instituições federais relutam em entregar poder à esfera estadual, em específico as instituições de proteção ambiental, o IBAMA e o ICMBio (em ainda maior grau). O questionamento direto sobre concordar e discordar com a descentralização indicou que menos da metade dos servidores, com apenas 36% do ICMBio e 46% do IBAMA concordando com a descentralização. Já instituição federal de desenvolvimento florestal, o SFB apresentou 62% de concordância, e as instituições estaduais apresentam 73% de concordância.

A divergência de opinião aparenta ser fundamentada nos princípios ideológicos associados da jurisdição + a missão institucional (federal + proteção ambiental), uma vez que a) as instituições estaduais de proteção ambiental, e b) a instituição federal de desenvolvimento florestal não demonstrou tamanha rejeição.

#### **4.6.11. Conclusões - Descentralização da gestão florestal**

Os dados da pesquisa sobre a descentralização da gestão florestal apresentaram robustez, uma vez que houve grande engajamento e alto número de respostas para as questões específicas, bem como pela consistência de opiniões entre instituições de perfil análogo. Estes resultados validam as opiniões dadas pelos servidores sobre suas respectivas instituições.

A descentralização da gestão florestal vem sendo paulatinamente implementada no Brasil desde 1980, com diversas variações sobre suas especificidades, variando de aspectos menos restritivos para mais restritivos (e vice-versa) ao longo do tempo. Considerando o aprendizado adquirido, há de se esperar a diferença de opiniões sobre os aspectos da lei e da implementação dessa, em especial pelo principal ente implementador, os governos estaduais. A Constituição Federal de 1988, adotou o *princípio da precaução* na formulação das leis, e não o *princípio da conciliação de interesses*, fato esse que embora promova seguranças em diversos quesitos, impõe ineficiências e promove conflitos por não conseguir encontrar um denominador comum de entendimentos. Como agravante, ocorre o escalonamento do ambiente de disputa por poder entre atores e instituições, bem como a construção e barreiras físicas e mentais (*building blocks*) para a evolução do objetivo final da lei. Como exemplo da ineficiência da base legal, o manejo florestal na Amazônia tem diminuído ano após ano, em “detrimento” do crescimento de atividades menos complexas e burocráticas, como a agropecuária. Apesar dessas atividades imporem a supressão da cobertura florestal, implicando em severas perdas ambientais.

Neste estudo é observado que todas as instituições estaduais são a favor da descentralização da gestão florestal, bem como a instituição de desenvolvimento florestal do governo federal, o SFB. Enquanto as instituições de proteção ambiental do governo federal IBAMA e ICMBio têm o posicionamento neutro e em discordância à descentralização, respectivamente. As teorias do federalismo são validadas embora os princípios econômicos e não econômicos para a concordância e objeção sejam mencionados como crenças individuais desta. Por exemplo, dentre *os prós*, estão o conhecimento e a proximidade local, e a maior eficiência, fluidez e alcance, E, dentre *os contras* estão a vulnerabilidade política, a falta de recursos e a estratégia de implementação das instituições.

Embora seja reconhecida as deficiências do governo estadual, também são reconhecidas as melhorias na prestação dos serviços. Também não é negado que existiram também deficiências na implementação da gestão por parte do governo federal, bem como ainda hoje existem deficiências nas responsabilidades do governo federal para com a descentralização. Foram citadas que não são providos em nível adequado: o empréstimo de pessoal, o suporte técnico, o treinamento, a transferência de orçamento, bem como também não foi estabelecido mecanismos para estabelecimento de confiança mútua e uma participação efetiva nos processos de tomada de decisão.

Os resultados aqui apontados pelos próprios servidores públicos, indicam as atividades a serem desenvolvidas pelos governos para a construção e alcance do objetivo fim da gestão florestal. A recomendação se inicia com o estabelecimento de agendas específicas de trabalhos com cada estado na Amazônia, bem como que o governo federal deve supervisionar e monitorar a implementação da gestão.

Um aspecto relevante de ser levado em consideração, é o entendimento a respeito dos fatos históricos de construção e objetivos dos próprios estados. Não podendo ser visto o objetivo do desenvolvimento agropecuário como conflitivo com a agenda de gestão florestal, muito pelo contrário é a busca do entendimento que possibilita a trazer os proprietários de terras e florestas a aderirem esta atividade, e não a atividade florestal como concorrente ou impeditiva à outras atividades.

Nas próximas seções serão analisados diversos aspectos do manejo florestal em florestas públicas e da participação pública como parte do processo de descentralização da gestão florestal.

## 4.7. O manejo florestal em florestas públicas

### 4.7.1. Opinião sobre os critérios para o manejo florestal em florestas públicas

Foi solicitado aos servidores públicos a indicação de como eles avaliam a *ordem de importância* dos critérios ambiental, social e econômico para o desenvolvimento do manejo florestal em florestas públicas<sup>99</sup>. Os resultados das respostas são apresentados na Tabela 61 e os resultados do teste G<sup>2</sup> da comparação tipologias de instituição (por jurisdição e missão) são apresentados na Tabela 62.

**Tabela 61.** Critérios para o manejo florestal em florestas públicas – Primeira colocação.

Instituição	Principal critério para o manejo florestal			n
	Ambiental	Social	Econômico	
IBAMA	71%	14%	14%	91
ICMBio	64%	21%	15%	81
SFB	48%	28%	24%	29
<b>Federal</b>	<b>65%</b>	<b>19%</b>	<b>16%</b>	<b>201</b>
AC - IMAC	94%	0%	6%	18
AC - SEF	63%	19%	19%	16
AM - IPAAM	78%	22%	0%	18
MT - SEMA	69%	29%	3%	35
PA - IDEFLO	54%	46%	0%	13
PA - SEMA	56%	33%	11%	18
RO - SEDAM	50%	50%	0%	10
<b>Estadual</b>	<b>68%</b>	<b>27%</b>	<b>5%</b>	<b>128</b>
<b>TOTAL</b>	<b>66%</b>	<b>22%</b>	<b>12%</b>	<b>329</b>

**Tabela 62.** Teste G<sup>2</sup> de Verossimilhança – Comparação entre instituições.

Instituição Tipo de missão		G <sup>2</sup>			
		Federal Desenvolvimento	Estadual Desenvolvimento	Federal Proteção	Estadual Proteção
Federal Desenvolvimento	P				
	E<5	1	–	–	–
Estadual Desenvolvimento	P	0,3231	1	–	–
	E<5	*			
Federal Proteção	P	0,0796	0,2520	1	–
	E<5	16,70%	*		
Estadual Proteção	P	<u>0,0036</u>	0,2776	<u>0,0109</u>	1
	E<5	*	16,70%	*	

Nota: G<sup>2</sup> de Verossimilhança. (E<5)>20% = prob.exata, <20% = prob.assint. Margem erro = 5%, nível confiança = 95%.

<sup>99</sup> Questão 22.

Os resultados indicam (com base o teste estatístico  $G^2$ ):

- Tendência de maior *similaridade de opiniões*:
  - Instituições de desenvolvimento federal e estadual (intragrupo).
  - Instituições de desenvolvimento federal e instituições de proteção federal.
  - Instituições de desenvolvimento estadual e instituições de proteção federal.
  - Instituições de desenvolvimento estadual e instituições de proteção estadual.
- Tendência de maior *diferença de opiniões*:
  - Instituições de desenvolvimento federal e instituições de proteção estadual.
  - Instituições de proteção federal e instituições de proteção estadual.

Para os casos de diferenciação, os resultados apontam que:

- 1) as instituições de proteção estadual têm dois direcionamentos de opinião:
  - *maior peso no critério ambiental* comparado às instituições de proteção federal (caso do IMAC e IPAAM).
  - *maior peso comparativo no critério social e/ou menor peso no critério ambiental* comparado às instituições de proteção federal (caso do SEDAM-RO, SEMA-PA e SEMA-MT).
- 2) a instituição de desenvolvimento federal dá *menor peso no critério ambiental e maior peso no critério econômico* comparado às instituições de proteção federal (todas instituições).

Em suma, o critério ambiental tem a indicação de prioridade na implementação do manejo florestal em florestas públicas, havendo variações na incidência desse em relação a aplicação dos critérios social e econômico. Importante frisar, o quanto a prioridade ambiental percebida pelos funcionários públicos pode vir a limitar as prescrições de manejo em territórios cujo potencial econômico e/ou social poderiam representar maiores benefícios à todas as partes. Como exemplo, cita-se as concessões de florestas plantadas, onde uma das perspectivas pode ser o de designar áreas para produção com a silvicultura de espécies nativas e/ou exóticas, e em outra perspectiva a mesma área pode ser designada para restauração ecológica. Sendo assim, se faz necessário parte do poder público um olhar cuidadoso e um processo de decisão mais parcimonioso para esse tipo de definição.

#### 4.7.2. Opinião sobre diferentes estratégias de implementação da gestão de florestas públicas

Os servidores públicos foram questionados sobre quais estratégias a instituição deve adotar para a gestão de floresta pública, ao opinar com as alternativas (inadequada a adequada). Os resultados são apresentados na Tabela 63.

As opiniões foram:

- Colheita em florestas públicas
  - a) Gestão direta (colheita pela própria instituição) – as instituições federais e a maioria das instituições estaduais discordam com a estratégia, exceto o IDEFLOR que tende a concordar (0,5).
  - b) Terceirização de operações – a maioria das instituições teve posicionamento a favor (ICMBio, IMCA e SEF) e neutro (SFB, SEMA-MT, IDEFLOR e SEDAM-RO). Opinaram em desfavor: IBAMA, IPAAM e SEMA-PA (com tendência à neutralidade = -0,5).
  - c) Concessões de curto prazo (menos de 10 anos) – as instituições estaduais tendem à concordância (+0,6), enquanto as instituições federais à discordância (-0,7). Sendo este o principal ponto de maior divergência de opinião entre as instituições (-1,31 pontos).
  - d) Concessões de longo prazo (mais de 10 anos) - as instituições estaduais tendem à discordância (-0,4), enquanto as instituições federais há concordância (+0,7). Sendo este o terceiro maior ponto de divergência de opinião entre as instituições (-1,02 pontos).
  
- A madeira em tora extraída deve ter como destinação:
  - a) Ser de *uso exclusivo* do concessionário – as instituições federais tendem a uma opinião neutra (embora haja divergência entre elas), e as instituições estaduais também tendem a opinião neutra. Algumas instituições divergem dessa opinião, com interpretação é de que a madeira deve ser “distribuída” entre mais atores do setor além do concessionário (ICMBio, SEF, SEMA-MT, SEMA-PA).

**Tabela 63.** Opinião sobre diferentes estratégias para implementação das concessões florestais.

Alternativa	Opções de estratégias para implementar a gestão florestal (mediana)													Diferença	n
	Instituições Federais				Instituições Estaduais										
	IBAMA	ICMBio	SFB	méd.	IMAC AC	SEF AC	IPAAM AM	SEMA MT	IDEFLOR PA	SEMA PA	SEDAM RO	méd.			
<b>A colheita florestal em florestas públicas deve ser feita ...</b>															
a) pela própria instituição pública com seus próprios recursos (gestão direta).	-1	-1	-1	-1,0	-1	-1	-1	-1	0,5	-1	-1	-0,8	0,21	270	
b) por serviços terceirizados, contratados pela instituição (gestão direta).	-1	1	0	0,0	1	1	-1	0	0	-0,5	0	0,1	0,07	269	
c) por concessões de curto-prazo (menos de 10 anos).	0	-1	-1	-0,7	1	1	1	0	1	1	-0,5	0,6	-1,31	265	
d) por concessões de longo-prazo (mais de 10 anos).	1	0	1	0,7	-1	-0,5	-0,5	0	-0,5	-1	1	-0,4	-1,02	268	
<b>As toras extraídas das florestas públicas devem ser ...</b>															
e) de uso exclusivo do concessionário.	0	-1	1	0,0	0	-0,5	0,5	-0,5	0	-1	0	-0,2	0,21	262	
f) leiloadas no mercado, <u>exclusivamente</u> para as firmas <u>dentro do estado de origem</u> da madeira.	-1	0	-1	-0,7	1	1	-0,5	0	0	1	1	0,5	-1,17	268	
g) leiloadas no mercado, aberto para todas as firmas dentro do <u>território nacional</u> .	0	0,5	0	0,2	0	0,5	0	0	1	0	-1	0,1	0,10	270	
<b>A unidade de manejo florestal de uso-múltiplo deve ser ...</b>															
h) responsabilidade de um único concessionário, o qual deve ele mesmo manejar os produtos e serviços.	0	0	-1	-0,3	1	0	0	0,5	-0,5	0	0	0,1	-0,48	264	
i) responsabilidade de um único concessionário, o qual pode <u>terceirizar</u> o manejo de produtos e serviços.	0	-1	1	0,0	0	1	-1	-1	0	-1	-0,5	-0,4	-0,36	264	
j) responsabilidade de múltiplos concessionários, sendo cada um responsável por seu produto e/ou serviço.	0	0	-1	-0,3	0	0	0	0	1	-0,5	0	0,1	-0,40	264	
k) responsabilidade da instituição pública <u>inclusive</u> se essa decidir por fazer o manejo de algum produto e/ou serviço.	-1	0	0	-0,3	-1	0	-1	0	1	-1	0	-0,3	0,05	264	
l) responsabilidade da instituição pública única e exclusivamente, a qual deve ela mesma manejar os produtos e serviços.	-1	-1	-1	-1,0	-1	-1	-1	0	0	-0,5	-1	-0,6	0,36	263	
<b>Madeiras de espécies pouco conhecidas ou de baixo valor comercial ...</b>															
m) devem ser <u>incluídas</u> nos procedimentos de licitação.	1	1	1	1,0	1	1	1	1	0	0	0	0,6	0,43	263	
n) devem ser <u>incluídas</u> nos procedimentos de licitação, <u>com preço subsidiado</u> a fim de introduzi-las no mercado.	0	1	0	0,3	1	0	0	1	0,5	0	0	0,4	0,02	267	

Nota: Escala → -2 = Muito Inadequada, -1 = Inadequada, 0 = Neutro, +1 = Adequada, +2 = Muito Adequada. Em cinza = alternativa adequada para implementação.

- b) Leiloadas no mercado, *restrita* a firmas dentro do estado - as instituições estaduais tendem à concordância (+0,5) da restrição, enquanto as instituições federais tendem à discordância (-0,7). Sendo este o segundo ponto de maior divergência de opinião entre as instituições (-1,17 pontos). A interpretação é que, para os estados, deve haver preferência às vendas e industrialização dentro do próprio estado, enquanto para as instituições federais, não necessariamente. Contraponto é dado na próxima questão e resposta.
- c) Leiloadas no mercado, *aberto* para firmas do território nacional (sem restrição) – a maioria das instituições tendem a ter uma opinião neutra, quanto da opção de vender à madeira sem restrições para firmas de todo país.

Considerando as respostas aos itens (f) e (g), os resultados indicam que instituições federais tendem a optar pela possibilidade mais ampla de venda, enquanto as instituições estaduais embora não façam objeção à esta opção, estas tendem à venda mais restrita ao mercado interno ao próprio estado.

- A unidade de manejo floresta (UMF) de uso-múltiplo deve ser:
  - d) Responsabilidade de um *único* concessionário, devendo ele mesmo manejar os produtos e serviços - as instituições tendem a ter uma opção *neutra* (Federais = -0,3 / Estaduais = +0,1), dando entendimento que esta pode ser uma alternativa para implementação. O SFB discordou (-1) e o IDEFLOR tende a discordar (-0,5). Já a SEMA-MT entende que sim, esta é uma opção.
  - e) Responsabilidade de um *único* concessionário, o qual pode *terceirizar o manejo* de produtos e serviços - as instituições tendem a ter uma opção *neutra* (Federais = 0,0 / Estaduais = -0,4), dando entendimento que esta pode ser uma alternativa para implementação. As instituições de desenvolvimento SFB e SEF-AC concordaram (+1) com a opção. Já o ICMBio, IPAAM, SEMA-MT, SEMA-PA discordaram (-1), e a SEDAM-RO tende a discordar (-0,5).
  - f) responsabilidade de múltiplos concessionários, sendo cada um responsável por seu produto e/ou serviço - as instituições tendem a ter uma opção *neutra* (Federais = -0,3, Estaduais = +0,1), dando entendimento que esta pode ser uma alternativa para implementação. O IDEFLOR concordou que sim (+1) esta é uma opção para a instituição, o SFB discordou (-1).

- g) responsabilidade da instituição pública inclusive se essa decidir por fazer o manejo de algum produto e/ou serviço – as instituições tendem discordar com a opção, mas com citações da opção *neutra*, caso a instituição pública queira fazer o manejo de algum produto e serviço. que o manejo não deve ser de responsabilidade direta da instituição pública (Federais = -0,3 / Estaduais = -0,3). Ou seja, tende a haver casos e casos. O IDEFLOR concordou que sim esta é uma opção para a instituição
- h) responsabilidade da instituição pública única e *exclusivamente*, a qual deve ela mesma manejar os produtos e serviços – as instituições tendem a discordar enfaticamente que o manejo deve ser executado exclusivamente e diretamente pela instituição pública (Federais = -1,0 / Estaduais = -0,6). Ou seja, este não deve ser executado pelos órgãos públicos.
- Madeiras de espécies pouco conhecidas ou de baixo valor comercial
    - i) devem ser incluídas nos procedimentos de licitação – há uma ampla concordância por parte das instituições, tendo neutralidade de opinião o IDEFLOR, a SEMA-PA e a SEDAM-RO.
    - j) devem ser incluídas nos procedimentos de licitação, *com preço subsidiado* a fim de introduzi-las no mercado a maioria das instituições tem opinião neutra, tendo concordância com a opção o ICMBio, o IMAC e a SEMA-MT, estando o IDEFLOR com posicionamento entre o neutro e a concordância.

#### 4.7.3. Problemas na implementação do manejo em florestas públicas pelos estados

Os servidores públicos foram solicitados para relatar quais são os *principais problemas* enfrentados pela instituição na implementação da gestão florestal por parte dos estados, por via de pergunta aberta. Aos servidores estaduais foi solicitado sobre o problema inerente a à própria instituição em que trabalha, e para os servidores federais o relato sobre a implementação pelos estados da Amazônia (por terceiros). O total de 201 servidores responderam à questão aberta, ou seja 74% dos 281 respondentes. Os resultados são apresentados na Tabela 64. Respostas abertas selecionadas são apresentadas na seção de Anexo 14.

**Tabela 64.** Principais problemas na gestão de florestas públicas pelos Governos Estaduais.

Tipos de problemas citados	Instituições Federais			Instituições Estaduais							
	IBAMA	ICMBio	SFB	AC-IMAC	AC-SEF	AM-IPAAM	MT-SEMA	PA-IDEFLO	PA-SEMA	RO-SEDAM	Citações
n =	58	55	23	11	11	10	16	10	6	7	207
1 - Funcionários e carreirismo - faltam ou requer ajustes	24%	36%	26%	18%	18%	10%	6%	10%	50%	29%	25%
2 - Recursos e estrutura - Falta	24%	20%	22%	18%	9%	10%	19%	30%	50%	14%	21%
3 - Problema político e falta de responsabilidade - viés, influência ou ingerência.	29%	25%	4%	18%	-	-	19%	10%	17%	29%	20%
4 - Capacitação e conhecimentos experiência em gestão (interna e externa)	17%	27%	22%	27%	9%	20%	-	10%	33%	-	19%
5 - Política, leis e normas - faltam, requer ajustes ou falta cumprir	19%	11%	13%	9%	18%	50%	6%	-	33%	57%	17%
6 - Regularização fundiária e titulação de propriedades - falta	7%	13%	17%	-	9%	-	50%	40%	-	-	14%
7 - Fiscalização e controle - deficiências	9%	13%	13%	9%	-	-	19%	-	17%	-	10%
8 - Monitorar, gerenciar, facilitar ou continuidade na implementação - falta	9%	13%	13%	-	-	-	-	-	-	14%	8%
9 - Corrupção, conveniência, leniência ou pressão para com o não cumprimento de regras.	-	16%	17%	-	-	-	-	-	-	-	6%
10 - Falta de vontade política, comprometimento ou interesse pessoal.	-	16%	17%	-	-	-	-	-	-	-	6%
11 - Descentralização, autonomia e governança das decisões - falta	5%	5%	4%	-	18%	-	-	10%	17%	-	5%
12 - Viés econômico ou concorrência com outras atividades	7%	7%	9%	-	-	10%	-	-	-	-	5%
13 - Burocracia - requer ajustes	7%	4%	4%	-	9%	-	-	10%	-	-	4%
14 - Poucos modelos implementados - falta de referências e transferências de conhecimento	12%	-	4%	-	-	10%	-	-	-	-	4%
15 - Agenda intra e intersetorial - falta	-	5%	4%	-	18%	10%	-	-	-	14%	4%
16 - Dimensão do território, ausência institucional e (des)concentração.	5%	7%	-	-	-	-	-	-	-	14%	4%
17 - Dados e informações - faltam	2%	4%	4%	-	9%	-	-	10%	-	-	3%
18 - Planejamento - falta	2%	-	4%	-	-	-	19%	-	-	-	2%
19 - Institucionalidade - problemas associados	2%	2%	-	-	-	-	-	-	33%	-	2%
20 - Participação pública - Falta	-	2%	-	18%	-	-	-	-	-	-	1%
21 - Múltiplos interesses - conciliar	-	-	-	9%	18%	-	-	-	-	-	1%
22 - Comunicação e educação - falta	3%	-	-	-	9%	-	-	-	-	-	1%
23 - Agilidade - falta	-	4%	4%	-	-	-	-	-	-	-	1%
24 - Repartição de benefícios - falta	-	-	-	-	9%	-	-	-	-	14%	1%
25 - Setor privado - desorganizado e deficiente	2%	-	-	-	-	10%	-	-	-	-	1%
26 - Disponibilidade de áreas - falta em tamanho e quantidade	2%	-	-	-	-	-	-	10%	-	-	1%
27 - Sub-aproveitamento das florestas	-	-	-	9%	-	-	-	-	-	-	0%

Os 6 principais problemas, com citações acima de 10% dos respondentes foram:

1. Falta de servidores e estabilidade na carreira pública para tornar a profissão mais atrativa, para que o serviço público seja implementado com consistência e de maneira duradoura, com menor quantidade de rotatividade (*turn over*). Citado por 25% dos servidores no total, em específico: SEMA-PA = 50%, ICMBio = 36%, SEDAM-RO = 29%, SFB = 26%, e IBAMA = 24%.
2. Falta de *recursos e estrutura* para desenvolver a atividade, foi citado por 21% dos servidores no total, em específico: SEMA-PA = 50%, IDEFLOR = 30%, IBAMA = 24%, SFB = 22%, e ICMBio = 20%.
3. Problema *político e falta de responsabilidade* dos governos ou gestores, sendo passível de viés, influência ou ingerência, foi citado por 20% dos servidores no total, em específico: SEDAM-RO = 29%, IBAMA = 29%, ICMBio = 25%.
4. Falta de *capacitação, conhecimentos e experiência em gestão* (interna e externa às instituições). Sem o conhecimento, há dificuldade para implementação da gestão. Este problema foi citado por 19% dos servidores, em específico: SEMA-PA = 33%, IMAC e ICMBio = 27%, SFB = 27% e IPAAM = 20%.
5. As *políticas, leis e normas* foram relatadas como problemas pela falta de componentes, com a necessidades de ajustes ou mesmo a falta cumprimento destas. Este problema foi citado por 17% dos servidores, em específico: SEDAM-RO = 57%, IPAAM = 50%, SEMA-PA = 33%.
6. A falta de *monitoramento, gerenciamento, facilitação ou continuidade na implementação* da gestão florestal, foi citado por 10% dos servidores. O item não teve uma citação específica superior a 20% em nenhuma das instituições.

Outros aspectos com mais de 5 citações foram:

7. *A corrupção, conveniência, leniência ou pressão* para com o não cumprimento de regras – 6% de citações.
8. *Falta de vontade política, comprometimento ou interesse pessoal* – 6% de citações.
9. Falta de *descentralização, autonomia e governança das decisões* – 5% de citações.

10. *Viés econômico ou concorrência com outras atividades* – 5% de citações.
11. *A burocracia*, sendo necessários ajustes – 4% de citações.
12. *Poucos modelos implementados*, havendo falta de referências e transferências de conhecimento para a implementação em outros estados– 4% de citações.
13. Falta de *agenda intra e intersetorial* – 4% de citações.
14. O desafio da *dimensão do território, ausência institucional e (des)concentração* – 4% de citações.

#### 4.7.4. Problemas para implementação do manejo em florestas públicas pelo SFB

Os servidores públicos solicitados para relatar quais são os principais problemas enfrentados pelo Serviço Florestal Brasileiro - SFB para implementar a gestão florestal, por via de pergunta aberta. O total de 161 servidores responderam à questão aberta, ou seja 57% dos 281 respondentes. Os resultados são apresentados na Tabela 65 e no Anexo 15.

Os 7 principais problemas, com citações acima de 10% dos respondentes foram:

1. Falta de servidores e estabilidade na carreira pública para tornar a profissão mais atrativa, para que o serviço público seja implementado com consistência e de maneira duradoura, com menor quantidade de rotatividade (*turn over*). Citado por 24% dos servidores no total, em específico: IMAC = 60%, SEF-AC = 38%, ICMBio = 31%, IBAMA = 24%.
2. Problemas relacionados à institucionalidade do SFB e instituições pares (IBAMA e ICMBio) com 15% das citações, em específico: IBAMA = 22%, ICMBio = 20%, e SFB = 14%.
3. Problema da falta de presença nos estados, foi citado por 14% dos servidores no total, em específico: SEDAM-RO = 60%, IPAAM = 50%, SEF-AC = 38%, e IMAC = 20%.
4. Falta de recursos e estrutura para implementação da gestão, foi citado por 11% dos servidores no total, em específico: IMAC = 20%, e IBAMA = 20%.
5. Falta de agenda intra e interinstitucional para a gestão e cogestão, foi citado por 11% dos servidores no total, em específico: IPAAM = 25%, IMAC e SEDAM-RO= 20%.

**Tabela 65.** Principais problemas na gestão de florestas públicas do Serviço Florestal Brasileiro, SFB.

Tipos de problemas citados	Instituições Federais			Instituições Estaduais							
	IBAMA	ICMBio	SFB	AC-IMAC	AC-SEF	AM-IPAAM	MT-SEMA	PA-IDEFLO	PA-SEMA	RO-SEDAM	Citações
n =	50	52	22	5	8	8	7	2	2	5	161
1 - Funcionários e carreirismo - faltam ou requer ajustes	<b>24%</b>	<b>31%</b>	9%	<b>60%</b>	<b>38%</b>	13%	14%	-	-	-	<b>24%</b>
2 - Institucionalidade - problemas associados	<b>22%</b>	19%	14%	-	-	-	-	-	-	-	<b>15%</b>
3 - Falta de presença nos estados, centralização em Brasília, falta trabalhar questões locais, ter capilaridade, ausência institucional e (des)concentração.	16%	8%	-	<b>20%</b>	<b>38%</b>	<b>50%</b>	-	-	-	<b>60%</b>	<b>14%</b>
4 - Recursos e estrutura - Falta	<b>20%</b>	8%	5%	<b>20%</b>	13%	13%	-	-	-	-	<b>11%</b>
5 - Agenda intra e intersetorial - falta	4%	12%	18%	<b>20%</b>	13%	<b>25%</b>	14%	-	-	<b>20%</b>	<b>11%</b>
6 - Capacitação, conhecimentos e experiência em gestão (interna e externa às instituições)	6%	6%	<b>36%</b>	<b>20%</b>	-	13%	14%	-	-	-	<b>11%</b>
7 - Regularização fundiária e regularização das UCs - falta	8%	13%	14%	-	13%	-	-	<b>50%</b>	-	<b>20%</b>	<b>11%</b>
8 - Política, leis e normas - faltam, requer ajustes ou falta cumprir	6%	10%	14%	-	13%	13%	14%	-	-	-	9%
9 - Ampliar escopo e modalidades de gestão	6%	12%	9%	-	-	-	-	-	-	<b>20%</b>	7%
10 - Dados e informações - faltam	6%	2%	-	-	-	13%	14%	-	<b>50%</b>	-	4%
11 - Fiscalização e controle - deficiências	4%	2%	5%	<b>20%</b>	13%	-	-	-	-	-	4%
12 - Descentralização, autonomia e governança das decisões - falta	-	4%	18%	-	-	-	-	-	-	-	4%
13 - Problema político e falta de responsabilidade - viés, influência ou ingerência.	2%	6%	-	-	13%	-	14%	-	-	-	4%
14 - Monitorar, gerenciar, facilitar ou continuidade na implementação - falta	2%	2%	5%	-	<b>25%</b>	13%	-	-	-	-	4%
15 - Trabalhar questões associadas às comunidades florestais.	-	4%	-	-	13%	-	-	<b>50%</b>	-	-	2%
16 - Burocracia - requer ajustes	4%	-	9%	-	-	-	-	-	-	-	2%
17 - Viés econômico ou concorrência com outras atividades	2%	4%	-	-	-	-	14%	-	-	-	2%
18 - Planejamento e organização - falta	2%	2%	5%	<b>20%</b>	-	-	-	-	-	-	2%
19 - Agilidade	4%	4%	-	-	-	-	-	-	-	-	2%
20 - Conflitos	2%	4%	-	-	13%	-	-	-	-	-	2%
21 - Falta de vontade política, comprometimento ou interesse pessoal.	-	-	5%	-	-	-	14%	-	-	<b>20%</b>	2%
22 - Comunicação e educação - falta	-	2%	-	-	13%	-	-	-	-	-	1%
23 - Falta de transparência	4%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1%
24 - Sustentabilidade técnica, econômica e/ou ambiental	4%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1%

6. Falta de capacitação, conhecimentos e experiência em gestão (interna e externa às instituições). Sem o conhecimento, há dificuldade para implementação da gestão. Este problema foi citado por 11% dos servidores, em específico: SFB = 36%, IMAC = 20%.
7. Problemas associados à regularização fundiária e regularização das UCs, como planos de manejo (gestão) da UC – PMUC. Este problema foi citado por 11% dos servidores, em específico: IDEFLOR = 50%, SEDAM-RO = 20%.

Outros aspectos com mais de 5 citações foram:

8. Política, leis e normas - faltam, requer ajustes ou falta cumprir. (9%)
9. Ampliar escopo e modalidades de gestão. (7%)
10. Dados e informações – faltam. (4%)
11. Fiscalização e controle – deficiências. (4%)
12. Descentralização, autonomia e governança das decisões – falta. (4%)
13. Problema político e falta de responsabilidade - viés, influência ou ingerência. (4%)
14. Monitorar, gerenciar, facilitar ou continuidade na implementação – falta. (4%)
15. Trabalhar questões associadas às comunidades florestais. (2%)
16. Burocracia - requer ajustes. (2%)
17. Viés econômico ou concorrência com outras atividades. (2%)
18. Planejamento e organização – falta. (2%)
19. Agilidade. (2%)
20. Conflitos. (2%)
21. Falta de vontade política, comprometimento ou interesse pessoal. (2%)
22. Comunicação e educação – falta. (1%)
23. Falta de transparência. (1%)
24. Sustentabilidade técnica, econômica e/ou ambiental (1%).

#### 4.7.5. Síntese dos resultados - Manejo florestal em florestas públicas.

- *Opinião sobre os critérios para o manejo florestal em florestas públicas.*

Os dados coletados apresentaram robustez, o que valida as análises desenvolvidas para as instituições. Dos 349 servidores que responderam à pesquisa<sup>100</sup>, 329 responderam esta questão, o que demonstra engajamento com a pesquisa e o entendimento para com o tema.

As opiniões sobre os critérios a serem aplicados no manejo florestal em florestas públicas foi de uma grande unanimidade e todas as instituições indicaram que o principal critério a ser aplicado no manejo florestal em florestas públicas deveria ser o *critério ambiental*. Em segundo lugar foi citado o critério social, e em terceiro o critério econômico. Embora da similaridade da ordem indicada, houve algumas diferenciações sobre os percentuais, a saber:

- Nas instituições de desenvolvimento florestal, os servidores tendem a citar menos o critério ambiental comparado de seus pares jurisdicionais. Por exemplo, o SFB citou menos (48%) abaixo que o IBAMA (71%) e o ICMBio (64%); a SEF-AC citou menos (63%) que o IMAC (94%); e o IDEFLOR citou levemente menos (54%) que a SEMA-PA (56%).
- Nos estados com histórico de maior desenvolvimento agropecuário (MT, PA e RO), o critério ambiental foi citado menos (69%, 56%, 54%, 50%) que em estados (AC e AM) que são estados com maior proteção florestal (94%, 78%, 63%).

Em síntese, o critério ambiental tem a indicação de ser prioridade na implementação do manejo florestal em florestas públicas, havendo variações na incidência desse em relação a aplicação dos critérios social e econômico. Em estados onde há o desenvolvimento agropecuário mais estabelecido, o critério social aparece como segundo indicativo comparado aos demais estados, devendo este ser considerado para a gestão. Já as instituições de desenvolvimento florestal (SFB e SEF-AC), mencionaram com maior peso o terceiro critério econômico para o manejo, comparado às demais instituições, o que também demonstra a busca pelos objetivos econômicos com a atividade.

- *Opinião sobre diferentes estratégias de implementação da gestão de florestas públicas*

Os dados coletados apresentaram robustez, o que valida as análises desenvolvidas para as instituições. Dos 281 servidores que responderam à pesquisa<sup>101</sup>, foram obtidas entre 262 e

---

<sup>100</sup> Pergunta parte da pesquisa principal e pesquisa de não-resposta.

<sup>101</sup> Pergunta parte da pesquisa principal.

270 respostas por item, o que demonstra engajamento com a pesquisa e entendimento para com o tema.

As instituições variam de opinião quanto das preferências sobre as estratégias de implementações da gestão em florestas públicas. Sendo:

Os pontos de maior divergência entre instituições federais e estaduais:

- Prazo de concessões florestais - Os governos estaduais acreditam que o prazo possa ser menor que 10 anos, enquanto as instituições federais avaliam que este prazo deva ser maior.
- Leilão de toras – os estados acreditam que esta opção deva ser limitada exclusivamente para firmas dentro dos estados, enquanto as federais tendem a não optar pela restrição atingindo o nível nacional.

De maneira geral, as instituições convergem nas seguintes opiniões:

- Gestão direta - pode ser executada por via de serviços terceirizados e não com a implementação por via de recursos próprios.
- Gestão direta - superveniência do poder público no contrato de concessões privadas, possa ele próprio desenvolver o manejo (diretamente ou via terceirização) quando produtos não forem explorados ou serviços desenvolvidos pelo concessionário. Aplica-se assim a gestão direta do órgão público.
- Múltiplos contratos – neutralidade quanto haver mais de um contrato por área, hoje vedado pela lei a um único contrato.
- Espécies madeireiras não comerciais – serem incluídas nas licitações, inclusive com preço subsidiado para introduzi-las no mercado.

De maneira geral, observa-se a tendência na opinião dos estados para ser aplicada maior inovação e estratégias menos “rígidos”, comparado ao que vêm sendo adotado pelo governo federal. No entanto, há de se observar que na gestão pública brasileira, adota-se o princípio da precaução, de modo que as procuradorias dos estados tendem a usar como referência as licitações já desenvolvidas pelo SFB, o que acaba por causar muitos debates e resistência à adoção de novas estratégias. A resistência à inovação ocorre inclusive dentro do próprio SFB. Este é um exemplo, de como a racionalidade limitada (*bounded rationality*) é criada dentro das instituições, a qual tende a manter as “regras do jogo” que tem demonstrado sucesso, mesmo que a adoção de novas estratégias não sejam vedadas pelas leis e regras. Estas restringem assim a realização de melhores resultados e performance na gestão florestal para os estados. Neste caso, *regras informais* criadas por um corpo de servidores, cria uma

dependência de trajetória (*path dependence*) e conseqüentemente cria “limitações” à gestão pública (SCHMID, 2004, ABREU, 2016). Dentro da administração pública, é recorrente a criação de *estruturas de poder*, em especial nos departamentos jurídicos das instituições públicas, sem uma organização ou estratégia interna para a resolução de problemas que são de cunho técnico e operacional. Este tema será tratado com maior profundidade na seção a seguir sobre a participação pública.

- *Principais problemas para implementação do manejo em florestas públicas pelos estados*

Os dados coletados apresentaram robustez, o que valida as análises desenvolvidas para as instituições. Dos 281 servidores que responderam à pesquisa<sup>102</sup>, foram obtidas entre 201 respostas à pergunta aberta, o que demonstra engajamento com a pesquisa e entendimento para com o tema.

Os 6 principais problemas com citação por mais de 10% dos respondentes para com a implementação a gestão florestal nos estados, foram:

1. Falta de servidores e estabilidade na carreira pública para tornar a profissão mais atrativa, para que o serviço público seja implementado com consistência e de maneira duradoura, com menor quantidade de rotatividade (*turn over*).
2. Falta de recursos e estrutura para desenvolver a atividade.
3. Problema político e falta de responsabilidade dos governos ou gestores, sendo passível de viés, influência ou ingerência.
4. Falta de capacitação, conhecimentos e experiência em gestão (interna e externa às instituições)
5. As políticas, leis e normas foram relatadas como problemas, pela falta de componentes e necessidades de ajustes, ou até mesmo pela falta cumprimento destas.
6. A falta de monitoramento, gerenciamento, facilitação ou continuidade na implementação da gestão florestal.

Como resposta ao questionamento, mais uma vez os servidores observaram que os problemas de ordem estratégica, funcional, organizacional e legal, acabam por restringir a gestão florestal nos estados. Fato este que reforça a necessidade de trabalhar de maneira estruturada a descentralização da gestão florestal, como uma política pública resolutiva, a qual

---

<sup>102</sup> Pergunta parte da pesquisa principal.

tem direitos e deveres entre os entes e atores do setor. Para um melhor entendimento das respostas abertas dadas, os melhores relatos são consolidados na seção de Anexo 15. Os textos são ricos e proveem esclarecimentos sobre as opiniões dos servidores públicos.

- *Principais problemas para implementação do manejo em florestas públicas pelo SFB*

Os dados coletados apresentaram robustez, o que valida as análises desenvolvidas para as instituições. Dos 281 servidores que responderam à pesquisa<sup>103</sup>, foram obtidas entre 161 respostas à pergunta aberta, embora essa pergunta tenha tido um menor número de respondentes comparada às demais, muitos servidores responderam desconhecendo os problemas específicos do SFB, fato que comprova o engajamento com a pesquisa e entendimento para com o tema.

Os 7 principais problemas, com citações acima de 10% dos problemas para implementação da gestão florestal pelo SFB respondentes foram:

1. Falta de servidores e estabilidade na carreira pública para tornar a profissão mais atrativa, para que o serviço público seja implementado com consistência e de maneira duradoura, com menor quantidade de rotatividade (*turn over*).
2. Problemas relacionados à institucionalidade do SFB e instituições pares (IBAMA e ICMBio).
3. Problema da falta de presença nos estados.
4. Falta de recursos e estrutura para implementação da gestão.
5. Falta de agenda intra e interinstitucional para a gestão e cogestão.
6. Falta de capacitação, conhecimentos e experiência em gestão (interna e externa às instituições). Sem o conhecimento, há dificuldade para implementação da gestão.
7. Problemas associados à regularização fundiária e regularização das UCs, como planos de manejo (gestão) da UC – PMUC.

Como resposta ao questionamento, mais uma vez os servidores observaram que os problemas de ordem estratégica, funcional, organizacional e legal, acabam por restringir a gestão florestal por parte Serviço Florestal Brasileiro – SFB. Os problemas relatados pelos servidores causam um “ciclo vicioso” de impedimentos e vulnerabilidades de ordem política dentro dessa instituição, e assim essa não consegue exercer sua função de maneira plena, ao

---

<sup>103</sup> Pergunta parte da pesquisa principal.

ponto de se estabelecer e ser reconhecida como a instituição que lidera a pauta de desenvolvimento florestal no país. A exemplo de como um dia o extinto Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF o fez.

O país carece de uma instituição de liderança sobre o desenvolvimento florestal, para “puxar” a agenda, e superar as lacunas existentes na base legal e organizacional. Esta deve ser exemplo e inspiração para não somente para os demais entes federativos, mas também para todo setor econômico, ao mostrar que é justamente na proteção ambiental que está o suporte a manutenção do desenvolvimento econômico e social. Estas são agendas que devem coexistir de maneira pacífica. Estes são os novos paradigmas propostos para a sociedade, os quais o governo precisa materializar, considerando o aprendizado adquirido com a implementação da gestão florestal até o presente momento.

Fato este que reforça a necessidade de trabalhar de maneira estruturada, como uma política pública resolutiva, na qual existem direitos e deveres entre os entes e atores do setor. Para um melhor entendimento das respostas abertas dadas, os melhores relatos são consolidados na seção de Anexo 15. Os textos são ricos e proveem esclarecimentos sobre as opiniões dos servidores públicos.

#### 4.7.6. Respostas às perguntas de pesquisa e às teorias do federalismo

##### 4.7.6.1. *Respostas às perguntas de pesquisa*

- ***As crenças institucionais afetam as definições sobre o manejo florestal em florestas públicas?***

Todas as instituições indicaram o *critério ambiental* como principal critério para o manejo florestal em florestas públicas. Embora não exista uma forte diferença de opiniões, existem tendências de diferenciação.

Algumas instituições estaduais deram maior peso ao critério ambiental, inclusive acima das instituições de proteção federal, enquanto outras instituições estaduais dão segundo maior peso relativo ao critério social. Já as instituições federais deram um peso relativo maior ao critério econômico, comparado às instituições estaduais.

Estatisticamente, as instituições estaduais de proteção ambiental têm opinião diferente das instituições federais. E, estão mais alinhadas em similaridade de percepção com as instituições de desenvolvimento (federal e estaduais) e com as instituições federais de proteção ambiental.

- ***Existe convergência de opinião entre as instituições sobre as estratégias para a gestão de florestas públicas?***

Os principais pontos de *divergência* entre as instituições federais e estaduais (> -1,0 ponto).

- Quanto da duração das concessões - as instituições federais tendem a avaliar como *inadequado* utilizar prazos inferiores a 10 anos para os contratos, enquanto a maioria dos estados avaliam *adequado*. E, opostamente, os prazos superiores a 10 anos, são considerados *adequados* pelas instituições federais, e como *inadequado* pelas instituições estaduais.
- Leilão de toras exclusivamente para firmas dentro do próprio estado foi avaliado como *inadequado* pelas instituições federais, e opostamente avaliado como *adequado* pelas instituições estaduais.

Os pontos de *divergência moderada* entre as instituições federais e estaduais (> - 0,5 ponto)<sup>104</sup>, sobre contrato de concessão florestal para:

- Um único concessionário, o qual é responsável exclusivo por (somente ele pode) manejar diretamente os produtos e serviços da floresta, foi avaliado como inadequado pelo SFB e IDEFLOR, enquanto para a SEF-AC foi avaliado como adequado.
- Um único concessionário, o qual pode desenvolver o manejo de produtos e serviços por via de terceirização (com outros atores especializados), foi avaliado como adequado pelo SFB e SEF-AC, enquanto para o ICMBio, IPAAM, SEMA-MT, SEMA-PA e SEDAM-RO avaliam como inadequado.
- A opção de múltiplos concessionários foi avaliada como inadequada pelo SFB, enquanto o IDEFLOR avalia esta como uma opção adequada.

Tendem a ter *convergência de opiniões* entre as instituições federais e estaduais:

- Espécies madeireiras pouco conhecidas ou de baixo valor comercial, devem ser incluídas nos editais de licitação, inclusive com o preço subsidiado para introduzir essas no mercad.
- A *gestão direta* com execução por *via de recursos próprios* é considerada uma opção inadequada para a gestão de florestas públicas. Exceto para o IDEFLOR que considera

---

<sup>104</sup> Não serão relatadas as opiniões das instituições com o posicionamento “neutro”.

esta como opção adequada para as florestas estaduais, inclusive como atividade complementar à contratos de concessões existentes com atores privados.

- A *gestão direta* com execução por *via de contratações* tem uma avaliação neutra a adequada para a maioria das instituições. Exceto para o IBAMA, IPAAM e SEMA-PA.
- Os leilões de toras aberto para o mercado nacional, opinião neutra.

#### 4.7.6.2. *Respostas às teorias do federalismo*

##### **C.1.** *As instituições federais e estaduais não diferem substancialmente em suas crenças sobre o manejo florestal apropriado.*

De acordo com a teoria, não haveria uma variação substantiva entre as instituições sobre a preferência de critérios a serem aplicados no manejo florestal. Esta teoria é aplicável ao caso brasileiro, pois o critério ambiental foi indicado por todas as instituições como prioritário a ser aplicado no manejo florestal em áreas públicas. Foram identificadas variações de preferência em relação ao critério social e o critério econômico, os quais tendem a ser respectivamente a 2<sup>a</sup> e a 3<sup>a</sup> maior indicação de prioridade.

##### **C.2.** *Estados geralmente excedem a Federação nos padrões de proteção florestal.*

No Brasil, devido a escala do país e dos estados, a opinião varia. Algumas instituições estaduais têm maior indicativo que o critério ambiental é o principal componente a ser considerado no manejo de florestas públicas, comparado às instituições federais. Mas algumas instituições estaduais, indicaram uma menor prioridade relativa ao critério ambiental, em relação às instituições federais. Há uma tendência que os estados que têm a base do desenvolvimento agropecuário mais forte, tenham uma maior citação relativa critério social (2<sup>o</sup> indicado), como nos casos do Mato Grosso, Pará e Rondônia.

##### **C.3.** *Os conflitos sobre a posse da terra precisam ser resolvidos para que o manejo florestal local possa ser eficiente.*

O principal fator mencionado como impeditivo ao manejo florestal em áreas públicas e privado foi dos *problemas associados à regularização fundiária*, avaliado com influência *alta* e *muito alta*, por todas as instituições (federais e estaduais). Confirma-se assim a teoria.

##### **C.4.** *O governo estadual tende a incentivar atividades industriais que favoreçam o desenvolvimento econômico, enquanto o governo federal tende a encorajar (a) a proteção ambiental e (b) a redistribuição (alcance de atores mais pobres).*

As instituições do governo estadual tiveram mais indicações e em maior nível quanto do papel de promover firmas processadoras de madeira, comparado às instituições do governo federal. Por exemplo, o SFB citou um nível de prioridade *médio*, enquanto o IBAMA citou um nível *baixo*, e o ICMBio como zero (nenhum). Enquanto a maioria das instituições estaduais citou um nível médio.

Enquanto o papel de proteção ambiental, as instituições federais IBAMA e ICMBio possuem pontuação média mais alta comparada às instituições estaduais de proteção ambiental.

Na pesquisa, não foram dadas respostas com menção direta ao fator de *redistribuição (alcance de atores mais pobres)*, em quantidade suficiente para fazer inferência sobre o assunto. Não obstante, é sabido que a gestão das florestas pode dispor de instrumentos redistributivos, por via de investimentos nas regiões e comunidades do entorno das florestas públicas objeto de concessão. Um outro mecanismo de redistribuição, é o que ocorre por via do manejo florestal comunitário, o qual será tratado no item a seguir.

### *C.5. O governo local não prioriza o manejo florestal comunitário.*

O nível de prioridade na promoção do manejo florestal comunitário dentro das instituições variou bastante.

Este objetivo e atividade de promoção do manejo florestal comunitário tem uma:

- *maior atuação* dentro das instituições de *desenvolvimento florestal*, como exemplo, foi avaliado com o nível *muito alto* na SEF-AC, e *alto* no SFB e IDEFLOR.
- *menor atuação* dentro das instituições com maior perfil estrito senso de *proteção ambiental*, como exemplo, foi avaliado com o nível *baixo* no IBAMA e SEMA-MT.
- *média atuação*<sup>105</sup> dentro das instituições que se aproximam do perfil misto, IPAAM, SEMA-PA, IMAC. A exceção é o caso do ICMBio, que embora tenha uma maior vocação à proteção ambiental, a instituição possui uma diretoria de uso sustentável, a qual atua com este mandato específico.

Assim, no caso do Brasil em contraposição às teorias do federalismo, a atuação para com o manejo florestal comunitário está mais relacionada ao mantado da instituição,

---

<sup>105</sup> Pontuação entre 1,5 e 2,5, entre baixa-média e média-alta.

independente da jurisdição dessa (federal ou estadual). Assim, é observado o importante papel específico que as instituições de desenvolvimento realizam em prol do manejo florestal comunitário, o qual, enquanto política pública, é um mandato essencial. E, de certo este, associam os critérios ambientais e sociais do manejo, exercendo um importante papel de conservação florestal com a geração de renda às comunidades.

#### 4.7.7. Conclusões - Manejo florestal em florestas públicas.

Os dados da pesquisa sobre o manejo florestal em florestas públicas apresentaram robustez, uma vez que houve grande engajamento e alto número de respostas para as questões específicas, bem como pela consistência de opiniões entre instituições de perfil análogo. Estes resultados validam as opiniões dadas pelos servidores sobre suas respectivas instituições.

Existe um *grande ponto em comum* na opinião de todas as instituições de gestão florestal, ao considerar que para o manejo florestal em florestas públicas, o principal *critério* a ser adotado é o *ambiental*. Assim, os princípios da conservação e uso sustentável devem ser considerados no planejamento e aplicados na implementação. Este resultado valida a teoria do federalismo que propõe que as instituições de diferentes jurisdições não diferem substancialmente em suas crenças sobre o manejo florestal apropriado. Apenas há de ser considerado que algumas instituições variam de opinião quanto da predominância dos critérios ambientais a serem adotados, ao considerar a maior aplicação dos critérios sociais e/ou econômicos, mas estando esses como segundo e terceiro critérios, respectivamente. Esta convergência favorece o diálogo futuro entre instituições, em prol da proposição e construção de estratégias que busquem atender os anseios dos entes federativos de maneira mais harmônica e menos restritiva com o que já está estabelecido.

As instituições variam de opinião quanto das preferências sobre as estratégias de implementações da gestão em florestas públicas. De maneira geral, observa-se a tendência na opinião dos estados para ser aplicada maior inovação e estratégias menos “rígidos”, comparado ao que vêm sendo adotado pelo governo federal. Dento do processo de formulação das políticas públicas é importante considerar os elementos e forças institucionais que acabam por limitar ou impedir os entes federativos descentralizados implementarem o que consideram melhor para o estado. Nesta pesquisa fica evidenciado que, mesmo que os entes federativos postulem a adoção e rigor de critérios ambientais comuns, por exemplo, a base legal tende a restringir a implementação da descentralização, mas pela falta dos instrumentos da busca do entendimento comum. VANWEY et al. (2005) enfatizam que as ações dos indivíduos e do coletivo são respostas às *restrições estruturais*, sendo de grande importância *sair a caixa do*

*determinismo estrutural*, e permitir que as mudanças em nível local (micro), também promovam as mudanças estruturais (macro). Como parte do processo de construção desta agenda, as autoras indicam primeiramente a adoção de uma *regra da decisão coletiva*<sup>106</sup>, para buscar concordância sobre os benefícios a serem gerados com a gestão florestal. E, como segunda etapa, deve ser feito o planejamento de *ações de base coletiva* (ou manejo coletivo). Por exemplo, na presente pesquisa foram elencadas múltiplas ações a serem desenvolvidas tanto parte do governo federal quanto pelo governo estadual, para realização do manejo e da descentralização florestal. E, com estas informações, os governos devem instruir e tomar uma decisão para a ação.

Nesta seção do estudo, fica evidenciada a similaridades na menção dos problemas para implementação do manejo florestal para com os problemas da gestão propriamente ditos. Ou seja, há uma causalidade, os problemas estruturais da gestão, causam problemas na implementação do manejo florestal. Os problemas relacionados são quanto da estrutura das instituições (recursos, servidores, capacidade), de planejamento e de ordem político/legal, o que colabora com o postulado por VANWEY et al. (2005) sendo estes passíveis de busca de resoluções. Uma das origens do problema se dá pela dimensão do território amazônico, por mais que este seja fragmentado em jurisdições estaduais e municipais, a capacidade de gestão das instituições sempre será menor que o tamanho do desafio posto. Fica a questão: como equacionar o problema sendo que os governos têm outras prioridades mais emergenciais?

Quando da implementação do manejo em florestas públicas pelo SFB ficou evidenciado que a instituição ainda não realizou seu potencial, pois vários servidores mencionaram que desconhecem as ações da instituição, por essa não ter ampliado o alcance (no território nacional) e/ou não ter desenvolvido ações que tenham alcance enquanto gestão florestal estratégia, no âmbito nacional. Foi amplamente relatado a limitação do escopo de trabalho do SFB, associado à falta de autonomia para que esse decida sobre a agenda a ser trabalhada. Para o SFB também são citados os problemas de estrutura (recursos, servidores, capacidade), de planejamento e de ordem político/legal.

É importante relatar que a promoção do manejo florestal comunitário ocorre em maior nível nas instituições de desenvolvimento florestal, e em menor nível nas instituições de proteção ambiental. Deste modo, o alcance às comunidades florestais, enquanto responsabilidade e mecanismo redistributivo das políticas públicas, requer uma melhor

---

<sup>106</sup> *Collective-choice rule*. Estas variam em métodos.

observação por parte do poder público, para que esta funcione como geração de renda, redução de desigualdades, e traga a externalidade positiva de manter as florestas em pé, sem a necessidade de conversão dessas para outras atividades econômicas.

Por fim, os resultados desta pesquisa indicaram diversos problemas e lacunas de gestão para a implementação do manejo florestal em florestas públicas por parte das instituições. Uma vez que a realização do manejo florestal é um dos principais objetivos da gestão florestal pública, é importante que os governos que promovam a agenda adotem as medidas necessárias para o estabelecimento deste em nível apropriado. Fica evidente que o menor número de instituições de desenvolvimento florestal comparada às de proteção ambiental, acaba por impor limitações à agenda, escopo e alcance das políticas associadas ao manejo florestal. Assim, fazem necessárias promover as definições sobre o manejo florestal de maneira paritária, sem que uma filosofia ou objetivo institucional prevaleça sobre as outras. Como exemplo de caso, hoje no Brasil os regramentos específicos sobre o manejo florestal são definidos pelo IBAMA, com base nos regramentos gerais definidos pelo CONAMA, e a legislação estadual é adaptada para atender aos termos dessas; no entanto, conforme apontado nessa pesquisa pelos próprios servidores públicos federais, *o nível de participação* dos Estados na definição de normas e regulamentos florestais Federais *não é adequado* tão pouco a participação é efetiva. Na última seção deste estudo, a seguir, será apresentado e debatido o processo de participação pública nas definições das estratégias e política das instituições.

## **4.8. A participação pública**

### **4.8.1. Nível de participação dos atores - na formulação de programas da instituição.**

Os servidores públicos foram questionados sobre o nível de participação de diferentes atores na formulação de programas (diretrizes, regulamentos, normas e instrumentos) da instituição. Os resultados são apresentados na Tabela 66.

Os resultados indicam que diferentes atores têm diferentes níveis de participação, havendo a *tendência de maior participação de atores*:

- em instituições com a missão de desenvolvimento florestal, comparadas às instituições de proteção ambiental.
- nas instituições estaduais, comparadas às instituições federais.

**Tabela 66.** Nível de participação dos atores na formulação de programas.

Atores	Instituições Federais					Total		
	IBAMA	ICMBio	SFB	méd.	rank	diferença	não sei	n
a) Instituições públicas Federais	3	2	3	2,7	1	1,0	29	244
i) Organizações científicas e de ensino	2	2	2	2,0	2	0,8	14	258
b) Instituições públicas Estaduais	1	1	2	1,3	3	-1,0	19	252
d) Comunidades florestais	1	1	2	1,3	3	-0,2	12	260
f) Atores da indústria madeireira	1	1	2	1,3	3	-0,2	13	259
h) ONGs	2	1	1	1,3	3	0,1	12	260
e) Proprietários de terras e florestas	1	1	1	1,0	4	-0,4	19	252
g) Agricultores e pecuaristas	1	1	1	1,0	4	-0,3	16	256
c) Instituições públicas Municipais	0	0	1	0,3	5	-0,7	14	259
j) Cidadãos urbanos	0	0	1	0,3	5	-0,5	27	244
<b>média</b>	<b>1,2</b>	<b>1,0</b>	<b>1,6</b>	<b>1,3</b>				

Atores	Instituições Estaduais								méd.	rank
	IMAC AC	SEF AC	IPAAM AM	SEMA MT	IDEFLOR PA	SEMA PA	SEDAM RO			
b) Instituições públicas Estaduais	2	3	2	3	2	2	2	2,3	1	
a) Instituições públicas Federais	1	2	1	1	2	2	3	1,7	2	
d) Comunidades florestais	1	2	1	2	2	1	2	1,6	3	
f) Atores da indústria madeireira	1	3	1	2	1	2	1	1,6	3	
e) Proprietários de terras e florestas	1	2	1	2	1	2	1	1,4	4	
g) Agricultores e pecuaristas	1	1	1	2	1	2	1	1,3	5	
h) ONGs	1	1	1	1,5	1	2	1	1,2	6	
i) Organizações científicas e de ensino	1	1	2	1	2	1	0,5	1,2	6	
c) Instituições públicas Municipais	1	1	1	0,5	1	2	1	1,1	7	
j) Cidadãos urbanos	1	1	1	1	1	0	0,5	0,8	8	
<b>média</b>	<b>1,1</b>	<b>1,7</b>	<b>1,2</b>	<b>1,6</b>	<b>1,4</b>	<b>1,6</b>	<b>1,3</b>	<b>1,4</b>		

Nota: escala → Nenhum = 0, Pouco = 1, Médio = 2, Alto = 3, Muito alto = 4. Em cinza=>1,5.

Em específico, obteve-se:

- Instituições de desenvolvimento florestal versus de proteção ambiental.
  - Um maior número de atores com participação acima do nível *médio* e um maior índice de participação<sup>107</sup>:
    - As instituições de desenvolvimento florestal SEF-AC e SFB têm um índice de participação 1,7 e 1,6, havendo em comum nessas uma participação maior de 4 atores, são eles: a) instituições federais, b) atores da indústria madeireira c) instituições estaduais, e d) comunidades florestais. E, diferindo entre essas, as organizações científicas e de ensino têm participação média no SFB,

<sup>107</sup> Considerando a média simples dos 10 atores listados na pergunta.

enquanto na SEF-AC a participação deste tipo de ator é baixa. Na SEF-AC, os proprietários de terra têm uma participação média, enquanto no SFB a participação deste tipo de ator é baixa.

- A SEMA-MT e a SEMA-PA também tiveram o índice de participação *médio*, de 1,6 pontos, havendo em comum nessas uma participação maior de 5 atores, são eles: a) instituições estaduais, b) atores da indústria madeireira, c) proprietários de terra, d) *agricultores e pecuaristas* e e) *ONGs* (terceiro setor). Nestas duas instituições, é diferenciada a participação dos agricultores e pecuaristas e das ONGs em relação aos demais estados.
- O IDEFLOR teve um índice 1,4 de participação, com o nível de participação médio dos atores: a) instituições federais, b) instituições estaduais, c) comunidades florestais e d) organizações científicas e de ensino.
- Nas demais instituições de proteção ambiental o nível de participação dos atores ficou entre 1,0 e 1,3.
- A participação pública mais baixa foi creditada ao ICMBio e ao IMAC, com a pontuação 1,0 e 1,1 respectivamente,
- *Na avaliação dos próprios servidores, obteve-se:*
  - a. No ICMBio (índice 1,0), apenas as instituições federais, as *organizações de pesquisa* têm uma participação média, as demais instituições têm participação baixa, e as instituições públicas municipais e os cidadãos urbanos foram avaliados como tendo *nenhuma* participação.
  - b. No IMAC (índice 1,1), apenas as instituições estaduais foram avaliadas com um nível de participação médio, todas os outros atores foram avaliados com a participação baixa.
  - c. No IBAMA (índice 1,2), apenas as instituições federais, as *organizações de pesquisa* e as *ONGs* têm uma participação média, as demais instituições têm participação baixa, e as instituições públicas municipais e os cidadãos urbanos foram avaliados como tendo *nenhuma* participação.
  - d. No IPAAM (índice 1,2), apenas as instituições federais e as *organizações de pesquisa* têm uma participação média, as demais

instituições têm participação baixa, e todos os outros atores foram avaliados com a participação baixa.

e. NA SEDAM-RO (índice 1,3), apenas as *instituições federais*, as instituições estaduais e as comunidades florestais têm uma participação média, os demais atores têm participação baixa.

- Para as Instituições Federais, obteve-se:
  - É reconhecido que o principal ator que participa no processo de formulação de políticas são as instituições do próprio governo federal, avaliado com uma participação de *média a alta* (2,7).
  - Na segunda colocação, com uma participação *média* (2,0) estão as organizações científicas e de ensino.
  - Na terceira colocação, com um nível e participação de *baixa a média* (1,3) estão: (a) Instituições públicas estaduais, (b) as Comunidades florestais, (c) Atores da indústria madeireira, e (d) as ONGs. (terceiro setor).
  - Na quarta colocação, também com um nível de participação de *baixa* (1,0) estão (a) os proprietários de terra e florestas e (b) os agricultores e pecuaristas.
  - Na quinta e última colocação, também com um nível de *nenhuma a baixa* (0,3) estão (a) instituições municipais e (b) os cidadãos urbanos.
  
- Para as Instituições Estaduais, obteve-se:
  - É reconhecido que o principal ator que participa no processo de formulação de políticas são as instituições do próprio governo estadual, avaliado com uma participação de *média a alta* (2,3).
  - Com uma participação *baixa a média* estão:
    - Na segunda colocação, instituições federais (pontuação 1,7). Apenas a SEDAM-RO relatou que a participação deste ator é alta (3).
    - Na terceira colocação, estão (a) as comunidades florestais e (b) os atores da indústria madeireira (pontuação 1,6). A SEF-AC avaliou a participação dos atores da indústria madeireira como *alta* (3)
    - Na quarta colocação, os proprietários de terra e florestas (pontuação 1,4).
    - Na quinta colocação, os agricultores e pecuaristas (pontuação 1,3).
    - Na sexta colocação, estão as ONGs (a) e (b) as organizações científicas e de ensino (pontuação 1,2).

- Na sétima colocação, as instituições municipais (pontuação 1,1).
- Na última posição, com um nível e participação de *nenhuma a baixa* (0,8) estão os cidadãos urbanos.

Apenas as instituições públicas federais e estaduais foram mencionadas como tendo uma participação *alta* na formulação de programas de algumas das instituições. Reside os casos, que para algumas instituições, *nem mesmo* as instituições da mesma jurisdição têm participação alta, como no caso do ICMBio, IMAC, IPAAM, IDEFLOR, SEMA-PA e SEDAM-RO.

Considerando a média simples da participação dos atores listados, em todas as instituições a participação na formulação de programas da instituição tem pontuação abaixo do nível *médio*. Assim, considera-se que a participação de atores em todas as instituições fica abaixo do desejável. As instituições em que a participação é avaliada como baixo, foram o ICMBio, o IMAC, o IPAAM, a SEDAM, e o IDEFLOR. Foram diversos os relatos na pergunta aberta em que nem mesmo os servidores públicos participam ou influenciam processos de decisão dentro dos da própria instituição, sendo a verticalização das decisões uma das fontes da ingerência nas decisões institucionais. São apresentadas 3 citações que ilustram bem o caso:

1. “Estabelecer modelo que *estimule a participação técnica dos servidores* que estão envolvidos com o trabalho do dia a dia, de poderem se manifestar.”
2. “Primeiro deve-se *permitir uma participação maior dos próprios analistas* como na elaboração e revisão da IN 01/09, depois intensificar os conselhos das UCs, pois estes devem interagir com mais intensidade.”
3. “Que o IBAMA *tome em consideração as opiniões* de seu corpo técnico.”

Neste estudo, não foram estudados os instrumentos e como os métodos de participação pública são utilizados pelas instituições. Trata-se de um tema profundo, que requer uma pesquisa por si só. Aqui, as respostas são um retrato de como, dentre os instrumentos e métodos usados pela instituição, refletem na respectiva percepção do servidor público, sem considerar se há métodos que produzem melhor resultado que outros. A efetividade destes instrumentos pode ter variação, de instituição para instituição, e de ator para ator, por exemplo. Os resultados aqui apresentados são relevantes para subsidiar pesquisas futuras, bem como ser objeto de consideração por parte das instituições. Salienta-se, conforme observado anteriormente, os servidores relatam a ineficiência no processo de promoção, sendo recomendado o aprimoramento destes, com a definição de uma agenda, maior planejamento e

adoção de instrumentos de estímulo à participação. Análises complementares são apresentadas nas subseções a seguir.

#### 4.8.2. Nível de consideração da opinião - na formulação de programas da instituição.

Os servidores públicos foram questionados sobre o *quanto das opiniões* dos diferentes atores é levado em consideração na formulação de programas da instituição. Os resultados são apresentados na

Tabela 67.

**Tabela 67.** Nível de consideração da opinião na formulação de programas da instituição.

Atores	Instituições Federais (mediana)					Total		
	IBAMA	ICMbio	SFB	méd.	rank	diferença	não sei	n
a) Instituições públicas Federais	3	3	3	3,0	1	0,8	26	247
b) Instituições públicas Estaduais	2	2	2	2,0	2	-0,9	18	255
i) Organizações científicas e de ensino	2	2	2	2,0	2	0,4	25	247
d) Comunidades florestais	1	2	2	1,7	3	-0,3	17	255
h) ONGs	2	1	1	1,3	4	0,1	19	252
f) Atores da indústria madeireira	1	1	2	1,3	4	-1,0	17	254
c) Instituições públicas Municipais	1	1	1	1,0	5	-0,3	20	251
e) Proprietários de terras e florestas	1	1	1	1,0	5	-0,7	19	253
g) Agricultores e pecuaristas	1	1	1	1,0	5	-0,5	19	253
j) Cidadãos urbanos	0	1	0	0,3	6	-0,4	37	234
<b>média</b>	<b>1,4</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>				

Atores	Instituições Estaduais (mediana)							méd.	rank
	IMAC AC	SEF AC	IPAAM AM	SEMA MT	IDEFLOR PA	SEMA PA	SEDAM RO		
b) Instituições Públicas Estaduais	3	3	3	3	3	2	3	2,9	1
f) Atores da indústria madeireira	2	3	1	3	2	2	3	2,3	2
a) Instituições públicas Federais	2	2	2	2,5	2	2	3	2,2	3
d) Comunidades florestais	1,5	3	1	2	2	1	3	1,9	4
e) Proprietários de terras e florestas	2	2	1	2	1	2	2	1,7	5
i) Organizações científicas e de ensino	2	1,5	2	1	2	2	1	1,6	6
g) Agricultores e pecuaristas	2	1	1	2	1	1,5	2	1,5	7
c) Instituições públicas Municipais	2	1	1	1	1	1	2	1,3	8
h) ONGs	1	1	1	1,5	1	2	1	1,2	9
j) Cidadãos urbanos	1	1	1	0	1	0	1	0,7	10
<b>média</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	<b>1,4</b>	<b>1,8</b>	<b>1,6</b>	<b>1,6</b>	<b>2,1</b>	<b>1,7</b>	

Nota: escala → Nenhuma = 0, Baixa = 1, Médio = 2, Alto = 3, Muito alto = 4.

Os resultados indicam que existem diferentes níveis de consideração da opinião dos atores, na formulação dos programas das instituições federais e as estaduais, havendo maior uniformidade de resposta dentre estas instituições. Para o caso do nível de *consideração da*

*opinião*, não é observado a diferenciação por missão institucional (desenvolvimento versus proteção), conforme é observado no caso da participação dos atores (apresentado acima).

Em específico, obteve-se:

- Instituições Federais

- É reconhecido que o principal ator cuja opinião é levada em consideração na formulação de políticas são as instituições do próprio governo federal, avaliado com uma consideração *alto* (3,0).
- Na segunda colocação, com uma consideração *médio* (2,0) estão (a) as instituições estaduais e (b) as organizações científicas e de ensino.
- Com um nível e consideração *baixo a médio* estão
  - Na terceira colocação, estão as Comunidades Florestais (1,7)
  - Na quarta colocação, estão as ONGs (terceiro setor) e os atores da indústria madeireira (1,3).
- Na quinta colocação, com um nível de consideração *baixo* (1,0) estão as (a) instituições municipais, (b) os proprietários de terra e florestas, e (c) agricultores e pecuaristas.
- Na sexta e última colocação, com um nível e consideração de *nenhuma* ao *baixo* (0,3) estão os cidadãos urbanos.
- Em específico, as seguintes instituições levam em consideração a opinião dos atores em nível *médio*:
  - a) no SFB = opinião dos atores da indústria madeireira, e
  - b) no IBAMA = opinião das ONGs. No entanto, no IBAMA, a opinião das comunidades florestais é considerada com um nível *baixo*.
- Nas instituições federais a pontuação foi muito similar, variando entre 1,4 e 1,5 pontos.

- Instituições Estaduais

- É reconhecido que o principal ator que participa no processo de formulação de políticas são as instituições do próprio governo estadual, avaliado com uma consideração de *médio a alto* (2,9).
- Com uma consideração *médio a alto* estão:
  - Na segunda colocação, os atores da indústria madeireira (pontuação 2,3). Apenas o IPAAM relatou que a consideração deste ator é *baixo* (1).

- Na terceira colocação, estão as instituições federais (pontuação 2,2).
- Com um nível de consideração de *baixo a médio* estão:
  - Na quarta colocação, as comunidades florestais (pontuação 1,9). A SEF-AC e a SEDAM-RO avaliaram a consideração destes como alta (3)
  - Na quinta colocação, os proprietários de terra e florestas (pontuação 1,7).
  - Na sexta colocação, as organizações científicas e de ensino (pontuação 1,6).
  - Na sétima colocação, os agricultores e pecuaristas (pontuação 1,5).
  - Na oitava colocação, as instituições municipais (pontuação 1,3).
  - Na nona colocação, as ONGs - terceiro setor) (pontuação 1,3).
- Na última posição, com um nível e consideração de opinião de *nenhuma ao baixo* (0,3) estão os cidadãos urbanos.

Enquanto “rank” (ou ordem) sobre consideração da opinião dos atores nos programas da instituição, uma estimativa de participação “média” foi:

- Nas instituições estaduais (com variação entre 1,4 e 2,1 pontos), sendo a SEDAM-RO a mais bem avaliada (com 2,1 pontos), seguidas das instituições do Acre (1,9 pontos ambas), seguidas da SEMA-MT (1,8 pontos), posteriormente as instituições do Pará (1,6 ambas), e, estando o IPAAM com a menor pontuação (1,4 pontos).
- As instituições federais tiveram as menores pontuações, primeiramente o SFB e o ICMBio (1,5 pontos), seguido do IBAMA (com 1,4 pontos).

#### 4.8.3. Nível de conflito entre os atores e as instituições florestais.

Os servidores públicos foram questionados sobre o nível de conflito com os diferentes atores para com a instituição de gestão florestal. Os resultados são apresentados na Tabela 68.

Os resultados indicam que há diferentes níveis de conflito com atores para com as instituições de gestão florestal, no entanto, assim como para o nível de participação dos atores, fica evidenciada a tendência que mais atores têm um menor nível de conflito com as instituições de *desenvolvimento florestal* comparada às instituições de proteção ambiental, bem como há a tendência de menor conflito com as *instituições estaduais*, comparada às instituições federais.

**Tabela 68.** Nível de conflito com os atores para com a instituição.

Atores	Instituições Federais					Total		
	IBAMA	ICMBio	SFB	méd.	rank	diferença	não sei	n
g) Agricultores e pecuaristas	3	3	3	3,0	1	1,0	24	244
e) Proprietários de terras e florestas	3	3	2	2,7	2	1,0	18	246
f) Atores da indústria madeireira	3	3	2	2,7	2	1,1	29	238
b) Instituições públicas Estaduais	2	2	2	2,0	3	0,4	19	247
a) Instituições públicas Federais	1	2	2	1,7	4	0,3	12	257
d) Comunidades florestais	2	2	1	1,7	4	0,4	12	257
h) ONGs	2	1	1	1,3	5	0,1	22	245
c) Instituições públicas Municipais	1	1	1	1,0	6	0,1	17	241
i) Organizações científicas e de ensino	1	1	1	1,0	6	0,2	27	240
j) Cidadãos urbanos	1	1	0	0,7	7	-0,0	43	224
média	1,9	1,9	1,5	1,8				

Atores	Instituições Estaduais								méd.	rank
	IMAC AC	SEF AC	IPAAM AM	SEMA MT	IDEFLOR PA	SEMA PA	SEDAM RO			
f) Atores da indústria madeireira	2	1	2	2	2	3	2	2,0	1	
e) Proprietários de terras e florestas	2	1	2	2	2	2	1	1,7	2	
g) Agricultores e pecuaristas	2	1	2	2	1	2	1	1,6	3	
a) Instituições públicas Federais	1	2	1,5	2	1	1	3	1,6	3	
d) Comunidades florestais	2	1	1,5	1	1	2	1	1,4	4	
b) Instituições públicas Estaduais	1	2	1	1	1	2	1	1,3	5	
h) ONGs	1	1	1	1,5	1	2	1	1,2	6	
c) Instituições públicas Municipais	1	1	1	1	0	1	1	0,9	7	
i) Organizações científicas e de ensino	1	1	1	1	0	0,5	1	0,8	8	
j) Cidadãos urbanos	1	0	1	1	0	1	1	0,7	9	
média	1,4	1,1	1,4	1,5	0,9	1,7	1,3	1,3		

Nota: escala → Nenhum = 0, Baixo = 1, Médio = 2, Alto = 3, Muito alto = 4.

Em síntese, os atores com menor conflito para com as instituições foram<sup>108</sup>:

- Nas instituições de *desenvolvimento florestal*: com menor índice de conflito estiveram o IDEFLOR e a SEF-AC com uma avaliação do nível próximo ao *baixo* (0,9 e 1,1, respectivamente), e a avaliação de nível conflito *médio* com apenas 2 atores. Em específico:
  - A SEF-AC indicou conflito com: a) instituições *federais* e b) instituições *estaduais*.
  - O IDEFLOR indicou conflito com: a) atores da indústria madeireira e b) proprietários e terra.

O SFB foi avaliado com nível de conflito menor que seus pares federais, com um nível entre baixo-médio (1,5), no entanto a instituição avalia ter um nível de conflito *médio*

<sup>108</sup> Pontuação acima ou igual à: participação *baixa-média* ( $\geq 1,5$  pontos).

com 5 atores, a saber: a) agricultores e pecuaristas, b) proprietários de terras e florestas, c) atores da indústria madeireira, d) instituições públicas *estaduais*, e e) instituições públicas *federais*.

- Nas instituições de *proteção ambiental*, tiveram uma avaliação com maior nível de conflito o IBAMA e o ICMBio, com uma pontuação 1,9 (ambas) e a indicação de conflito acima do nível *médio* com 6 atores. Os atores citados foram os mesmos do SFB, adicionado das f) comunidades florestais. Para o IBAMA houve o indicativo de conflito *médio* com as g) ONGs, mas esta indica o conflito *baixo* com as instituições *federais*.

As instituições de proteção ambiental dos estados com maior nível de conflito foram a SEMA-PA e a SEMA-MT, com 1,7 e 1,5 pontos respectivamente. As indicações de conflito em nível médio foram para a SEMA-PA com 6 atores e SEMA-MT com 5 atores.

As demais instituições de proteção ambiental dos estados, tiveram pontuação entre 1,3 e 1,4. Indicando maior conflito entre 5 e 2 atores, a saber:

- O IMAC e o IPAAM (1,4 pontos) indicaram conflito com a) atores da indústria madeireira, b) proprietários de terras e florestas, c) agricultores e pecuaristas, e d) comunidades florestais<sup>109</sup>. Sendo que IPAAM indicou conflito também com as e) instituições públicas *federais*<sup>109</sup>.
- A SEDAM-RO (1,3 pontos) indicou conflito *alto* com as instituições *federais*, e conflito *médio* com os atores da indústria madeireira.

Em específico às jurisdições, obteve-se:

- Instituições Federais - o IBAMA e ICMBio reconhecem um maior nível de conflito para com um maior nível de atores, e o SFB também tem um nível de conflito bem maior comparado as demais instituições de desenvolvimento florestal. A pontuação do nível de conflito dessas instituições foi 1,9, 1,9 e 1,5 respectivamente).
  - É reconhecido que o principal ator em que há conflito são os agricultores e pecuaristas, com o nível de conflito considerado *alto* (3,0).

---

<sup>109</sup> Conflito em nível *baixo-médio* (1,5 pontos)

- Na segunda colocação, com conflito considerado *médio a alto* (2,7) estão (a) os proprietários de terra e florestas e (b) os atores da indústria madeireira.
  - Na terceira colocação, com um nível de conflito *médio* (2,0) estão as instituições públicas estaduais.
  - Com um nível de conflito *baixo a médio*:
    - Na quarta colocação, estão as (a) instituições federais e (b) as Comunidades Florestais (pontuação 1,7).
    - Na quinta colocação, estão as ONGs (pontuação 1,3).
  - Na sexta colocação, com um nível de conflito *baixo* (1,0), estão as (a) instituições municipais e (b) as organizações científicas e de ensino.
  - Na sétima e última colocação, com um nível e consideração de *nenhuma* ao *baixo* (0,7) estão os cidadãos urbanos.
- Instituições Estaduais - pontuaram mais as instituições de proteção SEMA-PA, SEMA-MT, IMAC, IPAAM, e SEDAM-RO, com 1,7, 1,5, 1,4, 1,4, 3 1,3 pontos, seguidas das instituições de desenvolvimento florestal SEF-AC e IDEFLOR com 1,1 e 0,9 pontos, respectivamente.
    - É reconhecido que o principal ator em que há conflito são os atores da indústria madeireira, com o nível de conflito considerado *médio* (2,0).
    - Com conflito considerado *baixo a médio* estão
      - Na segunda colocação, os proprietários de terra e florestas (pontuação 1,7).
      - Na terceira colocação, e (a) os agricultores e pecuaristas e (b) as instituições federais (pontuação 1,6).
      - Na quarta colocação, estão as Comunidades Florestais (pontuação 1,4).
      - Na quinta colocação, estão as instituições estaduais (pontuação 1,3).
      - Na sexta colocação, estão as ONGs (pontuação 1,2).
    - Com um nível de conflito *nenhum* ao *baixo*, estão:
      - as instituições municipais (pontuação 0,9).
      - as organizações científicas e de ensino (pontuação 0,8).
      - os cidadãos urbanos (pontuação 0,7).

#### 4.8.4. Aspectos associados à participação dos atores.

Foi solicitado aos servidores a opinião sobre diversos aspectos associados à participação dos diferentes atores nos processos da instituição. Os resultados são apresentados na Tabela 69.

**Tabela 69.** Aspectos associados à participação dos atores nos processos da instituição.

Afirmações	Participação nos processos de tomada de decisão													Total	
	Instituições Federais				Instituições Estaduais								Diferença	n	
	IBAMA	ICMBio	SFB	méd.	IMAC AC	SEF AC	IPAAM AM	SEMA MT	IDEFLOR PA	SEMA PA	SEDAM RO	méd.			
<b>1) Atores que participam nos processos de decisão da instituição ...</b>															
a) têm capacidade de entender e usar informação técnica.	1	0	1	0,7	1	1	1	0	1	1	1	0,9	-0,2	275	
b) estão em posse do conhecimento necessário para tomar decisões satisfatórias.	0,5	0	1	0,5	-0,5	0	0	0	0	1	1	0,2	0,3	273	
c) estão preocupados principalmente com seus próprios interesses.	0	0	-0,5	-0,2	1	0	0	1	0	1	-1	0,3	-0,5	273	
d) têm foco no curto-prazo.	0	0	0	0,0	1	0	1	1	0,5	1	0	0,6	-0,6	273	
e) estão bem representados.	0	0	0	0,0	0	1	0	0	0,5	0	0	0,2	-0,2	271	
<b>2) Atores falham em participar nos processos de decisão da instituição porque ...</b>															
m) eles não confiam ou existe conflito entre atores.	1	1	1	1,0	1	1	0	0	1	1	0	0,6	0,4	267	
j) eles acreditam que as decisões já foram tomadas pela instituição.	0	1	1	0,7	1	-1	0	0	0	1	0	0,1	0,5	267	
o) eles não são bem organizados.	0	1	1	0,7	0	0	0	0	0	1	0	0,1	0,5	269	
t) eles acreditam que o processo de tomada de decisão não é inclusivo.	1	0	1	0,7	0	0	0	0	0	0	0	0,0	0,7	266	
q) eles não têm informação suficiente sobre manejo florestal.	0	0,5	1	0,5	0	0	0	0	0,5	0	0	0,1	0,4	267	
g) eles não sabem que existe a oportunidade para participação pública.	0	0	0	0,0	-1	0	0	0	-0,5	1	-0,5	-0,1	0,1	267	
l) eles não confiam em instituições públicas.	0	0	0	0,0	0	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0	267	
n) eles se acham ocupados demais para participar.	0	0	0	0,0	0	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0	268	
s) eles não entendem o processo.	0	0	0	0,0	0	0	0	0	0	-1	0	-0,1	0,1	266	
p) eles não têm recursos e/ou pessoal para participar.	0	0	0	0,0	0	-1	0	0	0	-0,5	0	-0,2	0,2	268	
u) eles acreditam que o processo de tomada de decisão não é inclusivo.	0	0	0	0,0	0	-1	0	0	0	0	0	-0,1	0,1	267	
r) eles têm baixo nível de educação.	0	0	0	0,0	0	-1	-1	-1	0	0	0	-0,4	0,4	265	
v) eles acreditam que a participação resultará em perdas (ex. financeiras, de poder, etc).	0	0	-0,5	-0,2	1	-1	0	0	0	0,5	0	0,1	-0,2	264	
i) eles acreditam que a participação não é importante.	0	-1	0	-0,3	0	-1	0	0	-1	0	-1	-0,4	0,1	267	
f) o governo não tem expertise suficiente em processos de interação pública.	0	0	-1	-0,3	0	0	0	0	0	0	0,5	0,1	-0,4	268	
k) eles estão satisfeitos com as decisões tomadas pela instituição.	-1	-1	0	-0,7	0	0	-1	0	0	0	0	-0,1	-0,5	269	
h) eles não se importam com as decisões tomadas.	-1	-1	0	-0,7	-1	-1	0	0	-0,5	0	-1	-0,5	-0,2	271	

Nota: Escala → -2 = Discordo totalmente, -1 = Discordo, 0 = Não concordo nem discordo, 1 = Concordo, 2 = Concordo Totalmente. Marcados em cinza => 0,5 e -0,5.

Foi avaliado sobre atores que participam nos processos de decisão da instituição:

- a) *Têm capacidade de entender* e usar informação técnica – tanto as instituições federais quanto as instituições estaduais concordam com a afirmação (pontuação 0,7 e 0,9 respectivamente).
- b) Estão de *posse do conhecimento necessário* para tomar decisões satisfatórias – as instituições federais assim como as instituições estaduais tendem a concordar com a afirmação (pontuação 0,5), enquanto as instituições estaduais tendem a ter um posicionamento de nem concordar nem discordar (0,2). Exceto o IMAC que discordou com a afirmação (-0,5).
- c) Estão *preocupados com seus próprios interesses* (principalmente) – as instituições federais tendem a não concordar e nem discordar (-0,2). Enquanto as instituições estaduais tendem a não concordar e nem discordar, o IMAC, a SEMA-MT e a SEMA-PA concordam com a afirmação.
- d) Foco no curto-prazo – as instituições federais tendem a não concordar e nem discordar (0,0). Enquanto as instituições estaduais tendem a concordar (+0,6) - IMAC, IPAAM, SEMA-MT e SEMA-PA.
- e) Estão bem representados – as instituições federais tendem a não concordar e nem discordar (0,0). Enquanto as instituições estaduais também tendem nem concordar e nem discordar (+0,2) – exceto a SEF-AC e IDEFLOR tendem a concordar.

Em relação à *falha em participar* nos processos de decisão da instituição, **os atores**:

- As instituições **tendem a concordar** com as seguintes afirmações:
  - m) *não confiam ou existe conflito* entre atores – todas as instituições federais concordam com afirmação (1,0) e as maiorias das instituições estaduais também concordam e algumas estão no meio termo - não concorda nem discorda (0,6).
  - j) *acreditam que as decisões já foram tomadas* pela instituição – as instituições federais tendem a concordar com afirmação (0,7) e as maiorias das instituições estaduais não concorda nem discorda (0,1). Concordam: o ICMBio, o SFB, o IMAC e a SEMA-PA. Discorda a SEF-AC.

- o) *não são bem-organizados* - as instituições federais tendem a concordar com afirmação (0,7) e as maiorias das instituições estaduais não concordam nem discordam (0,1). Concordam: o ICMBio, o SFB e a SEMA-PA.
  - t) acreditam que o processo de tomada de decisão *não é inclusivo* - as instituições federais tendem a concordar com afirmação (0,7) e todas as instituições estaduais não concordam nem discordam (0,0). Concordam: o IBAMA e o SFB.
  - q) *não têm informação suficiente* sobre manejo florestal - as instituições federais tendem a concordar com afirmação (0,5) e as instituições estaduais não concordam nem discordam (0,1). Concordam: o SFB (+1) e tendem a concordar o ICMBio e a SEMA-PA (+0,5).
- As instituições **tendem a discordar** com as seguintes afirmações:
    - k) os atores *estão satisfeitos com as decisões* tomadas pela instituição – as instituições federais IBAMA e ICMBio avaliaram em discordância (-1), ou seja, os atores *não estão satisfeitos com as tomadas de decisão*. Já as instituições estaduais tendem a nem concordar nem discordar, exceto o IPAAM que também avalia para com a não satisfação com as decisões.
    - h) os atores *não se importam com as decisões tomadas* – as instituições federais IBAMA e ICMBio avaliam em discordância (-1), ou seja, os atores se importam sim com as decisões tomadas, bem como as instituições estaduais também entendem que os atores se importam com as decisões.
  - As instituições **tendem a não concordar nem discordar** com as afirmações:
    - g) eles não sabem que existe a oportunidade para participação pública.
    - l) eles não confiam em instituições públicas.
    - n) eles se acham ocupados demais para participar.
    - s) eles não entendem o processo.
    - p) eles não têm recursos e/ou pessoal para participar.
    - u) eles acreditam que o processo de tomada de decisão não é inclusivo.
    - r) eles têm baixo nível de educação.
    - v) eles acreditam que a participação resultará em perdas (ex. financeiras, de poder, etc.).

- i) eles acreditam que a participação não é importante.
- f) o governo não tem expertise suficiente em processos de interação pública.

#### 4.8.5. Sugestões para tornar o processo de participação pública mais justo

Foi solicitado por via de pergunta aberta que os servidores dessem sugestões sobre como o processo de participação pública possa se tornar mais justo. No total, 126 servidores colaboraram dando resposta, o equivalente a 45% dos participantes da pesquisa principal (de 281 respondentes). Os resultados são apresentados na Tabela 70. Respostas selecionadas são apresentadas na seção de Anexo 16.

**Tabela 70.** Sugestões para tornar o processo de participação pública mais justo.

Sugestões dadas	Citações	%
1. Dados, informações e comunicação (organizar, disseminar, tornar público)	40	22,0%
2. Participação dos servidores e dos atores (criar mecanismos de estímulo)	25	13,7%
3. Planejamento e agenda participativa, continuada e ordenada (sistemática)	25	13,7%
4. Ouvir e levar em consideração as opiniões dos atores	13	7,1%
5. Institucionalização (fortalecer instituições e conselhos, dar creditação).	12	6,6%
6. Qualificar os facilitadores e os implementadores da gestão participativa.	12	6,6%
7. Reduzir verticalização da decisão, ingerência política e conflitos.	8	4,4%
8. Representatividade - melhorar	8	4,4%
9. Ampliar o debate e comunicação (diversos mecanismos)	8	4,4%
10. Recursos e estrutura - definir e disponibilizar	7	3,8%
11. Estruturar políticas e programas, a partir da participação	6	3,3%
12. Revisar a legislação e reduzir a burocracia (dar mais clareza, ser objetiva)	6	3,3%
13. O processo está adequado	5	2,7%
14. Decisões - Decentralizar e desconcentrar ações e decisões	3	1,6%
15. Considerar a realidade dos estados e as características locais	2	1,1%
16. Instrumentos de avaliação da implementação da participação	2	1,1%
<b>Total</b>	<b>182</b>	

As três principais sugestões dos servidores públicos para tornar o processo de participação pública mais justo foram:

- 2. Com 22,0% de citações, a necessidade de organizar, disseminar e comunicar (tornar público) os dados e informações para atores interessados, a fim de que estes possam estar informados e participar nos processos de debate e decisão.
- 3. Com 13,7% de citações, criar mecanismos que estimulem a participação tanto dos servidores públicos quanto a dos atores privados interessados na gestão e políticas florestais.
- 4. Com 13,7% de citações, de maneira sistemática (continuada e ordenada), fazer o planejamento de agenda participativa.

Com mais de 5% de citação dos servidores públicos estiveram:

5. Ouvir e levar em consideração as opiniões dos atores interessados. (7,1%)
6. Trabalhar os fatores da institucionalização da participação, como fortalecer as instituições e conselhos, e dar acreditação ao processo de decisões. (6,6%)
7. Qualificar os participantes e os gestores implementadores em gestão participativa. (6,6%)

Com menos de 5% de citação dos servidores públicos estiveram:

8. Reduzir verticalização da decisão, ingerência política e conflitos.
9. Melhorar a representatividade dos fóruns de debate e decisão.
10. Ampliar o debate e comunicação por via dos diversos mecanismos existentes.
11. Definir e disponibilizar recursos e estrutura para a participação.
12. Estruturar políticas e programas, a partir da participação, dando sequência ao que foi decidido.
13. Revisar a legislação e reduzir a burocracia para dar mais clareza e ser objetiva quanto à matéria.
14. 2,7% dos servidores acreditam que o processo está adequado.
15. Decentralizar e desconcentrar as ações e decisões a níveis mais de base.
16. Considerar a realidade dos estados e as características locais.
17. Criar instrumentos de avaliação da implementação da participação.

#### 4.8.6. Síntese dos resultados - Participação pública.

De maneira geral, os dados coletados sobre fatores relacionados à participação pública apresentaram robustez, o que valida as análises desenvolvidas para as instituições. Dos 281 servidores que responderam à pesquisa<sup>110</sup>, foram obtidas entre 224 e 260 respostas por item, o que demonstra engajamento com a pesquisa e entendimento para com o tema. Para o ator *cidadãos urbanos*, houve maior quantitativo de respostas “não sei” o que demonstra uma

---

<sup>110</sup> Pergunta parte da pesquisa principal.

menor atuação das instituições florestais com a agenda de florestas urbanas. Por exemplo, na identificação do nível de conflito com os cidadãos urbanos houve 43 respostas “não sei” e 14 respostas deixadas em branco, mesmo assim, houveram 80% de respostas, o que pode ser considerado um nível alto de participação.

- *Nível de participação dos atores na formulação de programas da instituição.*

O primeiro questionamento sobre a participação pública levantou *o nível de participação dos atores* na formulação dos programas das instituições públicas. De maneira geral, pelos resultados fica evidenciada a tendência que mais atores tem participação na formulação de programas nas instituições de *desenvolvimento florestal* comparada às instituições de proteção ambiental, bem como há a tendência de maior participação nas *instituições estaduais*, comparada às instituições federais. Os resultados indicam que nestas instituições há espaço, para que a) *mais atores participem* e tenham b) *maior nível de participação*.

Em síntese, os atores com maior participação na formulação de programas das instituições foram<sup>111</sup>:

- Nas instituições de *desenvolvimento florestal*: 1) instituições federais, 2) instituições estaduais, 3) comunidades florestais, 4) atores da indústria madeireira e 5) organizações científicas e de ensino.
- Nas instituições de *proteção ambiental*: 1) instituições federais, 2) instituições estaduais, e 3) organizações científicas e de ensino.
- Nas instituições do *governo federal*: 1) próprias instituições federais e 2) organizações científicas e de ensino.
- Nas instituições do *governo estadual*: 1) as próprias instituições estaduais, 2) as instituições federais, 3) comunidades florestais, e 4) atores da indústria madeireira. Nos casos da SEMA-MT e SEMA-PA também há participação dos 5) proprietários de terras e florestas, 6) agricultores e pecuaristas, e 7) ONGs. Estes contemplam um misto de atores que buscam atividades econômicas, mas que também inclui os mesmos atores que visam atividades não-econômicas que atuam nas instituições federais.

---

<sup>111</sup> Pontuação acima ou igual à: participação *baixa-média* ( $\geq 1,5$  pontos).

Em síntese, é avaliado que a participação de atores em todas as instituições *fica abaixo do nível desejável*, entretanto nas instituições de proteção ambiental em que há menor participação pública. São muitos os casos em que *nem mesmo* as instituições da mesma jurisdição têm participação *alta* no processo de formulação de programas da instituição.

A participação pública dentro das organizações vem sendo amplamente avaliada pela literatura por via do modelo “escopo do conflito” (*scope of conflict*) desenvolvido por SCHATTSCHNEIDER (1975). O modelo postula que a mobilização de atores para participar nos debates, se limita ao ponto ou esforço de agregar atores que concordam com a opinião da própria instituição. Ou seja, o ponto ou o “escopo do conflito” é previamente delimitado, para incluir ou restringir atores do debate. Schattschneider ressalta que isso ocorre em especial nas definições de políticas federais. BAUMGARTNER e JONES (2010) relatam que existe muita resistência por parte das instituições para tornar o debate inclusivo, requerendo esforço externo para que isto de fato ocorra (como a requisição de agendas setoriais, o estabelecimento de exigências legais, dentre outros). Os resultados da presente pesquisa validam o modelo do “escopo do conflito” tende a ocorrer nas instituições de proteção ambiental pois um número menor de atores participa nos processos de formulação de programas destas instituições.

- *Nível de consideração da opinião dos atores na formulação de programas da instituição.*

O segundo questionamento sobre a participação pública levantou *o nível de consideração* da opinião na formulação dos programas das instituições públicas. Neste quesito foi observado que, o a) nível de consideração da opinião *é maior* do que o b) nível de participação dos atores. Os resultados demonstram que não há grande diferenciação entre as instituições de desenvolvimento e as instituições de proteção, mas a consideração das opiniões ocorre em maior nível *nas instituições estaduais*, comparadas às federais.

Em síntese, os atores com as opiniões tendo maior *nível de consideração* na formulação de programas das instituições foram<sup>112</sup>:

- Nas instituições do *governo federal* há predominância de 4 atores. São eles: 1) próprias instituições federais - com avaliação *alta*, seguidas com a avaliação média as 2) instituições públicas estaduais e as 3) organizações científicas e de ensino, e com

---

<sup>112</sup> Pontuação acima ou igual à: participação *baixa-média* ( $\geq 1,5$  pontos).

avaliação baixa-média 4) as comunidades florestais<sup>113</sup>. E, em específico, há a consideração média de opinião, das ONGs no IBAMA, e dos atores da indústria madeireira no SFB.

- Nas instituições do *governo estadual* há predominância de 7 atores. São eles: 1) as próprias instituições estaduais - com avaliação *alta*<sup>114</sup>, seguidas com a avaliação média os 2) atores da indústria madeireira e as 3) instituições federais, e com avaliação baixa-média, as 4) comunidades florestais, os 5) proprietários de terra, as 6) organizações científicas e de ensino, e os 7) agricultores e pecuaristas. E, em específico, há a consideração média de opinião, das instituições públicas *municipais* no IMAC e na SEDAM-RO, e das ONGs na SEMA-PA e SEMA-MT<sup>115</sup>.

Este resultado evidencia que ocorrem tendências na consideração da opinião variando entre instituições e tipos de atores, havendo maior homogeneidade entre a própria jurisdição. Ou seja, nas instituições federais tendem a participar um determinado grupo, enquanto nas instituições estaduais este grupo é ampliado incluindo a opinião de mais atores.

- *Nível de conflito dos atores com a instituição.*

O terceiro questionamento sobre a participação pública levantou *o nível de conflito* entre os atores e as instituições públicas. De maneira geral, pelos resultados fica evidenciada a tendência que mais atores têm um *menor nível de conflito* com as instituições de *desenvolvimento florestal* comparada às instituições de proteção ambiental, bem como há a tendência de menor conflito com as *instituições estaduais*, comparada às instituições federais.

Em síntese, os atores com menor conflito para com as instituições foram:

- Nas instituições de *desenvolvimento florestal*: com menor índice de conflito estiveram o IDEFLOR e a SEF-AC com uma avaliação do nível próximo ao *baixo* com conflito nível *médio* com apenas 2 atores. O SFB foi avaliado com nível de conflito menor que seus pares federais, com um nível de conflito entre *baixo-médio*, no entanto a instituição avalia ter um nível de conflito *médio* com 5 atores.

---

<sup>113</sup> Exceto no IBAMA.

<sup>114</sup> Exceto na SEMA-PA, que avalia *em nível médio* a consideração da opinião das instituições estaduais.

<sup>115</sup> Na SEMA-MT, nível de opinião *baixa-média* (=1,5 pontos).

- Nas instituições de *proteção ambiental*, tiveram uma avaliação com maior nível conflito o IBAMA e o ICMBio, com uma pontuação 1,9 (ambas) e a indicação de conflito acima do nível *médio* com *6 atores*.

Nas instituições de proteção ambiental dos estados com maior nível de conflito foram a SEMA-PA e a SEMA-MT, com indicações de conflito em nível médio para com *6 atores e 5 atores*, respectivamente. As demais instituições de proteção ambiental dos estados, tiveram pontuação entre abaixo do nível baixo-médio, indicando maior conflito entre *5 e 2 atores*.

- *Fatores associados à participação dos atores.*

O levantamento sobre os fatores associados à participação dos atores nos processos das instituições indicou que:

- os atores *têm capacidade de entender e usar as informações técnicas* - houve concordância entre a maioria das instituições.
- os atores *se importam com as decisões* que são tomadas pelas instituições - houve concordância entre a maioria das instituições.
- os atores *estão de posse de conhecimento necessário para tomar decisões satisfatórias* - indicado pelas instituições federais.
- os atores *estes têm foco no curto-prazo* – indicado pelas instituições estaduais.

O ICMBio se manteve neutro para essas afirmações, ou seja, não concorda nem discorda com essas.

O questionamento negativo do motivo pelo qual os atores falham em participar no processo de decisão das instituições, as instituições federais apontam para as seguintes falhas:

- os atores *não confiam* ou *existe conflito* entre os atores.
- os atores acreditam que as *decisões já foram tomadas* pela instituição.
- os atores não são bem-organizados.
- os atores acreditam que o processo de tomada de decisão *não é inclusivo*.
- os atores *não estão satisfeitos* com as decisões tomadas pela instituição.
- os atores *não têm informação suficiente* sobre manejo florestal.

As instituições apontam como maior problema, a primeira opção acima, que os atores *não confiam* ou *existe conflito* entre os atores, o que valida o resultado de uma maior participação e um menor nível de conflito instituições estaduais, e um maior problema

associado nas instituições federais. Esses resultados reforçam que as respostas dadas na pesquisa são robustas e que essa exprime a veracidade das opiniões.

Em síntese, embora os resultados da pesquisa indicam que embora existam elementos para que atores venham a participar dos processos de formulação dos programas institucionais, existem problemas estruturais que promovem falhas na participação. Estes elementos e problemas podem e devem ser trabalhados pelas instituições públicas para tornar o processo de participação não somente mais inclusivo, bem como mais justo. Conforme será relatado na subseção a seguir.

- *Ações para tornar a participação pública mais justa.*

Para o questionamento aberto, sobre como tornar o processo de participação pública mais justo, as seguintes ações tiveram mais de 5% de citações dos servidores públicos

1. Organizar, disseminar e comunicar (tornar público) os dados e informações para atores interessados, a fim de que estes possam estar informados e participar nos processos de debate e decisão.
2. Criar mecanismos que estimulem a participação tanto dos servidores públicos quanto a dos atores interessados na gestão e políticas florestais.
3. De maneira sistemática (continuada e ordenada), fazer o planejamento de agenda participativa.
4. Ouvir e levar em consideração as opiniões dos atores interessados.
5. Trabalhar os fatores da institucionalização da participação, como fortalecer as instituições e conselhos, e dar creditação ao processo de decisões.
6. Qualificar os participantes e os gestores implementadores em gestão participativa.

As indicações dos servidores apontam a necessidade do poder público trabalhar os elementos base dos processos de participação pública, para que este venha se tornar mais justo, bem como atinja de fato os objetivos dos cidadãos e atores interessados. Adiciona-se, a participação pública é um pressuposto e requisito do marco legal de uma nação cuja base é a democracia. A gestão pública não é e não deve ser construída em processos centralizados ou autóctones onde poucos têm o “direito” ou “devem” decidir por muitos. Mas sim, a gestão pública é também o ambiente em que as pessoas possam estar presentes, entender, verbalizar, e ter sua vontade levada em conta e implementada. Esta é a semente da transformação para desenvolver o senso de pertencimento das florestas pela sociedade, somente assim as florestas

e o poder público, serão entendidos, protegidos e respeitados, e não serão vistos de maneira conflituosa ou como um impedimento.

#### 4.8.7. Respostas às perguntas de pesquisa e às teorias do federalismo.

##### 4.8.7.1. *Respostas às perguntas de pesquisa*

- ***Qual o nível de participação dos diferentes atores na formulação de programas da instituição?***

Com relação ao nível de participação dos diferentes atores na formulação de programas da instituição, no estudo ficou evidenciado que o nível de participação dos atores varia por tipologia de instituição. De maneira geral, *mais atores* participam e há um *nível maior* de participação: a) nas instituições *desenvolvimento florestal* comparada às instituições de proteção ambiental, e b) nas *instituições estaduais*, comparada às instituições federais.

Na opinião dos servidores públicos, são as instituições públicas, em especial as instituições da própria jurisdição que têm maior participação na formulação de seus programas. Assim, é observado a tendência aos processos autóctones, onde as próprias instituições públicas decidem pelos atores e cidadãos.

Assim, de maneira geral a participação dos demais atores está abaixo do desejável, considerando ao menos um nível médio de participação.

- ***A participação pública influencia o processo de tomada de decisão da instituição?***

Com relação a questão se a participação pública influencia o processo de tomada de decisão da instituição, a resposta foi: *sim*. Embora da participação alguns atores seja baixa, a avaliação do quanto a opinião destes atores é levada em conta supera o nível de participação desses. Deste modo, por mais que a participação seja baixa, a instituição tende a levar em consideração a opinião dos atores nos processos das decisões institucionais. Por exemplo, nas instituições estaduais embora da participação em nível *pouco-média* dos atores da indústria madeireira e das comunidades florestais (pontuação 1,6 para ambas), a opinião desses atores é considerada em nível maior (pontuação 2,3 e 1,9, respectivamente).

Conforme avaliação dos servidores, há a tendência de mais atores terem a opinião considerada nos processos de decisão de instituições estaduais, comparado aos das instituições federais.

- ***No processo, existe conflito entre o setor público e o setor privado?***

Sim, os servidores públicos relataram que existem conflitos entre os atores e a sua instituição. Sendo que a quantidade e nível de conflito tende a variar por jurisdição, por exemplo:

- Nas instituições federais, existe conflito acima do nível médio ( $\geq 2,0$ ) para:
  - Agricultores e pecuaristas
  - Proprietários de terras e florestas
  - Atores da indústria madeireira
  - Instituições públicas estaduais
- Nas instituições estaduais, existe conflito acima do nível médio ( $\geq 2,0$ ) apenas para:
  - Atores da indústria madeireira
- Para os demais atores o nível de conflito avaliado está abaixo do nível médio.

Assim, avalia que as instituições estaduais tendem a ter um nível de conflito menor com os atores interessados, comparada às instituições federais.

• ***O modo de atuação dos servidores e das instituições públicas afetam a participação dos atores?***

Para o questionamento se o modo de atuação dos servidores e das instituições públicas afetam a participação dos atores, a resposta dada foi: sim, estas afetam. Os servidores públicos avaliam que os *atores interessados falham em participar* nos processos de debate público, pois estes:

- não estão satisfeitos com as decisões tomadas pela instituição.
- acreditam que as decisões já foram tomadas pela instituição.
- acreditam que o processo de tomada de decisão não é inclusivo.
- acreditam o governo não tem expertise suficiente em processos de interação.
- não confiam ou existe conflito entre atores.

Em função dessas afirmativas, avalia que existe uma causalidade na baixa participação dos atores, em função de como são conduzidos os processos de participação pública e das respectivas decisões finais, por parte dos servidores e/ou das instituições públicas.

Estas são avaliações sensíveis que requerem maior investigação para entender, em mais específico, as causas das falhas nos processos. Isto tem por objetivo a identificação dos fatores e ações que causam problemas associados à participação nos processos institucionais. Estes, podem vir a ser trabalhados pelas instituições e pelos servidores públicos, de modo que

a participação dos atores venha a ser aprimorada, bem como que as decisões das instituições venham a considerar opiniões e demandas de maneira mais ampla.

- ***Quais as falhas no processo podem ser trabalhadas para propiciar maior participação dos atores interessados?***

Com relação à questão sobre as falhas no processo podem ser trabalhadas para propiciar maior participação dos atores interessados, os servidores públicos citam como as três principais atividades necessárias para tornar o processo de participação mais justo:

- a. Organizar, disseminar, tornar público e comunicar os dados e informações sobre a gestão florestal.
- b. Criar mecanismos de estímulo da participação tanto dos próprios servidores públicos quanto dos atores interessados.
- c. Desenvolver uma sistemática de planejamento e agenda participativa, para que esta ocorra de maneira continuada e ordenada.

As recomendações mencionadas derivam da percepção sobre falhas de como processo é desenvolvido. Essas recomendações são bastante triviais, as quais compõem uma base mínima para a condução dos processos de participação pública.

#### *4.8.7.2. Respostas às teorias do federalismo*

##### ***D1. A descentralização raramente inclui procedimentos para participação pública efetiva.***

As instituições públicas relatam que de maneira geral a participação de diversos atores interessados na formulação dos programas das instituições florestais tende a ser **baixa**. Por exemplo, nas instituições federais, apenas as instituições federais e as organizações científicas e de ensino foram avaliadas com a participação de **média a alta**. E, nas instituições estaduais, apenas as instituições estaduais têm participação de **média a alta**, e nestas apenas as instituições federais, as comunidades florestais e os atores da indústria madeireira tendem a ter uma participação **média**.

Dentre os principais problemas citados para com a participação pública, estão:

- os atores não confiam ou existe conflito entre atores.
- os atores acreditam que as decisões já foram tomadas pela instituição.
- os atores não são bem-organizados.
- os atores acreditam que o processo de tomada de decisão não é inclusivo.
- os atores não têm informação suficiente sobre manejo florestal.

- os atores não estão satisfeitos com as decisões tomadas pela instituição.
- os atores não se importam com as decisões tomadas.

Sobre o questionamento com resposta aberta sobre as ações que as instituições públicas deveriam desenvolver para tornar o processo de participação pública mais justo, as opiniões com mais citações foram:

- Dados, informações e comunicação (organizar, disseminar, tornar público)
- Participação dos servidores e dos atores (criar mecanismos de estímulo)
- Planejamento e agenda participativa, continuada e ordenada (sistemática)
- Ouvir e levar em consideração as opiniões dos atores
- Institucionalização (fortalecer instituições e conselhos, dar acreditação).
- Qualificar os facilitadores e os implementadores da gestão participativa.

Os resultados encontrados demonstram que a teoria é validada e que existe deficiência nos procedimentos atuais, os quais impedem a ocorrência de uma participação pública efetiva.

***D2.** A falta de tempo e recursos não permite um processo interativo, que permita uma melhor capacidade de participação social e de suas representações.*

Na pesquisa foi questionado se a) os atores estão ocupados demais para participar, e b) a falta de recursos e/ou pessoal para participar, causam falhas na participação. As instituições federais e estaduais responderam em sua grande maioria que “não concordam nem discordam” com as afirmativas. Ou seja, os servidores mencionaram uma opinião com posicionamento “neutro” o que pode representar que estas afirmativas sejam verdadeiras.

No entanto, há limitação no aprimoramento desta análise considerando a maneira que a questão foi formulada no questionário, e deste modo não há como validar com veemência a teoria proposta. Assim, se fazem necessárias pesquisas mais específicas, em especial considerando o questionamento direto aos atores interessados, a fim de captar melhor os efeitos destes fatores para com a participação pública.

Salienta-se que o efeito desses fatores (tempo e recursos) pode variar de ator para ator. Como por exemplo:

- Atores e representações mais organizados e/ou capitalizados podem auto custear a participação e alocar representantes para este fim. Exemplo de ator: representações da indústria madeireira.
- A participação de atores ou representações de “menor porte”, com menor organização e/ou recursos, pode implicar em renúncias da própria subsistência. Tornando a

participação menos presente ou menos efetiva. Exemplo de ator: comunidades florestais.

- Atores de instituições públicas, tendem a ter menor vulnerabilidade quanto ao tempo e recursos para a participação.

**D3.** *A participação na tomada de decisões pode aumentar se grupos de representação social estiverem organizados.*

As instituições federais concordam que os atores falham em participar nos processos de decisão porque não estão bem-organizados, e as instituições estaduais tenderam a avaliar que “não concordam nem discordam”. Nas perguntas abertas, dentre as principais citações foram mencionadas as necessidades de a) criar mecanismos de estímulo da participação dos atores, bem como de b) criar os mecanismos para ouvir e levar em consideração a opinião dos atores. Uma recomendação de um servidor do ICMBio foi:

*“Os atores envolvidos nos processos passam por processo democrático de escolha e que esse processo o ICMBio seja apenas ouvinte, legitimado o processo de escolha – isso tratando de organização social (cooperativas, sindicatos, associação de moradores, extrativistas, entre outros).”*

Assim, avalia-se que os servidores públicos têm o entendimento que a maior participação também está associada a uma melhor organização da representação social dos atores interessados. No entanto, como o processo de participação é conduzido pela instituição, também precisa ser revisitado.

**D4.** *As instituições federais empregam maiores esforços para incentivar a participação do que as instituições estaduais, além de permitir aos cidadãos maior poder no processo de tomada do que no nível estadual.*

No estudo, esta teoria proposta não teve o postulado confirmado. Entende-se que uma pergunta direta sobre o esforço, tenderia a ter uma resposta “não verdadeira”, pois é complexo realizar uma autoavaliação negativa sobre o próprio esforço. Assim, a resposta foi construída de maneira indireta (*proxy*), com a resposta de outras perguntas.

*Proxy 1* - Os servidores públicos indicaram a baixa participação dos atores interessados nas instituições federais e também nas estaduais. No entanto, nas *instituições estaduais* há o indicativo de uma maior participação dos atores, bem como há o indicativo de que um maior nível de consideração quanto da opinião desses atores no processo de formulação das políticas institucionais, comparado às instituições federais. A avaliação foi que nas instituições estaduais, 4 (quatro) atores têm o nível baixo-médio de participação e 7

atores têm um nível baixo-médio de opinião levada em consideração. Enquanto nas instituições federais, 2 (dois) atores têm o nível baixo-médio de participação e 4 (quatro) atores têm um nível baixo-médio de opinião levada em consideração. Assim o processo de participação nas instituições federais aparenta ser mais restritivo aos atores interessados, comparado aos das instituições estaduais.

*Proxy 2* – as instituições federais apontam mais falhas no modo de condução dos processos de participação pública, comparado às instituições estaduais.

Com o resultado das duas *proxies*, avalia que o esforço nas instituições do governo federal para com a participação pública tende a ser menor e conseqüentemente menos efetivo, comparado às instituições estaduais. É importante avaliar como o estabelecimento do processo e os resultados desses têm causalidade com o nível de conflito posto. Por exemplo, como há maior conflito com as instituições federais, nem as instituições nem os atores se dispõem a construir e aprimorar o processo, causando assim inércia e/ou falta de esforço para sanar o problema. Causando assim um ciclo-cicioso no processo de participação pública. neste sentido.

***D5. Espera-se que o nível participação dos cidadãos seja diferente nos diferentes níveis de governo. Os cidadãos que preferem os benefícios econômicos são mais ativos e influentes em níveis mais inferiores (estadual e municipal), enquanto os cidadãos que buscam atividades não-econômicas seriam mais ativos e influentes em níveis mais superiores (federal).***

Esta teoria é validada no estudo. Há a predominância de atuação e consideração de opinião de atores que buscam atividades não econômicas junto ao governo federal, e junto aos governos estaduais adicionam-se à esses atores, os atores que têm objetivos econômicos. Ou seja, nos estados a base de participação é maior.

Na opinião dos servidores públicos, se tem:

- No *governo federal* há predominantemente atuação de atores que buscam atividades não-econômicas na gestão, a saber:
  - Instituições com maior participação: a) as próprias instituições federais e b) organizações científicas e de ensino.
  - Instituições cuja opinião é mais levada em conta: a) as instituições federais, b) as instituições estaduais, c) organizações científicas e de ensino, e d) comunidades florestais.
- No *governo estadual*:

- Instituições com maior participação: a) as próprias instituições estaduais, b) as instituições federais, c) comunidades florestais, e d) atores da indústria madeireira.
- Instituições cuja opinião é mais levada em conta: a) as próprias instituições estaduais, b) atores da indústria madeireira, c) as instituições federais, d) comunidades florestais, e) proprietários de terras e florestas, f) organizações científicas e de ensino, e g) agricultores e pecuaristas.
- estes contemplam um misto de atores que buscam atividades econômicas, mas que também inclui os mesmos atores que visam atividades não-econômicas que atuam nas instituições federais.

#### 4.8.8. Conclusões - participação pública.

O processo de participação pública é considerado uma das bases da democracia ao considerar o atendimento das necessidades dos cidadãos, por via da prestação de serviços públicos de qualidade. No entanto, para definir as necessidades dos cidadãos, estes devem ter “espaço de fala” ou espaço para opinar, bem como esta opinião deve ser levada em consideração. Caso contrário, trata-se de definições de cima para baixo (*top-down*) as quais tendem a falhar em atender o coletivo em preferência a determinados públicos. Essa é uma das questões mais prementes na gestão ambiental. Adiciona-se que, no Brasil este é um requisito de ordem legal, considerando a gestão de áreas florestais.

Nesta pesquisa ficou evidenciado que o nível de participação pública nas instituições públicas tende a ser baixo, e que diversos fatores afetam à participação pública, bem como estes variam entre instituições. O nível de participação pública, considerando o dualismo de instituições, é maior em instituições de desenvolvimento florestal comparado às instituições de proteção ambiental, bem como há mais participação em instituições do governo estadual, comparado às instituições do governo federal. Isto se dá pois existe mais proximidade dos atores de perfil econômico junto às instituições de desenvolvimento e estaduais, que tendem a escutar e atender os objetivos destes. Adiciona-se que as instituições tendem a limitar a participação à atores que são consonantes às pautas propostas, evitando assim o conflito, e conseqüentemente a participação é menos inclusiva nas instituições de proteção e federais (modelo “escopo do conflito”).

O nível de consideração da opinião dos atores (na formulação de programas) segue a lógica da jurisdição, tendendo a haver mais consideração às opiniões junto às instituições do governo estadual. Possivelmente, isto se dá pela maior percepção de que os atores são clientes

do estado, devendo este ser mais responsivo às demandas desses, enquanto as instituições federais não somente estão “mais distantes” dos atores e de seus respectivos problemas.

O nível de conflito entre os atores e as instituições segue a mesmo fundamento da participação, e esse leva em conta o dualismo entre tipologias de instituições sendo que há menor conflito junto às instituições de desenvolvimento florestal comparado às instituições de proteção ambiental, bem como há menor conflito com instituições do governo estadual, comparado às instituições do governo federal. Novamente, arbitra-se que a agenda pró-desenvolvimento e a proximidade com o gestor público torna a relação mais resolutiva e menos conflituosa.

Avalia-se que dentre os motivos pelo qual ocorrem falhas na participação pública e seus respectivos processos estão: o conflito existente, a falta de confiança, a percepção de que o processo não é inclusivo e que decisões já foram tomadas, isso acarreta na insatisfação sobre o processo como participação pública é conduzido. Adiciona-se, que é visualizada a deficiência na organização dos atores para que estes possam se fazer representados nos espaços de debate. Como agravante, foi avaliada como insuficiente a disponibilizações de informações para subsidiar o debate, em especial as informações sobre o manejo florestal.

Nesta pesquisa também ficou evidenciado que existem diversas deficiências estruturais para que os atores interessados possam participar nos processos de formulação dos programas institucionais. É recorrente a crítica do setor às instituições públicas, pois muitos processos de participação são conduzidos em muito para o registro e validação de decisões já tomadas, o que desestimula os atores. Ou seja, a participação pública precisa *ser real*, de modo que os atores não sejam apenas “utilizados” para validar os processos da instituição. Segundo a teoria, muitos destes espaços nunca serão criados ou ampliados por vontade própria das instituições, pois as instituições evitam o conflito e procuram pares com afinidade de ideias, fazendo necessário que o espaço seja criado e os requisitos estabelecidos por via de uma força maior, como por lei.

Cita-se como exemplo o caso dos EUA, cujos requisitos de participação pública em instituições federais foram estabelecidos pela Lei do Procedimento Administrativo de 1946 (*Administrative Procedure Act*). Com a lei, as instituições federais do EUA passaram a ser avaliadas por indicadores como a) maior participação e b) maior qualidade na implementação dos serviços públicos. São processos e aprendizados que tem promovido a melhoria também da comunicação e da proatividade na prestação de serviços públicos daquele país. No Brasil, não há dispositivos legais ou infralegais que especifiquem em termos quanti-qualitativos

como deve ser e como se busca a efetividade na participação dos atores, e como pode ser mensurado isso pode ser, bem como respectivos efeitos práticos após o debate.

Os servidores públicos citaram diversas maneiras para as instituições diminuïrem estes problemas ao adotar instrumentos que tornem o processo de participação mais efetivo e justo, criando assim uma dinâmica não somente da participação em si, mas também de conciliação de propostas. Estas se tratam de ações de base, como a da

divulgação de dados e informações, o planejamento de uma agenda de trabalho, e o estímulo à participação dos atores. No entanto, não basta adotar as medidas para que os atores participem, é recomendado que as opiniões sejam levadas em consideração, mudando assim a percepção de que não vale a pena participar nos processos, pois hoje parte da insatisfação reside no fato dos atores perceberem que os processos não são inclusivos, e que as decisões já foram tomadas pelas instituições.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A PESQUISA

Esta pesquisa trata da descentralização da gestão florestal na Amazônia brasileira, a fim de fundamentar a conciliação entre os resultados de desenvolvimento florestal (manejo) com os de proteção florestal de modo a afetar positivamente a vida dos cidadãos que vivem naquela região. A descentralização é uma agenda pública importante que ainda requer muitas definições sobre os métodos e requisitos operacionais, e conseqüentemente instruir a distribuição das atribuições legais entre os entes federativos. Assim, o estudo traz informações que podem subsidiar as futuras decisões sobre como os atores e as instituições podem vir a implementar a gestão florestal de maneira mais efetiva e justa. Trata-se de um balanço entre responsabilidades e benefícios onde conseqüentemente todos os atores tendem a ganhar.

A descentralização é tratada e estudada pela Teoria do Federalismo, sendo este um dos temas que está no cerne da democracia, muito em voga nos debates atuais. É por via desta descentralização que são definidas a alocação do poder e dos recursos para a prestação de serviços públicos, a fim de que se promova o ordenamento ambiental, econômico e social do país.

A gestão florestal é um dos serviços públicos que vem sendo objeto de descentralização paulatina, ocorrendo a transferência de competências do governo federal para os governos estaduais. No entanto, as interpretações sobre como a descentralização deve ocorrer não é um ponto “pacífico” entre os entes federativos, ficando os atores receptores dessa política, os cidadãos, no meio deste “embate”.

Como metodologia da pesquisa, a descentralização da gestão florestal foi estudada “sob a ótica” dos servidores públicos, ao ser conduzida uma pesquisa de opinião em diversas instituições de gestão florestal. Foram comparadas as convergências e as diferenças interpretativas, entre instituições federais e estaduais, e entre instituições de desenvolvimento florestal e de proteção ambiental. No questionário de pesquisa foram abordados quatro temas: 1) os fatores que influenciam a provisão de serviços públicos, 2) a descentralização da gestão florestal, 3) o manejo florestal em florestas públicas e privadas, e 4) a participação pública na formulação de programas das instituições.

O estudo contemplou três instituições do governo Federal (IBAMA, ICMBio e SFB) e sete instituições dos governos dos estados do Acre, Amazonas, Mato Grosso, Pará e Rondônia, totalizando 10 instituições. A pesquisa de opinião considerou a realização de um censo da população, com um levantamento amplo e extensivo junto aos servidores públicos. Na pesquisa principal, 281 servidores públicos (63% da população) responderam ao

questionário, e considerando uma segunda abordagem (de não resposta) outros 68 servidores responderam a pesquisa, totalizando 349 respostas (79% da população). Excluídos os servidores que saíram das instituições e não seriam passíveis de serem encontrados, estima-se que as respostas representem a opinião de aproximadamente 87% da população. Com este percentual de respostas, os resultados são representativos podendo estes ser extrapolados para toda a população.

Os servidores públicos percebem que os estados do Acre e Amazonas têm o perfil mais voltado à proteção florestal, enquanto os estados do Mato Grosso, Pará e Rondônia têm o perfil mais voltado para o desenvolvimento agropecuário, e por esse motivo, nestes estados também reside a percepção que a gestão florestal é tratada com perfil de desenvolvimento. Convergentemente, todas as instituições acreditam que deve haver cooperação mútua na construção da agenda futura, podendo este ser um ponto de abertura e debate para estabelecer as novos parâmetros e definições sobre como a descentralização pode ser customizada para cada um dos estados. O pacto federativo estabelece que os estados devem justamente implementar o mandato de políticas desenvolvimentistas, com objetivo de gerar receita e empregos locais, no entanto acredita-se que as políticas desenvolvimentistas devem ter respeito e assim devem estar subordinadas às políticas ambientais.

Uma estrutura analítica foi construída neste trabalho para avaliar se o enquadramento dos perfis das instituições de desenvolvimento florestal e de proteção ambiental estão adequados. Os dados revelam que o SFB e a SEF-AC se enquadraram adequadamente no perfil de instituições de desenvolvimento florestal. Enquanto o IDEFLOR, IPAAM e SEMA-PA enquadraram como instituições de perfil misto, estando o IDEFLOR com posicionamento mais próximo ao das instituições de desenvolvimento. As demais instituições se enquadraram no perfil de proteção, estando o ICMBio e o IBAMA mais próximo do perfil senso estrito (ou mais “radical”). Este resultado revela que são poucas as instituições com o perfil claro e específico de desenvolvimento florestal comparada às de perfil misto e de proteção. Esta estrutura pode ser usada como instrumento para monitorar a evolução das políticas implementadas nas instituições, para avaliar se estas estão cumprindo suas missões, bem como para saber como estas veem respondendo aos planejamentos institucionais e/ou às mudanças de governos ao longo do tempo, em especial quando da alternância de perfis políticos dos governantes eleitos.

Essa diferença nos perfis institucionais influencia diretamente a opinião sobre a descentralização. Por exemplo, as instituições estaduais têm concordância para com a descentralização da gestão florestal, bem como o SFB do governo federal também concorda.

Já o ICMBio discorda com a descentralização. E, o IBAMA acaba por ter posicionamento neutro pela ponderação das divergências de opiniões dos servidores entre concordar e discordar com esta política. Este é um resultado relevante que comprova as divergências de opiniões dentro das diferentes instituições e jurisdições, fato este que traz repercussões diretas nas definições e na implementação da gestão florestal no dia a dia. Em especial, quando uma instituição tem a possibilidade de interferir e limitar a gestão de uma outra instituição, ocorrendo um efeito causal negativo que tende a causar limitações, em especial nas políticas de cunho desenvolvimentista. Cita-se que o IBAMA e ICMBio têm poder de interferir na gestão do SFB e o IBAMA na dos Estados. Assim, a descentralização requer especificações e saneamento de divergências de ordem política, filosófica e até mesmo ideológica. Afinal, uma política de estado deve ser mantida no longo prazo, de modo a não ser vulnerável ao governo ou gestor da situação. Os argumentos apresentados pelos servidores para concordar com a descentralização da gestão seguem os argumentos propostos pelas teorias do federalismo, sendo estes de ordem econômica e não econômica, como: o estado tem maior fluidez, eficiência, alcance, capilaridade, menor burocracia, o melhor conhecimento das peculiaridades e proximidade local e sobretudo por este ser um requisito da legislação nacional, comparado às instituições federais. E, em desfavor, estão os argumentos das sujeições às prioridades políticas, de sofrer interferências e instabilidades, e a falta estrutura, recursos e preparação.

Outro argumento para o aprimoramento na descentralização seria se as instituições tivessem autonomia nas decisões para a gestão. Este questionamento foi uma unanimidade de opinião entre as instituições públicas. O ICMBio, SFB e as instituições do estado do AC as instituições do afirmam que não têm autonomia nas decisões, sendo que as demais instituições tiveram posicionamento neutro sobre ter autonomia, e a SEDAM-RO relatou ter autonomia. O IBAMA, ICMBio e SEMA-PA avaliam que os programas da instituição mudam com as mudanças de presidente ou governador. Estes são fatores importantes de serem avaliados pois a centralização de decisões e a falta de autonomia podem limitar desnecessariamente o potencial aprimoramento de políticas públicas, bem como tornar a instituição vulnerável ao não se ter continuidade nos bons programas da instituição.

Os serviços públicos providos pelos estados, de maneira descentralizada, foram avaliados na grande maioria das instituições estaduais como tendo “melhoria” na qualidade. De maneira oposta, as instituições federais avaliam que a qualidade de todos os serviços “piorou”, sendo que apenas a aprovação do Documento de Origem Florestal - DOF foi avaliado como “continua na mesma”, atividade essa que possui maior gerência, supervisão e

controle por parte do governo federal. Com isso, fica observado que existe uma personificação das respostas entre as jurisdições, tendendo as instituições estaduais a responder *sim* e as instituições federais responder *não*. Essa observação é postulada pela teoria do federalismo: as instituições federais relutam em entregar poder à esfera local. Fato esse que permite tendenciosidade (ou mesmo ingerência) na definição das políticas federais, à revelia do que os estados creditam ser correto. A democracia é pautada na efetiva comunicação e negociação entre partes na busca de consensos.

É uma grande unanimidade institucional a avaliação que a legislação federal é responsável por trazer impactos positivos na gestão florestal na Amazônia. Em específico, houve unanimidade nas instituições estaduais que a legislação dos estados (específica) têm impacto positivo, no entanto as instituições federais em unanimidade avaliam ter impacto neutro. Este resultado indica que parte das instituições federais não têm um entendimento claro sobre os efeitos da legislação estadual, em especial como esta contribui ou pode contribuir para com a evolução da descentralização. Como exemplo, em um outro questionamento, os Estados entendem que é necessário revisar a Constituição Federal, as Leis Nacionais e Instruções Normativas (INs) para transferir mais poder para o estado, e as instituições federais tendem a ter um posicionamento neutro sobre essas revisões, mas o IBAMA e o SFB concordam que as INs precisam de revisão para atender os interesses dos estados.

Sobre os fatores internos à instituição que influenciam negativamente a provisão e serviços públicos, estão a) a deficiência de recursos disponíveis - de pessoal, financeiro e infraestrutura, b) o suporte dos órgãos legislativos – do Congresso Nacional ou Assembleia Legislativa, e c) o nível de burocracia dos processos. A liderança do Presidente e do Governador é percebida como uma “influência negativa” nas instituições de proteção ambiental. Como fatores com influência positiva, foram elencadas: a) as próprias convicções pessoais, b) a liderança dos Secretários e chefes da instituição, e c) a iteração entre instituições (federais e estaduais) e entre atores do setor florestal. O suporte dos atores do setor florestal é percebido como tendo uma influência positiva nas instituições de desenvolvimento florestal, enquanto nas instituições de proteção ambiental esta influência é percebida como negativa. Novamente, fica evidenciado o antagonismo de percepções.

Como ações necessárias à descentralização da gestão florestal é reconhecido por todas as instituições que é papel do governo federal: a) sintetizar e distribuir informações, b) treinar e capacitar o pessoal do Estado, c) melhorar a confiança mútua entre o Governo Federal e Governo Estadual, e d) revisar procedimentos administrativos para reduzir a burocracia.

É indiscutível, que a descentralização da gestão florestal é um grande desafio, precisando esta revistar seus marcos e sua organicidade para que esta venha promover a organização da gestão florestal no âmbito local, em especial se destacar ou separar dos temas que são de outra ordem e de responsabilidade de outras instituições. Se trata de problemas sistêmicos. Por exemplo, o manejo florestal se distingue dos temas como: o desmatamento (legal e ilegal), a grilagem de terra, ao não respeito ao código florestal, à consequente má distribuição de benefícios e exclusão social, dentre outros. Como organizar a gestão, e educar a população a separar esses temas se trata de um grande questionamento.

Os resultados apontam que são muitos os problemas e as lacunas para a implementação do manejo florestal em terras públicas, sendo estes problemas estruturais nas instituições, os quais requerem uma agenda ou programa público de maior magnitude. Por exemplo, a Lei de Gestão de Florestas Públicas (nº 11.284/2006) foi promulgada a mais 17 anos, e mesmo assim a quantidade de áreas sob concessões florestais na Amazônia é muito baixa, e, nos estados como o Acre, Amazonas e Rondônia que possuem florestas estaduais as concessões florestais sequer foram iniciadas. O Estado do Pará e Amapá têm dificuldade de expandir suas áreas concessões, as quais ainda também são poucas. Ou seja, o passo de implementação é bastante lento. Parte disso se dá pois o país carece de liderança ou uma instituição líder para “puxar” a agenda do desenvolvimento florestal, na tentativa de coordenar e superar as lacunas existentes de base legal, organizacional e de recursos (inclusive). Sem um maestro (coordenação ou liderança), os instrumentos “tocam” de maneira desordenada, gerando dissintonia em diversas ações, as quais, oportunisticamente passam a ser usada como argumentação negativa, justamente que essa organização não ocorra. Prevalece assim a agenda e as instituições de proteção ambiental, em detrimento da agenda de desenvolvimento florestal no Brasil. Esta liderança precisa poder de trânsito e de articulação junto às instituições do setor econômico e social, nas esferas públicas e privadas.

Cita-se a deficiência estatutária do SFB para desenvolver essa missão pois essa não foi criada como uma autarquia, comparada aos seus pares federais, o IBAMA e o ICMBio. Considerando um modelo jurídico de descentralização mais moderno, essa liderança poderia ser concebida como uma Empresa Estatal, a fim de tratar e promover a gestão florestal como um serviço público essencial à manutenção da qualidade ambiental associada a geração de receitas à sociedade brasileira. Esta nova identidade tende a promover uma melhor estruturação do modelo de negócio e da administração desse, dando um caráter mais dinâmico, diferente do modelo convencional instituído no Brasil.

Nesta pesquisa também ficou evidenciado que o nível de participação pública nas instituições públicas tende a ser baixo, no entanto fica evidenciado o dualismo nas instituições, havendo maior participação nas instituições estaduais e de desenvolvimento florestal comparado às instituições federais e de proteção ambiental, bem como há um menor nível de conflito nas instituições de desenvolvimento comparado às de proteção ambiental. Esses resultados validam o entendimento da descentralização, que tende a haver maior efetividade no processo de participação onde há mais proximidade das instituições para com os atores locais, e em especial, nas instituições onde são buscadas a promoção de atividades econômicas.

As falhas na participação pública foram creditadas: ao conflito existente, à falta de confiança, à percepção que o processo não é inclusivo e que decisões já foram tomadas, o que gera insatisfação geral sobre o processo de participação pública. Adiciona-se, que é visualizada a deficiência na organização dos atores em representações civis (como associações e cooperativas) para que possam se fazer representadas nos espaços de debate. Como agravante, foi avaliada como insuficiente a disponibilizações de informações sobre o manejo florestal, para subsidiar o debate.

É recorrente a crítica às instituições públicas, pois muitos processos de participação não são conduzidos por vontade própria das instituições, mas sim este se trata de um mandato legal. Em muitos casos, é percebido que os espaços de participação são um mero procedimento de “validação” de “decisões que já foram tomadas” internamente à instituição. A teoria indica que estes espaços tendem a não ser ampliados pois as instituições evitam o conflito e procuram por atores com afinidade de ideias. No Brasil, não há dispositivos legais ou infralegais que especifiquem em termos quanti-qualitativos como deve ser e como se busca a efetividade da participação dos atores, e de seus respectivos efeitos práticos após o debate. Cita-se como exemplo o caso dos EUA, cujos requisitos de participação pública em instituições federais foram estabelecidos pela Lei do Procedimento Administrativo de 1946 (*Administrative Procedure Act*). Com isso, se faz necessário que o espaço e participação pública sejam criado e os seus requisitos estabelecidos por via de uma força maior.

Esta pesquisa “traz luz” sobre como prosseguir com a agenda descentralização da gestão florestal da Amazônia brasileira, por via dos dados primários gerados a partir de uma pesquisa de opinião conduzida junto à servidores de instituições públicas. Trata-se da aplicação de uma metodologia não utilizada em pesquisas anteriores, cujos resultados geram um conteúdo extensivo. Os resultados da pesquisa são representativos do posicionamento ou o comportamento praticado nas instituições de gestão florestal na Amazônia brasileira. A

metodologia pode ser replicada e usada como instrumento para monitorar a evolução das políticas implementadas nas instituições, de modo a avaliar se estas são responsivas aos planejamentos institucionais propostos e às lideranças das instituições e do governo. Assim a metodologia serve tanto a objetivos institucionais, quanto a objetivos científicos. As mesmas questões do questionário podem ser utilizadas, bem como adaptadas, e esse conteúdo pode ser fragmentado a fim de gerar respostas complementares e mais refinadas sobre temas estudados.

Em termos aplicados, a pesquisa indica que muitos dos instrumentos legais e operacionais definidos para a gestão florestal requerem esclarecimento, e nesta falta, na estes passaram a ser promotores de conflito e inibidores do desenvolvimento de base florestal. Para muitos fatores, foram relatadas opiniões divergem entre as instituições federais e estaduais, e entre as instituições de desenvolvimento e instituições de proteção. Qual dessas opiniões está correta? De certo, o dissenso e o processo de decisão verticalizado (*top down*), não traz resultados representativos do coletivo. Este é um debate que requer método e clareza, bem como os resultados precisam ser pactuados e escritos para o devido cumprimento.

Assim, residem ineficiências no atual sistema de gestão florestal do Brasil, visto que: 1) enquanto os procedimentos públicos forem incompletos e não refletirem diversos anseios da sociedade, cresce o desmatamento e o uso alternativo do solo, 2) é ilusório acreditar que o comando e controle via proteção ambiental, conseguirá frear os anseios por renda por parte da sociedade. Antagonicamente, o enfoque da política pública em coibir o desmatamento, faz com que cresça a percepção que as florestas são empecilho ao desenvolvimento. Hoje, é mais simples e rentável para o proprietário de terras o desenvolvimento de atividades como a pecuária e a agricultura. O manejo florestal é complexo, moroso, e oneroso, sendo esse passível de escrutínio de instituições com poder, mas que têm opiniões diferentes ao manejo e à descentralização da gestão florestal. Assim, os implementadores são vulneráveis à repercussões de ordem civil, criminal e penal em função de não conformidades causadas por fatores internos e externos aos projetos de manejo. Ou seja, atividades florestais implicam em muita responsabilidade e risco. Existem meios para trabalhar e aperfeiçoar essas percepções.

É por esse motivo que nesta pesquisa é enfatizado e reforçada a tese sobre a necessidade da adoção de instrumentos que busquem a conciliação de interesses e objetivos, tanto de ordem pública quanto de ordem privada.

Os servidores públicos que participaram na pesquisa indicaram que reside um grande desafio e trabalho a ser realizado, para que a gestão florestal possa alcançar um nível desejado de serviços, e assim ser um instrumento real em prol do desenvolvimento e proteção florestal na Amazônia. Os meios para se chegar a isso são apresentados neste trabalho.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abers, R. and K. D. Jorge (2005). "Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados?" Ambiente & Sociedade VIII(2): 1-26.

Abrucio, F. L. (2006). Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. Democracia, descentralização e desenvolvimento. S. Fleury. Rio de Janeiro, Editora FGV: 77-127.

Abreu, A. B. D. (2016). Descentralização geográfica de instituições públicas: um modelo teórico. Mestrado Profissional em Economia e Gestão do Setor Público. Universidade de Brasília. Faculdade de economia, administração e contabilidade departamento de economia 77 p.

Adelman, D. E. and K. H. Engel (2009). Adaptive Environmental Federalism. Preemption Choice: The Theory, Law, and Reality of Federalism's Core Question. W. W. Buzbee. New York, Cambridge University Press: 277-300.

Agrawal, A. (2001). The Decentralizing State: Nature and Origins of Changing Environmental Policies in Africa and Latin America, 1980-2000. 97th Annual Meeting of the American Political Science Association. San Francisco.

Agrawal, A. and J. C. Ribot (1999). "Accountability in Decentralization: A Framework with South Asian and West African Cases." The Journal of Developing Areas 33: 473-502S.

Albuquerque, G. P. (2009). Análise de conflitos do sistema de concessões florestais no Brasil. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Sustentável. Centro de Desenvolvimento Sustentável Brasília, Universidade de Brasília. 239 p.

Andersson, K. P. (2002). Can decentralization save Bolivia forests? An institutional analysis of municipal forest governance. School of Public and Environmental Affairs and Department of Political Science. Bloomington, Indiana University.

Andersson, K. P. (2003). "What motivates municipal governments? Uncovering the institutional incentives for municipal governance of forest resources in Bolivia." Journal of Environment Development 12(5): 7-27.

Arretche, M. (2020). Federal and unitary states: a dichotomy that little reveals. Revista de Sociologia e Política, 28.

Azevedo, A., R. Pasquis and M. Bursztyrn (2007). "A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais." Revista do Serviço Público 58(1): 37-55.

Azevedo, A. A. (2009). Legitimação da insustentabilidade? Análise do Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais - SLAPR (Mato Grosso). Centro de Desenvolvimento Sustentável - CDS. Brasília, Universidade de Brasília - UnB. Doctor: 325.

Baiocchi, G. (2006). Inequality and Innovation: Decentralization as an Opportunity Structure in Brazil. Em: Decentralization and local governance in developing countries : a comparative perspective (livro), Editores: D. Mookherjee and P. Bardhan, The MIT Press: 53-80.

Bardhan, P. and D. Mookherjee (2006). The Rise of Local Governments: An Overview Decentralization and local governance in developing countries : a comparative perspective. D. Mookherjee and P. Bardhan, The MIT Press: 01-52.

Bastos, J. F. B. and F. B. S. de Carvalho (2011) Orçamento Participativo e Democracia. Âmbito Jurídico 90.

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2010). Agendas and instability in American politics. University of Chicago Press.

Behn, R. D. (2003). "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures." Public Administration Review. 63(5): 585-606.

Beierle, T. C. and J. Cayford (2002). Democracy in practice : public participation in environmental decisions. Washington, DC, Resources for the Future.

Blaser, J., C. KÜchli, C. J. P. Colfer and D. Capistrano (2005). Introduction. The Politics of Decentralization: Forests, Power and People. D. Capistrano and C. J. P. Colfer, The Earthscan Forest Library 1-9.

Bohn, H. and R. T. Deacon (2000). "Ownership risk, investment, and the use of natural resources." American Economic Review 90(3): 526-549.

Borja, J. (1984). "Descentralización: una cuestión de método." Revista Mexicana de Sociología 46(4): 5-33.

Burgess, M. (2006). Comparative federalism : theory and practice London; New York, Routledge.

Bremer, B., Di Carlo, D., & Wansleben, L. (2022). The constrained politics of local public investment under cooperative federalism. Socio-Economic Review, (published online June 2).

Campari, J. S. (2005). The economics of deforestation in the Amazon: dispelling the myths. Northampton, MA, E. Elgar Pub.

Cheng, A. S., T. A. White, J. L. Hackler and P. V. Ellefson (1993). Managing public forests in a shared-power world : the integration of conflict management principles into USDA-Forest Service planning and management. Staff paper series, University of Minnesota, College of Natural Resources and the Agricultural Experiment Station, Department of Forest Resources: 71.

Clark, W. R., Golder, M., & Golder, S. N. (2017). Principles of comparative politics. CQ Press. 3ª edição, 1152 p.

Clarke, J. N. and D. C. McCool (1996). Staking out the Terrain: Power Differentials among Natural Resource Management Agencies. Albany, NY, State University of New York Press.

Coase, R. H. (2000). The problem of social cost (pp. 87-137). Palgrave Macmillan UK.

Colfer, C. J. P. and D. Capistrano (2005). The politics of decentralization : forests, people and power The Earthscan Forest Library.

Colfer, C. J. P. and J. L. Pfund (2011). Collaborative Governance of Tropical Landscapes. Washington D.C., Earthscan: 285.

Cubbage, F. W., J. O'Laughlin and C. S. Bullock (1993). Forest resource policy, Wiley. 562 p.

Davis, G. F. and C. Marquis (2005). "Prospects for Organization Theory in the Early Twenty-First Century: Institutional Fields and Mechanisms." Organization Science 16(4): 332-343.

Degefa, D. (2003). Fiscal Policy and Growth in Africa: Fiscal Federalism, Decentralization and the Incidence of Taxation. . Ad-Hoc Expert Group Meeting. Addis Ababa, Ethiopia, Economic Commission for Africa: 37.

Detlefsen, R. (2007). Issues Related to Achieving Target Response Rates for Economic Surveys at the U.S. Census Bureau, U.S. Bureau of Labor Statistics.

Diamond, J. (2005). Colapso: como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso. São Paulo, Record.

Dillman, D. A. (2008). Internet, Mail, and Mixed-Mode Surveys: The Tailored Design Method New York, John Wiley & Sons.

dos Santos, N. G. (2011). Gestão Florestal Descentralizada: uma análise do processo nos estados de Mato Grosso e do Pará. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Brasília, Universidade de Brasília. M.S. : 176.

Drucker, P. F. (1974). Management: tasks, responsibilities, practices. New York, Harper & Row.

Dupar, M. and N. Badenoch (2002). Environment, Livelihoods and Local Institutions: Decentralization in Mainland Southeast Asia. Washington, DC, World Resources Institute.

Ellefson, P. V., C. M. Hibbard and M. A. Kilgore (2003). Federal and state agencies and programs focused on nonfederal forests in the United States: an assessment of intergovernmental roles and responsibilities. Staff paper series, University of Minnesota, College of Natural Resources and the Agricultural Experiment Station, Department of Forest Resources: 148.

Ellefson, P. V., C. M. Hibbard and M. A. Kilgore (2006). "Managing across levels of government: Evaluation of federal-state roles and responsibilities involving nonfederal forests in the United States." Forest Policy and Economics 8: 652-666.

Ellefson, P. V., C. M. Hibbard and M. A. Kilgore (2007). "Intergovernmental roles and responsibilities involving nonfederal forests in the United States: an assessment of federal and state conditions." Society and natural resources 20: 561-575.

Ellefson, P. V., M. A. Kilgore, C. M. Hibbard and J. E. Granskog (2004). Regulation of forestry practices on private land in the united states: assessment of state agency responsibilities and program effectiveness Staff paper series. {Ellefson, University of Minnesota, College of Natural Resources and the Agricultural Experiment Station, Department of Forest Resources: 191.

Epilla, R. O. (2002). Decentralization and management of forest resources in Lira District of northern Uganda : an assessm. Kampala, Uganda, NURRU Publications.

Feeley, M. M. and E. Rubin (2008). Federalism: Political Identity and Tragic Compromise. Ann Arbor, University of Michigan.

Fernandes, A., A. Belont, A. C. Barros, L. Chermont, M. Scarcello, P. D. P. Calmon and S. Gonçalves (2003). Falhas de governo em oportunidades de aprimoramento de políticas ambientais no Brasil. Políticas ambientais no Brasil - análises, instrumentos e experiências. P. Little. São Paulo, Peiropolis 319-360.

Gibson, C. C., M. A. McKean and E. Ostrom, Eds. (2000A). Explaining Deforestation: The Role of Local Institutions. People and forests: communities, institutions, and governance. Cambridge, Mass., MIT Press.

Gibson, C. C., M. A. McKean and E. Ostrom (2000B). People and forests: communities, institutions, and governance. Cambridge, Mass., MIT Press.

Godoy, A. M. G. and A. F. Alves (2006). "Descentralização e Sustentabilidade dos Recursos Florestais." Revista Cesumar (Ciências Humanas e Sociais Aplicadas) 11(2): 69-96.

Gregersen, H., A. Contreras-Hermosill, A. White and L. Phillips (2004). Forest governance in federal systems: an overview of experiences and implications for decentralization, CIFOR.

Hardin, G. (1968). "The tragedy of the commons." Science 162: 1243-1248.

Hayek, F. A. (1976). The road to serfdom. Routledge.

Heikkilä, T. e K. R. Isett (2007). "Citizen Involvement and Performance Management in Special-Purpose Governments." Public Administration Review 67(2): 238-249.

Hood, C., e Lynn, L. E. (2008). Data Analysis and Citizenship Focus: Analytic Master Keys to Better Governance? [Review of *The Art of Governance: Analyzing Management and Administration; Citizenship and Management in Public Administration: Integrating Behavioral Theories and Managerial Thinking*, by P. W. Ingraham, E. Vigoda-Gadot, & A. Cohen]. Public Administration Review, 68(3), 576–578. <http://www.jstor.org/stable/25145634>

Hueglin, T. O. and A. Fenna (2015). Comparative federalism: a systematic inquiry. Peterborough, Ontario, Broadview Press. 2ª edição, 392 p.

Jatobá, J. (2023). Environmental Federalism in Brazil. In *Taxing Choices for Managing Natural Resources, the Environment, and Global Climate Change: Fiscal Systems Reform Perspectives* (pp. 211-251). Cham: Springer International Publishing.

Julnes, P. L. (2001). "Does Participation Increase Perceptions of Usefulness? An Evaluation of a Participatory Approach to the Development of Performance Measures." Public Performance & Management Review 24(4): 403-418.

Kaimowitz, D. and A. Angelsen (1998). Economic models of tropical deforestation: a review. Bogor, CIFOR.

Kaimowitz, D., G. Flores, J. Johnson, P. Pacheco, I. Pavéz, J. M. Roper, C. Vallejos and R. Vélez (2000). Local government and biodiversity conservation: A case from the Bolivian lowlands. A case study for Shifting the power: Decentralization and biodiversity conservation. Washington, D.C., Biodiversity Support Program.

Karmis, D. and W. Norman (2005). The revival of federalisms in normative political theory. Theories of federalism: a reader. D. Karmis and W. Norman. New York, Palgrave Macmillan: 3-21.

Kaufman, H. (1960). *The forest ranger: A study in administrative behavior*. Routledge.

Kilgore, M. A. and A. R. Ek (2007). Cumulative forestry impact assessments: lessons learned and planning for states. Staff paper series, University of Minnesota, College of Natural Resources and the Agricultural Experiment Station, Department of Forest Resources: 35.

Kilgore, M. A. and R. Salk (2003). An assessment of State forest resource planning in the northeast United States. Staff paper series, University of Minnesota, College of Natural Resources and the Agricultural Experiment Station, Department of Forest Resources: 59.

Kingston, C. and G. Caballero (2009). "Comparing Theories of Institutional Change." Journal of Institutional Economics 5: 151-180.

Koontz, T. M. (2002). Federalism in the forest : national versus state natural resource policy. Washington, D.C., Georgetown University Press.

Krott, M. (2005). Forest Policy Analysis, Springer.

Kuznets, S. (1955). "Economic growth and income inequality." American Economic Review 49: 1-28.

Larson, A. M. (2005). Democratic decentralization in the forestry sector: lessons learned from Africa, Asia and Latin America. London, UK, Earthscan.

Larson, A. M. (2006). Los grupos marginados, la descentralización y el sector forestal en Nicaragua. La Paz – Bolivia, CIFOR: 82.

Larson, A. M. and J. M. Barrios (2006). Descentralización forestal y estrategias de vida en Guatemala. La Paz – Bolivia, CIFOR: 76.

- Larson, A. M. and J. C. Ribot (2005). Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens: An Introduction. Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens. A. M. Larson and J. C. Ribot, Routledge: 1-25.
- Le Grand, J. (2006). Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens. New York, Oxford University Press.
- Libecap, G. D. (1989). Contracting for Property Rights. Cambridge, Cambridge University Press.
- Lohr, S. L. (2009). Sampling: Design and Analysis, Duxbury Press.
- Lounsbury, M. and E. Crumley (2007). "New practice creation: An institutional approach to innovation." Organization Studies 28(7): 993-1012.
- McAdam, D. and W. R. Scott (2005). Organizations and movements. Social Movements and Organization Theory. G. F. Davis, D. McAdam, W. R. Scott and M. N. Zald. New York, Cambridge University: 4-40.
- Meffe, G., L. Nielsen, R. L. Knight and D. Schenborn (2002). Ecosystem Management: Adaptive, Community-Based Conservation. Washington, D.C, Island Press.
- Mendelsohn, R. (1994). "Property rights and tropical deforestation." Oxford Economic Papers 46(Special Issue on Environmental Economics): 750-756.
- Merrill, T. W. (2007). Preemption in Environmental law, Formalism, Federalism Theory, and Default Rules. Federal Preemption: States' Powers, National Interests. R. A. Epstein and M. S. Greve. Washington D.C., Aei Press: 166-193.
- Moeliono, M., E. Wollenberg and G. Limberg (2009). The Decentralization of Forest Governance : Politics, Economics and the Fight for Control of Forests in Indonesian Borneo. Sterling,VA, Earthscan.
- Moran, E. F. (2005). Human-Environment Interactions in Forest Ecosystems: An Introduction. Seeing the Forest and the Trees: Human-Environment Interactions in Forest Ecosystems. E. F. Moran and E. Ostrom. Cambridge, Mass, MIT Press: 3-23.
- Moran, E. F. and E. Ostrom (2005). Seeing the forest and the trees: human-environment interactions in forest ecosystems. Cambridge, Mass, MIT Press.
- Neder, R. T. (2002). Crise socioambiental: estado e sociedade civil no Brasil, 1982-1998. São Paulo, Annablume/Fapesp.
- Newton, K., & Van Deth, J. W. (2021). Foundations of comparative politics: democracies of the modern world. Cambridge University Press. 4ª edição, 431 p.
- North, D. (2005). Understanding the process of economic change. Princeton University Press, Princeton.
- North, D. C. (1990). Institutions, institutional change, and economic performance. Cambridge ; New York :, Cambridge University Press.
- Nunes, R. D. C., & Nunes, S. P. P. (2022). Revenue sharing: a problem of federalism in Brazil. Brazilian Journal of Political Economy, 20, 501-520.
- Oates, W. E. (2006). Thinking about environmental federalism. The RFF Reader in Environmental and Resource Management. W. E. Oates. Washington DC, RFF Press: 119-121.
- Organ, D. W., Podsakoff, P. M., & MacKenzie, S. B. (2006). Organizational citizenship behavior: Its nature, antecedents, and consequences. Thousand Oaks, CA: Sage.

- Osborne, D. and T. Gaebler (1992). Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, MA, Addison Wesley Publishing Company
- Ostrom, E. (1999). Self-governance and forest resources (Vol. 15). Bogor, Indonesia: Cifor.
- Ostrom, E. (2005). Understanding institutional diversity. Princeton, Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *American economic review*, 100(3), 641-672.
- Ortolan M.A.B. Relações intergovernamentais e instrumentos de cooperação administrativa na federação brasileira. Dissertação de Mestrado. Departamento de Direito. UFPR, Curitiba, 2013. 184 p.
- Pacheco, P. (2005). El futuro del manejo forestal comunitario en el norte amazónico boliviano. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, CIFOR: 33.
- Pacheco, P. (2006). Descentralización forestal en Bolivia: Implicaciones en el gobierno de los recursos forestales y el bienestar de los grupos marginados. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, CIFOR: 71.
- Payson, J. A. (2020). Cities in the statehouse: How local governments use lobbyists to secure state funding. *The Journal of Politics*, 82(2), 403-417.
- Palm, C. A., S. A. Vosti, P. A. Sanchez and P. J. Ericksen (2005). Slash-and-burn agriculture: the search for alternatives. New York, Columbia University Press.
- Pan, W. and R. E. Bilborrow (2005). "The use of a multilevel statistical model to analyse factors influencing land use: A study of the Ecuadorian Amazon." *Global and Planetary Change* 47: 232-252.
- Pearson, K. (1900). On the criterion that a given system of deviations from the probable in the case of a correlated system of variables is such that it can be reasonably supposed to have arisen from random sampling. *Philosophical Magazine Series 5*. 50 (302): 157-175. doi:10.1080/14786440009463897.
- Peterson, Paul E. *The Price of Federalism*. Brookings Institution Press, 2012. Project MUSE [muse.jhu.edu/book/72612](http://muse.jhu.edu/book/72612).
- Pinchot, G. (1947). Breaking new ground. New York, Harcourt, Brace & Company.
- PNMA (2012). "Programa Nacional de Meio Ambiente - Histórico." from <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=6&idConteudo=11591&idMenu=12486>.
- Primmer, E. (2008). Between local and global: the role of forestry professionals in combining public and private interests in forest management (Finland). Small-scale rural forest use and management: global policies versus local knowledge Gérardmer, France.
- Putnam, R. D. (2000). Bowling alone : the collapse and revival of American community. New York, Simon & Schuster.
- Rajão, R. G. L. (2011). Objects, boundaries and joint work. The role of geographic information systems in the formulation and enforcement of deforestation control policies in Amazonia. Department of Organisation, Work and Technology. Lancaster, UK, Lancaster University. Doctor of Philosophy.
- Randall, A. (1987). Resource economics: an economic approach to natural resource and environmental policy. New York, Wiley.
- Rea, L. M. and R. A. Parker (2005). Designing and Conducting Survey Research: A Comprehensive Guide, Jossey-Bass.
- Rourke, F. E. (1984). Bureaucracy, politics, and public policy, HarperCollins.

- Salant, P. and D. A. Dillman (1994). How to Conduct Your Own Survey New York, John Wiley & Sons.
- Scardua, F. P. (2003). Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil. Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS, Universidade de Brasília – UnB. Doctor: 238.
- Schattschneider, E. E. (1975). *The semisovereign people: A realist's view of democracy in America*. Wadsworth Publishing Company.
- Scheberle, D. (2004). Federalism and environmental policy : trust and the politics of implementation Washington, D.C., Georgetown University Press.
- Schmid, A. A. (2004). Conflict and cooperation: institutional and behavioral economics. Malden, MA, Blackwell Publisher.
- Scott, W. R. (2004). Institutional theory. Encyclopedia of Social Theory. G. Ritzer. Thousand Oaks, CA, Sage: 408-414.
- Silva, José de Arimatéa (2014). *Organizações da Administração Florestal Federal no Brasil: E(In)volução 1912-2014*. Barra Mansa (RJ): Gráfica Irmãos Drumond. 104p.
- Simon, H. A. (1947) *Administrative behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organization*, 1st ed., New York: The Macmillan Company.
- Simon, H. A. (1971). Decision making and organizational design. Organization theory. D. S. Pugh. New York, Viking Penguin Inc.: 202-224.
- Siqueira, T. A. (2006). Contribuição do PNMA I, PNMA II e do PPG7 para o fortalecimento das instituições ambientais no Brasil. Centro de Desenvolvimento Sustentável - CDS. Brasília, Universidade de Brasília. Masters: 93.
- Smith, P. D. (2000). Perceived fairness in natural resources decision making: influences and consequences. Department of Forestry. East Lansing, MI, Michigan State University: 213.
- Sood, K. K. and H. K. Gupta (2007). "Implications of Indian Foresters' Perspectives of Joint Forest Management " Small-Scale Forestry 6(3): 291-308.
- Souza, C. M. D. (2019). Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. *Cadernos de Saúde Pública*, 35, e00046818.
- Speeter, G. (1978). Playing their game our way: Using the political process to meet community needs. Amhest, University of Massachusetts.
- TCE-PR (2011). *Relatórios sobre a Auditoria do Meio Ambiente, Tribunal de Contas do Estado do Paraná*: 71.
- Thompson, D. B. (2009). "Optimal Federalism Across Institutions: Theory and Applications from Environmental and Health Care Policies." Loyola University Chicago Law Journal 40(3): 437-482.
- Thuault, A. (2009). Análise da Articulação das Políticas Públicas: o exemplo da descentralização florestal. Desenvolvimento Territorial: Diretrizes para a região da BR-163. D. Oliveira, European Union. 2: 173-200.
- Toni, F. (2006). Gestão Florestal na Amazônia Brasileira: Avanços e obstáculos em um sistema federalista. La Paz, CIFOR, CIID/IDRC.

- Tucker, C. M., & Ostrom, E. (2005). Multidisciplinary research relating institutions and forest transformations. *Seeing the forest and the trees: Human-environment interactions in forest ecosystems*, 81-103.
- van den Belt, M. (2004). Mediated modeling: a system dynamics approach to environmental consensus building. Washington, Covelo, London, Island Press.
- Belt, P. and C. Wittayapak (2010). Decentralization and Politics. The Politics of Decentralization: Natural Resource Management in Asia. C. Wittayapak and P. Vandergeest, University of Washington Press: 1-20.
- VanWey, L. K., Ostrom, E., & Meretsky, V. (2005). Theories underlying the study of human-environment interactions. *Seeing the forest and the trees: Human-environment interactions in forest ecosystems*, 23-56.
- Verchick, R. R. M. and N. Mendelson (2009). Preemption and Theories of Federalism. Preemption Choice: The Theory, Law, and Reality of Federalism's Core Question. W. W. Buzbee. New York, Cambridge University Press: 13-32.
- Wang, X. (2002). "Assessing Performance Measurement Impact: A Study of U.S. Local Governments." Public Performance & Management Review 26(1): 26-43.
- Wang, X. and M. W. Wart (2007). "When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers' Perceptions." Public Administration Review 67(2): 265-279.
- Webb, E. L. and G. P. Shivakoti (2008). Decentralization, Forests and Rural Communities : Policy Outcomes in South and Southeast Asia, Sage.
- Weiland, P. S. (2000). "Federal and State Preemption of Environmental Law: A Critical Analysis." Harvard Environmental Law Review 24: 237-286.
- Wellman, J. D. and D. B. Propst (2004). Wildland recreation policy. Malabar, Fla., Krieger Pub.
- Williams, E. M. and P. V. Ellefson (1996). Natural resource partnerships: factors leading to cooperative success in the management of landscape level ecosystems involving mixed ownership. Staff paper series, University of Minnesota, College of Natural Resources and the Agricultural Experiment Station, Department of Forest Resources: 81.
- Wittayapak, C. and P. Vandergeest (2010). The Politics of Decentralization: Natural Resource Management in Asia, University of Washington Press.
- Wood, C. H. (2002). Introduction. Deforestation and land use in the Amazon. C. H. Wood and R. Porro. Gainesville, University Press of Florida: 1-38.
- World Bank (2008). Decentralization in Client Countries: An Evaluation of World Bank Support, 1990–2007. Washington, D.C., World Bank.
- Young, C. E. F. and C. A. Roncisvalle (2002). Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Brazil. Serie medio ambiente y desarrollo. Santiago, Chile ECLAC/UNDP: 58.
- Zumeta, D. C. and P. V. Ellefson (1998). State responses to conserving biological diversity of forests: potential administrative and program structures. Staff paper series, University of Minnesota, College of Natural Resources and the Agricultural Experiment Station, Department of Forest Resources: 80.

## 7. ANEXOS

**Anexo 1.** Outras teorias da descentralização da gestão florestal.

Em continuação da Tabela 3 com que apresenta as teorias da descentralização objeto de estudo neste trabalho, as outras teorias de descentralização existentes são listadas na Tabela 71 a seguir. Essas não serão tratadas neste estudo, uma vez que foram incluídas no questionário da pesquisa. A intenção é apenas de apresentar possibilidades de temas para pesquisas futuras.

**Tabela 71.** Outras teorias de descentralização da gestão florestal.<sup>116</sup>

---

### **Tema 1. Prestação de serviços públicos e os fatores de influência.**

- O Governo Estadual carece de capacidade para conduzir múltiplas responsabilidades de gestão.
- O Governo Federal frequentemente bloqueia ou manipula a descentralização.
- As informações sobre a gestão financeira nem sempre é gerida com transparência.

### **Tema 2. Descentralização dos serviços públicos do governo federal para os estados**

- As políticas de descentralização têm efeitos sociais positivos quando empoderam as populações locais.
- As políticas de descentralização têm efeitos sociais negativos quando ampliam o controle governamental sobre a população local.
- O apoio do Governo Federal pode fazer a descentralização funcionar bem.
- Projetos de cooperação financeira são cruciais para fazer a descentralização funcionar.
- A cooperação financeira com inclinação ambiental promove um forte viés de investimentos em proteção.
- A transferência da autoridade da gestão florestal para os governos locais (municipais e regionais) é rara.
- Os poderes conferidos por decreto ou normas infralegais são constantemente retirados ou cancelados.
- A descentralização incompleta ou inconsistente pode gerar conflitos e brechas benéficas para grupos de interesse locais.
- As metas de descentralização são muitas vezes definidas em termos biofísicos, ao invés de abordar as necessidades de vivência local.
- A descentralização geralmente é reformulada em termos científicos ou técnicos, na tentativa de retirar a ingerência política do processo de tomada de decisões.

### **Tema 3. O manejo florestal em florestas públicas**

- A descentralização pode aumentar os custos da indústria madeireira.
  - Atores da indústria madeireira podem achar mais fácil trabalhar com gestores estaduais.
- 

---

<sup>116</sup> Teorias de descentralização não avaliadas neste estudo.

**continuação Tabela 71.** Outras teorias de descentralização da gestão florestal.

---

**Tema 4. Participação pública na tomada de decisão e implicações**

- A autoridade da gestão raramente é transferida para instituições locais acreditadas do terceiro setor ou de base local.
  - As instituições florestais geralmente têm pouco interesse em entender os *stakeholders* locais.
  - Mecanismos de participação efetiva dos atores são necessários para uma negociação plena com a instituição gestora com o poder.
  - A descentralização raramente inclui mecanismos efetivos de participação, de prestação de contas e de responsabilização.
  - A prestação de contas e de responsabilização não são suficientes para garantir a boa qualidade do manejo florestal sustentável.
  - As instituições florestais têm dificuldade em reconhecer e diferenciar as questões associadas às comunidades para com o manejo florestal.
-

## Anexo 2. Carta de apresentação da pesquisa entregue ao diretor da instituição pública.



**Universidade de Brasília**

Brasília, 01 de junho de 2009

Prezada Dra. Luzia de Oliveira Fati,  
Diretoria Substituta do Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará - IDEFLOR

Conforme nossa conversa no dia 28/maio/2009, encaminho esta carta solicitando permissão formal para desenvolver minha pesquisa de doutorado junto ao IDEFLOR.

Em minha pesquisa pretendo estudar a opinião de funcionários públicos sobre as *políticas públicas florestais* e a *provisão de serviços públicos* na Amazônia Brasileira. Este estudo está programado para ser desenvolvido junto às instituições públicas federais, Serviço Florestal Brasileiro – SFB, IBAMA (DBFLO), e ICMBio (DIUSP), e nas instituições públicas estaduais nos Estados do Acre, Amazonas, Mato Grosso, Pará, e Rondônia. Especificamente, pretendo estudar quatro temáticas: (1) A provisão de serviços públicos e seus fatores de influência, (2) Descentralização da gestão florestal, (3) Manejo de florestas públicas, e (4) Participação pública.

O instrumento de pesquisa é um questionário (em anexo) o qual será entregue aos funcionários responsáveis pela administração e/ou prestação de serviços públicos no tocante à área de gestão florestal (planejamento, administração, orçamento, regulamentação, e manejo de produtos madeireiros, não madeireiros, turismo, etc). O questionário será auto-administrado pelo próprio funcionário; portanto, pretendo enviar os questionários por correio junto com envelope selado para o retorno. Estima-se que leve aproximadamente 30 minutos para preencher o questionário.

Como metodologia de análise de dados será realizada análise estatística comparativa entre as respostas dadas pelas instituições participantes. O “valor” das respostas será composto pelas médias aritméticas das opiniões dos funcionários de cada agência. As respostas individuais dos funcionários serão confidenciais. Portanto, o nome do funcionário não será de maneira nenhuma associado aos resultados da pesquisa. O pesquisador poderá identificar quem respondeu o questionário pelo número-código escrito no verso do questionário. O número-código tem por único objetivo acompanhar o retorno dos questionários, e lembrar a quem não respondeu da importância da participação na pesquisa.

Assim conto com sua compreensão ao me dar anuência para desenvolver minha pesquisa. Gostaria de solicitar-lhe dois favores:

- 1) Fornecer-me “Carta de Apresentação” explicando estar ciente da minha pesquisa. Segue em anexo um modelo o qual os chefes de instituições florestais têm me fornecido.
- 2) Fornecer-me lista com os nomes dos funcionários do IDEFLOR (inclusive de regionais) nas que trabalham com gestão florestal, para que possamos selecionar os funcionários que têm conhecimento da temática e devam participar da pesquisa. Se possível, gostaria que o Sr. Fabrício Ferreira (Diretor de Desenvolvimento de Cadeias Florestais) me auxilia-se neste processo de seleção.

Comprometo a manter sigilo sobre as informações a mim prestadas, as quais serão somente usadas para desenvolver esta pesquisa.

Pretendo defender o doutorado em dezembro de 2009. Após a defesa encaminharei cópia da tese para as instituições que participaram na pesquisa. Se for de seu interesse, me disponibilizo para fazer apresentação dos resultados junto à sua instituição, bem como autorizar a publicação de minha pesquisa por sua instituição.

Disponho-me para qualquer esclarecimento.

Aguardo seu contato.

Grato,

Alexandre Anders Brasil  
Celular (61) 8524-8091  
Email: brasilfloresta@gmail.com

---

Departamento de Engenharia Florestal  
Universidade de Brasília (UnB)  
Caixa Postal 04357  
70919-970 Brasília – DF, Brasil  
Telefone: (61) 3307-2700, e-mail: efl@unb.br

**Anexo 3.** Cartas de anuência providas pelos diretores das instituições pesquisadas.



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE  
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS  
NATURAIS RENOVÁVEIS**

**CARTA DE APRESENTAÇÃO**

Venho comunicar que estou ciente do desenvolvimento da pesquisa de doutorado do Senhor Alexandre Brasil junto ao IBAMA. Esta pesquisa pretende estudar a opinião de funcionários públicos federais e estaduais sobre as políticas florestais e a provisão de serviços públicos na Região Amazônica.

A participação dos funcionários do IBAMA nos estados da Amazônia irá colaborar no entendimento de como os programas de florestas podem ser direcionados para que haja melhor interação entre as agências Federais e Estaduais, e, conseqüentemente otimizar a prestação de serviços públicos e a execução da política florestal nos estados da Amazônia.

Assim, eu encorajo sua participação nesta pesquisa ao responder o questionário em anexo à essa carta. Suas respostas serão confidenciais. Os resultados a serem apresentados pelo pesquisador serão representativos ao somatório das respostas dos funcionários do IBAMA como um todo.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Antonio Carlos Hummel', written over a vertical line.

**Antonio Carlos Hummel**  
Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas - DBFLO  
Diretor



Ministério do Meio Ambiente  
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade  
Diretoria de Unidades de Conservação de Uso Sustentável e Populações Tradicionais  
(61) 3316-1553/1564  
[icmbio@icmbio.gov.br](mailto:icmbio@icmbio.gov.br)

Brasília, 18 de março de 2009

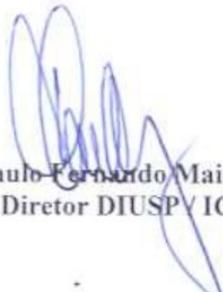
### CARTA DE APRESENTAÇÃO

Venho comunicar que estou ciente do desenvolvimento da pesquisa de doutorado do Senhor Alexandre Brasil junto ao ICMBio. Esta pesquisa pretende estudar a opinião de funcionários públicos federais e estaduais sobre as políticas florestais e a provisão de serviços públicos na Região Amazônica.

A participação dos funcionários do ICMBio nos estados da Amazônia irá colaborar no entendimento de como os programas de florestas podem ser direcionados para que haja melhor interação entre as agências Federais e Estaduais, e, conseqüentemente otimizar a prestação de serviços públicos e a execução da política florestal nos estados da Amazônia.

Assim, eu encorajo sua participação nesta pesquisa ao responder o questionário em anexo à essa carta. Suas respostas serão confidenciais. Os resultados a serem apresentados pelo pesquisador serão representativos ao somatório das respostas dos funcionários do ICMBio como um todo.

Atenciosamente,



Paulo Fernando Maier Souza  
Diretor DIUSP/ICMBio



**MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE  
SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO**

Avenida L4 Norte, SCEN, Trecho 2, Lote 4, Bloco H  
70818-900 Brasília/DF  
Fone (061) 3307-7274 Fax (61) 3307-7269

**CARTA DE APRESENTAÇÃO**

Venho comunicar que estou ciente do desenvolvimento da pesquisa de doutorado do Senhor Alexandre Brasil junto ao Serviço Florestal Brasileiro. Esta pesquisa pretende estudar a opinião de funcionários públicos federais e estaduais sobre as políticas florestais e a provisão de serviços públicos na Região Amazônica.

A participação dos funcionários do referido Serviço e das demais instituições nos estados da Amazônia irão colaborar no entendimento de como os programas de florestas podem ser direcionados para que haja melhor interação entre as agências Federais e Estaduais, e, conseqüentemente otimizar a prestação de serviços públicos nos estados da Amazônia.

Assim, eu encorajo sua participação nesta pesquisa ao responder o questionário em anexo à essa carta. Suas respostas serão confidenciais. Os resultados a serem apresentados pelo pesquisador serão representativos ao somatório das respostas dos funcionários do Serviço Florestal Brasileiro como um todo.

**Luiz Carlos de Miranda Joels**  
Diretor-Geral Substituto

#### Anexo 4. Roteiro de pré-teste de questionário de pesquisa.

### **ROTEIRO DE PRÉ-TESTE DO QUESTIONÁRIO**

O pré-teste do questionário compõe de 2 etapas. Por favor, siga as recomendações abaixo. Sua colaboração é extremamente importante para que o questionário possa ser aprimorado a fim de que a pesquisa seja a mais condizente com a realidade das instituições públicas do seu Estado. Obrigado por participar.

#### **1ª. Etapa - Responder o questionário**

- 1) Responder o questionário normalmente como se estivesse participando da pesquisa.
- 2) Marcar o tempo que levou para responder o questionário.

#### **2ª. Etapa – Avaliar o questionário**

Por favor, avaliar o questionário quanto aos quesitos abaixo e fazer recomendações:

##### **1) Apresentação do questionário**

- a) Qual foi sua impressão inicial sobre a aparência do questionário? A aparência do questionário te motivaria a respondê-lo?
- b) O que você achou da carta de apresentação a qual solicita a permissão verbal do servidor para conduzir a pesquisa?
- c) Qual impacto você acha que causaria anexar ao questionário uma carta do chefe de sua instituição, dizendo estar ciente da pesquisa e que a pesquisa é importante para auxiliar a instituição na implementação de novas políticas florestais no Estado? Essa carta motivaria ou desmotivaria os servidores a participar?
- d) O que você achou do “glossário do questionário”? Ele é útil? Ele é desnecessário? Qual o impacto do glossário na aparência do questionário?
- e) O que você achou da fonte usada? Tamanho e formato?
- f) O que você achou dos tons de cores usados no questionário?
- g) O que você achou do espaço usado entre as linhas das frases?
- h) O que você achou fácil ou difícil marcar os quadrados como opções de resposta?
- i) O que você achou das perguntas discursivas? Espaço e conteúdo? Você acha que os outros servidores se sentirão motivados a respondê-las?

##### **2) Confidencialidade**

- a) O que você acha das suas respostas ao questionário serem confidenciais (isto é, seu nome não será associado às respostas)? Você acha que isso motivará os servidores a responderem o questionário?
- b) Você acha que o conteúdo de alguma questão é sensível (isto é, os servidores sentiriam receio em responder, por achar que poderiam sofrer alguma pressão ou sanção pelas respostas virem a alterar o curso das políticas em prática no seu Estado)?
- c) Você acha que outros servidores de sua instituição sentiriam receio em responder alguma questão?
- d) Você acha que outros servidores de sua instituição responderão sempre a verdade? O que poderia fazer com que eles não respondessem a verdade?

##### **3) Conteúdo**

- a) Os assuntos (seções de 1 a 6) são pertinentes à temática de estudo?
- b) As questões fluem de maneira lógica?
- c) Seria pertinente inverter a ordem de alguma seção, questão e item?
- d) Os itens das questões são pertinentes? Ou estão em excesso? Ou faltam itens?

**4) Tempo e tamanho**

- a) O que você acha do tempo que levou para responder o questionário?
- b) A temática te motivou a responder o questionário?
- c) O que você achou do tamanho do questionário?
- d) Em algum momento você se sentiu cansado ou desmotivado a responder as questões?  
Caso afirmativo, o que causou esse cansaço ou desmotivação?

**5) Clareza no entendimento das questões**

- a) O uso gramatical nas perguntas e nos itens das questões está correto?
- b) Você encontrou palavras incorretas?
- c) Você foi capaz de entender todas as questões e subitens claramente?

**6) Precisão**

- a) O que você achou das escalas como opções de resposta? Em alguma questão a escala deveria ser alterada?
- b) O que você achou da opção “não sei” nas escalas? Em alguma questão, a opção “não sei” deveria ser inserida ou excluída?
- c) Caso você tenha se cansado ou desmotivado de responder o questionário, você usou algum “método” para responder o questionário (como: marcar somente uma a coluna, ou marcar “não sei”, ou marcar “neutro”)?
- d) Você acha que outros servidores de sua instituição que estejam desmotivados para responder o questionário usariam algum “método” para responder o questionário (como: marcar a coluna “não sei” ou “neutro”)?

**7) Outros comentários**

- a) Você tem algum outro comentário?

OBRIGADO POR PARTICIPAR.

## Anexo 5. Carta de apresentação da pesquisa e do questionário.

MICHIGAN STATE  
UNIVERSITY

 Universidade de Brasília

### PESQUISA DE OPINIÃO

#### POLÍTICAS PÚBLICAS FLORESTAIS E A PROVISÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS NA AMAZÔNIA LEGAL

Esta pesquisa faz parte do meu programa de doutorado em Economia e Política Florestal no Departamento de Florestas da Michigan State University (MSU), com colaboração do Departamento de Engenharia Florestal da Universidade de Brasília (UnB). Nesta pesquisa pretendo estudar a opinião dos funcionários públicos sobre as *políticas públicas florestais* e a *provisão de serviços públicos* na Amazônia Brasileira. Este estudo será conduzido nas agências públicas federais, IBAMA, ICMBio e Serviço Florestal Brasileiro, e nas agências públicas estaduais nos Estados do Acre, Amazonas, Mato Grosso, Pará, e Rondônia.

Você é gentilmente solicitado a participar dessa pesquisa, ao responder o questionário a seguir. Os benefícios gerados pela sua participação será a melhor compreensão sobre as convicções dos funcionários que trabalham com a política florestal estadual e/ou nacional no seu dia-a-dia, a fim de indicar como as políticas florestais podem e/ou devem ser re-planejadas (ou não) para melhorar a prestação de serviços públicos pelas agências, beneficiando assim a sociedade estadual e brasileira como um todo.

Estima-se que leve aproximadamente 30 minutos para preencher o questionário. As suas respostas serão confidenciais. Não é necessário escrever seu nome ou assinar o questionário. Isso significa que seu nome não será de maneira nenhuma associado aos resultados da pesquisa, tão pouco suas respostas serão reveladas aos superiores de sua organização ou a quem quer que seja. Somente o pesquisador poderá identificar quem respondeu o questionário pelo número-código escrito no verso do questionário. O número-código tem por objetivo acompanhar o retorno dos questionários, e lembrar a quem não respondeu da importância da participação na pesquisa.

Se você tiver qualquer dúvida sobre esse estudo, por favor, entre em contato com um dos seguintes pesquisadores:

Alexandre Anders Brasil (brasilal@msu.edu)	Prof. Humberto Angelo (humb@umb.br)	Prof. Larry Leefers (leefers@msu.edu)
Universidade de Brasília (UnB)	Universidade de Brasília (UnB)	Michigan State University (MSU)
Departamento de Engenharia Florestal	Departamento de Engenharia Florestal	126 Natural Resources
CEP 70.000-000 Brasília DF, Brasil	CEP 70.000-000 Brasília DF, Brasil	East Lansing MI 48824, EUA
Tel: 61-8524-8091	Tel: 61-	Tel: 0-1-517-353-0762

Se você tiver qualquer dúvida sobre seus direitos como participante da pesquisa, ou se você quiser registrar qualquer reclamação sobre este estudo, você pode contactar, anonimamente ou não, o diretor do Programa de Proteção de Pesquisa da MSU, Dr. Peter Vasilenko, do Institutional Review Board (IRB) pelo telefone: 1-517-355-2180, email: irb@msu.edu, ou carta pelo endereço: 202 Olds Hall, East Lansing, MI 48824, USA.

Você indica sua concordância em participar nessa pesquisa ao completar e retornar o questionário a seguir.

Grato por sua atenção e participação.

(assinar com caneta azul)

Alexandre A. Brasil

---

Universidade de Brasília (UnB)  
Departamento de Engenharia Florestal  
Campus Darci Ribeiro – Faculdade de Tecnologia  
70.000-000 Brasília DF

**Anexo 6.** Questionário de pesquisa – completo – versão física.



**PESQUISA DE OPINIÃO**

**AOS FUNCIONÁRIOS DE AGÊNCIAS PÚBLICAS FLORESTAIS E AMBIENTAIS**

**TEMA:**

**POLÍTICAS PÚBLICAS FLORESTAIS E A PROVISÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS  
NA AMAZÔNIA LEGAL**

**Participantes:**

**Agências Públicas Estaduais do  
Acre, Amazonas, Mato Grosso, Pará e Rondônia**

**Agências Públicas Federais  
Serviço Florestal Brasileiro - SFB  
Instituto Brasileiro de Meio Ambiente – IBAMA  
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio**

*Conduzido pela:  
Universidade de Brasília - UnB  
Michigan State University - MSU*

*2009*

Por favor, retorne o questionário preenchido dentro do envelope anexo à esse questionário para:

Alexandre A. Brasil  
Departamento de Engenharia Florestal - Universidade de Brasília (UnB)  
Campus Darci Ribeiro – Faculdade de Tecnologia  
70.000-000 Brasília DF

## **GLOSSÁRIO DO QUESTIONÁRIO**

**Concessão florestal** - delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado. (fonte: Lei 11.284/2006)

**Descentralização** – reorganização da autoridade pública a qual repassa o poder (parcial ou total) do Governo Federal para outros níveis de governo (ex.: Governo Estadual).

**Extensão florestal** - difusão de conhecimento e tecnologia sobre o uso de florestas por meio de assistência técnica, a fim de aumentar a produtividade de produtores florestais, e, conseqüentemente, melhorar o bem estar das famílias assegurando não somente produção e renda, mas também a conservação dos recursos naturais envolvidos.

**Florestas Públicas** – florestas, naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros, em bens sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta. (fonte: Lei 11.284/2006)

**Gestão florestal** – Autoridade, de direito e poder, político e administrativo, sobre a administração de áreas florestais.

**Manejo florestal** – administração da floresta [nativa ou plantada] 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. (fonte: Lei 11.284/2006)

**Participação pública** - Maneira de tratar questões ambientais para assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. Cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos (Princípio 10 - Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992). Como mecanismos de participação pública pode-se citar: conselhos, audiências públicas, referendos, eleições e demais processos de tomada de decisão.

**Política ambiental** - tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar: o equilíbrio ecológico; a racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; a proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; o controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; os incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; o acompanhamento do estado da qualidade ambiental; a recuperação de áreas degradadas; a proteção de áreas ameaçadas de degradação; e, a educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente. (fonte: Lei 6.938/1981)

**Política florestal** – conjunto de instituições e seus instrumentos em prol do desenvolvimento e fortalecimento das instituições e programas para a gestão, conservação e desenvolvimento sustentável das florestas e sistemas naturais associados.

**Regularização fundiária** - Ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis. (fonte: Lei 11.481/2007)

**Serviço público** – organização das competências da União, Estados e Municípios prescritas pela Constituição Federal, a fim de que sejam obedecidas as atividades de interesse dos cidadãos brasileiros e em prol do desenvolvimento da nação.

**Unidade de conservação** – espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. (fonte: Lei 9.985/2000)

**Uso-Múltiplo** - utilização de múltiplas espécies madeireiras, de múltiplos produtos e subprodutos não madeireiros, bem como a utilização de outros bens e serviços de natureza florestal. (fonte: Lei 11.284/2006)

## **SIGLAS**

**CONAMA** – Conselho Nacional do Meio Ambiente

**IBAMA** – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

**MMA** – Ministério do Meio Ambiente

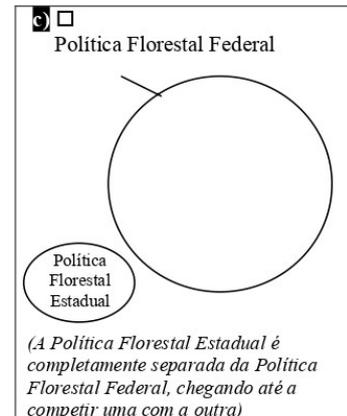
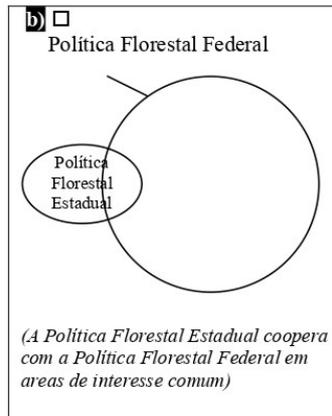
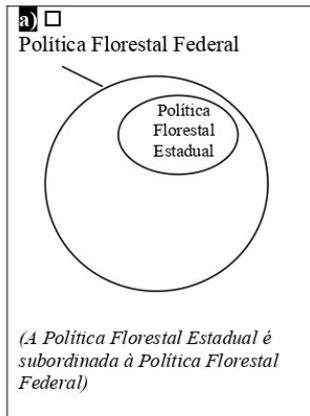
**ONGs** – Organizações Não Governamentais

**SFB** – Serviço Florestal Brasileiro

**UCs** – Unidades de Conservação

## SEÇÃO 1 – OPINIÃO SOBRE POLÍTICA FLORESTAL

**1** No presente momento, como a Política Florestal nos Estados da Amazônia se enquadra na Política Florestal Federal? Por favor, marque o quadrado  abaixo mais apropriado.

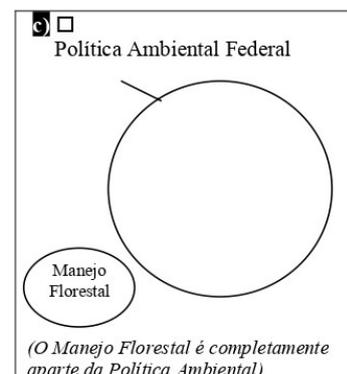
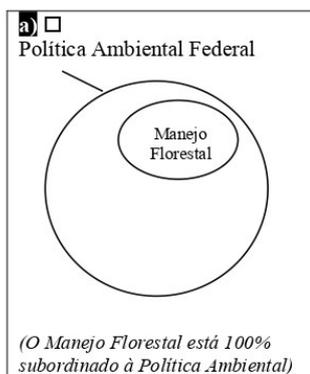


**d)**  Nenhuma das opções acima. Por favor, descreva como a Política Florestal nos Estados da Amazônia é considerada. (Use o verso da folha se necessário) \_\_\_\_\_

**2** Com base na figura anterior, como você considera que a Política Florestal nos Estados da Amazônia deveria se enquadrar na Política Florestal Federal? Por favor, marque o quadrado  abaixo que você considera mais apropriado.

a)  b)  c)  d)  \_\_\_\_\_

**3** No presente momento, como o SFB trata o Manejo Florestal ante à Política Ambiental Federal? Por favor, marque o quadrado  abaixo mais apropriado.

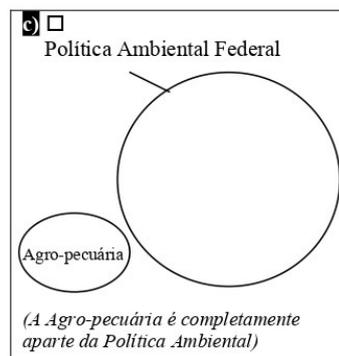
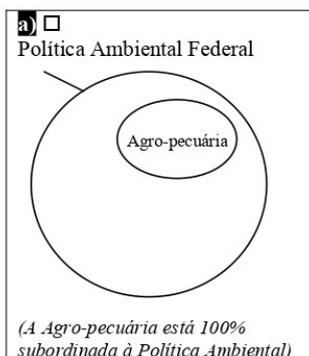


**d)**  Nenhuma das opções acima. Por favor, descreva como o Manejo Florestal é tratado. (Use o verso da folha se necessário) \_\_\_\_\_

**4** Com base na figura anterior, como você acha que o SFB deveria tratar o Manejo Florestal ante à Política Ambiental Federal? Por favor, marque o quadrado  abaixo que você considera mais apropriado.

a)  b)  c)  d)  \_\_\_\_\_

**5** No presente momento, como a Política Agro-pecuária Federal é tratada na Política Ambiental Federal? Por favor, marque o quadrado  abaixo mais apropriado.



**d)**  Nenhuma das opções acima. Por favor, descreva a política Agro-pecuária é considerada. (Use o verso da folha se necessário) \_\_\_\_\_

**6** Com base na figura anterior, como você considera que a Política Agro-pecuária Federal deveria ser tratada na Política Ambiental Federal? Por favor, marque o quadrado  abaixo que você considera mais apropriado.

a)  b)  c)  d)  \_\_\_\_\_

## SEÇÃO 2 – A PROVISÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E FATORES DE INFLUÊNCIA

**7** Com relação às terras privadas, na sua opinião, em quanto os fatores abaixo limitam a adoção do “manejo florestal” como uma atividade econômica nos Estados da Amazônia? Por favor, marque apenas um quadrado  para cada linha.

Fatores que afetam o manejo florestal em terras privadas	Não sei <input checked="" type="checkbox"/>	Limitam de maneira:				
		Nenhuma	Baixa	Média	Alta	Muito Alta
a) Problemas de regularização fundiária	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Instabilidade de regras (Leis, Regulamentações)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Competição com outras atividades rurais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Disponibilidade de madeira oriunda de desmatamento	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Requerimentos (check-list) do Plano de Manejo Florestal (PMFS)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Requerimentos (check-list) do Plano Operacional Anual (POA)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Dificuldade de desenvolver o “uso-múltiplo” florestal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) Burocracia para aprovar o Plano de Manejo Florestal (PMFS)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) Burocracia para aprovar o Plano Operacional Anual (POA)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) Disponibilidade de assistência técnica privada	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k) Disponibilidade de assistência técnica pública	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
l) Acesso ao crédito de financiamento à atividade florestal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
m) Disponibilidade de equipes qualificadas para colheita florestal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
n) Disponibilidade de veículos para transporte (caminhões, balsas)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
o) Disponibilidade de firmas de processamento de madeira	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
p) Dificuldade de venda da madeira	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
q) Falta de organização dos grupos interessados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
r) Falta de informações sobre “manejo florestal”	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
s) Falta de capacidade administrativa dos proprietários de terras	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
t) Outro, cite:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**8** Com relação às terras públicas, na sua opinião, quanto os fatores abaixo limitam a adoção do “manejo florestal” em terras públicas nos Estados da Amazônia? Por favor, marque apenas um quadrado  para cada linha.

Fatores que afetam o manejo florestal em terras públicas	Não sei ▼	Limitam de maneira:				
		Nenhuma	Baixa	Média	Alta	Muito Alta
a) Problemas de regularização fundiária	<input type="checkbox"/>					
b) A disponibilidade de florestas para manejo florestal	<input type="checkbox"/>					
c) A prioridade do Ministro de Meio Ambiente	<input type="checkbox"/>					
d) As resoluções do CONAMA	<input type="checkbox"/>					
e) As leis e regulamentos para gestão de UCs / florestas públicas	<input type="checkbox"/>					
f) O número de funcionários no SFB	<input type="checkbox"/>					
g) A quantidade de recursos financeiros disponíveis	<input type="checkbox"/>					
h) A organização do SFB	<input type="checkbox"/>					
i) O IBAMA	<input type="checkbox"/>					
j) Interação do SFB com as agências públicas dos Estados	<input type="checkbox"/>					
k) A capacidade das firmas privadas em executar manejo florestal	<input type="checkbox"/>					
l) A capacidade de produtores comunitários e rurais em executar manejo florestal	<input type="checkbox"/>					
m) A participação pública (nos meios de tomada de decisão)	<input type="checkbox"/>					
n) Outro, cite:	<input type="checkbox"/>					

**9** Classifique o nível de prioridade do SFB em prover os seguintes serviços:

Serviços públicos	Não sei ▼	A prioridade é:				
		Nenhuma	Baixa	Média	Alta	Muito Alta
a) Policiar e fiscalizar	<input type="checkbox"/>					
b) Desenvolver normas e regulamentações	<input type="checkbox"/>					
c) Proteger Áreas de Conservação	<input type="checkbox"/>					
d) Proteger o meio ambiente (ex: água, solo, ar)	<input type="checkbox"/>					
e) Promover manejo em florestas públicas	<input type="checkbox"/>					
f) Promover manejo em florestas privadas	<input type="checkbox"/>					
g) Promover manejo em florestas comunitárias	<input type="checkbox"/>					
h) Promover firmas processadoras de madeira	<input type="checkbox"/>					
i) Promover acesso a fundos públicos	<input type="checkbox"/>					
j) Promover acesso a crédito privado	<input type="checkbox"/>					
k) Promover a participação pública (em seus meios de tomada de decisão)	<input type="checkbox"/>					
l) Promover extensão e educação florestal	<input type="checkbox"/>					
m) Outro, cite:	<input type="checkbox"/>					

**10** Avalie o nível de importância dos seguintes fatores para que o SFB preste serviços públicos de maneira eficaz.

Fatores de influência na provisão de serviços	O nível de importância é :			
	Nada importante	Pouco importante	Relativamente importante	Muito importante
a) Nível de burocracia dos processos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Recursos (pessoal, financeiro, infra-estrutura)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Liderança do Presidente da República	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Liderança do Ministro de Meio Ambiente (MMA)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Liderança dos chefes do Ministério de Meio Ambiente (MMA)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Liderança do Diretor-Presidente do SFB	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Liderança dos chefes do SFB	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) Pressão e expectativas dos demais profissionais do SFB	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) Suporte dos atores do setor florestal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) Suporte do Congresso Nacional	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
l) Supervisão e manifestação do CONAMA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
m) Interação do SFB com as agências públicas dos Estados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
n) Interação do SFB com atores do setor florestal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
o) Sua própria convicção profissional	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
p) Instrumentos para avaliação da qualidade dos serviços prestados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
q) Desconcentração dos escritórios das agências nas capitais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
r) Outro, cite:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**11** Como você percebe o impacto das seguintes leis e regulamentações na prestação de serviços pelo SFB?

Leis e regulamentações	Não sei ✓	O impacto é:				
		Muito Negativo	Negativo	Neutro	Positivo	Muito Positivo
a) Constituição Federal de 1988 (disposição sobre florestas)	<input type="checkbox"/>					
b) Código Florestal (Lei 4.771/1965)	<input type="checkbox"/>					
c) Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (Lei 9.985/2000)	<input type="checkbox"/>					
d) Gestão de Florestas Públicas (Lei 11.284/2006)	<input type="checkbox"/>					
e) Instruções Normativas (INs) e normas regulatórias do Manejo Florestal	<input type="checkbox"/>					
f) Resoluções do CONAMA	<input type="checkbox"/>					
g) Lei(s) Florestais Estaduais	<input type="checkbox"/>					
h) Outro, cite:	<input type="checkbox"/>					

**12** Indique o quanto você concorda com as seguintes afirmações:

Afirmações	Discordo Totalmente	Discordo	Não concordo Nem discordo	Concordo	Concordo Totalmente
<i>Comparando os Governos Estaduais da Amazônia com o Governo Federal ...</i>					
a) ... os Estados deveriam ter autonomia para regulamentar o uso de florestas em lugar das regulamentações Federais.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) ... os Estados têm melhor entendimento sobre os problemas e as necessidades do estado que o Governo Federal.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) ... os Estados têm melhor entendimento sobre os problemas e necessidades dos atores florestais que o Governo Federal.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) ... os Estados estão melhor preparados para executar a legislação florestal que o Governo Federal.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Comparando o SFB com o MMA ...</i>					
e) ... o SFB tem autonomia nas decisões.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) ... os programas do SFB são mantidos com a mudança de Ministro.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) ... os interesses do SFB têm conflito com os do MMA.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) ... os programas da SFB seriam melhor executados se estivessemos sob a hierarquia de uma autoridade que tem outra missão e interesses.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**SEÇÃO 3 – DECENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO FLORESTAL**

**13** Indique o quanto você concorda com a seguinte afirmação sobre a descentralização da gestão florestal do Governo Federal para o Governo Estadual.

Afirmação	Discordo Totalmente	Discordo	Não concordo Nem discordo	Concordo	Concordo Totalmente
A gestão florestal deve ser descentralizada do Governo Federal para o Governo Estadual.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**14** Por favor, explique as principais razões para sua resposta na questão anterior. (Use o verso da folha se necessário)

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

- 15** Nos Estados da Amazônia, a descentralização da gestão florestal começou a ser implementada em 2003. Compare a situação dos seguintes serviços nos Estados da Amazônia antes e depois da descentralização.

Serviços	Não sei ✓	A situação dos serviços:			
		Piorou bastante	Piorou	Continua na mesma	Melhorou bastante
a) Aprovação de Planos de Manejo Florestal (PMFSs)	<input type="checkbox"/>				
b) Aprovação de Planos Operacionais Anuais (POAs)	<input type="checkbox"/>				
c) Aprovação de Documento de Origem Florestal (DOF) ou Guia Florestal (GF) para transporte nos Estados	<input type="checkbox"/>				
d) Aprovação de Autorização de Desmate	<input type="checkbox"/>				
e) Aprovação de licenças para madeireiras (Licença de Instalação - LI e Licença de Operação - LO)	<input type="checkbox"/>				
f) Uso da taxa de reposição florestal	<input type="checkbox"/>				
g) Proteção de florestas da exploração ilegal	<input type="checkbox"/>				
h) Fiscalização e monitoramento	<input type="checkbox"/>				
i) Outro, cite:	<input type="checkbox"/>				

- 16** Na sua opinião, quais ações são necessárias pelo Governo Federal para que os Estados na Amazônia executem o mandato da gestão florestal?

Ações do Governo Federal	Para os Estados executarem a gestão florestal			
	Sem necessidade	Mínima necessidade	Moderada necessidade	Extensiva necessidade
a) Providenciar suporte financeiro para os Estados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Empréstimo pessoal técnico para os Estados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Providenciar suporte técnico contínuo para os Estados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Treinar e capacitar o pessoal dos Estados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Providenciar equipamento e material para os Estados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Participar em comitês e em forças tarefas nos Estados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Desenvolver planejamento conjunto entre o Governo Federal e os Governos Estaduais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) Melhorar a confiança mútua entre o Governo Federal e os Governos Estaduais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) Participar nos processos de planejamento dos Estados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) Promover planejamento estratégico nos Estados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k) Promover métodos inovadores de manejo florestal nos Estados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
l) Desenvolver parcerias para resolver conflitos e problemas entre os atores nos Estados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
m) Permitir os Estados participar na gestão das florestas públicas Federais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
n) Estabelecer escritórios conjuntos (Federal-Estadual)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
o) Sintetizar e distribuir informações	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
p) Revisar a <u>Constituição Federal de 1988</u> para transferir mais poder para os Estados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
q) Revisar as <u>Leis Florestais Nacionais</u> para transferir mais poder para os Estados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
r) Revisar as <u>Instruções Normativas</u> para transferir mais poder para os Estados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
s) Promover estabilidade de regras (Leis, regulamentações)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
t) Revisar os procedimentos administrativos para reduzir a burocracia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
u) Outro, cite:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- 17** Classifique como estão os diferentes Estados na Região Amazônica quanto da condução da gestão florestal?

Estado	Não sei ✓	A condução da gestão florestal está:			
		Ruim	Não tão bem	Bem	Muito Bem
a) Acre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Amapá	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Amazonas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Mato Grosso	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Maranhão	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Pará	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Rondônia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) Roraima	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) Tocantins	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**18** Na sua opinião, classifique o nível de adequação dos seguintes processos para que os Estados na Amazônia continuem com a implementação da gestão florestal.

Processos	Não sei ▼	Nível de adequação:			
		Muito Inadequado	Inadequado	Adequado	Muito Adequado
a) Transferência de orçamento da Federação para os Estados	<input type="checkbox"/>				
b) Alocação de orçamento pelos próprios Estados	<input type="checkbox"/>				
c) Treinamento de pessoal dos Estados pela Federação	<input type="checkbox"/>				
d) Treinamento de pessoal pelos próprios Estados	<input type="checkbox"/>				
e) Empréstimo de pessoal técnico da Federação para os Estados	<input type="checkbox"/>				
f) Contratação e alocação de pessoal pelos próprios Estados	<input type="checkbox"/>				
g) Suporte técnico contínuo do Governo Federal aos Estados	<input type="checkbox"/>				
h) Transferência de tecnologia da Federação para os Estados	<input type="checkbox"/>				
i) Compra e desenvolvimento de tecnologia pelos próprios Estados	<input type="checkbox"/>				
j) Síntese e distribuição de informação pelo Governo Federal	<input type="checkbox"/>				
k) Levantamento de informações pelos próprios Estados	<input type="checkbox"/>				
l) Desenvolvimento de planejamento estratégico pelos Estados	<input type="checkbox"/>				
m) Desenvolvimento de planejamento conjunto entre os Estados e a Federação	<input type="checkbox"/>				
n) Esclarecer os papéis entre o Governo Estadual e o Federal	<input type="checkbox"/>				
o) Melhorar a confiança mútua entre o Governo Estadual e o Federal	<input type="checkbox"/>				
p) Desenvolver parcerias para executar projetos	<input type="checkbox"/>				
q) Desenvolver parcerias para resolver conflitos e problemas	<input type="checkbox"/>				
r) Participação efetiva dos Estados na definição de normas e regulamentos	<input type="checkbox"/>				
s) Outro, cite:	<input type="checkbox"/>				

**19** Indique o quanto você concorda com as seguintes afirmações sobre a descentralização da gestão florestal pelo Governo Federal.

Afirmarções	Discordo Totalmente	Discordo	Não concordo Nem discordo	Concordo	Concordo Totalmente
a) Os diversos Estados na Amazônia devem participar da mesma <i>agenda comum</i> de trabalho.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) <i>Agendas específicas</i> de trabalho devem ser desenvolvidas para cada Estado na Amazônia.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Ter uma <i>agenda comum</i> de trabalho ajuda os Estados menos preparados a implementar a autoridade florestal.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Ter <i>agendas específicas</i> de trabalho ajuda os Estados menos preparados a implementar a autoridade florestal.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) A <i>supervisão e monitoramento</i> do Governo Federal ajudam os Estados a <i>implementar</i> a autoridade florestal.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) A <i>supervisão e monitoramento</i> do Governo Federal ajudam os Estados a <i>continuar com a implementação</i> da autoridade florestal.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**20** Na sua opinião, quanto os seguintes atores têm se beneficiado com a descentralização da gestão florestal?

Atores	Não Sei ▼	O nível de benefício é:				
		Nenhum	Pouco	Médio	Alto	Muito Alto
a) Agências Federais	<input type="checkbox"/>					
b) Agências Estaduais	<input type="checkbox"/>					
c) Agências Municipais	<input type="checkbox"/>					
d) Comunidades florestais	<input type="checkbox"/>					
e) Proprietários de terras e florestas	<input type="checkbox"/>					
f) Atores da indústria madeireira	<input type="checkbox"/>					
g) Agricultores e pecuaristas	<input type="checkbox"/>					
h) ONGs	<input type="checkbox"/>					
i) Organizações científicas e de ensino	<input type="checkbox"/>					
j) Cidadãos urbanos	<input type="checkbox"/>					
j) Outro, cite:	<input type="checkbox"/>					

- 21** Por favor, mencione algumas sugestões para o Governo Federal a fim de colaborar com a descentralização da gestão florestal nos Estados da Amazônia. (Use o verso da folha se necessário)

#### SEÇÃO 4 – MANEJO DE FLORESTAS PÚBLICAS

- 22** A Lei sobre Gestão de Florestas Públicas (Lei Federal 11.284/2006) determina que para a venda de madeira oriunda de Florestas Públicas (Nacionais e Estaduais) é necessário que as agências públicas levem em consideração os três critérios (ambiental, social e econômico). Na sua perspectiva, qual a ordem de importância desses critérios? Por favor, ordene estritamente com os números 1, 2 ou 3 (sendo 1 o mais importante, e 3 o menos importante). Use cada número somente uma vez.

Critério	Importância
a) Ambiental .....	Número: _____
b) Social .....	Número: _____
c) Econômico .....	Número: _____

- 23** Na sua opinião, quão adequado são as seguintes opções para o Manejo Florestal em Florestas Públicas Nacionais e Estaduais.

Opções de manejo florestal	Muito Inadequado	Inadequado	Neutro	Adequado	Muito Adequado
<i>A colheita florestal em florestas públicas deve ser feita ...</i>					
a) ... pela própria agência pública com seus próprios recursos (gestão direta).	<input type="checkbox"/>				
b) ... por serviços terceirizados, contratados pela agência (gestão direta).	<input type="checkbox"/>				
c) ... por concessões de curto-prazo (menos de 10 anos).	<input type="checkbox"/>				
d) ... por concessões de longo-prazo (mais de 10 anos).	<input type="checkbox"/>				
<i>As toras extraídas das florestas públicas devem ser ...</i>					
e) ... de uso exclusivo dos concessionários.	<input type="checkbox"/>				
f) ... leiloadas no mercado, <u>exclusivamente</u> para as firmas <u>dentro do estado</u> de origem da madeira.	<input type="checkbox"/>				
g) ... leiloadas no mercado, <u>aberto</u> para todas as firmas <u>dentro do território nacional</u> .	<input type="checkbox"/>				
<i>O plano de manejo de uso-múltiplo deve ser ...</i>					
h) ... "responsabilidade" de um único concessionário.	<input type="checkbox"/>				
i) ... "responsabilidade" de múltiplos concessionários, cada um sendo responsável por seu produto e/ou serviço.	<input type="checkbox"/>				
j) ... "responsabilidade" da agência pública (inclusive) se essa decidir pelo manejo direto de um produto e/ou serviço.	<input type="checkbox"/>				
<i>Madeiras de espécies pouco conhecidas ou de baixo valor comercial ...</i>					
k) ... devem ser <u>incluídas</u> nos procedimentos de licitação.	<input type="checkbox"/>				
l) ... devem ser <u>incluídas</u> nos procedimentos de licitação, <u>com preço subsidiado</u> a fim de introduzi-las no mercado.	<input type="checkbox"/>				

- 24** Na sua opinião, quais são os principais problemas a respeito do manejo de florestas públicas pelos Governos Estaduais da Amazônia. (Use o verso da folha se necessário)

**25** Na sua opinião, quais são os principais problemas a respeito do manejo de florestas públicas pelo Serviço Florestal Brasileiro - SFB. (Use o verso da folha se necessário)

## SEÇÃO 5 – PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

**26** Na sua opinião, qual é o nível de participação dos seguintes atores na formulação de programas (diretrizes, regulamentos, normas e instrumentos) do SFB?

Atores	Não Sei ∇	O nível de participação é:				
		Nenhum	Pouco	Médio	Alto	Muito Alto
a) Agências Federais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Agências Estaduais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Agências Municipais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Comunidades florestais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Proprietários de terras e florestas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Atores da indústria madeireira	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Agricultores e pecuaristas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) ONGs	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) Organizações científicas e de ensino	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) Cidadãos urbanos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) Outro, cite:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**27** Na sua opinião, quanto da opinião dos seguintes atores é levado em consideração na formulação de programas do SFB?

Atores	Não Sei ∇	O nível de opinião levada em consideração é:				
		Nenhum	Pouco	Médio	Alto	Muito Alto
a) Agências Federais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Agências Estaduais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Agências Municipais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Comunidades florestais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Proprietários de terras e florestas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Atores da indústria madeireira	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Agricultores e pecuaristas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) ONGs	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) Organizações científicas e de ensino	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) Cidadãos urbanos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) Outro, cite:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**28** Na sua opinião, qual é o atual nível de conflito entre os seguintes atores e o SFB?

Atores	Não Sei ∇	O nível de conflito com a agência é:				
		Nenhum	Pouco	Médio	Alto	Muito Alto
a) Agências Federais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Agências Estaduais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Agências Municipais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Comunidades florestais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Proprietários de terras e florestas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Atores da indústria madeireira	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Agricultores e pecuaristas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) ONGs	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) Organizações científicas e de ensino	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) Cidadãos urbanos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) Outro, cite:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**29** Indique o quanto you concorda com as seguintes afirmações:

Afirmações	Discordo Totalmente	Discordo	Não concordo Nem discordo	Concordo	Concordo Totalmente
<i>Atores que participam nos processos de decisão do SFB ...</i>					
a) ... têm capacidade de entender e usar informação técnica.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) ... estão em posse do conhecimento necessário para tomar decisões satisfatórias.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) ... estão preocupados principalmente com seus interesses próprios.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) ... têm foco no curto-prazo.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) ... estão bem representados.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Atores falham em participar nos processos de decisão porque ...</i>					
f) ... o governo não tem expertise suficiente em processos de interação pública.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) ... eles não sabem que existe a oportunidade para participação pública.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) ... eles não se importam com as decisões tomadas.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) ... eles acreditam que a participação não é importante.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) ... eles acreditam que as decisões já foram tomadas pela agência pública.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k) ... eles estão satisfeitos com as decisões tomadas pela agência pública.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
l) ... eles não confiam nas agências públicas.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
m) ... eles não confiam ou existe conflito entre atores.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
n) ... eles se acham ocupados demais para participar.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
o) ... eles não são bem organizados.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
p) ... eles não têm recursos e/ou pessoal para participar.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
q) ... eles não têm informação suficiente sobre manejo florestal.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
r) ... eles têm baixo nível de educação.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
t) ... eles não entendem o processo de tomada de decisão.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
u) ... eles acreditam que o processo de tomada de decisão não é inclusivo.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
v) ... eles acreditam que o processo de tomada de decisão é injusto.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
x) ... eles acreditam que a participação resultará em perdas (ex. financeiras, de poder, etc).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**30** Você tem alguma(s) sugestão(ões) para fazer o processo de participação pública no IBAMA mais justo? (Use o verso da folha se necessário)

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## SEÇÃO 5 - SOCIO-DEMOGRAFIA

**31** Qual é a sua escolaridade?

- a)  Até o segundo-grau escolar
- b)  Técnico
- c)  Universitário
- d)  Especialização
- e)  Pós-graduação

**32** Qual a sua profissão / formação?

(ex. Técnico Florestal, Engenheiro Florestal, Biólogo, Economista, Advogado, etc)

**33** Há quantos anos você trabalha para a atual agência pública? \_\_\_\_\_ anos.

**34** Você trabalhou em outra agência pública ambiental antes de trabalhar para a atual agência?

- a)  Não
- b)  Sim, por \_\_\_\_\_ anos.

**35** Qual o cargo que você atualmente ocupa em sua agência?

- a)  Chefe / Diretor
- b)  Gerente / Coordenador
- c)  Equipe / Operacional
- d)  Consultor
- e)  Outro, descreva: \_\_\_\_\_

**36** Qual tipo de trabalho você desenvolve em sua agência? (Classifique os dois principais tipos de trabalho os quais você mais dedica o seu tempo, use os números 1 e 2. Caso você desenvolva somente um tipo de trabalho, use somente o número 1)

- a) ( ) Operação de campo
- b) ( ) Planejamento
- c) ( ) Administrativo
- d) ( ) Fiscalização / Monitoramento
- e) ( ) Extensão / Educação
- f) ( ) Pesquisa
- g) ( ) Outro, descreva: \_\_\_\_\_

**37** Como você é contratado por sua agência? Eu sou ...

- a)  Funcionário de carreira
- b)  Cargo de confiança
- c)  Prestador de serviços (por contrato)
- d)  Outro, descreva: \_\_\_\_\_

**38** Qual a sua idade?

- a)  Abaixo de 25 anos
- b)  Entre 25-30 anos
- c)  Entre 30-40 anos
- d)  Entre 40-50 anos
- e)  Entre 50-60 anos
- f)  Acima de 60 anos

MUITO OBRIGADO POR PARTICIPAR NESTA PESQUISA!

**Anexo 7.** Carta de acompanhamento de respostas - Questionário principal.



**Universidade de Brasília**

Prezado(a) funcionário(a) do ICMBio,

Faz algum tempo lhe enviei meu questionário de pesquisa de doutorado, pesquisa na qual estudo a opinião dos funcionários de instituições públicas federais (IBAMA, SFB e ICMBio) e estaduais (AC, AM, MT, PA e RO) sobre a política florestal e a provisão de serviços públicos na Amazônia. Os resultados poderão subsidiar discussões em prol da reformulação de políticas florestais para que essas instituições possam melhorar a prestação serviços públicos.

Sua resposta é importante, pois permitirá gerar resultados mais precisos sobre a opinião de sua instituição, seu Estado e da população total de funcionários públicos que lhe dão com a Gestão Florestal na Amazônia.

Muitos funcionários já retornaram o questionário. Se você já completou e retornou o questionário, aceite meus agradecimentos pela participação. Caso ainda não tenha feito, ficarei extremamente agradecido se completar e retornar o questionário.

As suas respostas serão *confidenciais*. Não é necessário escrever seu nome ou assinar o questionário. Isso significa que seu nome não será associado de maneira nenhuma aos resultados da pesquisa. Somente o pesquisador poderá identificar quem respondeu o questionário pelo número-código escrito no verso do questionário. O número-código tem por objetivo acompanhar o retorno dos questionários, e lembrar a quem não respondeu da importância da participação na pesquisa.

Caso você não tenha recebido o questionário, por favor entre em contato comigo pelo email ou telefone abaixo para que eu possa lhe enviar novo questionário.

Caso você já tenha respondido o questionário, por favor também entre em contato comigo pelo email ou telefone abaixo para que eu possa retirar seu nome da lista. Embora exista um esforço em acompanhar quem já enviou o questionário, infelizmente existe a possibilidade do extravio pelo correio ou demora na entrega.

Email: [brasilfloresta@gmail.com](mailto:brasilfloresta@gmail.com)  
Telefones: (61) 8524-8091, (61) 3542-8091.

Se você tiver qualquer dúvida, por favor, não hesite em me contactar.

Muito obrigado por sua atenção,

Alexandre Brasil

---

Departamento de Engenharia Florestal  
Universidade de Brasília (UnB)  
Caixa Postal 04357  
70919-970 Brasília – DF, Brasil  
Telefone: (61) 3307-2700, e-mail: [efl@unb.br](mailto:efl@unb.br)

Anexo 8. Questionário de não-resposta - versão física.



**Universidade de Brasília**

**ACOMPANHAMENTO DE NÃO-RECEBIMENTO DE QUESTIONÁRIO**

Brasília, 31 de Março de 2010.

Prezado(a) Senhor(a),

Em 2009 e 2010 contatamos você por diversas vezes a fim de solicitar sua participação em uma pesquisa de opinião realizada junto aos funcionários de instituições públicas federais (IBAMA, SFB e ICMBio) e estaduais (AC, AM, MT, PA e RO) sobre política florestal e a provisão de serviços públicos na Amazônia. Essa pesquisa faz parte do programa de doutorado de Alexandre A. Brasil no Departamento de Florestas da Michigan State University (MSU) em colaboração com a Universidade de Brasília (UnB) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

**Infelizmente, não recebemos seu questionário respondido com sua valiosa opinião sobre o assunto.** Vários motivos podem ter causado o não recebimento do questionário (exemplo: extravio pelos correios) ou simplesmente você pode ter optado por não participar na pesquisa. Contudo, para completar a pesquisa é preciso entender os motivos para o não recebimento ou preenchimento do questionário enviado.

Assim, você é gentilmente solicitado(a) a preencher o breve questionário em anexo e retorná-lo no envelope selado. Isso tomará no máximo 3 minutos do seu tempo. Entendemos que sua participação é voluntária, no entanto ela muito nos ajudará na conclusão dessa pesquisa. Ficaremos extremamente agradecidos se você participar desta etapa final.

*Sua participação é importante mesmo que você tenha respondido e enviado o primeiro questionário, pois, como mencionado anteriormente, não recebemos o seu questionário.*

Informamos que, assim como no primeiro questionário, suas respostas serão *confidenciais*. Portanto, não é necessário escrever seu nome ou assinar o questionário. Isso significa que seu nome não será -de maneira nenhuma- divulgado ou associado aos resultados da pesquisa. Somente o pesquisador poderá identificar quem respondeu o questionário pelo número-código escrito na primeira página do questionário.

Se você optar por não participar na pesquisa, por favor retorne o questionário em branco.

Caso haja qualquer dúvida ou seja necessário informações adicionais, nos colocamos ao seu inteiro dispor pelo email: [brasilal@msu.edu](mailto:brasilal@msu.edu) ou telefone: (61) 8524-8091 ou (61) 3542-8091

Antecipadamente agradecemos sua colaboração.

Alexandre Brasil

---

Departamento de Engenharia Florestal  
Universidade de Brasília (UnB)  
Caixa Postal 04357  
70919-970 Brasília – DF, Brasil  
Telefone: (61) 3307-2700, e-mail: [efl@unb.br](mailto:efl@unb.br)



ACOMPANHAMENTO DE NÃO-RECEBIMENTO DE QUESTIONÁRIO

**1** Você recebeu o questionário de pesquisa?

- a)  Sim (continue na questão 2, abaixo)
- b)  Não (pule para a questão 6)

**2** Você respondeu o questionário?

- a)  Sim (continue na questão 3, abaixo)
- b)  Não (pule para a questão 4)

**3** Você enviou o questionário por correio ou entregou ao pesquisador?

- a)  Sim (pule para a questão 6)
- b)  Não (continue na questão 4, abaixo)

**4** Marque as principais razões pelas quais você não respondeu ou não retornou o questionário? Por favor, marque mais de uma opção se pertinente.

- a)  Não tive interesse em participar
- b)  Tive a intenção de participar, mas não o fiz
- c)  O questionário era muito longo
- d)  Perdi o questionário
- e)  Estive muito ocupado para responder
- f)  A pesquisa não compreende minha área de trabalho
- g)  Não disponho de informação ou conhecimento suficiente para responder as questões
- h)  Receio que minhas respostas sejam divulgadas
- i)  Outra, descreva: \_\_\_\_\_

**5** Qual o seu grau de motivação com sua instituição em que você trabalha?

- a)  Desmotivado
- b)  Nem desmotivado nem motivado
- c)  Motivado

**6** Qual é a sua escolaridade?

- a)  Até o segundo-grau escolar
- b)  Técnico
- c)  Universitário
- d)  Especialização
- e)  Pós-graduação

**7** Qual a sua profissão / formação?

(ex. Engenheiro Florestal, Biólogo, Economista, etc)

**8** Há quantos anos você trabalha para a atual instituição pública? \_\_\_\_\_ anos.

**9** Você trabalhou em outra instituição pública ambiental antes de trabalhar para a atual instituição?

- a)  Não
- b)  Sim, por \_\_\_\_\_ anos.

**10** Qual cargo você atualmente ocupa em sua instituição?

- a)  Chefe / Diretor
- b)  Gerente / Coordenador
- c)  Equipe / Operacional
- d)  Consultor
- e)  Outro, descreva: \_\_\_\_\_

**11** Qual tipo de trabalho você desenvolve em sua instituição? Classifique os dois principais tipos de trabalho os quais você mais se dedica, use o número 1 para o primeiro e 2 para o segundo. Caso você desenvolva somente um tipo de trabalho, use somente o número 1.

- a) ( ) Operação de campo
- b) ( ) Planejamento
- c) ( ) Administrativo
- d) ( ) Fiscalização / Monitoramento
- e) ( ) Extensão / Educação
- f) ( ) Pesquisa
- g) ( ) Outro, descreva: \_\_\_\_\_

**12** Como você é contratado por sua instituição? (marque todas que se aplicam)

- a)  Funcionário de carreira
- b)  Cargo de confiança
- c)  Prestador de serviços (por contrato)
- d)  Outro, descreva: \_\_\_\_\_

**13** Qual a sua idade?

- a)  Abaixo de 25 anos
- b)  Entre 25-30 anos
- c)  Entre 30-40 anos
- d)  Entre 40-50 anos
- e)  Entre 50-60 anos
- f)  Acima de 60 anos

Respondente # \_\_\_ - \_\_\_

- 14** Classifique o nível de prioridade da sua instituição em prover os seguintes serviços públicos. Por favor, marque apenas um quadrado  para cada linha.

Serviços públicos	Não sei ▼	A prioridade é:				
		Nenhuma	Baixa	Média	Alta	Muito Alta
a) Policiamento e fiscalização ambiental	<input type="checkbox"/>					
b) Desenvolver normas e regulamentações	<input type="checkbox"/>					
c) Proteger Unidades de Conservação - UCs	<input type="checkbox"/>					
d) Proteger o meio ambiente (ex: água, solo, ar)	<input type="checkbox"/>					
e) Promover manejo em florestas públicas	<input type="checkbox"/>					
f) Promover manejo em florestas privadas	<input type="checkbox"/>					
g) Promover manejo em florestas comunitárias	<input type="checkbox"/>					
h) Promover firmas de desdobramento e processamento de madeira	<input type="checkbox"/>					
i) Promover acesso à fundos públicos	<input type="checkbox"/>					
j) Promover acesso à crédito privado	<input type="checkbox"/>					
k) Promover a participação pública (em seus meios de tomada de decisão)	<input type="checkbox"/>					
l) Promover extensão e educação florestal	<input type="checkbox"/>					
m) Outro, cite:	<input type="checkbox"/>					

- 15** A Lei Federal de Gestão de Florestas Públicas (nº 11.284/2006) determina que a venda de madeira oriunda de Florestas Públicas (Nacionais e Estaduais) por instituições públicas deve levar em consideração 3 critérios (ambiental, social e econômico). Na sua perspectiva, qual a ordem de importância desses critérios? Por favor, ordene estritamente com os números 1, 2 ou 3 (sendo 1 o mais importante, e 3 o menos importante). Use cada número somente uma vez.

Critério	Importância
a) Ambiental .....	Número: _____
b) Social .....	Número: _____
c) Econômico .....	Número: _____

- 16** Indique o quanto you concorda com a seguinte afirmação sobre a descentralização da gestão florestal do Governo Federal para o Governo Estadual.

Afirmação	Discordo Totalmente	Discordo	Não concordo Nem discordo	Concordo	Concordo Totalmente
A gestão florestal deve ser descentralizada do Governo Federal para o Governo Estadual.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- 17** Por favor, comente as principais razões para sua resposta na questão anterior.

---



---



---

MUITO OBRIGADO POR PARTICIPAR!

**Anexo 9.** Questionário de não-resposta – roteiro para aplicação verbal.

## **ROTEIRO DE ACOMPANHAMENTO PELO TELEFONE DE NÃO-RECEBIMENTO DE QUESTIONÁRIO**

Bom dia/tarde, eu gostaria de falar com o/a sr./sra. \_\_\_\_\_,

Aguardar resposta: \_\_\_\_\_

Meu nome é Luísa, eu auxilio o estudante Alexandre Brasil em sua pesquisa de doutorado. (pausa breve) No ano passado e nesse ano, o Alexandre entrou em contato contigo por meio de diversas cartas a fim de solicitar sua participação em uma pesquisa de opinião sobre política e gestão florestal na Amazônia. Infelizmente, não recebemos seu questionário respondido.

Como etapa final da pesquisa, o Alexandre lhe enviou um questionário de uma folha para entender os motivos pelo não-recebimento do questionário. Dentre esses motivos, o envelope pode ter sido extraviado pelos correios ou você pode ter optado por não participar na pesquisa (por estar ocupado, ter achado o questionário longo, dentre outros motivos). Também não recebemos a resposta desse último questionário de uma folha.

Sendo assim, gostaria de saber se o(a) Senhor(a) poderia responder pelo telefone esse questionário de uma folha. Eu lhe faria as perguntas, o/a senhor/a responderia, e eu registraria suas respostas. Isso levará **no máximo 5 minutos**. (pausa breve) As suas respostas serão confidenciais, ou seja, seu nome não será de maneira alguma divulgado ou associado aos resultados da pesquisa.

Então, vamos colaborar na pesquisa e responder o questionário?

**Resposta 1A:** Sim.

- Obrigada. Então vamos lá ... (Iniciar perguntas)

**Resposta 1B:** Não quero responder/participar.

- Sem problemas. O Sr./Sra. poderia ao menos responder 5 perguntas?

**Resposta:** (a1) Sim.

- Obrigada. Então vamos lá ... (prosseguir com as 5 perguntas)

**Resposta:** (a2) Não.

- Sem problemas. Muito obrigada pela sua atenção.

**Resposta 1C:** Do que se trata essa pesquisa? Nunca recebi nenhum questionário?

- Por algum motivo o/a Sr./Sra. deve não ter recebido o questionário e as cartas sobre a pesquisa. Esta pesquisa estuda a opinião de servidores públicos sobre política florestal e a provisão de serviços públicos na Amazônia. Foi aplicado junto aos servidores das instituições que trabalham com gestão florestal nos estados do Acre, Amazonas, Pará, Mato Grosso e Pará, e junto ao IBAMA, Instituto Chico Mendes, e, Serviço Florestal Brasileiro. Seu nome foi indicado pelo chefe de sua instituição como parte do grupo de servidores que tralham com gestão florestal. O/A Sr./Sra. poderia colaborar conosco respondendo o questionário de uma folha, são 5 minutos para responder?

*Nota: pela resposta não recebi o questionário, por inferência preencher “não” nas questões 1 a 3 do questionário de não-resposta.*

**Resposta 2:** Agora estou ocupado.

- Eu poderia retornar a ligação em outro momento para que possa me responder com mais calma?

**Resposta:** (a1) Sim.

- Quando posso ligar para o senhor/a? (Coletar dia e horário)

**Resposta:** (a2) Não.

- Sem problemas. O senhor/a poderia ao menos responder 5 perguntas?

**Resposta:** (b1) Não.

- Sem problemas. Muito obrigada pela sua atenção.

**Resposta:** (b2) Sim.

- Obrigada. Então vamos lá ... (prosseguir com as 5 perguntas)

**Resposta 3:** Eu já respondi e enviei o primeiro (e/ou o segundo) questionário.

- Entendo, infelizmente não recebemos o seu questionário. portanto a(s) carta(s) foram extraviadas. Ficaremos muito gratos se você pudesse responder por telefone esse questionário de uma folha. Assim teremos certeza de que sua resposta foi computada na pesquisa. Pode ser?

**Resposta:** (a1) Sim.

- Obrigada. Então vamos lá ... (iniciar perguntas)

*Nota: para as respostas (a) sim, por inferência, preencher opções no questionário de não-resposta:*

*(1) sim, ele recebeu o questionário,*

*(2) sim, respondeu o questionário*

*(3) sim, enviou o questionário. (infere-se: o questionário foi extraviado)*

**Resposta:** (a2) Não.

- Se o Sr(a) participou antes, mais importante será participar agora. Levará no máximo 5 minutos para escutar suas respostas. Vamos participar?

**Resposta:** (b1) Não.

- Sem problemas. Muito obrigada pela sua atenção.

**Resposta:** (b2) Sim.

- Obrigada. Então vamos lá ... (prosseguir com as 5 perguntas)

**Resposta:** (a3) Eu gostaria de responder o primeiro questionário. Teria como me enviar pelo correio ou email para eu responder?

- Já tivemos um número satisfatório de respostas na primeira etapa da pesquisa e as análises de dados já estão feitas. O que precisamos agora é resposta para esta segunda etapa que compreende questionário de uma página e 5 minutos para resposta. Ficaremos gratos se o/a sr./sra. participasse por telefone. Pode ser?

**Resposta:** (b1) Não.

- Sem problemas. Muito obrigada pela sua atenção.

**Resposta:** (b2) Sim.

- Obrigada. Então vamos lá ... (prosseguir com as 5 perguntas)

**Anexo 10.** Envelopes de retorno da pesquisa - questionários respondidos.



4631

FC00928-38 75240075-3

**CORREIOS**

**SEDEX**

AR MP

PESO (kg) 0,077

**MANDO, CHEGOU.**

SO 95980828 7 BR



Para:

**Alexandre Brasil**  
Aos cuidados de **Humberto Angelo**  
Departamento de Engenharia Florestal  
Universidade de Brasília (UnB)  
Caixa Postal 04357  
70919-970 Brasília – DF



André Brasil  
Rua de Humberto Angelo  
Engenharia Florestal  
Universidade de Brasília (UnB)  
Caixa Postal 04357  
709-970 Brasília - DF





Alexandre Brasil  
 Aos cuidados de Humberto Angelo  
 Depto de Engenharia Florestal  
 Universidade de Brasilia (UnB)  
 Caixa Postal 04357  
 70919-970 Brasília - DF  
 70.904-970

FC0928/38 75240378-8



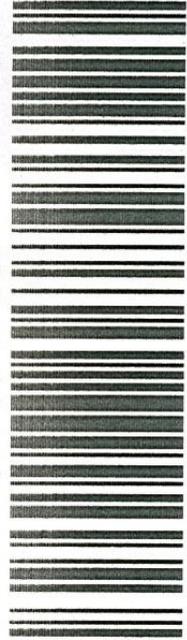
**SEDEX**

AR  MP

PESO (kg) 1,05

**MANDOU, CHEGOU.**

SK 39143363 9 BR







## **Anexo 12.** O processo da implementação da coleta de dados de campo

Nesta seção é descrito como a pesquisa de campo foi conduzida temporalmente, segundo a metodologia proposta. A linguagem utilizada é narrativa, portanto, diferente das demais seções do estudo. A ordem da escrita segue a sequência temporal dos acontecimentos.

### **Pré-teste do questionário**

O pré-teste do questionário foi realizado junto a onze profissionais segundo o protocolo proposto. Cinco das avaliações foram realizadas presencialmente e seis avaliações foram desenvolvidas utilizando a internet e chamadas telefônicas. Os profissionais foram:

- 4 (quatro) servidores, das instituições: SFB, IBAMA, SEF-AC, IMAC.
- 2 (dois) ex-servidores, sendo um do SEF-AC e outro da SEDAM-RO.
- 4 (quatro) profissionais que trabalham com a política florestal no Brasil.

A aplicação do pré-teste foi considerada relevante, pois os participantes puderam expressar opiniões livremente, inclusive salientar a) quais questões poderiam ser algum tema sensível dentro das instituições e b) protocolos que poderiam ajudar com incremento na participação. Em especial, os participantes fizeram considerações para o refinamento das questões as quais foram levadas em consideração. No entanto, a estrutura e o conteúdo do questionário permaneceram inalterados.

## **As missões de campo para coleta de dados nos estados**

### Instituições Federais

O segundo passo da pesquisa de campo foi conduzir a pesquisa junto aos órgãos federais. O contato inicial com os diretores das três instituições federais foi estabelecido no início de fevereiro (2009). O relato é o seguinte:

#### **a) IBAMA - sede em Brasília**

A reunião com o diretor da DBFLO do IBAMA, Sr. Antônio Carlos Hummel, foi facilmente marcada. O diretor apresentou muito interesse na ideia da pesquisa científica e comentou que: “esse tipo de pesquisa é bem-vinda e deve ser fomentada. Faltam pesquisas para subsidiar a tomada de decisão das instituições”. A lista de servidores e uma carta de anuência para realização da pesquisa (Anexo 4) foram fornecidos. O diretor escreveu uma carta para a divisão de recursos humanos da instituição para confirmar se a lista de servidores estava atualizada, já que a taxa de rotatividade de servidores nos órgãos ambientais é relatada como alta (aproximadamente 10% ao ano). Ele sugeriu confirmar a listagem com cada chefe do IBAMA nos estados, durante a visita a estas.

Um contingente de 112 servidores foi identificado para participar, incluindo 26 (23%) servidores em Brasília e 86 (77%) servidores distribuídos nos cinco estados selecionados da Amazônia.

O protocolo proposto foi seguido e os questionários foram entregues pessoalmente aos servidores em Brasília. Aproximadamente, 40% dos servidores foram encontrados durante a primeira visita e outros 20% dos servidores puderam ser contatados durante uma segunda e terceira visitas. Em média, 20% estavam em missão de campo e outros 20% em licença. Para os servidores não encontrados, o questionário foi deixado com um envelope com selos para retorno.

Após três tentativas de coleta de questionários, aproximadamente 90% dos questionários entregues foram preenchidos e coletados. A alta taxa de resposta na sede do IBAMA pode ser associada em especial a três aspectos:

- A primeira é porque é em Brasília que as principais decisões políticas são tomadas sobre a administração ambiental e florestal. Assim, os servidores públicos estão comumente envolvidos nos processos políticos e de debate.
- O segundo, há uma simpatia por pesquisas realizadas pela Universidade de Brasília - UnB. Foi comentado por vários servidores que eles estudaram ou estudam na UnB. Alguns questionários foram devolvidos diretamente à caixa de correio do Departamento de Engenharia Florestal da Universidade. Isso indica que alguns servidores ainda têm algum tipo de relação e proximidade com a universidade.
- O terceiro pode estar relacionado a um efeito de presença. As instituições federais ficam em um complexo de edifícios vizinho à UnB<sup>117</sup>. Como a UnB é conhecida pela excelência em ensino e pesquisa, os servidores podem sentir que a UnB está batendo na porta deles.

#### **b) IBAMA - filiais nos estados**

Nos cinco estados, os coordenadores da DBFLO do IBAMA estavam acessíveis e foram facilmente encontrados. Não foi solicitada nenhum agendamento de reunião, e o contato foi feito diretamente com as assistentes dos coordenadores. Acredita-se que estar com a carta do diretor da DBFLO em mãos facilitou definitivamente o acesso aos coordenadores. O coordenador confirmou o nome dos servidores indicados na lista provida, e permitiu o trânsito dentro do escritório.

O protocolo de entrega do questionário seguiu o mesmo de Brasília. Aqui novamente, (em média) aproximadamente 50% dos servidores puderam ser encontrados durante a primeira visita ao escritório e outros 20% durante as duas visitas seguintes. Para os servidores que não foram encontrados na visita, foi deixado uma cópia do questionário com o envelope selado para devolução.

---

<sup>117</sup> O ICMBio mudou o local de instalação física em meados de 2010.

Os pacotes de questionários e envelopes selados para devolução foi enviado para cada filial do IBAMA no interior do estado, a fim de ser entregue para os servidores identificados para participar na pesquisa.

No total, 65% dos servidores do IBAMA na Amazônia participaram.

A taxa de resposta total para o IBAMA, considerando Brasília, os estados e o interior, foi de 71%.

#### **c) ICMBio - sede em Brasília**

Durante três semanas foram realizadas tentativas de reunião com o diretor da Diretoria de Uso Sustentável do ICMBio, Sr. Paulo Fernando Maier Souza. A agenda ocupada do diretor exigiu que as reuniões fossem remarcadas por diversas vezes. Como alternativa para ser dada sequência na implementação da pesquisa, foi realizada reunião para explicar a pesquisa com os dois coordenadores das áreas onde a pesquisa seria conduzida, a Divisão de Uso Sustentável da Floresta e a divisão de Populações Tradicionais. Uma ata da reunião foi entregue ao diretor, o qual proveu a lista de servidores da instituição e a carta de anuência (Anexo 4). Mais uma vez, foi aconselhado confirmar nos estados se os servidores ainda trabalhavam para a instituição.

O contingente de 112 servidores foi identificado para participar, incluindo 18 (16%) servidores em Brasília e 94 (84%) servidores distribuídos nos estados da Amazônia.

Em Brasília, o mesmo protocolo foi seguido e todos os questionários puderam ser distribuídos pessoalmente. A taxa de resposta da sede foi de aproximadamente 80%.

#### **d) ICMBio - filiais nos estados**

O ICMBio possui escritórios em quatro estados: AC, AM, PA e RO, excluindo no estado de MT. Vários servidores estão localizados no escritório principal da capital. Embora exista um coordenador local na estrutura organizacional do ICMBio, a estrutura não é interpretada como verticalizada (comparada à outras instituições). Isso acontece porque a maioria dos servidores selecionados são chefes de Unidades de Conservação - UCs. Percebe-se que esses chefes de UCs detêm uma maior autonomia em relação ao coordenador local, uma vez foi necessário um maior esforço na comunicação com os chefes de UCs, uma vez muitos desses pediram individual explicações sobre a pesquisa.

O protocolo de entrega do questionário foi equivalente no escritório de Brasília. Aproximadamente, 35% dos servidores foram encontrados na primeira visita e outros 50% após as segunda e terceira visitas. Os servidores que não foram encontrados ficaram com um questionário e devolveram o envelope. Para os servidores que moram no interior do estado, um pacote com o questionário e envelope de retorno foi enviado da capital do estado.

No total, 52% dos servidores do ICMBio na Amazônia participaram da pesquisa.

A taxa de resposta total para o ICMBio, considerando Brasília, os estados e o interior, foi de 56%.

#### **e) Serviço Florestal Brasileiro - sede em Brasília e filiais**

Durante três semanas de janeiro também houve diversas tentativas de reuniões com o Diretor-Geral do SFB, Sr. Tasso de Azevedo, que estava de férias, sendo assim marcada reunião com o Diretor-Geral substituto, Sr. Luís Carlos de Miranda Joels. A lista de servidores e a carta de consentimento (Anexo 4) foram fornecidas nesta ocasião.

O contingente de 31 servidores foi identificado para participação, incluindo 26 (~80%) servidores em Brasília e 5 (~20%) servidores distribuídos nos estados.

O mesmo protocolo para as demais instituições federais em Brasília foi seguido. A taxa de resposta foi de aproximadamente 77%.

Para o SFB fora de Brasília, o único distrito visitado foi no estado de RO. Os servidores não foram encontrados na ocasião da visita, e dois questionários com envelopes selados foram deixados para a devolução.

Para os três servidores residentes em outras regiões do país, o questionário e o envelope selado para devolução foram enviados a partir de Brasília.

A taxa de resposta total do SFB (capital e estados) foi de ~80%.

#### Instituições Estaduais

##### **a) Estado do Acre**

Conforme planejamento, o Acre foi o primeiro estado visitado. O pesquisador fez contato direto com os chefes das instituições SEF-AC e o IMAC, tendo fácil acesso a este por já ter sido servidor público neste estado. Uma lista de servidores e cartas de consentimento foram fornecidas pelos chefes das instituições. O contingente de 45 servidores públicos foi identificado para participar na pesquisa pelas duas instituições<sup>118</sup>.

O pesquisador entregou os questionários aos servidores pessoalmente, e neste momento foi explicado o objetivo da pesquisa e como responder ao questionário.

Aproximadamente 40% dos servidores foram encontrados durante a primeira visita. Durante a visita, foi perguntado se todos os servidores estavam ausentes por motivo de férias, licença médica (etc.) e, para os que estavam de serviço, qual seria o dia e a hora mais adequados para encontrá-los. Outros ~30% dos servidores puderam ser contatados durante uma segunda e terceira visita. Para os servidores não encontrados, em média ~10% estavam em missão de campo e outros ~20% de licença.

---

<sup>118</sup> Dada a similaridade da coleta de dados nas duas instituições, estas serão relatadas em conjunto.

A taxa de servidores com licença pode ser considerada baixa durante o mês de janeiro, porque as férias são geralmente tomadas durante este período, no verão. Para os 30% dos servidores que não foram encontrados, o questionário foi deixado com um envelope com selos para a devolução.

Após três tentativas de coleta do questionário pessoalmente, aproximadamente 70% dos questionários entregues em mãos foram recolhidos. Isto representa aproximadamente uma taxa de resposta de 50% da população total.

Após os *follow-ups* de resposta e envio do questionário pelos correios, aproximadamente 27% dos questionários foram devolvidos pelo correio, totalizando uma taxa de resposta de 77%.

Durante o mês de março, o pesquisador fez uma segunda visita ao estado do Acre para outros assuntos profissionais e para desenvolver a pesquisa junto aos órgãos federais. Novamente foi entrado em contato com os servidores nas instituições, e três servidores (7% da população) responderam ao questionário. Com essas três respostas adicionais, a taxa de resposta totalizou 84% para as duas instituições. Aqui nota-se que o contato presencial do pesquisador aumenta a motivação para que o servidor responda, uma vez que o questionário com envelope selado tenha sido entregue para estes servidores.

O estado do Acre é conhecido no país como um dos líderes em gestão florestal, tendo uma agenda positiva e engajamento em temas relacionados à gestão sustentável dos recursos florestais. Com isso, acredita-se que esta seja uma das razões pela alta participação dos servidores na pesquisa.

#### **b) Estado do Amazonas - AM**

O estado do Amazonas foi o terceiro local de visita para execução da pesquisa. Uma reunião foi marcada com o Diretor-Presidente do IPAAM, o qual proveu a lista de servidores e uma carta de anuência para execução da pesquisa junto à instituição. O presidente recomendou a participação de 19 servidores no IPAAM, mas também recomendou contato com três servidores da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (SDS), da Direção de Florestas e Extrativismo. Esses servidores são responsáveis pela agenda políticas dos programas florestais do Estado do AM. Assim, um total de 22 servidores foram listados para participar na pesquisa.

Os servidores do IPAAM e SDS estão localizados na capital do estado, Manaus. Os servidores estavam acessíveis e foram facilmente contactados. Aproximadamente 80% dos servidores foram encontrados durante a visita ao estado e 80% desses retornaram o questionário preenchido.

A taxa de resposta total do estado do AM foi aumentada para 86% com os 6% de questionários enviados pelos correios.

#### **c) Estado de Rondônia - RO**

Rondônia foi o quarto estado visitado para a pesquisa. Uma reunião foi marcada com o diretor da divisão florestal da SEDAM. Após a reunião, a lista de servidores foi fornecida. O diretor proveu a lista de servidores, e preferiu ao invés de dar uma carta de anuência, organizou uma reunião presencial

com os servidores para que fosse dada explicação sobre a pesquisa. Durante a reunião, o diretor expressou sua anuência para a realização da pesquisa e recomendou a participação de todos os servidores.

A divisão florestal da SEDAM tem um número reduzido de servidores, com 12 servidores sediados na capital do estado, Porto Velho. Destes, 11 servidores compareceram à reunião em que o questionário foi distribuído presencialmente. Um servidor estava de licença médica, o qual não foi encontrado durante a pesquisa principal e na pesquisa de não-resposta. Um total de 10 servidores retornaram o questionário, o que corresponde a uma taxa de resposta de 83%.

A abordagem dada pelo diretor da SEDAM de realizar uma reunião com todos os servidores não foi prevista no protocolo. Essa promoveu bons resultados, uma vez que na reunião além da explicação provida sobre as pesquisas, uma sessão de perguntas e respostas foi aberta a todos os servidores participantes, dando ampla oportunidade de esclarecimento.

#### **d) Estado do Pará - PA**

O Pará foi o quinto estado a ser visitado. Foram entrevistadas duas instituições, o IDEFLOR e a SEMA-PA. Durante essa missão, o pesquisador teve limitações de tempo e só pôde ficar em Belém por três dias.

##### **• IDEFLOR**

Uma reunião foi marcada com o diretor substituto do IDEFLOR, a qual só pôde ser feita no último dia da missão. A carta de anuência e a lista de servidores foram fornecidas na ocasião. Um contingente de 21 servidores foi identificado para participar da pesquisa.

Dada a restrição de tempo, não foi possível distribuir pessoalmente os questionários aos servidores. Foi feito um acordo com o diretor do IDEFLOR para que o questionário de pesquisa com envelope de retorno fosse entregue pessoalmente a cada um dos servidores.

A taxa de resposta do IDEFLOR atingiu 71%, após os três acompanhamentos de resposta e envio dos questionários por correio.

##### **• SEMA-PA**

Em maio de 2009, a divisão florestal da SEMA-PA estava sendo exposta pela mídia devido a problemas no controle da extração e transporte de madeira. Portanto, o tempo não era apropriado para conduzir a pesquisa nesta divisão. Não foi possível estabelecer uma reunião com o Secretário de Estado nem com o Diretor Florestal.

Posteriormente, o Secretário da SEMA-PA deu consentimento para entrar em contato com o Diretor da Divisão de Áreas Protegidas. Uma reunião foi realizada com o diretor substituto e seis servidores foram indicados para responder a pesquisa. Apenas um questionário (17%) foi devolvido pelo correio.

No final do mês de junho, foi recebida a notícia que vários servidores e chefes da SEMA-PA foram demitidos. Com base nesse acontecimento, foi decidido que a pesquisa estaria suspensa por um intervalo de dois meses e posteriormente seria estabelecido um novo contato. Após o novo contato estabelecido, foi obtido o consentimento do diretor da Divisão Florestal, juntamente com a promessa de que uma lista com os nomes dos servidores seria fornecida nos dias seguintes. No entanto, depois de fazer o novo contato, novas mudanças estavam acontecendo na divisão, novamente exigindo mais dois meses de espera para reestabelecer contato.

Em novembro de 2009, um contato final foi tentado. O novo diretor da Divisão Florestal deu o consentimento para desenvolver a pesquisa e forneceu uma lista com 29 servidores. Dada a taxa de resposta satisfatória no IDEFLOR, a mesma abordagem foi utilizada na SEMA-PA com envio do questionário enviada com a solicitação de entrega individual a cada um dos servidores. Portanto, o contato foi estabelecido com um coordenador da divisão florestal designado pelo diretor.

Um total de oito questionários foram devolvidos (27,6%) dos 29 servidores. A resposta total foi de 25% dos 35 servidores das duas divisões entrevistadas.

Três fatores possivelmente influenciaram a taxa de resposta na SEMA-PA:

1. Situação de vulnerabilidade política da instituição, fazendo com que os servidores não se sintam à vontade para responder pesquisas.
2. O método de entrega dos questionários. É possível que uma entrega em pessoal promova maior confiança por parte dos servidores para responder a pesquisa, comparada à do envio pelos correios.
3. O tema do questionário pode ter influenciado a taxa de resposta. Embora a descentralização da gestão florestal seja um tema relacionado às duas instituições, é possível que os servidores públicos percebam que este seja um tema mais relacionado à agenda de desenvolvimento, com as concessões florestais pelo IDEFLOR. Infelizmente, este fator foi considerado como objeto de questionamento direto durante a pesquisa principal e na pesquisa de não-resposta.

#### **e) Estado do Mato Grosso - MT**

O Mato Grosso foi o sexto e último local de pesquisa. A SEMA-MT foi visitada no final de julho de 2009 durante as reuniões finais para a elaboração do Plano Estadual de Prevenção e Controle do Desmatamento (PPCD-MT). Uma reunião foi marcada com dois Secretários da SEMA e dois Superintendentes. Especificamente, durante a reunião com o superintendente da Superintendência de Administração Florestal, o gestor organizou uma reunião com sete coordenadores de área (Figura 8). A pesquisa foi explicada na reunião e cada coordenador forneceu a lista de servidores que trabalhavam para eles.

Um contingente de 53 servidores foi identificado para participar da pesquisa. As atividades da SEMA-MT também estão concentradas na capital do estado, em Cuiabá.

Os servidores estavam acessíveis e foram facilmente contatados. Aproximadamente 70% foram encontrados no escritório. Um total de 23 questionários foram devolvidos o que representa 43% de respostas. Um envelope para retorno foi deixado para os servidores.

Aparentemente, a reunião de elaboração do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento (PPCD-MT) diminuiu o tempo disponível para que mais servidores pudessem responder ao questionário.

Durante o período de acompanhamento da resposta, houve uma greve dos servidores dos correios entre 15 de setembro e 2 de outubro (2009). Isso teve um impacto no retorno da resposta pelo correio, uma vez que houve um atraso na entrega de correspondências antes e depois da greve, com uma lacuna de informação sobre essa situação durante a paralisação. Os servidores da SEMA podem não ter recebido as 2ª e 3ª cartas de acompanhamento<sup>119</sup>.

Durante o acompanhamento da pesquisa principal, seis servidores explicaram por e-mail (depois de receber uma carta de acompanhamento) que enviaram o questionário. Infelizmente, esses questionários não foram recebidos em Brasília. Portanto, os questionários foram extraviados. As respostas à pesquisa de não-resposta confirmam que sete servidores (13% da população) enviaram o questionário, no entanto este foi extraviado potencialmente por causa da greve dos correios.

Considerando os sete questionários extraviados (identificados na pesquisa de não-resposta), o potencial de participação da SEMA-MT seria de 57%.

### **Pesquisa de não-resposta**

A pesquisa de não-resposta foi desenvolvida entre janeiro e março de 2010. Esse intervalo de tempo foi necessário pois a pesquisa principal somente foi concluída na SEMA-MT em janeiro de 2010 e a SEMA-PA em fevereiro de 2010.

Os questionários foram distribuídos pessoalmente aos servidores em Brasília e nos estados este foi enviado pelos correios.

Todos os servidores que retornaram o questionário pelo correio foram excluídos da lista de não-respondentes.

Como uma última tentativa foi realizado contato por telefone em junho-julho de 2010.

---

<sup>119</sup> Acompanhamento de envio de resposta dos questionários:

- 1ª rodada → envio em 19 de agosto / entrega prevista em 26 de agosto.
- 2ª rodada → envio em 02/09 e entrega prevista em 09 de setembro.
- 3ª rodada → envio em 07 de outubro / entrega prevista em 14 de outubro.

### Anexo 13. Respostas abertas – Descentralização da Gestão Florestal

A seguir, são apresentadas as citações dos motivos pelo qual os servidores públicos concordam ou não com a descentralização da gestão florestal, ordenadas pela *sugestão com mais citações* para a com menos. Aqui são citadas as respostas mais elaboradas, escritas nos questionários. A categorização, relato e interpretação deste conteúdo é apresentada na seção 4.6.4 e Tabela 60. Essa categorização foi desenvolvida livremente pelo autor, com a interpretação dos textos escritos.

De maneira geral, as citações apresentam mais de um problema por parágrafo ou frase. Assim, os problemas citados dentro da mesma frase ou parágrafo, foram categorizados com a numeração apresentada a seguir.

#### Categorização e tópicos

1. Formação e qualificação - promover.
2. Policiar e monitorar - promover e melhorar.
3. Orçamento e recursos - provisão e alocação.
4. Agenda - integração, planejamento sistemático e avaliação.
5. Revisar as leis, dar mais autonomia.
6. Suporte - técnico e pessoal.
7. Regras e papéis - esclarecer.
8. Cooperação e parceria - melhorar.
9. Informação - promover e proporcionar o intercâmbio.
10. Estruturar programa - definir padrões e metas.
11. Integração de sistemas - promover.
12. Servidores - número adequado.
13. Administração compartilhada - definir transição.
14. Regularização fundiária - resolver problemas.
15. Escritórios - Aumentar número e capilaridade.

#### Citações pelos servidores

##### A. COMENTÁRIOS A FAVOR (predominância)

1. CONHECIMENTO DAS PECULIARIDADES LOCAIS, PROXIMIDADE	
<b>Concorda</b>	
<b>Estadual</b>	
IMAC-AC	• Em virtude, principalmente, das peculiaridades da nossa região, no que se refere ao clima, diversidade de espécies, solos e cultura. A gestão nas mãos do governo estadual seria adaptada à nossa realidade e, portanto, alcançaria melhores resultados.
SEF-AC	• Os estados têm características diferentes, inclusive dentro do estado e nas diferentes regiões.
IPAAM-AM	• O IPAAM, está mais bem equipado que o IBAMA-AM. O Governo Federal, não está a par dos problemas locais.
SEMA-MT	• O estado possui uma realidade completamente diferente daquela realidade dos grandes centros urbanos, que possuem uma visão utópica das questões que envolvem florestas. As florestas para o estado de MT é meio de sobrevivência.
IDEFLOR-PA	• As peculiaridades regionais não são sentidas no DF.
SEMA-PA	• Porque o governo local conhece bem mais o seu estado e tem mais compromisso com as terras locais.
SEDAM-RO	• O Estado possui um conhecimento mais profundo sobre a realidade, porém trabalhar em conjunto é sempre bom.
<b>Federal</b>	
IBAMA-DF	• Maior capacidade e regionalização das situações, contudo o estado precisa se equipar para tanto (recursos pessoais, financeiros, etc.).

	<ul style="list-style-type: none"> <li>O território é menor em comparação do nacional. Está mais próximo dos problemas, condições de equipar com mais rapidez (equipar e estruturar), os problemas tendem a serem mais lógicos.</li> </ul>
ICMBio-AC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Porque os estados têm melhor entendimento sobre os problemas. Porém, há um sério risco politicagem e mudança de atores envolvidos no problema.</li> </ul>
SFB	<ul style="list-style-type: none"> <li>É importante pois a realidade dos problemas florestais dos diferentes estados, nem sempre são conhecidos plenamente pela esfera nacional.</li> </ul>
<b>Neutro</b>	
IDEFLOR-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ao mesmo tempo que acho válida a descentralização, observo que o estado não tem braços (pessoal, dinheiro e <i>know how</i>), acho que ninguém sabe melhor do que nós, sobre as necessidades do estado.</li> </ul>
IBAMA-AM	<ul style="list-style-type: none"> <li>Concordo com a descentralização porque assim cada estado poderá atender sua demanda do setor, porém não possui recursos humanos, nem experiência para cumprir as exigências do setor.</li> </ul>
<b>Discorda</b>	
IPAAM-AM	<ul style="list-style-type: none"> <li>Para ter força de atuação precisa permanecer no sistema ambiental federal, porém com autonomia para atuar de acordo com a realidade local.</li> </ul>
ICMBio-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>O estado do Pará não tem conhecimento das diversas realidades dentro do próprio estado, estando a política florestal estadual voltada apenas para a região de Belém.</li> </ul>

<b>2. AÇÃO DO GOVERNO FEDERAL DEVE SER SUPLEMENTAR E COMPLEMENTAR</b>	
<b>Concorda</b>	
<b>Estadual</b>	
IMAC-AC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acredito que o governo federal deve ser supletivo.</li> </ul>
SEMA-MT	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quanto a gestão (exceção das leis) os estados devem ser os responsáveis pela sua implementação sob o monitoramento federal conjuntamente com a canalização de recursos federais através da legislação sobre impostos, taxaço e repasses orçamentários.</li> </ul>
SEMA-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>A gestão a nível estadual aproxima as políticas públicas dos sujeitos alvos. Porém, neste processo, faz-se necessário uma maior capacitação e apoio (inclusive financeiro) aos estados.</li> </ul>
<b>Federal</b>	
IBAMA-DF	<ul style="list-style-type: none"> <li>A missão do ente federal é atuar sobre linhas gerais (leis federais, resoluções CONAMA), bem como auxiliar os Estados e traçarem e alcançarem as metas, definidas nos programas Estaduais. Atuar no varejo, ou seja, emissão de licenças de acesso, se faz com erro. Os entes estaduais e municipais têm estas competências e melhor alcance para atingi-las.</li> </ul>
ICMBio-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>As políticas deveriam ser complementares e sincronizadas para poder surtir um efeito positivo nos diversos setores.</li> </ul>
SFB	<ul style="list-style-type: none"> <li>A gestão deve ser compartilhada, entre Estados e união, para que os Estados tenham tanta independência, benefícios, como responsabilidade sobre os recursos florestais.</li> </ul>
<b>Neutro</b>	
IDEFLOR-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acredito que a legislação não pode descentralizar e no plano executivo, deve haver descentralização administrativa, porém, com articulação entre os órgãos responsáveis, bem como convergência nas missões dos respectivos órgãos, inclusive municipais.</li> </ul>
ICMBio-DF	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acredito que a gestão deva ser compartilhada entre os órgãos do poder público federal e estadual.</li> </ul>
<b>Discorda</b>	
<b>Estadual</b>	
IMAC-AC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Embora pudesse ser mais organizada, acredito que o estado ainda demanda de ajuda do governo federal para delegação de muitas atividades, além de recursos. Antes disso, o estado deveria ter autonomia e autossustentabilidade, para enfrentar esse desafio (em se tratando do Acre). Isso significa que todos os estados deveriam ter plenas condições para tal.</li> </ul>
SEF-AC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pelo simples motivo de o governo federal ter a obrigação de apoiar os estados na gestão florestal, dando certa autonomia aos estados e apoiando-os quando necessário.</li> </ul>
SEMA-MT	<ul style="list-style-type: none"> <li>... acredito que os órgãos federal e estadual devam trabalhar em parceria e interligados sempre, com respeito com pelo outro e ao meio ambiente.</li> </ul>

<b>Federal</b>	
IBAMA-RO	<ul style="list-style-type: none"> <li>A vivência e o conhecimento que o IBAMA tem quanto aos procedimentos das atividades inerentes a Gestão Ambiental, só iria somar com o órgão estadual na criação de uma política social mais justa, que refletisse realmente em uma melhor qualidade de vida para os que dependem do uso racional dos recursos naturais, haja vista, que o mais priorizado atualmente é o ambiental e o econômico, assim sendo, a descentralização só iria dificultar no avanço de uma gestão florestal que alcance as metas desejadas. O nível de prioridade baixou, devido falta de uma parceria mais operante entre SEMA e IBAMA.</li> </ul>
ICMBio-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os estados podem estar mais focados no desenvolvimento econômico que ambiental. Acredito que uma gestão coparticipativa entre estado e união seria mais viável.</li> </ul>

<b>3. ESTADO TEM MAIS FLUIDEZ, EFICIÊNCIA, ALCANCE, CAPILARIDADE, MENOR BUROCRACIA</b>	
<b>Concorda</b>	
<b>Estadual</b>	
IMAC-AC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eu concordo porque com a descentralização diminui a burocracia bem como o custo para os empreendedores</li> </ul>
SEF-AC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sou a favor completamente pela descentralização da gestão florestal do governo federal para o governo estadual pelo seguinte motivo: As unidades federativas possuem imensas particularidades no tocante florestal, o que dificulta muito a centralização da gestão, principalmente porque o sistema público é muito lento (burocrata) para uma tomada de decisão e quando este sistema é federal o processo passa por n vias até chegar a instancia maior para a decisão ser tomada. De forma a tendência é de que se gestão for feita pelas Unidades Federativas seja mais rápida, o que é extremamente necessário para o setor florestal como um todo.</li> </ul>
IPAAM-AM	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maior agilidade na concessão florestal. Maior Governança.</li> </ul>
SEMA-MT	<ul style="list-style-type: none"> <li>O governo estadual está mais próximo da realidade local, sendo mais eficiente e ágil na tomada de decisões.</li> </ul>
IDEFLOR-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Porque a autonomia é fundamental para agilidade na tomada de decisões o que pode dar uma resposta mais positiva em favor do desenvolvimento do estado.</li> </ul>
SEMA-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fica bem mais fácil o Estado fazer o controle e monitoramento da gestão do seu próprio estado do que ficar focalizado a nível nacional. Se já é ruim fazer uma fiscalização a nível estadual, imagine nacional. Mesmo sendo a nível estadual, ainda sim existem poucos profissionais, tanto na fiscalização quanto na análise de projetos. Faltam profissionais, planos de carreira e aumento de salários para estimular.</li> </ul>
SEDAM-RO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conhecimento sobre as peculiaridades regionais e maior agilidade no atendimento ao público, além de promover as adequações rápida e que vá de encontro aos interesses da sociedade regional.</li> </ul>
<b>Federal</b>	
IBAMA-DF	<ul style="list-style-type: none"> <li>Porque cada estado, como conhecedor dos seus problemas e necessidades realizam sua própria gestão as decisões são tomadas e as ações são colocadas em pratica com mais agilidade, vejo como fator negativo a pressão política a que os órgãos ambientais estão sujeitos.</li> </ul>
ICMBio-RO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os estados têm maior estrutura local e maior capilaridade no seu território que o governo federal.</li> </ul>
SFB	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quem está mais perto reconhece melhor a situação local, tem maior capilaridade e maior interesse no desenvolvimento das atividades produtivas locais, deve, portanto, ser agente ativo na gestão (com seus ônus e bônus).</li> </ul>
<b>Neutro</b>	
-	
<b>Discorda</b>	
-	

<b>4. REQUISITO LEGAL, JURISDIÇÃO APROPRIADA OU MANDATO</b>	
<b>Concorda</b>	

<b>Estadual</b>	
IMAC-AC	<ul style="list-style-type: none"> <li>A Constituição de 2008 já deu autonomia, mas o governo federal não repassou e continuou na gestão centralizada, desconsiderando em muitos casos peculiaridades locais. Acredito que o governo federal deve ser supletivo.</li> </ul>
SEMA-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conforme determina a constituição federal é de competência do estado a gestão dos recursos florestais em seu território, o qual deve fazer a descentralização a nível de município.</li> </ul>
<b>Federal</b>	
IBAMA-AM	<ul style="list-style-type: none"> <li>Porque há uma previsão no Código Florestal (antigo 19) que só está sendo implementado em função da lei de gestão florestas públicas.</li> </ul>
ICMBio-AC	<ul style="list-style-type: none"> <li>A primeira gestão e única é a autonomia constitucional unidades federais, bastando que o governo federal faça o papel supletivo contribuindo para que o estado (UF)faça (implante o programa estadual)</li> </ul>
SFB	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acho que deve ser respeitado o princípio da autonomia dos entes federados. A união deve cuidar somente do que lhe pertence e os Estados devem ter autonomia para gerir o seu território e os seus recursos, pois é suposto que conhecem melhor a sua realidade. Assim deve ser garantida a repartição de responsabilidades. No entanto, acredito que deve existir um federalismo cooperativo com troca de experiências e informações, que garantam a integridade de todo o território nacional e o uso adequado de seus recursos. Assim ocorre com o licenciamento ambiental há muitos anos.</li> </ul>
<b>Neutro</b>	
SEMA-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Por uma questão legal. Até os municípios hoje querem fazer atividades independentes. Temos uma hierarquia e temos um procedimento a ser seguido, até o momento tem funcionado bem do jeito que está.</li> </ul>
IBAMA-AM	
<b>Discorda</b>	
ICMBio-AC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não sou a favor do manejo madeireiro. Porém não tenho poder para proibi-lo. Concordo com a lei, mas da forma que é feito não é nada sustentável.</li> </ul>

<b>5. MELHOR DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE O GOVERNO FEDERAL E ESTADUAL</b>	
<b>Concorda</b>	
<b>Estadual</b>	
SEMA-MT	<ul style="list-style-type: none"> <li>A regulamentação sobre florestas deve ser realizada no âmbito das esferas federal e estadual, porém sem os excessos e contradições existentes atualmente. Quanto a gestão (exceção das leis) os estados devem ser os responsáveis pela sua implementação sob o monitoramento federal conjuntamente com a canalização de recursos federais através da legislação sobre impostos, taxaço e repasses orçamentários.</li> </ul>
SEMA-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uma dominância maior do monitoramento, maior presença. O Estado a nível federal fica muito vago, era muita coisa para o governo federal. Em âmbito estadual, compartilha as competências com uma coisa mais monitorada, mais amarrada. Além do mais, a nível estadual está muito mais competente que a nível federal devido até as atribuições, qualificações, dos funcionários. Os funcionários são mais conhecedores a nível estadual que a nível federal.</li> </ul>
SEDAM-RO	<ul style="list-style-type: none"> <li>É constitucional, mas acho que o Governo Federal deve agir como mecanismo de controle.</li> </ul>
<b>Federal</b>	
IBAMA-AM	<ul style="list-style-type: none"> <li>Concordo com o desenvolvimento de uma gestão compartilhada na área florestal se ocorrer otimização de esforços, potencializando mais agentes públicos e atores sociais responsáveis nesse processo de controle e execução. Acredito também que, a descentralização poderá favorecer uma maior organização e estruturação dos estados, sem que isso signifique ausência do poder público.</li> </ul>
IBAMA-MT	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não concordo totalmente pois em certos pontos tem que ter intervenção da União, e pelo fato dessa descentralização não estar sendo controlada como um todo. Como foi muito abrupta, descentralizou as funções sem ter o controle do panorama geral. Desmembrou muito a informação e o controle entre os estratos que não tem o controle nacional.</li> </ul>
ICMBio-DF	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sim, desde que seja monitorado pelo órgão federal no cumprimento da legislação ambiental.</li> <li>A gestão deve ser descentralizada com a execução estadual supervisionada pelo governo</li> </ul>

ICMBio-DF	federal.
ICMBio-DF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concordo para as terras de domínio dos estados, porém com intervenção e fiscalização ao governo federal.</li> </ul>
ICMBio-DF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A descentralização é adequada e necessária para melhorar a execução das políticas florestais e ambientais nos estados com atuação do ente estadual e municipal. No entanto, deve-se buscar consolidar os instrumentos de gestão dos entes estaduais e municipais e formas de controle transparente com participação da sociedade civil para fortalecimento do processo de descentralização.</li> </ul>
ICMBio-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concordo desde que o Governo Estadual seja supervisionado pelo Federal, porque a gestão de florestas envolve volume de recursos que deve ser monitorado certamente e com muita clareza.</li> </ul>
ICMBio-RO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penso que deve ser papel do estado a gestão florestal, cabendo aos órgãos ambientais federais a fiscalização desta gestão.</li> </ul>
<b>Neutro</b>	
SEF-AC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A gestão descentralizada proporciona uma melhor adaptação dos mecanismos de gestão as condições regionais. Há um maior envolvimento dos atores na tomada de decisão, maior facilidade na resolução de conflitos e acompanhamento das ações.</li> </ul>
SFB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A gestão florestal deve ser descentralizada, mais para isso os Estados devem estar muito mais preparados. A gestão florestal pelos estados pode gerar influência política que poderia ser fiscalizados e reguladas por uma agência florestal, no caso o SFB, que avaliaria como regulador, mas para isso o SFB deve também ser mais "equipado" e ter maior autonomia, não sofrer influências políticas de qualquer forma.</li> </ul>
<b>Discorda</b>	
<b>Estadual</b>	
IMAC-AC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O governo federal deve ter o mínimo de controle sobre o que acontece no território nacional.</li> </ul>
SEMA-MT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abusos e desmandos geralmente comuns numa instituição ambiental cujo estado é líder nas questões agropecuárias como é a SEMA sem a necessidade de prestar contas a uma instituição superior (gov. federal) seria muito maior.</li> </ul>
<b>Federal</b>	
IBAMA-AM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interesses particulares dentro dos governos dos estados, interferem na honestidade dos processos mais difícil de acontecer a nível federal. Se existisse uma agência que pudesse punir os estados por omissões seria melhor.</li> </ul>
ICMBio-AM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porque o governo Estadual não possui estrutura necessária e a descentralização diferencia a gestão por estados o que dificultaria a fiscalização federal.</li> </ul>
ICMBio-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As questões políticas são muito mais fortes que as ambientais. Quando passamos a responsabilidade para o estado a cobrança nas execuções das ações por parte da população se enfraquece.</li> </ul>

## 6. COMPROMISSO LOCAL, PRESENÇA, POLÍTICAS INTEGRADAS

### **Concorda**

#### **Estadual**

IDEFLOR-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O governo estadual se faz mais presente na região que o governo federal, pela diminuição da burocracia.</li> <li>• Porque o governo local conhece bem mais o seu estado e tem mais compromisso com as terras locais.</li> </ul>
SEMA-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pessoal restrito do estado (fixos), políticas públicas diferenciadas e integração de políticas estaduais</li> </ul>

#### **Federal**

SFB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agilização nos processos, mais pessoal comprometido e conhecedor in loco do(s) problema(s), etc.</li> </ul>
-----	--

### **Neutro**

### **Discorda**

IBAMA-RO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de pessoal nas OEMAS, salários baixos para profissionais, falta de capacidade técnica, falta de presença do estado</li> </ul>
ICMBio-RO	<ul style="list-style-type: none"> <li>O comprometimento da política ambiental adotada pelo estado não condiz com as expectativas ambientais.</li> </ul>
ICMBio-RO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pela realidade do Estado, o governo Estadual não tem comprometimento nenhum com a gestão ambiental do Estado.</li> </ul>

## B. COMENTÁRIOS AMBIVALENTES

<b>7. ESTRUTURA, RECURSOS E PREPARAÇÃO</b>	
<b>Discorda</b>	
<i>Estadual</i>	
IMAC-AC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Embora pudesse ser mais organizada, acredito que o estado ainda demanda de ajuda do governo federal para delegação de muitas atividades, além de recursos. Antes disso, o estado deveria ter autonomia e autossustentabilidade, para enfrentar esse desafio (em se tratando do Acre). Isso significa que todos os estados deveriam ter plenas condições para tal.</li> </ul>
SEF-AC	<ul style="list-style-type: none"> <li>O governo Federal tem uma estrutura bem maior que o governo estadual, sendo imparcial em qualquer tomada de decisão.</li> </ul>
IDEFLOR-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>O governo não tem estrutura funcional (pessoal, escritórios) nos diversos locais do Pará, além da mudança de governo (que muda toda a funcionalidade dos órgãos).</li> </ul>
SEMA-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>A SEMA apesar de realizar alguns serviços de forma mais qualificada que o IBAMA, não está sendo capaz de gerenciar as políticas e serviços voltados ao setor florestal em razão do reduzido quadro funcional. Soma-se ainda a falta de gestores capacitados para dirimir os inúmeros problemas do setor florestal. Os pontos a seguir deverão ser observados: - grande parte do setor técnico da gerência responsável pela análise e deliberação dos PMFS, planos de reflorestamento, supressão ... não são efetivos (quadro de técnicos rotativo, cerca de 50%).</li> <li>É necessário a realização de concursos, para ampliação do quadro funcional da secretaria.</li> <li>infraestrutura inadequada e obsoleta.</li> <li>Falta de treinamentos e capacitação ao setor técnico.</li> <li>Interferência da política e políticos estaduais (e algumas vezes federais) nas tomadas de decisão.</li> <li>Salários inadequados (salário base R\$465,02)</li> <li>Falta de autonomia</li> <li>Não reconhecimento dos funcionários possuidores de pós-graduação (especialização, MS, DR)...</li> </ul>
<i>Federal</i>	
IBAMA-DF	<ul style="list-style-type: none"> <li>No Brasil independente do Estado e assim como a União a falta de investimentos na área florestal é escasso. Os estados não estão devidamente preparados para assumir a descentralização.</li> </ul>
ICMBio-AM	<ul style="list-style-type: none"> <li>O governo local não está preparado para assumir a gestão florestal estadual. Falta infraestrutura e corpo técnico especializado, principalmente no interior.</li> </ul>
SFB	<ul style="list-style-type: none"> <li>Devido ao despreparo dos Governos Estaduais (Em termo de pessoal e tecnologia) e também maior facilidade para a corrupção.</li> </ul>
<b>Neutro</b>	
IDEFLOR-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ao mesmo tempo que acho válida a descentralização, observo que o estado não tem braços (pessoal, dinheiro e <i>know how</i>), acho que ninguém sabe melhor do que nós, sobre as necessidades do estado.</li> </ul>
SEF-AC	<ul style="list-style-type: none"> <li>A questão da descentralização deve ser estudada com ênfase no fortalecimento desta gestão. Pois se há problemas no governo Federal não alcançar tudo que devia com a fiscalização e fomento às atividades florestais, também há um problema em os Estados assumirem essa gestão sem ter capacidade estadual, seja orçamentária, seja com falta técnica de pessoal, capacitação, dentre outras. Portanto, o ponto chave é descentralizar, mas ter como manter bem isso nos estados, felizmente o Acre está melhor que por exemplo o Pará nessa questão, já que este último é um caso que não vai bem quanto a descentralização da gestão florestal.</li> </ul>
IBAMA-AM	<ul style="list-style-type: none"> <li>Depende de cada caso. Deve-se valorizar a descentralização para aqueles estados que já demonstram competência para isso.</li> </ul>

<b>Concorda</b>	
<b>Estadual</b>	
IMAC-AC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralizando o Estado passa a ter um maior controle das ações florestais, contudo e necessário infraestrutura adequada e pessoal qualificado e em quantidade suficiente para atender as demandas.</li> </ul>
SEF-AC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• -</li> </ul>
IPAAM-AM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O IPAAM, está melhor equipado que o IBAMA-AM. O Governo Federal, não está a par dos problemas locais</li> </ul>
SEMA-MT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porque os estados possuem suas peculiaridades. (ex. MT - agronegócio).</li> <li>• Obs.: o que os estados necessitam é de ajuda financeira para implementar a descentralização. Estão passando os ônus sem dar os bônus.</li> </ul>
IDEFLOR-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• -</li> </ul>
SEMA-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uma dominância maior do monitoramento, maior presença. O Estado a nível federal fica muito vago, era muita coisa para o governo federal. Em âmbito estadual, compartilha as competências com uma coisa mais monitorada, mais amarrada. Além do mais, a nível estadual está muito mais competente que a nível federal devido até as atribuições, qualificações, dos funcionários.</li> </ul>
SEDAM-RO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O conhecimento mais aprofundado do Estado em relação à realidade local, disponibilidade de recursos e interesse da sociedade. (Cito o Art. 24 da CF de 1988).</li> </ul>
<b>Federal</b>	
IBAMA-MT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No estado do Mato Grosso, o Estado já está mais bem preparado e equipado.</li> </ul>
IBAMA-DF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Governo Federal não possui pessoal suficiente.</li> </ul>
ICMBio-RO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os estados têm maior estrutura local e maior capilaridade no seu território que o governo federal.</li> </ul>
SFB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sou totalmente favorável à execução e inclusive desenvolvimento das políticas públicas pelos Estados, porém nem todos estão preparados para isso, seja por capacidade institucional como por valores de políticos relacionados ao uso sustentável, ao manejo florestal empresarial e comunitário.</li> </ul>

## 8. TRANSIÇÃO, LINHAS DE BASE, PADRÕES, DIRETRIZES E PLANEJAMENTO.

<b>Discorda</b>	
<b>Estadual</b>	
IMAC-AC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Embora pudesse ser mais organizada, acredito que o estado ainda demanda de ajuda do governo federal para delegação de muitas atividades, além de recursos. Antes disso, o estado deveria ter autonomia e autossustentabilidade, para enfrentar esse desafio (em se tratando do Acre). Isso significa que todos os estados deveriam ter plenas condições para tal.</li> </ul>
SEMA-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As diretrizes estaduais precisam estar em consonância com o resto do país. O Pará é um estado do tamanho de um continente e com questões e conflitos agrários que necessitam do apoio federal que haja a efetiva regularização fundiária dessas áreas. O povo não tem acesso às informações do referido tema.</li> </ul>
<b>Federal</b>	
IBAMA-MT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A gestão florestal é muito influenciada por políticas estaduais que não respeitam o interesse coletivo e ambiental. O Brasil necessita de maior maturidade política para uma transição da gestão florestal para os municípios e estados.</li> </ul>
IBAMA-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porque os estados não estão preparados para tal empreita.</li> <li>• Porque o processo deve ser gradativo e com cooperação efetiva.</li> <li>• Porque o estado usa o meio ambiente c/ arma para politicagem</li> </ul>
ICMBio-DF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ... as ações ou projetos econômicos que respeitam a sustentabilidade ambiental exigem soluções mais elaboradas e resultados num prazo mais longo, desinteressando de imediato QUALQUER governo na Amazônia.</li> </ul>
ICMBio-DF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Áreas de vegetação são contínuas / políticas públicas diferenciadas por estados</li> </ul>
ICMBio-DF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A gestão das florestas públicas deveria ser integrada e planejada de forma estratégica única.</li> </ul>
ICMBio-RO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acredito que deva haver uma certa uniformidade na política florestal nos estados.</li> </ul>
<b>Neutro</b>	
IBAMA-RO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Na verdade, a gestão já foi repassada para os estados, porém esta descentralização ocorreu de</li> </ul>

IBAMA-AM IBAMA-DF	<p>forma precipitada onde os sistemas não eram compatíveis, e o entendimento da legislação diferenciada pelos órgãos interessados. Com o repasse total sem nenhuma condução pelo IBAMA, houve muitas falhas, pois a visão estadual sobre preservação e gestão ambiental em muito diferem dos preceitos legais da União.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Essa descentralização tem que ser feita gradativamente, a fim que o órgão estadual do meio ambiente quando assumir tenha condições técnicas e financeira para executar.</li> <li>A descentralização está prevista na constituição. Entretanto em função da lei 11.284/2006 o IBAMA passou a gestão de forma ineficiente</li> </ul>
ICMBio-AM ICMBio-DF	<ul style="list-style-type: none"> <li>A descentralização deveria obedecer a critérios definidos junto com os ministérios e governos da Amazônia. Definindo-se os critérios, teríamos estados que apresentem condições técnicas, gerencias e econômicas de assumir a gestão florestal e outros não.</li> <li>Eu acho que isso deve ser amplamente discutido, e cada estado tem uma situação diferente. É muito complicado, pois os políticos sempre têm um jogo de interesse, de acordo com algum grupo e nem sempre é caminho sensato a longo prazo, ou se um estudo e diretrizes corretas para um bom planejamento das questões florestais, buscando resultados reais ambientais. O bolso sempre fala mais alto.</li> </ul>
SFB	<ul style="list-style-type: none"> <li>Como ainda é um processo em construção, não é possível analisar os benefícios e desvantagens da centralização. Com certeza, desonerou as atividades a administração central, porém Estados e municípios se depararam bruscamente com necessidade de se adaptarem às exigências da Lei 11.284/06 sem ao menos organizarem sua base legal e suas instituições. ...</li> </ul>
<b>Concorda</b>	
SEMA-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eu acho que a responsabilidade pela gestão florestal deve sim ficar a cargo do estado, que é o que acontece atualmente, porém, acredito que esta gestão deveria ter sido mais bem preparada e assistida pelo governo federal. A transferência de atribuições entre as esferas foi realizada de modo muito brusco, em que o estado, por não estar preparado física e nem pessoalmente, teve um começo de gestão administrativamente desastroso, onde a estrutura de trabalho era péssima e o órgão competente não tinha quadro de pessoal suficiente para cumprir com a demanda (e até hoje não tem!). A grande maioria dos funcionários, tanto os novos concursados, quanto os funcionários mais antigos não tiveram treinamentos adequados e tiveram que assumir grande responsabilidade para com as atividades das novas atribuições, e ainda tendo como mais um ponto negativo o baixo salário pago pelo estado, que não respeita nem o salário mínimo profissional estabelecido por lei federal e vive sob extrema pressão política de interesses tanto internos, quanto externos, sendo que nem os órgãos de registro de classe (com exceção da OAB) cobram do estado esta situação. Enfim, eis um resumo da atual situação da gestão florestal do estado.</li> <li>A união deve descentralizar os seus atos a fim de melhor administração pelo poder público. Porém essa descentralização deve ser uma velocidade e intensidade mais amena, a fim de promover uma transição harmônica.</li> </ul>
IBAMA-MT IBAMA- AM IBAMA- PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não concordo totalmente pois em certos pontos tem que ter intervenção da União, e pelo fato dessa descentralização não estar sendo controlada como um todo. Como foi muito abrupta, descentralizou as funções sem ter o controle do panorama geral. Desmembrou muito a informação e o controle entre os estratos que não tem o controle nacional.</li> <li>Porque a mudança foi muito abrupta e os estados não estavam preparados para isso. E o IBAMA, em meu entendimento, para se livrar das atividades passou muito rápido. Tanto é que ficamos sem as atividades de monitoramento, de análise de projeto, de vistoria.</li> <li>Acredita ser positivo descentralização pois cada região tem suas realidades, no entanto, esta descentralização tem que ser gradual e com suporte técnico - financeiro</li> </ul>
ICMBio-AM	<ul style="list-style-type: none"> <li>[respondeu "concorda", mas no cenário atual "discorda totalmente"] a corrupção e falta de planejamento a longo prazo são mais evidentes no estado, e muito depende do governo / partido que está liderando.</li> </ul>
SFB	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acho que deve ser respeitado o princípio da autonomia dos entes federados. A união deve cuidar somente do que lhe pertence e os Estados devem ter autonomia para gerir o seu território e os seus recursos, pois é suposto que conhecem melhor a sua realidade. Assim deve ser garantida a repartição de responsabilidades. No entanto, acredito que deve existir um federalismo cooperativo com troca de experiências e informações, que garantam a integridade</li> </ul>

	de todo o território nacional e o uso adequado de seus recursos. Assim ocorre com o licenciamento ambiental há muitos anos, e não há razão para não ocorrer com o licenciamento florestal.
--	--

### C. COMENTÁRIOS EM DESFAVOR

9. SUJEIÇÃO À PRIORIDADES POLÍTICAS, INTERFERÊNCIA, INTERESSES, INSTABILIDADE	
<b>Discorda</b>	
<i>Estadual</i>	
IPAAM-AM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Devido ao posicionamento dos políticos que interferem em todas as áreas, sendo pelo Governo Federal as arbitrariedades dos políticos do Estado nas decisões serão menores.</li> </ul>
SEMA-MT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A política estadual tende a ser direcionada de acordo com o grupo político que comanda o estado, o que pode comprometer a aplicação das leis.</li> </ul>
IDEFLOR-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O governo não tem estrutura funcional (pessoal, escritórios) nos diversos locais do Pará, além da mudança de governo (que muda toda a funcionalidade dos órgãos).</li> </ul>
SEMA-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A interferência da política, políticos e particulares nas tomadas de decisão e no trâmite dos processos é enorme. O quadro funcional do setor é 50% contratado, não pode fazer voz e participar de forma ativa nas decisões, tem que submeter-se aos mandos e desmandos dos governos.</li> <li>• As diretrizes estaduais precisam estar em consonância com o resto do país. O Pará é um estado do tamanho de um continente e com questões e conflitos agrários que necessitam do apoio federal que haja a efetiva regularização fundiária dessas áreas. O povo não tem acesso às informações do referido tema. Um governante pode ser eleito a partir de um grupo ou setor produtivo, quando isto acontece todo setor é beneficiado. O setor madeireiro tem uma força econômica e política que acaba por limitar ações do governo do Pará. Não basta que um governo tenha vontade e um corpo técnico ético, lotado em instituições sérias, precisa governar e nesse balanço conta com uma base governista que, no Pará de hoje, é o PMDB e outros atores, que se verificarmos são latifundiários ou representantes de setores produtivos cuja lógica é totalmente contrária à sustentabilidade, onde este termo é só um discurso sem aplicabilidade.</li> </ul>
SEDAM-RO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Estado não dispõe de pessoal e a ingerência política é grande.</li> </ul>
<i>Federal</i>	
IBAMA-AM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interesses particulares dentro dos governos dos estados, interferem na honestidade dos processos mais difícil de acontecer a nível federal. Se existisse uma agência que pudesse punir os estados por omissões seria melhor.</li> <li>• Porque há ingerência política em nível de governo estadual é uma realidade, que não acontece em nível de governo federal. A gestão em nível estadual se tornaria um caos, devido aos interesses escusos de políticos, governantes e empresários.</li> </ul>
ICMBio-AC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As questões políticas são muito mais fortes que as ambientais. Quando passamos a responsabilidade para o estado a cobrança nas execuções das ações por parte da população se enfraquece.</li> </ul>
SFB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O governo Estadual em geral, está preocupado em agradar quem lhe provê votos e verbas e isto na maioria das vezes e oposto aos interesses da gestão florestal.</li> </ul>
<b>Neutro</b>	
IMAC-AC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Virtude o interesse não só político de um governador, como principalmente o interesse pessoal. Não sabemos em que mãos futuramente estão destinados o nosso estado.</li> </ul>
SFB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A gestão florestal pelos estados pode gerar influência política que poderia ser fiscalizados e reguladas por uma agência florestal, no caso, Serviço Florestal Brasileiro, que avaliaria como regulador, mas para isso o SFB deve também ser mais "equipado" e ter maior autonomia, não sofrer influências políticas de qualquer forma.</li> </ul>
<b>Concorda</b>	
SEDAM-RO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• É constitucional - Acho que o Governo Federal deve agir como mecanismo de controle. Quanto ao Governo Estadual, o problema está na questão da politicagem que sempre interfere nessa questão.</li> </ul>
ICMBio-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porque cada estado, como conhecedor dos seus problemas e necessidades realizam sua própria</li> </ul>

	gestão as decisões são tomadas e as ações são colocadas em pratica com mais agilidade, vejo como fator negativo a pressão política a que os órgãos ambientais e estão sujeitos.
--	---

<b>10. NÚMERO DE SERVIDORES, CONTRATOS TEMPORÁRIOS, BAIXOS SALÁRIOS, EVASÃO</b>	
<b>Discorda</b>	
<i>Estadual</i>	
IPAAM-AM	O Governo Estadual já está atuando na gestão florestal no Estado do Amazonas, no entanto, possui um corpo técnico reduzido, o que inviabiliza a realização de um bom trabalho em todo o Estado.
SEMA-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A SEMA apesar de realizar alguns serviços de forma mais qualificada que o IBAMA, não está sendo capaz de gerenciar as políticas e serviços voltados ao setor florestal em razão do reduzido quadro funcional. soma-se ainda a falta de gestores capacitados para dirimir os inúmeros problemas do setor florestal. Os pontos a seguir deverão ser observados: - grande parte do setor técnico da gerência responsável pela análise e deliberação dos PMFS, planos de reflorestamento, supressão ... não são efetivos (quadro de técnicos rotativo, cerca de 50%).</li> <li>• É necessário a realização de concursos, para ampliação do quadro funcional da secretaria.</li> <li>• Infraestrutura inadequada e obsoleta.</li> <li>• Falta de treinamentos e capacitação ao setor técnico.</li> <li>• Interferência da política e políticos estaduais (e algumas vezes federais) nas tomadas de decisão.</li> <li>• Salários inadequados (salário base R\$465,02)</li> <li>• Falta de autonomia</li> <li>• não reconhecimento dos funcionários possuidores de pós-graduação (especialização, MS, DR) ...</li> <li>• O governo do estado não dá suporte nem condições de trabalho aos servidores para gerir o setor florestal.</li> <li>• Faltam recursos para o transporte, diárias, segurança para os servidores. o estado ficou com todo bônus, mas não repassou isso para quem realmente trabalha na ponta da cadeia. A interferência da política, políticos e particulares nas tomadas de decisão e no trâmite dos processos é enorme. O quadro funcional do setor é 50% contratado, não pode fazer voz e participar de forma ativa nas decisões, tem que submeter-se aos mandos e desmandos dos governos. falta concurso público, capacitação séria e remuneração decente para os técnicos.</li> </ul>
SEDAM-RO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Estado não dispõe de pessoal e a ingerência política é grande.</li> </ul>
<i>Federal</i>	
IBAMA-AM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infelizmente os governos estaduais, na Amazônia ainda não estão preparados para gerenciar o uso de suas florestas, seja por questões de pessoal e, infraestrutura ou porque os governantes ainda estão muito próximos ou dependentes do setor florestal.</li> <li>• Falta de técnicos capacitados.</li> </ul>
IBAMA-AM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de infraestrutura e equipamentos para execução das atividades.</li> </ul>
IBAMA-DF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mudança nos Governos Estaduais.</li> <li>• Questões políticas, poderiam atrasar a gestão florestal.</li> <li>• Falta de profissional capacitados em manejo florestal nas secretarias estaduais de meio ambiente.</li> </ul>
ICMBio-AM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os governos estaduais, via de regra, não possuem servidores suficientes para executar ações e estão mais propensos as decisões e interferências políticas partidárias</li> </ul>
ICMBio-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• falta de pessoal nas OEMAs, salários baixos para profissionais, falta de capacidade técnica, falta de presença do estado</li> </ul>
<b>Neutro</b>	
IMAC-AC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoje o AC não estrutura para assumir sua gestão florestal, não tem corpo técnico suficiente, não valoriza seus profissionais da área, salários baixos que os levam ao descompromisso de suas atividades.</li> </ul>
IBAMA-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O estado do Pará não se preparou, em termos de recursos humanos, para fazer frente a gestão florestal.</li> </ul>
<b>Concorda</b>	
<i>Estadual</i>	

IPAAM-AM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Governo Estadual já está atuando na gestão florestal no Estado do Amazonas, no entanto, possui um corpo técnico reduzido, o que inviabiliza a realização de um bom trabalho em todo o Estado.</li> </ul>
SEMA-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ainda falta, por parte do governo, o reconhecimento dos funcionários. O salário é muito baixo.</li> <li>• Fica bem mais fácil o Estado fazer o controle e monitoramento da gestão do seu próprio estado do que ficar focalizado a nível nacional. Se já é ruim fazer uma fiscalização a nível estadual, imagine nacional. Mesmo sendo a nível estadual, ainda sim existem poucos profissionais, tanto na fiscalização quanto na análise de projetos. Faltam profissionais, planos de carreira e aumento de salários para estimular.</li> </ul>
<b>Federal</b>	
-	

<b>11. CORRUPÇÃO, FRAUDES, ILEGALIDADES</b>	
<b>Discorda</b>	
<i>Estadual</i>	
IPAAM-AM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A descentralização favorece a corrupção.</li> </ul>
<i>Federal</i>	
IBAMA-DF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os estados devem ter certo grau de autonomia. No entanto, a corrupção e a ingerência política são piores em nível estadual que federal.</li> </ul>
IBAMA-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No presente momento discordo, pelo motivo de falta de regularidade fundiária das terras do Pará. No governo estadual ocorre, fraudes que acoberta a colheita florestal em terras indígenas, Federal e U.C. Federal.</li> </ul>
IBAMA-RO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de idoneidade dos OEMA; Falta de infraestrutura dos OEMA.</li> </ul>
IBAMA-RO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os Estados se mostraram incompetentes quanto a gestão e fiscalização dos PMFS e também corruptos e muito forte a pressão por parte de autoridades.</li> </ul>
ICMBio-AM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alguns estados já possuem histórico de corrupção muito maior que a espera federal, exemplos na Amazônia não faltam.</li> </ul>
ICMBio-RO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No caso de Rondônia, descentralização total seria sinônimo de catástrofe total, o OEMA local é repleto de funcionários corruptos ou no mínimo coagidos pelo atual governador e comparsas.</li> </ul>
ICMBio-RO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Na região Amazônica existem muitos políticos envolvidos na atividade madeireira e dessa forma favorecem a ilegalidade das operações.</li> </ul>
SFB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Devido ao despreparo dos Governos Estaduais (em termo de pessoal e tecnologia) e também maior facilidade para a corrupção.</li> </ul>
<b>Neutro</b>	
IBAMA-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deve ser analisado com maior rigor, pois existem estados que não estão preparados para assumir essa responsabilidade. Além da questão da corrupção.</li> </ul>
<b>Concorda</b>	
<i>Estadual</i>	
-	
<i>Federal</i>	
ICMBio-AM	[respondeu "concorda", mas no cenário atual "discorda totalmente"] a corrupção e falta de planejamento a longo prazo são mais evidentes no estado, e muito depende do governo / partido que está liderando.

## D. OUTRAS CITAÇÕES

### D1. Comentários a favor (predominância)

<b>12. MELHORIA DA DEMOCRACIA, DIÁLOGO, PARTICIPAÇÃO, ACESSO, E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS</b>	
<b>Concorda</b>	
<i>Estadual</i>	
SEF-AC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A gestão descentralizada proporciona uma melhor adaptação dos mecanismos de gestão as condições regionais. Há um maior envolvimento dos atores na tomada de decisão, maior facilidade na resolução de conflitos e acompanhamento das ações.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento do diálogo entre serviço público estadual e atores da cadeia florestal.</li> </ul>
IPAAM-AM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por tratar-se de um processo de democratização de oportunidades de negócios.</li> <li>• Em razão de conhecer com maior especialidade as particularidades sobre o tema florestal, e muitas vezes as leis do Governo Federal são muito gerais e causam conflitos, além de não haver participação dos interessados.</li> </ul>
IDEFLOR-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficiência de gestão depende de presença física e capilaridade dos organismos governamentais no território e sua relação c/ a sociedade local</li> </ul>
SEDAM-RO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O conhecimento mais aprofundado do Estado em relação à realidade local, disponibilidade de recursos e interesse da sociedade. (Cito o Art. 24 da CF de 1988).</li> </ul>
<b>Federal</b>	
IBAMA-DF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A descentralização é adequada e necessária para melhorar a execução das políticas florestais e ambientais nos estados com atuação do ente estadual e municipal. No entanto, deve-se buscar consolidar os instrumentos de gestão dos entes estaduais e municipais e formas de controle transparente com participação da sociedade civil para fortalecimento do processo de descentralização.</li> </ul>
<b>Neutro</b>	
-	
<b>Discorda</b>	
<b>Federal</b>	
IBAMA-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralizar para o Estado, as pessoas têm mais acesso. Podemos (IBAMA) até proteger o ambiente melhor sem a intervenção de "A" ou de "B", no Estado há mais politicagem.</li> </ul>

### 13. GOVERNANÇA MELHORADA, AUTONOMIA E FORTALECIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

<b>Concorda</b>	
<b>Estadual</b>	
IPAAM-AM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Com vistas a plena autonomia de gestão pública, cotando a realidade local/regional.</li> <li>• Para que o órgão tenha autonomia sob as suas decisões.</li> <li>• Maior autonomia nas tomadas de decisão. Mais agilidade.</li> <li>• Maior agilidade na concessão florestal. Maior Governança.</li> </ul>
SEMA-MT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pois somente assim os estados terão maior autonomia para gerir seus recursos financeiros e direcioná-los para área de maior interesse, tanto ambiental como econômico.</li> </ul>
IDEFLOR-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porque a autonomia é fundamental para agilidade na tomada de decisões o que pode dar uma resposta mais positiva em favor do desenvolvimento do estado.</li> </ul>
SEDAM-RO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhor domínio da situação, autonomia nas decisões, autoridade na execução dos trabalhos, leis.</li> </ul>
<b>Federal</b>	
SFB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A descentralização promove o fortalecimento da gestão florestal junto ao poder público local (município e estado); onde as ações p o desenvolvimento do setor florestal realmente acontece. Os órgãos federais, incluindo o MMA, deve atuar de forma a integrar e promover esta gestão descentralizada.</li> </ul>
<b>Neutro</b>	
-	
<b>Discorda</b>	
-	

### 14. LEIS E REGRAS FEDERAIS SÃO MUITO GENERALISTAS, PRECISAM CLARIFICAÇÃO

<b>Concorda</b>	
<b>Estadual</b>	
IMAC-AC	
SEF-AC	
IPAAM-AM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Em razão de conhecer com maior especialidade as particularidades sobre o tema florestal, e muitas vezes as leis do Governo Federal são muito gerais e causam conflitos, além de não haver participação dos interessados.</li> </ul>

SEMA-MT	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apesar de concordar e ter a convicção de que este é o caminho mais correto, penso que deve ser feita a efetiva descentralização, outorgando ao estado o efetivo poder de legislar de forma independente sobre as especificidades de cada região.</li> </ul>
<b>Federal</b>	
IBAMA-DF	
ICMBio-DF	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acredito que os três níveis de governo devem fazer a gestão da política florestal, entretanto, para que isso seja benefício à sociedade as normas, leis e instrumentos devem ser mais claros, e a interferência política partidária deve ser diminuída até ser nula. A sociedade deve ser preparada para cobrar dos governos a implementação das políticas públicas de interesse da sociedade e não de um grupo em particular.</li> <li>O Estado deve cumprir sua obrigação constitucional de competências e adaptar a legislação em prol das realidades locais.</li> </ul>
SFB	<ul style="list-style-type: none"> <li>O Estado deve ser incentivado pelo Governo Federal a estabelecer suas políticas florestais para o Estado. Com isso a descentralização é um passo fundamental para demonstrar a capacidade de gerenciamento das florestas públicas estaduais.</li> </ul>
<b>Neutro</b>	
-	
<b>Concorda</b>	
<i>Estadual</i>	
SEMA-MT	<ul style="list-style-type: none"> <li>A regulamentação sobre florestas deve ser realizada no âmbito das esferas federal e estadual, porém sem os excessos e contradições existentes atualmente.</li> </ul>
<i>Federal</i>	
-	

<b>15. O CUSTO EFETIVIDADE</b>	
<b>Concorda</b>	
<i>Estadual</i>	
IMAC-AC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eu concordo porque com a descentralização diminui a burocracia bem como o custo para os empreendedores.</li> </ul>
<b>Federal</b>	
IBAMA-DF	<ul style="list-style-type: none"> <li>Imperativo de lei constitucional - maior proximidade física; menores custos operacionais.</li> </ul>
<b>Neutro</b>	
SFB	<ul style="list-style-type: none"> <li>Como ainda é um processo em construção, não é possível analisar os benefícios e desvantagens da centralização. Com certeza, desonerou as atividades a administração central, porém os Estados e municípios se depararam bruscamente com necessidade de se adaptarem às exigências da Lei 11.284/06 sem ao menos organizarem sua base legal e suas instituições. Assim, ainda não tenho uma resposta concreta se esta descentralização da gestão florestal "deve" ser efetivada ...</li> </ul>
<b>Discorda</b>	
IPAAM-AM	
ICMBio-PA	

## D2. Comentários em desfavor (predominância)

<b>16. AS INSTITUIÇÕES SÃO INCOMPETENTES</b>	
<b>Discorda</b>	
<i>Estadual</i>	
-	
<i>Federal</i>	
IBAMA-RO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os Estados se mostraram incompetentes quanto a gestão e fiscalização dos PMFS e também</li> </ul>

	corruptos e muito forte a pressão por parte de autoridades.
ICMBio-AC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os governos estaduais têm mostrado que não têm competência para gerir a gestão florestal, pois não há imparcialidade nos órgãos estaduais, a influência política é muito forte nos Estados.</li> <li>Pela realidade do Estado, o governo Estadual não tem comprometimento nenhum com a gestão ambiental do Estado.</li> <li>Os valores, conceitos da proteção e valoração ambiental não permearam as esferas estaduais e municipais. Não acredito na competência e eficiência de tais entes na conservação/preservação do meio ambiente.</li> </ul>
ICMBio-RO	
ICMBio-DF	
SFB	
<b>Neutro</b>	
-	
<b>Concorda</b>	
SEMA-MT	<ul style="list-style-type: none"> <li>As instituições Federais mostraram-se incompetentes para gerir o setor florestal. Não havendo por longos períodos investimentos necessários para um bom controle da gestão florestal. Mostrou também um total descontrole do setor, acarretando a quase extinção do órgão federal competente, ou incompetente. Órgão este que fomentou a exploração florestal desordenada no cerrado e Amazonia legal brasileira. Um bom exemplo pra justificar essa descentralização é a própria Secretária de Estado de Meio Ambiente de Mato Grosso (SEMA), que se mostrou muito competente e inovadora, no que se tange ao Licenciamento e Monitoramento de Manejo Florestal, possuindo um excelente arcabouço legal, mesmo havendo perseguição e inveja por órgãos federais devido a boa gestão florestal realizada pelo governo estadual.</li> </ul>
ICMBio-PA	

#### 17. DIVERGÊNCIA EM INTERESSES DE POLÍTICA, PRIORIDADES E VALORES – PRODUTIVO VS. AMBIENTAL

<b>Discorda</b>	
<b>Estadual</b>	
SEMA-MT	O governo de estado não possui uma política efetiva de gestão florestal, seu foco é agropecuário para <i>commodities</i> (exportação).
<b>Federal</b>	
IBAMA-MT	A gestão florestal é muito influenciada por políticas estaduais que não respeitam o interesse coletivo e ambiental. O Brasil necessita de maior maturidade política para uma transição da gestão florestal para os municípios e estados.
ICMBio-DF	Governo estadual tem interesse de setores contra o meio ambiental. Dificultando assim a manutenção/melhora da qualidade ambiental e da transparência das ações.
SFB	O Estado não tem poder para arbitrar sobre as leis, e muitas vezes age de forma arbitrada sobre as leis Federais.
<b>Neutro</b>	
-	
<b>Concorda</b>	
IDEFLOR-PA	Principalmente pelo desconhecimento da realidade local que pode limitar as ações estaduais, além da diferença dos interesses e estratégias de desenvolvimento.
SFB	Sou totalmente favorável à execução e inclusive desenvolvimento dos políticas públicas pelos Estados, porém nem todos estão preparados para isso, seja por capacidade institucional como por valores de políticos relacionados ao uso sustentável, ao manejo florestal empresarial e comunitário.

#### 18. LEIS, REGRAS E PADRÕES FEDERAIS DEVEM SER MANTIDOS

<b>Discorda</b>	
<b>Estadual</b>	
SEF-AC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Porque deve-se respeitar a Lei maior, e as normas e diretrizes por ela imposta.</li> </ul>
<b>Federal</b>	
SFB	<ul style="list-style-type: none"> <li>O Estado não tem poder para arbitrar sobre as leis, e muitas vezes age de forma arbitrada sobre</li> </ul>

	as leis Federais.
<b>Neutro</b>	
IBAMA-AC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acho que minha resposta mais apropriada seria concordo e discordo, pois acho que deve ser centralizada uma vez que deve haver normas gerais federais, mas deve ser descentralizada uma vez que os estados sabem a melhor forma de executar tais normas dentro da realidade mais local.</li> </ul>
ICMBio-AC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestão florestal estadual deve ser balizada por diretrizes e normas federais.</li> </ul>
SFB	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acredito que o Governo Federal deva manter um padrão nacional da gestão florestal, porém os Governos Estaduais muitas vezes têm maiores condições, técnicas e financeiras para a gestão de suas áreas.</li> </ul>
<b>Concorda</b>	
-	

<b>19. INSTITUIÇÕES FEDERAIS SÃO IMPARCIAIS E ESTÁVEIS</b>	
<b>Discorda</b>	
<b>Estadual</b>	
SEF-AC	<ul style="list-style-type: none"> <li>O governo Federal tem uma estrutura bem maior que o governo estadual, sendo imparcial em qualquer tomada de decisão.</li> </ul>
<b>Federal</b>	
IBAMA-DF	<ul style="list-style-type: none"> <li>O governo estadual pode desvirtuar o objetivo central, o Governo Federal tende a ser mais neutro.</li> </ul>
ICMBio-AC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os governos estaduais têm mostrado que não têm competência para gerir a gestão florestal, pois não há imparcialidade nos órgãos estaduais, a influência política é muito forte nos Estados.</li> </ul>
SFB	<ul style="list-style-type: none"> <li>A descentralização leva ao aumento da influência política negligenciando decisões técnicas.</li> </ul>
<b>Neutro</b>	
-	
<b>Discorda</b>	
-	

#### E. OUTRAS CITAÇÕES

<b>Discorda</b>	
<b>Estadual</b>	
SEMA-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>... Além disso, a questão dos profissionais que trabalham no Estado tem mais oportunidade que no caso Federal. Os concursos que são pela instituição federal não são específicos, abrangem todas as áreas, e eu discordo disso.</li> <li>... Um Órgão Federal, vem muitas pessoas de fora, pessoas que não conhecem muito da realidade. O Estado trabalha mais com pessoas da área, conhece exatamente sua realidade. Falta melhorar muito ainda, mas acredito que se for feito um balanço com o pessoal que trabalha na área, já houve uma melhora do IBAMA para a SEMA.</li> </ul>
<b>Federal</b>	
ICMBio-AM	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tem o Órgão do Estado e não há atuação.</li> <li>Estava bem do jeito que estava, não necessitava a divisão.</li> </ul>
<b>Neutro</b>	
ICMBio-PA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não foi bem encaixada esta divisão.</li> </ul>
<b>Concorda</b>	
<b>Federal</b>	
SFB	<ul style="list-style-type: none"> <li>No caso das florestas situadas em terras privadas sim.</li> <li>Deve ser descentralizado, mas não há meios para tal no momento, o que resulta em péssimos serviços à população.</li> </ul>

## **Anexo 14.** Respostas abertas – Principais problemas para a gestão florestal pelos estados.

As citações dos servidores dos problemas para que os estados implementem a gestão florestal são apresentadas a seguir a) *por Estado* e b) *por instituição federal* (IBAMA, ICMBio e SFB). Aqui são citadas as respostas mais elaboradas, escritas nos questionários. A categorização, relato e interpretação deste conteúdo é apresentada na seção 4.5.4 e Tabela 64. Essa categorização foi desenvolvida livremente pelo autor, com a interpretação dos textos escritos.

De maneira geral, as citações apresentam mais de um problema por parágrafo ou frase. Assim, os problemas citados dentro da mesma frase ou parágrafo, foram categorizados com a numeração apresentada a seguir.

### Categorização e tópicos

1. Servidores e estabilidade na carreira pública - faltam ou requer ajustes
2. Recursos e estrutura - Falta
3. Problema político e falta de responsabilidade - viés, influência ou ingerência.
4. Capacitação e conhecimentos experiência em gestão (interna e externa) - faltam
5. Política, leis e normas - faltam, requer ajustes ou falta cumprir
6. Regularização fundiária e titulação de propriedades - falta
7. Fiscalização e controle - deficiências
8. Monitorar, gerenciar, facilitar ou continuidade na implementação - falta
9. Corrupção, conveniência, leniência ou pressão para com o não cumprimento de regras.
10. Falta de vontade política, comprometimento ou interesse pessoal.
11. Descentralização, autonomia e governança das decisões - falta
12. Viés econômico ou concorrência com outras atividades
13. Burocracia - requer ajustes
14. Poucos modelos implementados - falta de referências e transferências de conhecimento
15. Agenda intra e intersetorial - falta
16. Dimensão do território, ausência institucional e (des)concentração.
17. Dados e informações - faltam
18. Planejamento - falta
19. Institucionalidade - problemas associados
20. Participação pública - Falta
21. Múltiplos interesses - conciliar
22. Comunicação e educação - falta
23. Agilidade - falta
24. Repartição de benefícios - falta
25. Setor privado - desorganizado e deficiente
26. Disponibilidade de áreas - falta em tamanho e quantidade
27. Subaproveitamento das florestas

### 15.2. Citação das frases dos servidores

#### **1. Estado do Acre – percepção das instituições internas ao estado (SEF-AC e IMAC)**

- Não há operacionalidade na gestão de florestas públicas, ou seja, não se executa! Falta de objetividade! Deveria haver entrosamento entre a gestão pública, comunidade e empresas interessadas para discutir a viabilidade do recurso florestal, visando os fatores econômico, social e ambiental, almejando um senso comum entre os envolvidos. (itens)
- Na minha opinião a principal dificuldade que o governo do estado do Acre vem encontrando na gestão das florestas estaduais é de que as florestas acreanas são florestas habitadas e desta forma deve-se levar em conta a implementação de ferramentas socioeducativas para que estas pessoas

participem do processo de gestão. Se isso não acontecer pode ter bons planos de manejo, um processo de qualidade e mesmo assim não terá o sucesso esperado. (itens)

- Repartição de benefícios oriundos do manejo entre as comunidades envolvidas. (itens)
- Aliar controle ambiental com necessidade de quem vive na floresta e da floresta. (itens)
- O não entendimento entre as instituições estaduais. (itens)

### **1. Estado do Amazonas – percepção da instituição interna ao estado (IPAAM)**

- A legislação no caso nas florestas pública ainda precisa de modificações (legislação estadual) e os procedimentos ainda não são bem claros. (itens)
- Falta de definição entre diferentes agências no governo quando à gestão e supervisão. Demora na regularização de normas. Setor madeireiro ainda desestruturado sem condições de concorrer. (itens)
- Insuficiência de capacitação técnica na área administrativa, jurídica e operacional do setor responsável. Insuficiência de equipe. (itens)

### **2. Estado do Mato Grosso – percepção da instituição interna ao estado (SEMA-MT)**

- Não existe interesse em realizar gestão de florestas públicas, ao invés disso, vende-se as áreas para iniciativa privada que são feitos assentamentos. (itens)
- Número insuficiente de servidores para atender a demanda do estado, orçamento limitado, infraestrutura inadequada. (itens)
- Fiscalização, planejamento, infraestrutura e logística. (itens)

### **3. Estado do Pará – percepção das instituições internas ao estado (IDEFLOR e SEMA-PA)**

- Estruturação do órgão gestor, 2. caos fundiário sobre os maciços florestais (pretensão de grupos não legítimos, economicamente influentes a nível local) 3. falta de governança superior para convergência de esforços dos órgãos estaduais no sentido de promoção e execução da política florestal, 4. vinculação do IDEFLOR à SEMA é prejudicial ao processo porque se confunde com SUBMISSÃO e SUBORDINAÇÃO do órgão gestor ao órgão licenciador. (itens)
- Pouco investimento financeiro, assim como a grande burocracia de documentos pelos órgãos competentes. (itens)
- Falta de funcionários para dar conta de toda a imensidão do estado. (itens)
- ... Outro fator agravante na gestão de florestas públicas é a questão fundiária. Recentemente, grandes conflitos ocorrem na região de Arapiuns, município de Santarém, devido a criação de um projeto de assentamento estadual numa área bem inferior à prometida pelo governo, onde existem loteamento de permuta, áreas privadas e comunidades que se consideram "indígenas". O governo não parece estar muito preocupado com essa situação, pois poucos dias atrás os ribeirinhos (comunidades rurais) sequestraram uma balsa carregada de madeira em tora e atearam fogo. Aproximadamente 3000 m<sup>3</sup> de tora viraram cinzas, enquanto os culpados continuam impunes. A situação ainda não foi resolvida e, possivelmente, novos conflitos virão. (itens)
- Infraestrutura inadequada; parte do quadro técnico é rotativo 50%; falta de capacitação e qualificação no setor técnico; gestores capacitados para o gerenciamento do setor florestal; interferência da política e políticos estaduais nas tomadas de decisões; falta de autonomia; falta de interação entre a SEMA, ITERPA e IDEFLOR. (itens)
- A falta de capacitação técnica dos funcionários; baixa quantidade de funcionários concursados, pois uma rotatividade muito grande; falta uma fiscalização e monitoramento mais eficiente, por parte da SEMA nas áreas que solicitam licenciamento. (itens)

#### **4. Estado de Rondônia – percepção da instituição interna ao estado (SEDAM)**

- Toda Região Amazônica enfrenta dificuldades na gestão de florestas públicas. Na minha opinião deveria se estudar caso a caso para criação de um *Plano Diretor* para um gerenciamento correto. (itens)
- O grande problema não só no Estado de Rondônia, mas nos estados de Região Amazônica, é a questão de não haver um *plano diretor* que deveria ser assumido por todos os governos. Que fossem cumpridas e dada sequência nas determinações adotadas e nas leis. (itens)
- Falta de cooperação entre estado e governo federal; Demanda muitos serviços; Falta de recursos; Ingerência política. (itens)

#### **5. IBAMA – percepção sobre os estados da Amazônia**

- A ideia ainda não foi absorvida pelos governos estaduais, o Amazonas (AM), por exemplo não possui florestas públicas definidas para concessão. (itens)
- No caso do Pará e a centralização na capital das deliberações principalmente dos PMFS o que causa entraves e demora na aprovação dos mesmos pois o estado é muito grande, tem regiões mais beneficiadas que outras, são aprovados planos em uma região enquanto outra fica sem o produto dos PMFS. (itens)
- O processo de gestão de florestas públicas por parte dos governos estaduais está ainda em fase inicial de implantação e têm sido influenciados pelos processos de gestão de florestas federais. Atualmente, percebe-se ainda uma baixa capacidade institucional e operacional em implementar a agenda de uso de florestas públicas. (itens)
- Falta de reponsabilidade no interior. Muita burocratização. falta de descentralização para os municípios e falta de maior agilidade para lidar com os municípios do interior. (itens)
- a falta de esclarecimento sobre a legislação para atender demandas locais (municípios), a capacitação destes recursos, leis cabíveis para cada estado e caminhar junto a política federal. (itens)
- Falta estrutura geral para fazer gestão de florestas públicas; procedimentos claros; preparo, entre outros. (itens)
- Carência de recursos orçamentários, físicos e humanos das OEMAS da Amazônia. (itens)
- A dificuldade de fiscalização devido a poucos recursos, humanos e materiais. (itens)
- Burocracia para as concessões. (itens)
- A demora para organizar a cadeia para se dar início aos processos de licitação. Não utilização do conhecimento científico sobre o manejo das florestas. (itens)
- O pouco tempo que os estados tiveram para se adequar. Nas “entrelinhas” o IBAMA cobra os estados pelos prováveis erros que sempre cometeu. (itens)
- Não basta criar decretos, leis, INs [Instruções Normativas], portarias, etc. que ficam no papel. Tem que mudar a forma de pensar e agir de governantes, políticos e empresários, unicamente preocupados com seus próprios interesses e retorno financeiro a curtíssimo prazo, sem a menor preocupação com o meio ambiente. (itens)
- Medo dos SUPES [Superintendências no Estados] de perda de poder e de arrecadações. Estruturas das OEMAS. Falta de confiança entre entes públicos. Perigo do coronelismo. Competição fiscal, necessidade de integração dos sistemas informatizados estaduais e federais (licenciamento e licenças de transporte e armazenamento). (itens)

#### **6. ICMBio – percepção sobre os estados da Amazônia**

- A ideia de que gestão florestal resume-se a extração de madeira. (itens)

- A falta de continuidade dos programas e das políticas de governo. Todo aquele que chega, desmancha ou reforma, para pior, o que estava funcionando ou ainda com a máxima de estar inovando. (itens)
- ... integração com o poder municipal e federal. (itens)
- Falta de capacidade estrutural para gerir vastas extensões de florestas por alguns estados da Amazônia Legal. (itens)
- Falta de pessoal, excessiva concentração dos recursos humanos e operacionais nas capitais e atropelo na aprovação dos planos de manejo.
- Conflitos de interesses econômicos, deixando questões ambientais e sociais analisados de forma secundária. (itens)
- procedimentos legais ainda em construção, 2. procedimento de compensação social inadequados.
- os governos estaduais, via de regra, não possuem servidores suficientes para executar ações e estão mais propensos as decisões e interferências políticas partidárias. (itens)
- Centralização dos órgãos estaduais nas capitais; falta de capacidade; precariedade do corpo técnico e falta de servidores efetivos; instabilidade política afeta a gestão. (itens)
- Regularização fundiária inexistente, falta de independência das instituições públicas que então sempre subordinadas a interferências política partidária e não da política pública florestal. (itens)
- No que se refere ao Estado de RO posso afirmar que há pouco comprometimento do governo estadual com as questões ambientais, além de que de quatro em quatro anos muda a direção de interesses. (itens)
- Falta de pessoal, excessiva concentração dos recursos humanos e operacionais nas capitais e atropelo na aprovação dos planos de manejo. (itens)
- A ganância das pessoas. Tudo daria certo se tivéssemos técnica e retidão de conduta. (itens)

#### **7. SFB - Serviço Florestal Brasileiro — percepção sobre os estados da Amazônia**

- Falta vontade coletiva de gerir as florestas. Em alguns estados, florestas não são prioridades.
- Regularização fundiária e interesses dos estados (alguns) em promover atividades tradicionais, agricultura e pecuária e exploração madeira sem manejo. (itens)
- ... dificuldade de comunicação com o Governo Federal e pouco intercâmbio de experiências com outros Estados (por questões políticas), ausência de planejamento, pensamento de curto prazo - típico de todos os governos). (itens)
- ... Repasse de competências muito lento, da parte da União para o Estado. (itens)
- Falta de pessoal treinado, capacitado e com boa remuneração. 2. Falta de conhecimento sobre suas próprias florestas e situação fundiária. 3. Falta de conhecimento sobre manejo florestal e suas vantagens como política de conservação florestal. (itens)
- Recursos Humanos. Burocracia excessiva [SIC]. (itens)
- Falta de cultura, falta de metas governamentais, falta de vergonha na cara!! (itens)
- Cada governo Estadual é um Governo. Há os que estão agregando-a [gestão florestal] a políticas agrícolas (Amazonas por exemplo), e há os que estão "reinventando a roda" o que a meu ver é um mero exibicionismo político (por exemplo, o Pará com sua política de extrativismo). Não é fácil abordar um só problema, vez que a situação é moldada por diversos problemas específicos. Neste sentido permaneço-me neutra ... (itens)

## **Anexo 15. Respostas abertas – Problemas para implementação da gestão florestal pelo SFB**

As citações dos servidores dos problemas para que o SFB implemente a gestão florestal são apresentadas a seguir, do *problema com mais citações* para o com menos. Aqui são citadas as respostas mais elaboradas, escritas nos questionários. A categorização, relato e interpretação deste conteúdo é apresentada na seção 4.7.4 e Tabela 65. Essa categorização foi desenvolvida livremente pelo autor, com a interpretação dos textos escritos.

De maneira geral, as citações apresentam mais de um problema por parágrafo ou frase. Assim, os problemas citados dentro da mesma frase ou parágrafo, foram categorizados com a numeração apresentada a seguir.

### Categorização e tópicos

1. Servidores e estabilidade na carreira pública - faltam ou requer ajustes
2. Institucionalidade - problemas associados
3. Falta de presença nos estados, centralização em Brasília, falta trabalhar questões locais, ter capilaridade
4. Recursos e estrutura - Falta
5. Agenda intra e intersetorial - falta
6. Capacitação, conhecimentos e experiência em gestão (interna e externa às instituições)
7. Regularização fundiária e regularização das UCs - falta
8. Política, leis e normas - faltam, requer ajustes ou falta cumprir
9. Ampliar escopo e modalidades de gestão
10. Dados e informações - faltam
11. Fiscalização e controle - deficiências
12. Descentralização, autonomia e governança das decisões - falta
13. Problema político e falta de responsabilidade - viés, influência ou ingerência.
14. Monitorar, gerenciar, facilitar ou continuidade na implementação - falta
15. Trabalhar questões associadas às comunidades florestais.
16. Burocracia - requer ajustes
17. Viés econômico ou concorrência com outras atividades
18. Planejamento e organização - falta
19. Agilidade
20. Conflitos
21. Falta de vontade política, comprometimento ou interesse pessoal.
22. Comunicação e educação - falta
23. Falta de transparência
24. Sustentabilidade técnica, econômica e/ou ambiental

### Citações pelos servidores

#### ***1. Servidores e estabilidade na carreira pública - faltam ou requer ajustes***

- **Falta de técnicos** necessários para gerenciar. O número não é suficiente, além de os mesmos não apresentarem **conhecimentos técnicos** satisfatórios. (itens 1, 6)
- A **falta de funcionários** e os diversos **problemas existentes nos estados** no que se refere a gestão florestal. (itens 1, 3).
- Quantitativo de **pessoal**; 2. **Infraestrutura**; 3. Disponibilidade **financeira e orçamentária**. (itens 1, 4)

#### ***2. Institucionalidade - problemas associados***

- O SFB deve ter **mais estrutura**, e deve **tornar-se uma autarquia**, deve também realizar **planejamento** visando **concessões fora de UCs**. (itens 4, 2, 18, 9)
- **Sobreposição de atribuições, conflitos** com outros entes públicos envolvidos na gestão florestal, desrespeito hierárquico com outras instituições (ICMBIO), etc. (itens 2, 20)
- O SFB **gere florestas que estão sob responsabilidade de outro órgão** ICMBio, dificulta pelos próprios entraves da lei do SNUC. *As florestas a serem concedidas deveriam passar para a responsabilidade do SFB*. (itens 2, 20)
- Há uma *falta de definição das linhas gerais das políticas públicas* de concessão onerosa e de destinação comunitária, e por consequência a uma **falta de interlocução** com outros órgãos governamentais responsáveis pela gestão e pouco esclarecimento de seu exato papel neste processo perante a sociedade. (itens 2, 8)
- Acredito não haver problemas, e creio que **todas as Florestas Nacionais devam ser gerenciadas de uma vez pelo SFB**. O que tornaria mais fácil a gestão de UCs pelo ICMBio que não precisaria ter gestores para estas unidades.
- ausência absoluta do corpo técnico próprio. 2. **Subordinação** ao Ministério do Meio Ambiente. 3. **Desvalorização das Florestas Públicas não destinadas** em favor de UC de uso sustentável. (itens 1, 2, 12, 9)
- **Atropelo** das instituições públicas gestoras das UCs e **indefinição** quanto a concessões fora das UCs. (itens 2, 9)
- [O SFB] **Não é uma instituição no ordenamento jurídico** brasileiro (março/2009) só um departamento do MMA. (item 2)
- Gerir floresta pública, onde **o detentor é outro órgão** (ICMBio). (item 2, 12)
- **Consolidação do SFB, como autarquia** o que pode facilitar a execução da atividade atribuições e competência do órgão. Melhora a **capacidade de articulação** entre ICMBio, SFB e IBAMA. Falta **clareza das atribuições e competências** dos órgãos federais envolvidos, particularmente o ICMBio e SFB. Estruturação do ICMBio em processo com **várias diferenças de gestão**. (itens 2, 5, 20)

### 3. *A falta de presença nos estados, centralização em Brasília, trabalhar questões locais, capilaridade.*

- Falta de **conhecimento da realidade dos Estados** da região Amazônica; **Criar medidas específicas** para cada região. (itens 3, 8)
- **Distância da realidade regional** (centralização em Brasília); **Integração** com outros órgãos de meio ambiente deficiente; **Falta de pessoal** nos estados. (itens 3, 5, 1)
- A **centralização** das ações em Brasília e mão de poucas pessoas. (item 3)
- O **SFB precisa sair de Brasília**, ou seja, precisa arregaçar as mangas. (item 3)
- Na minha opinião, devido as **dimensões do Brasil**, e a centralização em Brasília-DF. (item 3)
- Pouca **capilaridade**. (item 3)

### 4. *Recursos e estrutura - Falta*

- Tendo como base que a lei de gestão de florestas públicas seriam solução para o acesso as áreas florestais do país foram concebidas uma agenda ambiciosa com meta de curto prazo, com **dificuldades implementar as ações** pelo fato de existir **várias etapas a serem observadas** para finalização do processo de gestão que envolve **consolidação das áreas** de florestas públicas (plano de manejo, conselho consultivo, infra-estrutura). (item 4)
- Problemas: de **infraestrutura, recursos humanos e financeiros**. (itens 1, 4)

- Falta **recursos e servidores**. (itens 1, 4)
- A. **falta de experiência**; B. falta de **recursos humanos** suficiente e de **recursos financeiros**. (itens 6, 1, 4)

#### 5. *Agenda intra e intersectorial – falta*

- **Desarticulação** com outros órgãos envolvidos (ICMBio, IBAMA, OEMAS etc.) **Divergências** conceituais entre entidades envolvidas, etc. (itens 5, 20)
- Falta de **capacidade nos estados**; **pouca interlocução** com os estados e municípios; **centralismo burocrático em Brasília**. (itens 3, 5, 16)
- ... Falta de **participação dos estados nas tomadas de decisão**, até porque os estados terão o controle sobre o transporte e comércio do produto. (item 5)
- Uma **consulta pública mais direta** com os comunitários das áreas das FLONAs, antes das concessões. (item 5)

#### 6. *Capacitação, conhecimentos e experiência em gestão (interna e externa às instituições)*

- **Falta de estrutura** e capilaridade - **dificuldade de melhorar os níveis de bom manejo** como forma de viabilizar a concessão. (itens 4, 6)
- **Capacidade institucional do SFB** pequena e limitada, dificultando a execução das atividades e metas. (item 6)
- Baixa **capacidade das empresas** em atenderem as exigências dos editais (setor ainda desorganizado e com baixa capacidade). (item 6)

#### 7. *Regularização fundiária e regularização das UCs - falta*

- Muitas UCs federais **não possuem plano de manejo** e apresentam sérios **problemas fundiários** O **número de funcionários** também é reduzido. Existe, muitas vezes, **resistência da comunidade** por **falta de informação** sobre o processo de concessão florestal e isso se agrava porque muitas **UCs não possuem conselhos** gestores ou quando possuem são **pouco representativos**. (itens 1, 7, 8)
- A falta da **regularização fundiária** das Florestas Nacionais, 2. A **Gestão das Florestas Nacionais estar no ICMBio**, 3. A falta dos **Planos de Manejo** das Unidades. (itens 7, 2)
- **Dependência de planos de manejo** [de UCs] e RAP\* (O problema não é a exigência deles, mas que a maioria das florestas públicas ainda não dispõe). (item 7)

#### 8. *Política, leis e normas - faltam, requer ajustes ou falta cumprir*

- **Procedimentos legais confusos** emaranhados de normas legais, o manejador precisa dominar as leis, não necessariamente as técnicas; **dubiedade da lei** de gestão de florestas públicas; **concessão muito longa** e "invasão" das florestas nacionais (FLONA). (itens 8, 9, 11)
- Imprecisão na diferenciação de atributos entre o SFB, o IBAMA e o ICMBio, sobretudo em termos práticos. Instabilidade administrativa no IBAMA, ICMBio, SFB e MMA. Pouca ênfase na valorização de produtos florestais não-madeireiros. Necessidade de **revisão da legislação** florestal e na **parceria** com os estados. (itens 8, 5)
- Falta de uma **política clara** para o setor florestal brasileiro. (item 8)
- Falta de pessoal e **políticas públicas** voltadas para a *realidade amazônica*. (item 8)

#### 9. *Ampliar o escopo e modalidades de gestão*

- Não ter iniciado a **gestão das florestas públicas plantadas** e já em idade de corte no sul do país [FLONAs Sul]. (item 9)
- Descoordenação com o ICMBIO, e **falta de investimento em florestas públicas fora de UCs**. (item 9)
- O SFB só pensa em licitar florestas, esquece de **fomentar plantios**, para que no futuro tenha-se estoque de material lenhoso em quantidade suficiente para atender a demanda de mercado. (item 9)
- Não sabemos para que foi criado, só serve para fazer licitação? O SFB **terá que ter as seguintes atribuições: executar a política florestal**, manejo, reposição, aproveitamento, beneficiamento, etc. (item 9)
- ... Falta **priorizar modalidades de concessão "anuais"** onde só se licita a madeira/serviços resultantes de planos elaborados e conduzidos **pelo próprio SFB** [gestão direta]. (item 9)

#### **10. Dados e informações**

- Os arquivos do SFB são defasados, precisam **atualizar seu banco de dados** e melhorar suas tramitações em relação ao manejo florestal. (item 10)
- O **desconhecimento do governo federal sobre a situação das terras públicas** obrigou o SFB a apostar o seu êxito nas Florestas Nacionais. Infelizmente, para o SFB, as florestas nacionais são unidades de conservação e não fazendas florestais. Estas unidades são regidas por lei (SNUC 2005) e decretos (4340/2002 e 1298/94), o que causa **morosidade** para o processo de aprovação do plano de manejo (na avaliação do SFB). Na minha humilde avaliação não se pode querer transformar a realidade de 15 milhões de hectares **sem plano de manejo (de UC), sem servidor, sem conselho consultivo, sem equipamentos, sem demarcação** e etc. em unidades prontas a serem licitadas. Para que o objetivo de colocar madeira legal no mercado seja cumprido num piscar de olhos, o serviço público tem prazos e a paciência é uma excelente virtude quando aliada ao **diálogo e busca de soluções em conjunto**. (itens 10, 19, 7, 4, 5)
- **Baixa articulação** com o Estado e pouco **acesso a informações**. (itens 5, 10)

#### **12. Descentralização, autonomia e governança das decisões - falta**

- **Falta de autonomia** jurídica. Falta de **maior governabilidade** sobre as FLONAs. Melhor **cooperação** dos órgãos gestores de terra. (itens 12, 2, 5)
- Falta de **independência institucional**. (item 12)
- Falta de **autonomia**, falta de **pessoal**. (item 12, 1)
- Falta de **autonomia** da executora. (item 12)

#### **13. Problema político e falta de responsabilidade - viés, influência ou ingerência.**

- Falta de apoio: **material humano, financeiro** e atualmente **interferências políticas**. (itens 1, 4, 14)
- Falta de **regras definidas**, falta de **técnicos especializados**, não tem **suporte técnico** suficiente, não é um órgão que tome **decisão suficiente**, não é um órgão que tome **decisão imediata**, falta de **agilidade** nas decisões. (itens 8, 1, 6, 13, 19)
- **Nenhuma participação do estado** no processo de decisão das concessões florestais; Muita **ingerência** externa no processo. (itens 3, 13)
- **Influência política**. (item 13)

#### **14. Monitorar, gerenciar, facilitar ou continuidade na implementação - falta**

- **Consolidação dos processos e normas para gerenciamento e monitoramento** e proteção das áreas de floresta pública. (itens 8, 14)
- **Quadro de pessoal insuficiente para gestão dos contratados e monitoramento** dos planos de manejo. (itens 1, 14)
- Primeiro, o **número insuficiente de pessoal** trabalhando na temática visto que este processo demandará um **monitoramento constante**. (itens 1, 14)
- **Monitoramento e fiscalização** das concessões. (itens 14, 11)

#### **15. Trabalhar questões associadas às comunidades florestais.**

- O processo ainda continua **direcionado à concessão florestal para grandes empresas**, deixando o **seguimento do manejo florestal comunitário** em segundo e terceiro plano. (itens 9, 15)
- Destinação de áreas **comunitárias**. (item 15)

#### **16. Burocracia**

- O principal problema será **burocrático** pois todo processo de licitação irá envolver 4 atores: SFB, ICMBio, IBAMA e Concessionário. SFB trata da licitação; ICMBio do plano de manejo da unidade; IBAMA de licenciamento do empreendimento e monitoramento do PMFS. Será que o concessionário suporta tanta **burocracia**??? Detalhe: são 03 **instituições distintas que geralmente não se entendem**. Na minha opinião, o ICMBio vai dificultar a elaboração dos planos de manejos das FLONAs, o Plano da Unidade de Conservação, que por sua vez inviabilizará a elaboração e implantação dos PMFS madeireiros. É muita instituição para tratar do mesmo assunto e os **interesses são distintos**. (itens 16, 20)
- Excesso de **burocracia** (por incrível que pareça, e mesmo que seja menos que outros órgãos, ainda [há] o descompasso interno no conselho diretor, prioridade máxima (e muitas vezes, única) nas concessões florestais, deixando o outro "pé" da destinação comunitária para o lado. (itens 16, 9, 15)

#### **17. Viés econômico ou concorrência com outras atividades**

- **Interesse político e econômico** em detrimento ao interesse ambiental. (item 17)
- O **SFB visa apenas o mercado**, não priorizando as comunidades locais. (itens 17, 15)
- Órgão novo com **poucos recursos** com **aparente prioridade econômica**. (itens 4, 17)

#### **18. Planejamento e organização - falta**

- A gestão das UCs de Uso Sustentável deve ser do SFB, não há convergência no **Planejamento Estratégico** com ICMBio, muito corporativismo. (itens 18, 5)
- Falta de **autonomia, capacidade, planejamento, integração com instituições** com o mesmo nível de influência no processo. (itens 12, 4, 18, 5)
- Ter que preparar todas as terras públicas federais para o processo de licitação que envolve: **planejamento**, vistoria, inventário, proteção ... (item 18)

#### **19. Agilidade**

- Demora, burocracia, política. (itens 19)
- Que serviço existe no Amazonas? (item 19)
- Falta de **corpo técnico** para **agilizar** o processo (itens 1, 19)
- Ainda não mostrou a que veio. (item 19)

## **20. Conflitos**

- **Conflito** com outras agências, acho que o SFB deveria ser uma diretoria do IBAMA ou ICMBio. Falta de compreensão da missão. (item 20).
- É um serviço [SFB] e não uma autarquia que **concorre** com outras [instituições], **ver que o papel a ser devolvido por ela**, salvo melhor juízo, se **resume as áreas públicas**, com **conflitos** variados. (itens 2, 20)
- O **desconhecimento das regiões**, ou melhor, desconhecem a realidade de cada região; **Adotar medidas sem estarem de acordo** com cada região. (itens 3, 2)

## **21. Falta de vontade política, comprometimento ou interesse pessoal.**

- Domínio da união sobre suas florestas públicas, ou seja, também **regularização fundiária, falta de interesse** dos outros órgãos de governo e *efetivamente do Presidente da República* em fazer que os órgãos de governo tenham **ações convergentes** e predomínio de interesses políticos. (itens 7, 21, 18, 5)
- **Falta de vontade política** e financeiro. (itens 21, 4)
- **Falta de comprometimento** dos técnicos com a gestão das florestas; Distanciamento da esfera de decisão. (item 21, 3)

## **22. Comunicação e educação**

- Na minha opinião o SFB, encontrará algumas dificuldades na gestão das florestas públicas. O primeiro é justamente a dificuldade que o governo do estado do Acre vem encontrando, as florestas em sua grande totalidade são habitadas, e desta forma tem que ter **um trabalho social educativo** com essas famílias, para que essas permaneçam nas florestas como parte do processo. Isso leva tempo e ter uma postura mais forte e retirá-los de forma a levar outras áreas, certamente gerará conflitos. Me parece que todo SFB trabalha com a ideia de concessão, para isso necessário ter um **sistema de monitoramento** muito bem-organizado junto às empresas ganhadoras de concessões, para que essas realmente desenvolvam exploração com qualidade. (itens 22, 14)
- **Falta de consciência** da sociedade e do próprio Governo de que manejo florestal é sinônimo de conservação florestal. 2. A **falta dos planos de manejo** e outros **estudos** que definam as áreas propícias ao manejo florestal dentro e fora das unidades de conservação. (itens 22, 7)

## **23. Falta de transparência**

- **Falta de servidores** de carreira para compor o quadro do SFB, evitando a **ingerência pública**; 2. **Ausência de informações** à sociedade; 3. **Falta de transparência** nos processos de concessão. (Itens 1, 10, 23)
- Escassez de **recursos humanos**, falta de **planejamento, interferências políticas e falta de transparência**. (Itens 1, 18, 13, 23)

## **24. Sustentabilidade técnica, econômica e/ou ambiental**

- **Riscos relacionados a sustentabilidade** do manejo florestal. (item 24)
- O problema do manejo: da **falta de dados** oriundos de **monitoramentos** realizados ao longo dos anos sobre o **impacto no meio**. (itens 10, 14, 24)
- Dificuldade na **comunicação** com outros órgãos; Em alguns momentos, **o SFB age como se as florestas públicas tivessem, como objetivo único**, concessão florestal. O que não é verdade, já que se trata de Unidade de Conservação. (itens 22, 24, 20)
- **Custos de implantação e execução muito alto** p/ as empresas locais. (item 24)

**Anexo 16.** Respostas abertas - Sugestões para tornar o processo de participação pública mais justo.

A seguir, são apresentadas as citações das sugestões dos servidores públicos para tornar o processo de participação pública mais justo, da *sugestão com mais citações* para a com menos. Aqui são citadas as respostas mais elaboradas, escritas nos questionários. A categorização, relato e interpretação deste conteúdo é apresentada na seção 4.8.5 e Tabela 70. Essa categorização foi desenvolvida livremente pelo autor, com a interpretação dos textos escritos.

De maneira geral, as citações apresentam mais de um problema por parágrafo ou frase. Assim, os problemas citados dentro da mesma frase ou parágrafo, foram categorizados com a numeração apresentada a seguir.

### Categorização e tópicos

As categorizações foram:

1. Dados, informações e comunicação
2. Participação dos servidores e dos atores
3. Planejamento e agenda participativa, continuada e ordenada.
4. Ouvir e levar em consideração as opiniões dos atores
5. Institucionalização
6. Qualificar a participação e os implementadores (em gestão participativa).
7. Reduzir verticalização da decisão, ingerência política e conflitos.
8. Representatividade - melhorar
9. Ampliar o debate e comunicação
10. Recursos e estrutura - definir e disponibilizar
11. Estruturar políticas e programas, a partir da participação
12. Revisar a legislação e reduzir a burocracia (dar mais clareza, ser objetiva)
13. O processo está adequado
14. Decisões - Decentralizar e desconcentrar ações e decisões
15. Considerar a realidade dos estados e as características locais
16. Instrumentos de avaliação da implementação da participação

### Citações pelos servidores

#### **1. Dados, informações e comunicação**

- Acredito que uma maior divulgação do órgão, pois aqui no Pará muitas pessoas ainda não conhecem o Orgão (autarquia). É necessária uma maior publicidade dos atos do IDEFLOR.
- É necessário um *projeto de divulgação* do ICMBio, explicitando sua missão, caracterizando as UCs, e dizendo como pode ser a participação pública neste contexto.
- Os canais de participação estão abertos. Existe a CGFLOP (Comissão de Gestão de Florestas Públicas) que se reúne periodicamente, todos os processos de concessão são precedidos de consultas e audiências públicas e todas as etapas são disponíveis, os documentos no site do Serviço Florestal para opiniões públicas. Acho que *falta maior divulgação* a respeito dos canais existentes de participação e da importância do tema em questão.
- Tornar a participação mais "*informativa*" do que "*propositiva*", tendo em vista o discurso atual de participação, que não é real. Informar os atores inicialmente, para esperar, no futuro, participação efetiva, com alguma capacidade de trabalhar a realidade que se tem nas mãos.
- Fortalecer as áreas de comunicação e implementar *programas de divulgação dos resultados*, ações, medidas e consequências das atividades do IBAMA.

- Maior conscientização das partes envolvidas, programas de educação gratuita, *divulgação do manejo florestal* e da biodiversidade e da importância de ambas para economia, ecologia e sociedade (social).

## **2. Participação dos servidores e dos atores**

- Não existe participação pública, o processo é mascarado para presenciar, não é participativo.
- Estabelecer modelo que *estimule a participação técnica dos servidores* que estão envolvidos com o trabalho do dia a dia, de poderem se manifestar.
- Primeiro deve-se *permitir uma participação maior dos próprios analistas* como na elaboração e revisão da IN 01/09, depois intensificar os conselhos das UCs, pois estes devem interagir com mais intensidade.
- *Incentivar a participação* nos processos de decisão do Ibama dos diversos atores que atuam no setor florestal.
- Ser mais aberto, participativo, com conselhos e câmaras técnicas, *ouvir* as partes e os atingidos pelas normas.
- O setor produtivo e os demais interessados deveriam *ser sempre convidados* a se manifestarem quando da tomada de decisão sobre normatização Florestal.
- Incluir mais a participação / opinião dos servidores.
- Inclusão de atores (detentores de PMFS, concessionários e outros) no processo.

## **3. Planejamento e agenda participativa, continuada e ordenada.**

- Seguir o que apregoa o SNUC. (Lei nº 9.985/2000).
- Ao contrário do SFB, acredito que *a participação dos atores locais é importantíssima*. Deve ser viabilizado meios para que a participação social seja efetiva, ampla (não só em momentos pontuais) e extensiva a todos os segmentos. Deve acontecer dentro de um programa permanente, incluindo e capacitante (ou capacitador).
- Todo processo de participação popular é difícil, pois as pessoas já não acreditam em promessas de governo. Por isso, os eventos devem *ser bem divulgados* e haver um comprometimento para *cumprir com os encaminhamentos* propostos.
- Apesar de haver a CGEFLOP que tem membros dos diversos setores do governo e sociedade civil, ainda é muito pouco. Para melhorar, só realizar as consultas públicas do PAOF mais participativas, o mesmo para as novas consultas a Plano Annual de Manejo Florestal Comunitário e Familiar, está ainda mais carente e c/ necessidade de participação dos comunitários e bem como as audiências públicas p/ as concessões. Para tanto, é necessário *planejar melhor esses momentos de participação* e não fazer tudo às pressas no último minuto. Tal se justifica por ser um órgão novo e aprendendo algumas questões, porém não se pode esquecer de aprender com esses erros e priorizar a participação das decisões não só pela sociedade civil como ter pelo demais órgãos do governo. O SFB tem um ritmo próprio acelerado o que cria inimizade com outros órgãos irmãos (ex. ICMBio, e um pouco com o IBAMA e MMA). Deve-se aprender que o exercício da participação é complexo, mais demorado e trabalhoso, porém deve ser bem-feito, gerando um trabalho substancial e de longo prazo.

## **4. Ouvir e levar em consideração as opiniões dos atores**

- Que o IBAMA *tome em consideração as opiniões* de seu corpo técnico.
- Não há processo de participação justa, justo parece utópico demais. Os processos decisórios, de fato, poderiam ser participativos. Aparentemente as decisões são tomadas antes dos processos decisórios, e aí, então, diferentes atores são chamados a participar e contribuir apenas para

referendar a decisão já tomada. Que os manejadores fossem ouvidos nos processos de decisão e até formulação de normativas.

- Que pudesse ser fortalecido os conselhos consultivos das Unidades e que as decisões ou *manifestações advindas deles tivessem o peso* do processo de tomada de decisão.
- *Ouvir* mais os atores envolvidos nas decisões. A participação da sociedade precisa ser mais valorizada.
- Que sejam *ouvidas* as seções locais de meio ambiente (Superintendências do IBAMA, OEMAs, organizações municipais, etc.) bem como a população (Empresas, ONGs, etc.).
- Sim, não é fácil, mas *basta tentar ouvir os envolvidos* com a causa ambiental nas diversas regiões do Brasil, fazer a devida filtragem e aproveitar as boas ideias.
- Sim. Os atores envolvidos nos processos passam por processo democrático de escolha e que esse processo o ICMBio seja apenas ouvinte, *legitimado o processo de escolha* – isso tratando de organização social (cooperativas, sindicatos, associação de moradores, extrativistas, entre outros).

## **5. Institucionalização**

- *Institucionalizar* a SEF, transformando numa autarquia. Abertura de concurso público para funcionários, desde o cargo de diretoria, chefes de departamento e principalmente para a formação de equipe técnica.
- Fazer *valer as diretrizes contidas na concepção do ICMBio* (autonomia aos gestores por exemplo) e possibilitar a integração dos conselhos na gestão de UCs de forma efetiva.
- *Estabelecer fóruns permanentes* e consultas públicas.
- Fortalecer as unidades regionais e bases na decisão do planejamento da instituição.
- Fortalecer a implementação pela instituição e o MMA que busque a disseminação do papel, importância e fóruns em que são formadas decisões afetas ao setor florestal.

## **6. Qualificar os participantes e implementadores da gestão participativa.**

- Hoje em dia todos os órgãos do governo (estadual, federal, municipal) vem adotando os conselhos para validar qualquer proposta, isso na teoria é extremamente valido, a questão que na prática minha visão ainda se tem longo caminho a se percorrer para que isso seja realmente válido como sugestões. Eu acho que primeiro passo a ser dado é na *formação dos participantes* destes conselhos que na maioria das vezes são pessoas que não têm as informações necessárias para debaterem a temática e em outras são pessoas que estão mais interessadas com seus interesses próprios.
- Preocupar-se com a *qualificação das pessoas* que opinam, não com a quantidade de pessoas que opinam. *Democracia exige qualificação* caso contrário é puro assembleísmo.
- *Qualificar as pessoas para participar* do processo de decisão de forma responsável, no nível correto.
- Para os nossos analistas ambientais, que passaram recentemente em concursos públicos, promover um *curso de boas maneiras* para que possa o fiscalizado ser tratado com respeito (as vezes alguns analistas cometem excesso).
- Capacitar dirigentes do IBAMA e MMA processo de gestão participativa.

## **7. Reduzir verticalização da decisão, ingerência política e conflitos.**

- Desde que seja com responsabilidade (atender) fazer essa participação, realmente valer e não só prevalecer a política. Pois, não convém participar e não poder contribuir, pois o que acaba prevalecendo são os interesses políticos.

- É preciso incorporar as opiniões das pessoas que conhecem a realidade do local. Parar de tomar decisões em gabinetes em Brasília.
- Houve promessa de participação, mas isso não foi cumprido. É muito complicado lidar com a hierarquia e vaidade institucional.
- Ao invés de ficarem criando outros órgãos, o ideal seria fortalecer o IBAMA, pois o que hoje ocorre, em nosso entender, existe até rivalidade, disposta etc. entre órgãos.

## 8. Representatividade – melhorar

- Valorização de princípios, critérios e procedimentos de participação como:
  - **equidade** na *representação participativa* (número de participante / segmento).
  - **equilíbrio** na participação propriamente dita (número de participações e tempo cronológico de participação).
  - fazer **lateralizações** na legislação do SNUC, de modo que todo e qualquer processo de consulta seja deliberativo e não meramente consultivo.
  - *ênfatar a extensão florestal, que é um grande fator de indução de participação.*
- Não sei, mas acho que a participação nesses processos é desacreditada e sempre influenciada pelos mesmos atores melhor preparados politicamente, nem sempre os mais interessados e afetados pelas decisões. Talvez, proceder a algumas indicações diretamente a fim de garantir legitimidade e *representatividade efetiva no processo.*

## 9. Ampliar o debate e seus meios

- Aproximar os chefes, diretores, coordenadores internamente e *ampliar o diálogo* com os atores locais, Instituições de pesquisa.
- Aumentar a divulgação e escolher um dia da semana para debate de algum tema de reserva ambiental, e qual a perspectiva na SDS/IPAAM sobre a temática.
- Ampliar a participação do ICMBio nos conselhos de política dos estados e municípios. Implantar e qualificar os conselhos gestores das UC. Divulgar e promover as unidades e suas ações. Qualificar seus gestores e técnicos em gestão e políticas públicas e participação popular / *controle social.*

## 10. Recursos e estrutura - definir e disponibilizar

- Os regulamentos para a participação pública devem ser mais detalhados e os técnicos devem ser capacitados. Deve-se ter mais recursos humanos e financeiros para apoiar os processos participativos.
- Redireção das taxas cobradas pela SEMA –MT no licenciamento.
- Uma melhor *estrutura a recursos específicos* para aumentar a participação popular nas decisões do órgão.

## 11. Estruturar políticas e programas, a partir da participação.

- O processo de participação publica deve ser *integrado a um processo consistente de conscientização* ambiental da população, buscando se estabelecer aspectos atitudinais no cidadão.
- A audiência pública é uma ferramenta forte para tomadas de decisões, portanto nesse contexto colhe todas as informações para os processos de tomada de decisão com as participações públicas. Seria interessante nesses processos *selar os direitos e deveres* de todas as partes envolvidas, firmando assim a participação de todos os atores no processo.

- Criar uma *política florestal para a Amazônia*, ouvindo os amazônidas e não só as ONGs.
- Apoiar programas de disseminação de conhecimento sobre as atribuições, responsabilidades e atividades da instituição.

## **12. Revisar a legislação e reduzir a burocracia (dar mais clareza, ser objetiva)**

- Não. Primeiro, porque a participação nunca existiu, especialmente em questões relacionadas a *legislação*. Segundo, pela grande possibilidade de conflitos em razão do jogo de interesses de parte a parte. Para o público *há muita burocracia* e exigências desnecessárias.
- *Políticas públicas* para desenvolver a atividade florestal, *desburocratizar normas de manejo*, permitir modelos de manejo. É melhor manejo, até mesmo mal executado, que uso alternativo do solo.
- *Legislação clara*, eficiente e sem brechas.

## **13. O processo de participação está adequado**

- O ICMBio necessita de maior apoio e maior conhecimento pela sociedade como um todo. Hoje diversos processos de participação estão em curso, tanto nos conselhos gestores como nas interações com o congresso nacional.
- Acredito que quando uma decisão é tomada no ICMBio já houveram estudos e diálogos suficientes e que se optou pelo melhor possível.
- Não. O processo tem tudo para ser justo e inclusivo (CGFLOP + consultas públicas). Precisa apenas ser exercitado (como tem sido) para ser consolidado (tempo).

## **14. Decisões - Decentralizar e desconcentrar ações e decisões**

- Maior divulgação das ações, criar um encontro anual dos atores (a semana), *descentralizar decisões, dar mais autonomia de decisões aos responsáveis dos setores*, detalhar melhor os projetos para um melhor entendimento, divulgar nos meios de comunicação as ações.
- *Autonomia para os atores* que estão na ponta. Descentralização, e completa *autonomia para os dirigentes* que trabalham na ponta (gerências, escritórios, etc.). Pois o que hoje está acontecendo no IBAMA de Santarém é inconcebível, pois tínhamos alguma autonomia financeira e hoje nossa unidade gestora não existe mais, provavelmente deve estar acontecendo em outros lugares.
- Prover recursos humanos e financeiros *para que as unidades descentralizadas possam realizar suas funções*, especialmente aquelas localizadas em áreas remotas, carentes de presença do estado.

## **15. Considerar a realidade dos estados e as características locais**

- Sim, atuar mais próximo à sociedade local, contribuindo com o desenvolvimento na região onde a UC está inserida. Contribuindo com programas municipais e estaduais. Além de melhorar a estrutura do órgão para ter esse acesso e condições de promover discussões e ações com o público em questão.
- Os estudos socioeconômicos e ambientais locais são imprescindíveis para a melhor tomada de decisão, *pouco se leva em consideração os fatores intraespecíficos da comunidade*, tais como sua cultura que muitas vezes recebe pressão das cabeças que estão à frente do processo e que se impõem hierarquicamente, surgindo deste processo os iluminados. A sustentabilidade deve levar os fatores econômicos ecológicos e principalmente sociais para pleno desenvolvimento.
- Ter uma estratégia de comunicação que inclua e estimule os vários atores a participar. Dialogar com associações de moradores/comunidades os atores que são historicamente excluídos da

discussão. Favorecer discussão que não necessite de algo exíguo para apresentar resultado. Formar um espaço de discussão não é a mesma coisa que informar o que o IBAMA está fazendo.

#### **16. Instrumentos de avaliação da implementação da participação**

- *Planejamento estratégico* e participativo e atividades de avaliação e *monitoramento periódico*. Discutir mais abertamente com *periodicidade*.
- Que todo processo seja transparente e justo e que haja um sistema de monitoramento e fiscalização eficaz com aparato tecnológico próximo ao que uma demanda deste porte requer.
- Os funcionários deveriam participar da cogestão de secretaria, auxiliando na gestão dos recursos financeiros e de pessoal, bem como na *avaliação dos serviços e produtos gerados*.