

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE UNB PLANALTINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO
RURAL**

LIDIANE MORETTO

**O FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL E OS FUNDOS
ESTADUAIS FLORESTAIS NO PAÍS: DESAFIOS PARA O FOMENTO
FLORESTAL PÚBLICO BRASILEIRO**

BRASÍLIA/DF

07/2016

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE UNB PLANALTINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO
RURAL**

LIDIANE MORETTO

**O FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL E OS FUNDOS
ESTADUAIS FLORESTAIS NO PAÍS: DESAFIOS PARA O FOMENTO
FLORESTAL PÚBLICO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural pelo Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural da Universidade de Brasília.

Área de Concentração: Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas para o Meio Ambiente e o Campo

Orientador: Eric Pierre Sabourin

Co-orientador: Jean-Louis Le Guerroué

BRASÍLIA/DF

2016

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M845f MORETTO, LIDIANE
O FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL E
OS FUNDOS ESTADUAIS FLORESTAIS NO PAÍS: DESAFIOS
PARA O FOMENTO FLORESTAL PÚBLICO BRASILEIRO / LIDIANE
MORETTO; orientador Eric Pierre Sabourin; co
orientador Jean-Louis Le Guerroué. -- Brasília, 2016.
133 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Meio Ambiente
e Desenvolvimento Rural) -- Universidade de Brasília,
2016.

1. Fomento público no Brasil. 2. Um instrumento
de gestão: os fundos públicos. 3. Política florestal
no Brasil. 4. Fundo Nacional de Desenvolvimento
Florestal - FNDF. 5. A iniciativa do FNDF em
conhecer os fundos estaduais do país e os resultados
obtidos. I. Pierre Sabourin, Eric, orient. II. Le
Guerroué, Jean-Louis, co-orient. III. Título.

LIDIANE MORETTO

**O FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL E OS FUNDOS
ESTADUAIS FLORESTAIS NO PAÍS: DESAFIOS PARA O FOMENTO
FLORESTAL PÚBLICO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural pelo Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural da Universidade de Brasília.

Aprovado em 07 de julho de 2016.

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Eric Pierre Sabourin - Presidente da Banca
Universidade de Brasília

Professor Doutor Stéphane Gérard Emile Guéneau - Membro Externo ao Programa
Le Cirad est l'organisme français de recherche agronomique et de coopération internationale
pour le développement durable des régions tropicales et méditerranéennes – CIRAD

Professora Doutora Suzi Maria de Cordova Huff Theodoro - Membro Efetivo
Universidade de Brasília

Dedico a Jesus Cristo, por todo o amor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, Pai e Todo Poderoso.

Agradeço à família, marido e especialmente minha filha, pelos momentos de ausência.

Agradeço a meus pais, Alcides e Merinês, irmã Fabiane e a sempre vizinha, Estela, pelas orações de todos.

Agradeço ao então coordenador do FNDF e gerente de capacitação e fomento, Fábio e João, pelo apoio.

Agradeço aos professores do Mader, em especial, ao professor Eric, meu orientador, e Jean Louis, co-orientador.

*“ E sabemos que todas as coisas contribuem juntamente para o bem
daqueles que amam a Deus...”*

(Romanos 8, 28)

Moretto, Lidiane. **O Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal e os fundos estaduais florestais no país: desafios para o fomento florestal público brasileiro.** 2016. 123 folhas. Dissertação (Mestrado) - Faculdade UnB Planaltina, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

RESUMO

A melhor compreensão do fomento florestal é essencial em um país com predominância de florestas como o Brasil. Essa pesquisa propõe uma análise da atuação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF) e de quatro fundos estaduais florestais no país, nos estados do Acre, Minas Gerais, Pará e Rio Grande do Sul. O objetivo é examinar as convergências e divergências destes fundos, a situação da articulação entre eles e os principais avanços necessários para o fomento florestal. Como resultado da análise, foi possível perceber a fragmentação e fragilidade do setor florestal público brasileiro, além da grande necessidade de articulação dos estados com o governo federal. O trabalho examina como essas políticas públicas poderiam ser mais eficientes e constituir um referencial para o fomento florestal no Brasil através do Serviço Florestal Brasileiro, dos fundos estaduais e do FNDF. O trabalho descreve a iniciativa do FNDF de mapear os fundos estaduais florestais no Brasil, todavia, é uma ação incipiente. A pesquisa mostra a necessidade de articulação mais efetiva com os atores envolvidos para contribuir com a formulação de políticas públicas nesta área. Por fim, os avanços vistos como necessários por esta pesquisa, sejam em aspectos legais como também na articulação interinstitucional, são urgentes e avocam mais apoio e interesse político.

PALAVRAS-CHAVE: Fomento florestal público, política pública florestal, fundos florestais.

Moretto, Lidiane. **O Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal e os fundos estaduais florestais no país: desafios para o fomento florestal público brasileiro.** 2016. 123 folhas. Dissertação (Mestrado) - Faculdade UnB Planaltina, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

ABSTRACT

A better understanding of forestry development is essential in a country with predominance of forests like Brazil. This research proposes an analysis of the activities of the National Fund for Forestry Development (FNDF) and four forestry state funds in the country, in the states of Acre, Minas Gerais, Pará and Rio Grande do Sul. The aim is to examine the similarities and differences of these funds, the situation of the relationship between them and the main advances needed for forest development. As a result of analysis, we can see the fragmentation and fragility of the Brazilian public forest sector, in addition to the great need to articulate the states and federal government. The theme examines how these policies could be more efficient and provide a reference for forest development in Brazil through the Brazilian Forest Service, state funds and FNDF. The essay describes the FNDF initiative to map forest state funds in Brazil, however, it is an incipient action. Research shows the need for more effective coordination with the stakeholders to contribute to the formulation of public policies in this area. Finally, advances are seen as necessary for this research, in legal aspects as well as the inter-institutional articulation, being urgent and summoning more support and political interest.

KEY-WORDS: forestry fomentation, forestry public policy, forestry funds.

Moretto, Lidiane. **O Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal e os fundos estaduais florestais no país: desafios para o fomento florestal público brasileiro**. 2016. 123 folhas. Dissertação (Mestrado) - Faculdade UnB Planaltina, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

RESUMEN

Una mejor comprensión del desarrollo forestal es esencial en un país en el cual predominan los bosques, como es el caso de Brasil. Esta investigación propone un análisis de la actuación del Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FNDF) y cuatro fondos estatales forestales en el país, en los estados de Acre, Minas Gerais, Pará y Rio Grande do Sul. El objetivo es examinar las similitudes y diferencias de estos fondos, la situación de las articulaciones entre ellos y los principales avances necesarios para el fomento forestal. Como resultado del análisis, fue posible observar la fragmentación y la fragilidad del sector forestal público brasileño, además de una gran necesidad de articulación de los estados y del gobierno federal. El trabajo examina cómo estas políticas públicas podrían ser más eficientes y proporcionar un punto de referencia para el desarrollo de los bosques de Brasil a través del Servicio Forestal Brasileño, los fondos estatales y el FNDF. El trabajo describe la iniciativa del FNDF para conocer otros fondos forestales existentes en los estados de Brasil, pero todavía es una acción incipiente. La investigación demuestra la necesidad de una coordinación más efectiva entre las partes interesadas para contribuir a la formulación de políticas públicas en esta materia. Por fin, los avances vistos como necesarios por este estudio, sea en aspectos legislativos, como también en la articulación interinstitucional, son urgentes e dependen de más apoyo e interés político.

Palabras clave: fomento forestal, políticas públicas forestales, fondos forestales.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Resumo da avaliação de governança realizada pelo Imazon	35
Figura 2. Distribuição das áreas plantadas por estado	37
Figura 3. Crescimento do PIB do setor de árvores plantadas versus outros setores da economia brasileira em 2014.....	37
Figura 4. Participação percentual das florestas plantadas e do extrativismo vegetal na produção de madeira em tora, carvão vegetal e lenha no Brasil, 2011-2012	38
Figura 5. Fluxograma geral da cadeia produtiva da madeira	39
Figura 6. Cobertura florestal brasileira: natural e plantada	39
Figura 7. Faturamento de alguns segmentos do Sistema Agroindustrial Florestal segundo o tipo de floresta - ano de 2012 (valores em mil reais).....	40
Figura 8. Categorias de gestão das florestas públicas	41
Figura 9. Funções designadas às florestas públicas brasileiras já destinadas	42
Figura 10. Floresta públicas: destinação e uso	43
Figura 11. Medidas estratégicas de curto prazo para a sustentabilidade do mercado de madeira de florestas nativas	43
Figura 12. Redução do passivo florestal devido a revisão do Código Florestal	57
Figura 13. Arrecadação potencial (em milhões de reais).....	59
Figura 14. Valores, em milhões de reais, destinados aos projetos, conforme fontes de recurso	59
Figura 15. Distribuição dos recursos conforme os biomas	60
Figura 16. Divisão dos produtos contratados.....	63
Figura 17. Metodologia da pesquisa realizada pela consultoria	65
Figura 18. Distribuição geográfica dos fundos estaduais diagnosticados no país	65
Figura 19. Fundos ativos, sem operação - iniciaram operação mas não operam mais, extintos e sem operação - não iniciaram operação e o recorte dos fundos ativos por categorias	66
Figura 20. Número de fundos ativos nos estados	66
Figura 21. Distribuição dos 25 fundos ativos com atuação florestal, por tipo de fundo	67
Figura 22. Distribuição no mapa dos 25 fundos ativos com atuação florestal, por tipo de fundo.....	67

Figura 23. Distribuição dos 10 fundos ativos segundo ativos e inativos	68
Figura 24. Despesas dos fundos ativos, de 2009 a 2013, conforme Balanços	69
Figura 25. Soma dos orçamentos e orçamento médio dos Fundos ativos	69
Figura 26. Etapas da metodologia.....	72
Figura 27. Tema e variáveis analisadas.....	74
Figura 28. Layout Sofwtare Atlas.ti.....	76
Figura 29. <i>Code manager</i> - função do Atlas.ti.....	77
Figura 30. <i>Quotation manager</i> - função do Atlas.ti	78
Figura 31. Ambientes da análise S.W.O.T.	79
Figura 32. Mapa do Brasil com a abrangência de atuação dos fundos florestais do país.....	81
Figura 33. Setores beneficiado em financiamento, em milhões, de 1989 a 2011	82
Figura 34. Liberações do Pró-Floresta no período de 2002-2011	82
Figura 35. Indicadores de governança do Fundo Estadual de Florestas do Acre	84
Figura 36. Articulações do Fundo Estadual de Florestas do Acre.....	85
Figura 37. Atuação temática.....	86
Figura 38. Gestão: Transparência	87
Figura 39. Articulações institucionais de cada fundo	87
Figura 40. Matriz S.W.O.T. Fundo Estadual de Florestas do Acre - FEF.....	92
Figura 41. Matriz S.W.O.T. do Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal - Fundeflor/Pará.....	97
Figura 42. Matriz S.W.O.T. do Fundo Pró-Floresta - MG.....	100
Figura 43. Matriz S.W.O.T. do Fundeflor - Rio Grande do Sul.....	102
Figura 44. Matriz S.W.O.T. do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF ...	105
Figura 45. As 8 categorias analisadas como famílias: “cenário interno”, “fomento”, “articulação”, “política/papéis”, “economia”, “recursos”, “relação com sociedade” e “perspectivas”	109
Figura 46. Categoria "articulação".....	110
Figura 47. Categoria "fomento".....	111
Figura 48. Categoria "cenário interno"	113
Figura 49. Categoria "política/papéis"	114

Figura 50. Categoria "economia"	115
Figura 51. Categoria "recursos"	116
Figura 52. Categoria "relação com sociedade"	117
Figura 53. Categoria "perspectivas"	118
Figura 54. <i>Cloud view</i> a partir do Altas Ti	119
Figura 55. Cenário interno	120
Figura 56. Relação com a sociedade	120
Figura 57. Articulação/Relação entre os atores	121

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Três perspectivas da formulação de políticas públicas	25
Quadro 2. Participação do MMA e das vinculadas na gestão florestal.....	49
Quadro 3. Chamadas públicas lançadas pelo FNDF.....	61
Quadro 4. Recursos aplicados por bioma	62
Quadro 5. Fontes de informação.....	72
Quadro 6. Cargos dos entrevistados.....	72
Quadro 7. Abrangência de atuação dos fundos	80

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Funções típicas do Estado na área florestal	46
Tabela 2. Principais lacunas	50
Tabela 3. As principais alterações apontadas por Ellovitch e Valera (2013)	51
Tabela 4. Principais impactos na Área de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL)	54
Tabela 5. As maiores conquistas do Código Florestal segundo a FAEP (2012)	55
Tabela 6. Os 32 códigos criados	106

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC - Plano Nacional de Agricultura de Baixo Carbono

ABEMA - Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente

ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental

AC - Acre

ANAMMA - Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente

APP - Áreas de Preservação Permanente

BDMG - Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAR - Cadastro Ambiental Rural

CEF - Caixa Econômica Federal

CENAFLO - Centro Nacional de Apoio ao Manejo Florestal

CNFP - Cadastro Nacional de Florestas Públicas

CNPJ - Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica.

COFLAC - Comissão Florestal para América Latina e Caribe

COMEF - Comissão Estadual de Floresta

CPF - Cadastro de Pessoa Física

CEPLAC - Comissão Executiva de Planejamento da Lavoura Cacaueira

CRA - Cota de Reserva Ambiental

DEA - Diretoria de Educação Ambiental

DFI - Diretoria de Fomento e Inclusão

EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

FAEP - Federação da Agricultura do Estado do Paraná

FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador

FDD - Fundo de Direitos Difusos

FECAM - Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano do Rio de Janeiro

FECOP - Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição de São Paulo

FEF - Fundo Estadual de Florestas

FEHIDRO - Fundo Estadual de Recursos Hídricos de São Paulo

FEMARH - Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNDF - Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal

FNMA - Fundo Nacional do Meio Ambiente

FNMC - Fundo Nacional sobre Mudança do Clima

FOFA - Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças

FONAFIFO - Fondo Nacional de Financiamiento Forestal

FSA - Fundo Socioambiental Caixa Econômica Federal

FUNCBAP - Fundo Fiduciário do Corredor de Biodiversidade do estado do Amapá

FUNDEFLO - Fundo de Desenvolvimento Florestal do estado do Rio Grande do Sul

FUNDEFLO - Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal do estado do Pará

FUNDEMARH - O Fundo Especial da FEMARH/RR

FUNPARQUE - Fundo Especial do Parque Ecológico de Preservação Ambiental e Florestal “ULYSSES GUIMARÃES”

IBÁ - Indústria Brasileira de Árvores

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IDEFLO - BIO - Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do estado do Pará

IEF - Instituto Estadual de Florestas

IMAZON - Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia

IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

KFW - Kreditanstalt für Wiederaufbau - Reconstruction Credit Institute

MCTI - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

MG- Minas Gerais

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MPMG - Ministério Público do estado de Minas Gerais

P&D - Pesquisa e Desenvolvimento

PA - Pará

PAAR - Plano Anual de Aplicação Regionalizada

PAE - Projeto Agroextrativista

PAF - Projeto de Assentamento Florestal

PDS - Projeto de Desenvolvimento Sustentável

PENSAF - Plano Nacional de Silvicultura de Espécies Nativas

PFM - Produtos florestais madeireiros

PFNM - Produtos florestais não madeireiros

PIB - Produto Interno Bruto

PNF - Programa Nacional de Florestas

PRA - Programa de Regularização Ambiental

RDS - Reserva de Desenvolvimento Sustentável

RESEX - Reserva Extrativista

RL - Reserva Legal

RS - Rio Grande do Sul

SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos

SAF- Sistema Agroflorestal

SBS - Sociedade Brasileira de Silvicultura

SEDENS - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Florestal, da Indústria, do Comércio e dos Serviços Sustentáveis

SFB - Serviço Florestal Brasileiro

SICAR - Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural

SINFOR - Sistema Nacional de Informações Florestais

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

SWOT - Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats

TR - Termo de Referência

UH - Unidade Hermenêutica

UNFCCC - Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 RELEVÂNCIA DO ESTUDO	19
2.1 Identificação do problema	19
3 QUESTÕES DE PESQUISA	21
4 HIPÓTESE	22
5 OBJETIVOS	23
5.1 Objetivo Geral	23
5.2 Objetivos específicos	23
5.3 Justificativa	23
6 UMA ABORDAGEM DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DOS FUNDOS	25
6.1 A governança das políticas públicas	25
6.2 Federalismo	26
6.3 Descentralização	28
6.4 Gestão Compartilhada	29
6.5 Fomento público no Brasil	32
6.6 Um instrumento de gestão: os fundos públicos	33
7 FLORESTAS, POLÍTICA E O FNDF	36
7.1 Florestas Públicas e Privadas	36
7.2 Política florestal no Brasil	43
7.3 Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF	58
7.4 A iniciativa do FNDF em conhecer os fundos estaduais do país e os resultados obtidos	62
8 METODOLOGIA DA PESQUISA	70
8.1 Abordagem metodológica	70
8.2 As três grandes etapas da metodologia	70
8.3 Entrevistas	73
8.4 Análise dos dados com auxílio do software Atlas.ti	76
8.5 Análise S.W.O.T.	78
8.6 Análise com auxílio do software Microsoft Excel	79
9 ANÁLISE DE QUATRO FUNDOS ESTADUAIS E UM FUNDO FEDERAL	80
9.1 Delimitação dos casos	80
9.2 Caracterização dos fundos florestais estaduais	81
9.2.1 Fundo Pró-Floresta, do estado de Minas Gerais	81
9.2.2 Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal - Fundeflor do estado do Pará	82

9.2.3	Fundo de Desenvolvimento Florestal - FUNDEFLO, do estado do Rio Grande do Sul.....	83
9.2.4	O Fundo Estadual de Florestas, do estado do Acre - FEF.....	83
9.2.5	Análise dos dados complementares ao da consultoria FNDF e FAO (2015) ...	85
9.3	Análise das entrevistas e da matriz S.W.O.T.....	88
9.3.1	O Fundo Estadual de Florestas do Acre - FEF.....	88
9.3.2	O Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal - Fundeflor/Pará.....	93
9.3.3	O Fundo Pró-Floresta – Minas Gerais.....	98
9.3.4	O Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal -Fundeflor/Rio Grande do Sul.....	101
9.3.5	O Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF.....	103
9.4	Os resultados a partir do software Atlas.ti.....	106
9.4.1	As oito categorias analisadas.....	107
9.4.2	Articulação.....	109
9.4.3	Fomento.....	110
9.4.4	Cenário interno.....	111
9.4.5	Política/papéis.....	113
9.4.6	Economia.....	114
9.4.7	Recursos.....	115
9.4.8	Relação com a sociedade.....	116
9.4.9	Perspectivas.....	117
9.5	Microsoft Excel.....	119
10	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	122
11	RECOMENDAÇÕES.....	126
12	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	127

1 INTRODUÇÃO

O Serviço Florestal Brasileiro (SFB), criado pela Lei nº 11.284 (2006), é um órgão que compõe a estrutura do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e é a única instituição, no nível federal, com competência exclusiva para tratar do setor florestal. Entre suas principais competências, destaca-se aquela relativa à gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF).

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal foi criado pela mesma Lei que criou o SFB e, posteriormente, foi regulamentado pelo Decreto nº 7.167 (2010), que identifica que sua principal finalidade é o fomento ao desenvolvimento de atividades sustentáveis de base florestal no Brasil e, também, a promoção da inovação tecnológica do setor. Conforme o Art. nº 41, da Lei nº 11.284 (2006), § 1º, os recursos do FNDF serão aplicados prioritariamente em projetos nas seguintes áreas:

- I - pesquisa e desenvolvimento tecnológico em manejo florestal;
- II - assistência técnica e extensão florestal;
- III - recuperação de áreas degradadas com espécies nativas;
- IV - aproveitamento econômico racional e sustentável dos recursos florestais;
- V - controle e monitoramento das atividades florestais e desmatamentos;
- VI - capacitação em manejo florestal e formação de agentes multiplicadores em atividades florestais;
- VII - educação ambiental;
- VIII - proteção ao meio ambiente e conservação dos recursos naturais.

De acordo com o Plano Anual de Aplicação Regionalizada - PAAR - 2016 (SFB, 2015a), desde 2010 o FNDF já lançou 20 chamadas públicas, habilitando 213 projetos, sendo que foram contratados 155 projetos distribuídos em quatro biomas - Amazônia, Caatinga, Cerrado e Mata Atlântica e que contemplam 13 estados (Minas Gerais, Goiás, Amapá, Amazonas, Pará, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte), o que indica a presença do FNDF em diversos estados da Federação.

A cobertura florestal brasileira está estimada em 463 milhões de hectares, o

que representa 54,4% do território do país, sendo 98,5 % de floresta natural, enquanto 1,5% é de floresta plantada (SFB, 2013). O Brasil possui a maior floresta tropical do planeta e, neste contexto, políticas públicas que fortaleçam a economia florestal sustentável podem contribuir com o desenvolvimento econômico brasileiro.

Este cenário destaca o potencial do setor florestal brasileiro, que é estratégico para a economia do país, conforme Valverde et al. (2012, p. 5):

O Brasil tem despontado como a maior potência mundial no fornecimento de produtos florestais madeireiros (PFM) e não-madeireiros (PFNM) e ainda referência como fornecedor de serviços ambientais, graças às funções ecossistêmicas de suas florestas.

Nesse sentido, a atuação federal de forma articulada com as esferas estaduais, deveria otimizar recursos, evitar sobreamentos, sobreposições e maximizar os resultados. Neste trabalho objetiva-se analisar quatro fundos florestais estaduais ativos (nos estados do Acre, Pará, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF a fim de verificar seus pontos comuns e/ou distintos, bem como avaliar as possibilidades de aprendizados e articulação de tais fundos.

A estrutura do texto é organizada em doze capítulos, que descrevem o que este trabalho propõe, a metodologia adotada, os resultados e discussões elaborados, as considerações finais, recomendações e referências bibliográficas consultadas.

2 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

2.1 Identificação do problema

Em um país como o Brasil, que se encontra em processo de desenvolvimento, com demandas de várias naturezas, os recursos públicos são escassos para atender a quantidade de necessidades nas mais diversas áreas. Em função disso, é imperativo optar por determinados tipos de serviços em detrimento de outros. Portanto, nas políticas públicas o gasto deveria ser mensurado a fim de maximizar os impactos esperados. Apesar da necessidade de tornar cada vez mais eficiente o alcance das políticas públicas, ainda há falhas neste processo:

[...] os programas públicos não possuem um regulador automático que mostre se as atividades efetuadas podem ser realizadas de forma mais eficiente, em que momento deixaram de ser produtivas, ou em que circunstâncias os recursos utilizados podem ser deslocados para outras atividades do mesmo tipo, produzindo um efeito mais significativo na população (SULBRANDT, 1994).

Na busca por uma gestão mais eficiente dos recursos públicos, os mecanismos de avaliação de políticas públicas se tornam relevantes.

De acordo com Saravia (2006), política pública é um fluxo de decisões públicas, orientada a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Uma política é composta por várias ações que são orientadas pela finalidade a que se destina.

Lindblom (1981) apud Rua (2009) define que uma boa política pública resulta de um consenso possível em torno de uma solução, sendo que isto é obtido de forma mais fácil quando questões pontuais são abordadas, propondo a análise de políticas específicas, buscando soluções setoriais dos problemas.

Ao se ponderar sobre o potencial florestal do país, entende-se que há uma necessidade de fortalecer o fomento florestal brasileiro e, neste sentido, o financiamento público possui relevância diante da capacidade do Estado em promover ações voltadas à conservação ambiental. Todavia, Sampaio (2006) alerta para o desafio de abordar o financiamento ambiental público, pois tem despertado pouco interesse na academia e, conseqüentemente, incorre numa escassa literatura

sobre esse tema. Além disso, a legislação e a política ainda são recentes no país.

Nesse sentido, após seis anos de operação, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF) configura-se como um mecanismo de fomento pouco conhecido, pois em estudo realizado pelo FNDF com apoio da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura - FAO, 85% dos fundos estaduais respondentes afirmaram não conhecer o FNDF, enquanto 15% afirmaram conhecê-lo (SFB, 2015b). Isso denota que há necessidade de estratégias de diálogo e de articulação para que este Fundo se consolide como fomentador de atividades de base florestal no Brasil.

O fomento público possui diversos atores que não operam de maneira integrada - a exemplo disto, os editais lançados pelo FNDF não contemplam parceria com os fundos dos estados onde o respectivo edital pretende atuar. Portanto, essa pesquisa busca analisar a atuação do FNDF e de quatro fundos estaduais florestais no país, assim como as formas de articulação e complementação entre eles, pois são atores fundamentais no fomento brasileiro e são instrumentos públicos de alcance social.

3 QUESTÕES DE PESQUISA

Essa pesquisa pretende responder a duas principais questões:

- ✓ Há coerência entre as políticas públicas setoriais florestais nos níveis federal e estadual considerando os estados abordados nessa pesquisa?
- ✓ Quais são os aprendizados e potenciais articulações possíveis entre os fundos?

4 HIPÓTESE

A hipótese estabelecida para a presente dissertação é que os fundos florestais são instrumentos efetivos e importantes para transformar e impulsionar ações florestais no país. Deste modo, se pressupõe que os fundos são organizados, possuem estratégias claras de atuação e apoio e relevância dos dirigentes para impulsionar o trabalho realizado pelos fundos.

5 OBJETIVOS

5.1 Objetivo Geral

O objetivo deste trabalho é analisar a atuação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal e de quatro fundos estaduais florestais no país (Fundo Estadual de Florestas, do estado do Acre - FEF; o Fundo Pró-Floresta, do estado de Minas Gerais; o Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal do estado do Pará - Fundeflor; e o Fundo de Desenvolvimento Florestal - Fundeflor, do estado do Rio Grande do Sul), avaliando os pontos divergentes e convergentes de suas ações e possibilidades de articulações, buscando dar subsídios à tomada de decisão de gestores públicos.

5.2 Objetivos específicos

- ✓ Descrever e caracterizar a atuação dos fundos estaduais florestais e do FNDF;
- ✓ Caracterizar e analisar as ações dos quatro fundos estaduais florestais e do FNDF;
- ✓ Identificar as possibilidades de aprendizados e atuação conjunta entre estes fundos e o FNDF.

5.3 Justificativa

Em que pese essa carência e limitação de recursos financeiros, há uma riqueza natural no setor florestal no Brasil que necessita de estímulos que podem ser viabilizados por meio de uma política de fomento florestal articulada para o país como um todo, a qual considere os atores estaduais.

Os fundos estaduais apresentam maior capilaridade e conhecimento local, pois consideram as especificidades da região onde estão inseridos. Em contrapartida, o FNDF possui ações em diversos estados brasileiros, mas necessita de maior articulação com estes fundos para que os resultados convirjam de forma integrada para avanços das ações na área florestal.

Desta forma, esta pesquisa visa analisar a relação entre os atores de fomento florestal nacional e os estaduais, corroborando com a discussão em torno da sustentabilidade das florestas brasileiras.

A escolha dos cinco fundos para esta pesquisa foi pautada no direcionamento para fundos florestais, contemplando um fundo nacional pela abrangência em todo país e os fundos estaduais, no Acre, Pará, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, garantindo a diversidade entre eles.

6 UMA ABORDAGEM DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DOS FUNDOS

6.1 A governança das políticas públicas

As políticas públicas são ações, metas e planos desenvolvidos pelo Estado que devem beneficiar a sociedade e aos cidadãos, assegurando o interesse público (CALDAS, 2008).

Há três diferentes perspectivas sobre governança das políticas públicas em um contexto de múltiplas organizações descritas por Calmon e Costa (2013): a perspectiva tradicional, fundamentada em uma visão *top-down* da gestão de políticas públicas, que atribui ao governo federal papel preponderante; a perspectiva participativa, baseada em uma visão *bottom-up* e que preconiza a importância da descentralização das políticas públicas, conferindo ao poder local maior autonomia nas suas ações e que considera que ele possuiria melhor capacidade de identificar as preferências dos cidadãos para atendê-las de maneira adequada e, por fim, a perspectiva de governança de redes de políticas públicas, na qual prevalecem atores heterogêneos, relações de interdependência e problemas de ação coletiva. O quadro abaixo detalha essas três perspectivas:

Quadro 1. Três perspectivas da formulação de políticas públicas

	Perspectiva Tradicional <i>Top-Down</i>	Perspectiva Participativa <i>Bottom-Up</i>	Perspectiva da Governança de Redes
Objeto de Análise	Governo central atende diferentes segmentos da sociedade	Governo central atende a atores locais que interagem com a sociedade	Redes de atores heterogêneos em diferentes níveis de governo e na sociedade
Foco Principal	Autoridade hierárquica	Atores locais	Inter-relação entre atores heterogêneos
Tipo de Relação	Autoridade e controle	Centralização vs descentralização	Interdependência

Implementação	Implementação do planejado	Representação de interesses mediante normas e controle de recursos	Interação com troca de informação, objetivos e recursos
Critério de Sucesso	Consecução das metas da política concebida centralmente	Satisfação das preferências locais e obtenção de recurso para atores locais	Realização da ação coletiva
Critério de Fracasso	Falhas de controle, políticas mal definidas ou mal monitoradas	Falhas na descentralização ou pouco engajamento local	Arranjo institucional deficiente dificulta ação coletiva
Recomendações	Centralização e coordenação	Descentralização e participação	Gestão do ambiente e da infraestrutura de interação nas políticas públicas

Fonte: Kickert; klijn; Koppenjan (1999) (adaptado) apud Calmon e Costa (2013)

Cada uma destas categorias possui suas particularidades. É necessária uma avaliação dos gestores de políticas públicas sobre qual opção se enquadra melhor em seu contexto local.

6.2 Federalismo

No Brasil, o federalismo é o sistema político que divide as unidades da federação em municípios, estados e Distrito Federal e que formam um governo central.

Federalismo é uma estrutura de Estado ou de governo, organizado segundo uma divisão administrativa do poder político, constitucionalmente definido, havendo atuação autônoma em diferentes níveis ou escalas territoriais, todavia, preservando-se a unidade constitutiva da nação soberana. A lógica é contraditória nessa divisão de poderes em linha vertical, pois, serve para unificar um grande território e dividi-lo em unidades menores e ao mesmo tempo, para estruturar ações que devam ocorrer nacionalmente. Ademais, fragmenta as políticas públicas, obrigando a multiplicação de programas para se adequar às realidades locais (LASSANCE, 2012).

O federalismo republicano brasileiro apresenta tensões, conflitos, avanços e retrocessos em sua trajetória. O equilíbrio federativo brasileiro é tensionado devido a

necessidade de enfrentar as desigualdades sociais e regionais, historicamente profundas e persistentes. A demanda da sociedade está, de maneira geral, sendo mal atendida, em razão de um descompasso entre oferta e demanda por bens e serviços públicos, em um modelo federativo que ainda não conseguiu sanar essa dualidade. É imperativo a construção de arranjos federativos em que as ações e os recursos federais, estaduais e municipais atuem de maneira cooperativa ou compartilhada. Somente assim os esforços empenhados no desenho e na implementação de políticas públicas podem ser potencializados, reduzindo-se as sobreposições e as fragmentações nas ações dos poderes ou entes federados, em suas várias dimensões. O federalismo brasileiro carece, ainda, de um acordo ou pacto entre os entes federativos - União, estados e municípios - em que mecanismos de coordenação e cooperação federativa conduzam o país ao desenvolvimento sustentável (LINHARES; MENDES e LASSANCE, 2012).

Lippi (2009) afirma que a fragmentação do saber refletiu na fragmentação nas políticas públicas e na atuação do Estado, o que pode ser observado em órgãos federais, estaduais e municipais. Ainda define que existe uma desarticulação na formulação e implementação de políticas públicas, o que resulta em ineficiência e ineficácia, por parte do Estado, que utiliza recursos para programas ou políticas para públicos semelhantes ou distintos e que não atingem os resultados devidos.

A centralização do federalismo brasileiro vem produzindo “tensões, estranhamentos e reações dos governos subnacionais, em particular dos governos estaduais”. Da expansão da economia para um quadro de crise financeira mundial, as receitas do governo central e dos estaduais foram modificadas e a expectativa de crescimento foi frustrada. Para agravar este cenário, o governo federal passou a desonerar setores produtivos específicos para contrapor os efeitos da desaceleração econômica e assim, reduziu os montantes das transferências do Fundo de Participação dos Estados (Monteiro Neto, 2014, p. 4). O autor complementa que a falta de protagonismo nas políticas públicas tem contribuído para o descontentamento dos governos subnacionais:

Resulta do ambiente institucional mais complexo, portanto, formas de descentralização também mais complexas e variadas. Não se constituindo a pura descentralização de recursos fiscais em exemplo único de descentralização federativa. Há que se atentar também, como sugere Arretche (2012), para as diferenças entre a descentralização das competências (*policy-making*) e a descentralização da autoridade decisória sobre as políticas (*policy decision-making*). Esta distinção conceitual permite o correto entendimento das razões motivadoras para as tensões recentes, derivadas de reações negativas dos governos subnacionais, principalmente dos estaduais, ao controle do governo

central sobre recursos e capacidade decisória sobre as políticas públicas (MONTEIRO NETO, 2014, p. 9).

A grande dependência dos governos estaduais quanto às transferências constitucionais e voluntárias do governo central e o baixo nível de investimento público estadual culminam em um “contexto de baixa autonomia decisória e de recursos, os governos estaduais passaram a entender as proposições - do governo federal - de coordenação federativa como proposições de imposição federativa” (MONTEIRO NETO, 2014, p. 13).

As desigualdades territoriais são discutidas por Arretche (2010, p. 611), que argumenta que há um “trade-off” entre a redução das desigualdades territoriais e a plena autonomia dos governos locais, ou seja, o papel redistributivo do governo federal visa reduzir as desigualdades por meio de transferências de receitas, todavia, com a ausência deste instrumento, haveria alta desigualdade.

Os governos subnacionais possuem reduzida autonomia para o uso dos recursos, o que garante que as receitas sejam direcionadas para atingir os objetivos propostos pelo governo central. A regulação das políticas executadas pelos governos subnacionais é embasada na “percepção de pertencimento a uma comunidade nacional única combinada à desconfiança deste compromisso por parte das elites locais fornece justificativa normativa para a autoridade da União” (ARRETCHE, 2010, p. 613).

Pressman e Wildavsky (1984) apud Najberg e Barbosa (2006) elaboraram um estudo de caso sobre a implementação de um programa de criação de empregos na cidade de Oakland (Califórnia) e demonstraram que a decisão em nível central ocasionava obstáculos na operacionalização no nível local, contrariando trabalhos anteriores que defendiam que a implementação era apenas o cumprimento da política.

6.3 Descentralização

A descentralização das políticas públicas possibilita maior autonomia nas relações intergovernamentais, permitindo aproximação com experiências locais.

Segundo Abrucio (2006) apud Moreira et al. (2012), no período Pós-Segunda Guerra Mundial, surge o processo de descentralização, pois a complexidade da estrutura administrativa dos Estados acabou por gerar problemas de eficiência e controle e assim, a

ampliação dos serviços públicos favoreceu a constituição de demandas descentralizadas e impulsionou o avanço de estruturas administrativas no plano local.

Arretche (1996) destaca que a expectativa que a descentralização seria condição para a democratização depende muito mais de instituições concretas do que do âmbito em que são tomadas as decisões. Quanto ao esvaziamento das funções do governo central, há o fortalecimento das capacidades administrativas e institucionais na condução e regulação de políticas setoriais implementadas pelos governos subnacionais. Em relação a redução do clientelismo com a descentralização, deve-se ponderar sobre a natureza das instituições ao invés do ângulo sobre a escala de prestação de serviços.

Uma das perspectivas é que a descentralização viabiliza a proximidade:

Parte importante das expectativas postas na descentralização está associada à noção de que uma proximidade maior entre prestadores de serviços e usuários viabilizaria maior *accountability* dos governos em relação aos cidadãos se, por esta razão, maior *responsiveness* daqueles em relação às necessidades destes. Nessa perspectiva, a descentralização passaria a ser um dos elementos da reforma do Estado pelo qual seriam combatidos os problemas de ineficiência alocativa postos pelo clientelismo (ARRETCHÉ, 1996, p. 12).

Conforme Arretche (1996, p. 13), a proximidade não é condição suficiente para evitar que as necessidades dos cidadãos sejam atendidas segundo padrões clientelistas e, para um “bom governo”, é necessário que haja instrumentos efetivos de intervenção e também que os governos possam ser punidos quando não agem para atender as necessidades da população. Assim, a formulação e implementação de políticas adequadas “depende menos do nível de governo delas encarregado que do desenho de instituições que criem incentivos ao comportamento responsável por parte dos governos”.

6.4 Gestão Compartilhada

A gestão compartilhada promove a interação entre instâncias distintas com objetivo de cooperação.

Fernandes et al. (2013) apresentam o potencial da intersetorialidade como um mecanismo de realizar a qualidade do gasto, visto que as responsabilidades são compartilhadas, as ambiguidades são retiradas e a atuação em conjunto possibilita benefícios para a máquina pública com uma boa gestão.

A atuação em redes almeja potencializar a obtenção de resultados comuns, de acordo com Sposati (2006); Inojosa (2001) apud Fernandes et al. (2013). Nascimento (2010, p.117) apud Fernandes et al. (2013) afirma que:

[...] para haver uma real intersetorialidade é necessário construir espaços com tais objetivos comuns que possibilitem a comunicação entre as políticas sociais com as de desenvolvimento urbano, no que se refere à troca de saberes, interações no processo de elaboração, formulação e execução da política, bem como com a disponibilidade dos técnicos e gestores das pastas das referidas políticas no processo de planejamento concomitantemente apoio político.

A intersetorialidade contrapõe-se com a lógica fragmentada e sinaliza para um pensar de forma transversal, ultrapassando os mecanismos de fragmentação e buscando soluções completas/complexas, permitindo, assim, uma reflexão na “distribuição de poder e atribuição entre as diferentes esferas de governo e articulação e integração dessas instituições na formulação e implementação de políticas públicas” (LIPPI 2009, p. 21).

Ao se ultrapassar a fragmentação na busca da formação de elementos estruturantes nas políticas públicas, a comunicação eficiente entre as esferas possui papel destacado. A promoção da interação entre os atores e a participação social na formulação e aperfeiçoamento de políticas públicas perpassa por uma troca de informações e esforços compartilhados para alçar resultados que precisam ser construídos em conjunto.

Luna (2007) apud Lippi (2009) apresenta a articulação intergovernamental com sete variáveis (fatores críticos) que afetam diretamente a adoção de estratégias, sendo elas: estrutura, liderança, fatores políticos, aspectos culturais, atores envolvidos, aspectos legais e processo orçamentário. Cada um destes fatores deve ser analisado diante de um processo de articulação.

Calmon e Costa (2013, p. 15) sugerem a definição de redes como:

[...] um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, que atuam em um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las.

Enquanto que Schneider (2005, p. 38) aponta que atores diferentes cooperam na produção de políticas, desde parcerias público-privadas locais, áreas

de política nacional e até redes transnacionais de organizações para tentar resolver problemas globais. Estas configurações modernas são descritas abaixo:

1. O denominador mais comum de todas as análises de redes de políticas públicas é que a formulação de políticas públicas não é mais atribuída somente à ação do Estado enquanto ator singular e monolítico, mas resulta da interação de muitos atores distintos. A própria esfera estatal é entendida como um sistema de múltiplos atores.
2. Na formulação e implementação de políticas públicas, além de muitos atores públicos, estão envolvidos atores privados de distintos setores sociais e áreas.
3. O próprio conceito de rede se refere a vínculos diretos e indiretos relativamente duradouros, por meio dos quais os atores envolvidos estão integrados na formulação de políticas públicas.
4. Embora muitos atores estejam envolvidos direta e indiretamente na produção de políticas, existe entre eles diferenças de poder e influência.
5. Posições de poder e influência não são determinadas somente através de status político-institucional formal, mas também por meio de vínculos informais (por exemplo, comunicação, intercâmbio de recursos, interação estratégica).

Perico (2008, p. 29) analisa que “a ausência de mecanismos de participação, sinergia, articulação e valor agregado, se traduzem em dispersão, redundância e falta de coordenação da ação pública e da participação social”, o que também acarreta redução dos impactos, aumento dos custos de transação e limitação da governança. Sobre a gestão de políticas:

A eficiência das estratégias de desenvolvimento tem se tornado uma permanente preocupação de políticos, técnicos e líderes sociais, ao enfrentar as múltiplas dificuldades e pobres resultados que, com inusitada frequência, se observa na aplicação das políticas públicas. A qualidade do gasto público, a credibilidade das instituições, a confiança das comunidades no Estado, a relação custo-benefício de programas e projetos, geram dúvidas sobre os esquemas e mecanismos de gestão de políticas.

A integralidade é defendida no enfoque territorial, sendo o território o articulador das estratégias setoriais que abrange multidimensões, com metas e demandas setoriais entrelaçadas numa visão integral (PERICO, 2008).

Henrichs (2015, p. 47) aborda a governança multinível no cenário brasileiro em um formato clássico de federação com a descentralização do poder com a outorga de autonomia aos entes federativos, onde “o diálogo federativo é precário, agravado pela dimensão continental que potencializa as discrepâncias regionais, termina por acentuar o desbalanceamento entre competências e a capacidade resolutiva dos entes federativos”, com a centralização que persiste e aprofunda desigualdades regionais.

Hooghe e Marks (2001; 2003) apud Henrichs (2015, p. 54) sintetizam da seguinte maneira: “o argumento essencial para a governança multinível é a premissa de que a governança deve operar em diversos níveis para que possa capturar as variações inerentes ao alcance territorial de externalidades políticas”.

6.5 Fomento público no Brasil

A atividade de fomento público é um estímulo da Administração Pública na ordem econômica.

Ferreira (2012a) esclarece que os fomentos públicos são caracterizados pelos incentivos às atividades produtivas e estão garantidos por lei, podendo ser utilizados para caracterizar a promoção de estímulos às atividades de desenvolvimento rural, tanto na área florestal como na agropecuária, conforme a Constituição Federal, de 1988.

Rocha (2008) apud Miranda (2014, p. 19) compreende que a atividade de fomento tutela o interesse público de forma indireta e mediata:

[...] A atividade de fomento visa a alcançar finalidades e objetivos específicos da Administração Pública, porém de uma maneira indireta e mediata, na medida em que os fins não são alcançados por meio de um agir próprio dos órgãos administrativos, mas por intermédio do agir dos particulares que são incentivados a atingir os fins e objetivos da Administração Pública (ROCHA, 2008, p. 26-27).

Outro detalhamento sobre o fomento é descrito por Ferreira (2012a, p. 37):

Os programas de fomento florestal podem apresentar impactos de caráter econômico, social e ambiental para as famílias e propriedades aderidas. Em termos econômicos, o fomento é capaz de agregar valor por meio da geração de renda, impostos e empregos, favorecendo a fixação da mão-de-obra na região, gerando empregos de caráter permanente e a fixação do homem no campo (ABRAF, 2010; BROEK *et al.*, 2000; GRUPO ORSA, 2010; OLIVEIRA *et al.*, 1998), promover a diversificação de atividades produtivas propiciando o surgimento de arranjos produtivos (RIBEIRO; MIRANDA, 2009), o uso de terras ociosas em áreas produtivas, a utilização da mão-de-obra familiar (FISCHER, 2009) e a injeção de capital na economia regional.

O fomento público é um fator essencial em qualquer país, sendo que o fomento público pode atingir áreas e públicos de interesse das políticas públicas que, de outra forma, não seriam beneficiados.

6.6 Um instrumento de gestão: os fundos públicos

Os fundos públicos são instrumentos para alcançar os objetivos da Administração, como forma de financiamento das políticas públicas.

O estudo promovido pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (Held et al., 2013) sobre os fundos nacionais florestais, destaca que, se bem geridos e administrados, esses podem ser instrumentos eficazes para os desafios no setor florestal. Também enfatiza que desde o início desses fundos em 2000, eles têm recebido críticas por uma abordagem de cima para baixo e falta de apoio direto às comunidades que dependem da floresta e falta de coordenação entre fluxos diferentes de financiamento, resultando em perda de oportunidades para criar sinergias. É necessário que as pessoas que dependem da floresta sejam imbuídas de autoridade e controle sobre estes fundos.

Na Costa Rica, o Fundo Nacional de Financiamento Florestal - FONAFIFO é citado como um bom exemplo, sendo que foi constituído em 1996 com o objetivo de financiar pequenos e médios produtores, por meio de empréstimos ou outros mecanismos para promover a gestão das florestas, com foco em plantação florestal e reflorestamento, através de viveiros florestais e sistemas agroflorestais e reabilitação de áreas desmatadas. Também mobilizou pagamentos pelos serviços ambientais prestados pelas florestas e plantações florestais (Held et al., 2013).

A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, 2015) também elenca alguns critérios para tornar os fundos florestais nacionais mais efetivos, sendo: a necessidade de ampla representação das partes interessadas - inclusive do sistema privado e comunidades nas florestas; sistema de monitoramento e avaliação; mecanismos independentes de avaliação; supervisão e garantias contra conflitos de interesse; melhoria do acesso a informações; diversificação das oportunidades de financiamento; descentralização dos fundos nacionais florestais, para aumentar sua capacidade de respostas às comunidades locais e aos envolvidos diretamente em atividades florestais; e criação de uma plataforma global para compartilhar informações e conhecimentos sobre as experiências.

No Brasil, Sampaio (2006) observou que, apesar de haver mais de 900 fundos públicos legalmente constituídos, a maioria não está ativa ou possui alta vulnerabilidade em sua atuação. Também são apontados problemas comuns como a definição de estratégias de reconhecimento e valorização dos fundos dentro das estruturas de gestão dos órgãos de meio ambiente e da sociedade.

SFB (2016) destaca que em 2014, a pesquisa do IBGE “Perfil dos Estados Brasileiros 2013” apurou que 24 das 27 Unidades da Federação possuem fundo estadual de meio ambiente, sendo que projetos de recuperação de áreas degradadas, manejo florestal e reflorestamento foram financiados pela maior parte destes fundos. Já no âmbito municipal, o IBGE diagnosticou, no mesmo ano, que existe fundo municipal de meio ambiente em 42,8% dos municípios, ou seja, existem 2.386 fundos municipais de meio ambiente segundo a pesquisa “Perfil dos Municípios Brasileiros 2013”.

Leme e Sotero (2008, p. 15) destacam a necessidade de uma lógica sistêmica do financiamento ambiental, pois a conexão de atores é necessária para promover sinergia, organicidade, complementaridade, para potencializar os recursos e evitar sobreposições e, neste sentido, os autores enfatizam que:

Os fundos públicos aparecem no cenário do financiamento ambiental a partir da década de 1980. Atualmente existem mais de mil fundos ambientais públicos. A maioria deles é municipal, 54 de estados e poucos são ligados ao Governo Federal - FNMA, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Fundo de Direitos Difusos (FDD), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), dois criados recentemente, Fundo Mata Atlântica e Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), e outros que estão na iminência de serem criados, Fundo de Repartição de Benefícios e Acesso ao Patrimônio Genético e Fundo de Mudanças Climáticas. Essa quantidade expressiva de fundos socioambientais não representa financiamento efetivo das políticas ambientais. Menos de 10% desses fundos operam, nem sempre os recursos são destinados para o meio ambiente e, ainda, alguns que financiam o meio ambiente nem sempre o fazem de forma transparente e com controle e participação social. Portanto, fica evidente a necessidade de fomentar/construir uma política pública de fortalecimento dos fundos ambientais, no sentido de qualificar sua atuação, além de viabilizar mecanismos que propiciem que esses fundos, entre outros instrumentos, passem a compartilhar o financiamento da gestão ambiental de forma sistêmica entre os três entes da Federação.

Brito, Santos e Thuault (2014), em uma pesquisa desenvolvida pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), analisam onze fundos em nove estados da Amazônia Legal sobre sua governança. O estudo evidencia que praticamente todos os fundos avaliados possuem deficiências em sua governança, especialmente quanto à falta de transparência na gestão financeira, falta de capacidade administrativa para funcionamento e falta de mecanismos de avaliação de projetos, dificultando a avaliação de impacto desses fundos. É sugerido, na pesquisa do Imazon, o acompanhamento mais frequente do funcionamento destes fundos pela sociedade civil e órgãos de controle. Conforme destacado na pesquisa, o valor total identificado nestes fundos em 2012 foi de R\$ 129,4 milhões, o que não é expressivo ao se comparar com fundos mais robustos, todavia, é um valor superior ao

orçamento de muitas secretarias estaduais de meio ambiente, o que os torna extremamente relevantes para a conservação ambiental. Os indicadores de governança são resumo da avaliação de governança dos fundos ambientais e florestais na Amazônia Legal e são apresentados na Figura 1.

Figura 1.Resumo da avaliação de governança realizada pelo Imazon

Estado	Fundo	Indicadores de Governança						
		Participação pública na criação/revisão	Clareza de regras de arrecadação e distribuição de recursos	Clareza nas responsabilidades administrativas	Expertise na área florestal	Capacidade administrativa	Monitoramento financeiro	Monitoramento de impactos e eficiência
Acre	FEF	Conceito forte	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito forte	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco
	Femac	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco
Amapá	Ferma	Conceito forte	Conceito forte	Conceito forte	Conceito moderado	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco
Anazoras	Fema/AM	Conceito forte	Conceito fraco	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito não foi possível avaliar por ausência de informações disponíveis
Mamãão	Fema/MA	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito forte	Conceito moderado	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco
Mato Grosso	MT Floresta	Conceito moderado	Conceito fraco	Conceito forte	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco
	Fenam/MT	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito forte	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito fraco
Pará	Fema/PA	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco
Rondônia	Fepram	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito moderado	Conceito fraco	Conceito não foi possível avaliar por ausência de informações disponíveis	Conceito fraco	Conceito não foi possível avaliar por ausência de informações disponíveis
Roraima	Fema/RR	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito fraco	Conceito moderado	Conceito fraco
Tocantins	Fuema	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito forte	Conceito não foi possível avaliar por ausência de informações disponíveis	Conceito não foi possível avaliar por ausência de informações disponíveis	Conceito fraco	Conceito fraco

Conceito forte
 Conceito moderado
 Conceito fraco
 Conceito não foi possível avaliar por ausência de informações disponíveis

Fonte: Brito, Santos e Thuault (2014)

Leme e Sotero (2008) apontam para dois tipos de diálogos transversais: com diferentes entes da Federação e com diferentes setores. O primeiro modelo pode ser exemplificado pela atuação do Sistema Único de Saúde (SUS) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS) através da transferência fundo a fundo, que empodera e compartilha responsabilidades com os governos estaduais, enquanto que o segundo se reporta ao exemplo do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e seus fundos setoriais que se mantiveram atrelados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

De Negri et al. (2009), corroboram com a atuação destacada dos fundos setoriais do MCTI e administrado pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), apontada entre as principais políticas do sistema brasileiro de inovação.

7 FLORESTAS, POLÍTICA E O FNDF

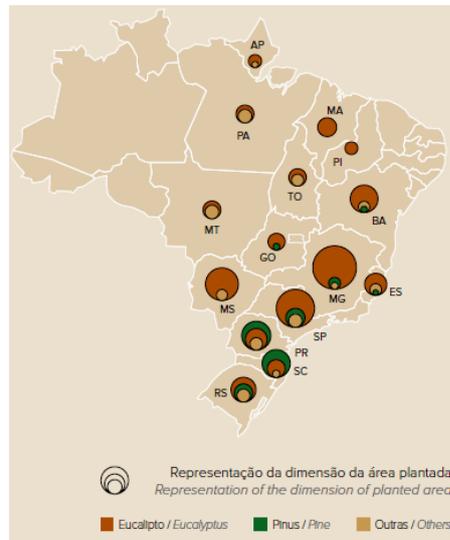
7.1 Florestas Públicas e Privadas

De acordo com o SFB (2014a, p. 6), a cobertura florestal brasileira está estimada em 463 milhões de hectares e desses, estima-se que 98,5% sejam constituídos por floresta natural na região norte do país. O restante (1,5%) da área corresponde às florestas plantadas, localizadas mais ao centro-sul, com predominância de plantios com espécies exóticas, como o eucalipto e o pinus. Quanto a pequena área de silvicultura, “embora reduzida, apresenta relevantes indicadores de eficiência produtiva e notória participação socioeconômica no setor”. Também é destacado que os mercados mundiais de madeira vêm sofrendo com a escassez e oferta limitada de produtos madeireiros.

Quanto à eficiência produtiva das florestas plantadas cabe apontar que houve grande incentivo do governo brasileiro para esse setor, especialmente com os incentivos fiscais que começaram na década de 60. Também houve investimentos em pesquisa, consolidando a silvicultura de eucalipto e sua produtividade. Tal incentivo não foi realizado para florestas nativas.

A área de árvores plantada para fins industriais no Brasil totalizou 7,74 milhões de hectares em 2014, correspondendo a 0,9% do território brasileiro. Os plantios de eucalipto ocupam 5,56 milhões de hectares da área de árvores plantadas no país, o que representa 71,9% do total, e estão localizados principalmente nos estados de Minas Gerais (25,2%), São Paulo (17,6%) e Mato Grosso do Sul (14,5%). Os plantios de pinus ocupam 1,59 milhão de hectares e concentram-se no Paraná (42,4%) e em Santa Catarina (34,1%). Acácia, teca, seringueira e paricá estão entre as outras espécies plantadas no país, conforme Figura 2 (INDÚSTRIA BRASILEIRA DE ÁRVORES, 2015).

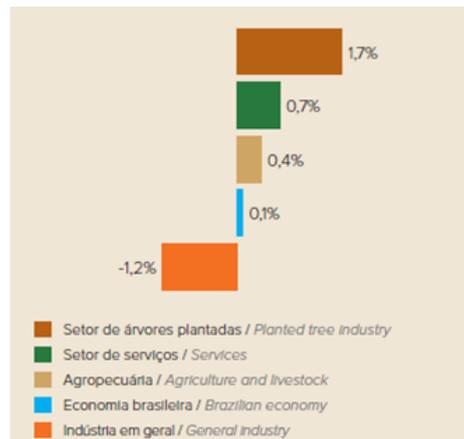
Figura 2. Distribuição das áreas plantadas por estado



Fonte: Ibá (2015)

O crescimento do produto interno bruto do setor (Figura 3) foi de 1,7% em 2014, sendo superior ao desempenho da agropecuária (0,4%), indústria (-1,2%) e do setor de serviços (0,7%), conforme IBGE e Poyry (2014) apud IBÁ (2015).

Figura 3. Crescimento do PIB do setor de árvores plantadas versus outros setores da economia brasileira em 2014

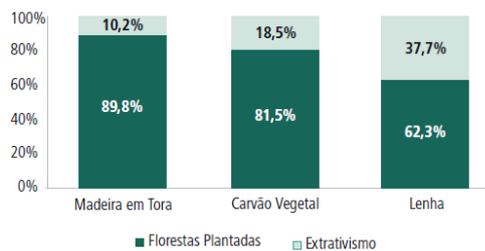


Fonte: IBGE e Poyry (2014) apud IBÁ (2015)

Uma das principais demandas do setor foi atendida pelo Decreto nº 8.375, de 11 de dezembro de 2014, o qual transfere a responsabilidade pela execução do Programa Nacional de Florestas Plantadas, do âmbito do Ministério do Meio Ambiente, para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

A Secretaria de Assuntos Estratégicos - SAE (2014) afirma que a pequena área destinada a florestas plantadas é capaz de suprir quase 90% do total da oferta de madeira em tora industrial, 81,5% do carvão vegetal e 62,3% da lenha produzida internamente, conforme demonstra a Figura 4.

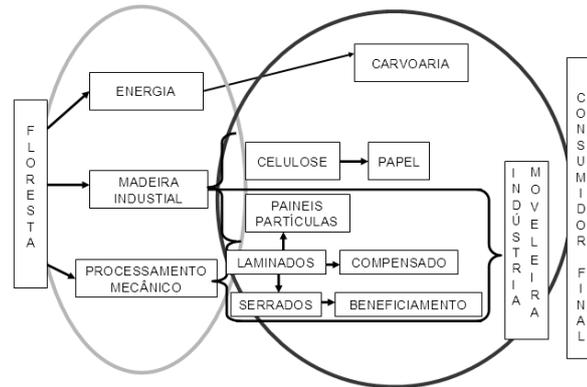
Figura 4. Participação percentual das florestas plantadas e do extrativismo vegetal na produção de madeira em tora, carvão vegetal e lenha no Brasil, 2011-2012



Fonte: IBGE (2013) apud SAE (2014)

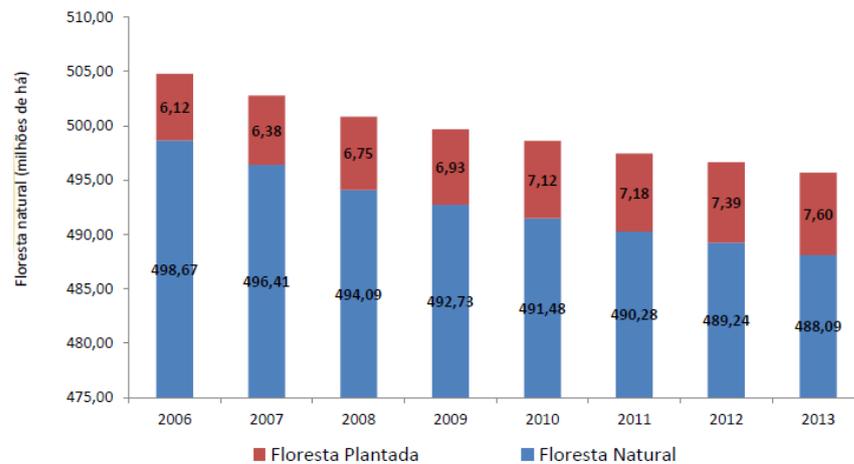
O governo federal brasileiro precisa estimular a conservação e produção das florestas brasileiras, não só pelos seus importantes serviços ecossistêmicos, mas também pela grande demanda por produtos florestais. Ao considerar a vocação florestal brasileira, é evidente que o país pode contribuir fortemente com a indústria farmacêutica e cosmética, além dos demais potenciais que a floresta oferece. Nesse sentido, visando à biodiversidade, entende-se que se deve priorizar espécies nativas e a diversidade das espécies, evitando monocultivos.

Segundo Polzl et al. (2003) apud Carvalho; Soares e Valverde (2005), o segmento madeireiro do setor florestal é organizado em duas direções, sendo uma longitudinal e outra transversal. No plano longitudinal pode-se segmentar a cadeia produtiva da madeira em três grandes cadeias, em função das distinções na utilização da madeira bruta, sendo: energia, processamento mecânico e madeira industrial. No transversal, distinguem-se os processos sucessivos de transformação que levam a madeira de um estado bruto a um estado considerado como final. Essa sucessão compreende as atividades de silvicultura, colheita florestal, primeira transformação, segunda transformação, terceira transformação, consumidor final. O Fluxograma abaixo (Figura 5) demonstra a cadeia produtiva da madeira.

Figura 5. Fluxograma geral da cadeia produtiva da madeira

Fonte: Adaptado de Polzl et al. (2003) apud Carvalho, Soares e Valverde (2005)

A Figura 6 demonstra que as florestas plantadas vêm incrementando sua cobertura no país.

Figura 6. Cobertura florestal brasileira: natural e plantada

Fonte: SFB e IBÁ apud SFB (2015c)

A Figura 7 mostra as atividades baseadas na exploração florestal de floresta natural e plantada e possibilidade uma comparação entre ambas, sendo possível analisar o maior faturamento em atividades da exploração de floresta plantada, o que pode ser explicado pelo pouco incentivo à produção em florestas públicas. Ademais, a floresta plantada exerce um papel importante: atua como alternativa para diminuir a pressão sobre as florestas nativas, apesar de grande discussão contrária nesse aspecto.

Figura 7. Faturamento de alguns segmentos do Sistema Agroindustrial Florestal segundo o tipo de floresta - ano de 2012 (valores em mil reais)

Atividades baseadas na exploração de floresta natural		Atividades baseadas na exploração de floresta plantada	
Atividade	Faturamento	Atividade	Faturamento
Lenha de matas nativas	681.643	Lenha	2.236.568
Carvão vegetal	577.786	Carvão vegetal	2.403.494
Madeira em tora tropical	2.006.514	Madeira em tora	9.412.755
Madeira serrada tropical	3.664.522	Madeira serrada	12.182.301
Compensado	571.135	Compensados	5.046.450
Laminados	111.338	Laminados	983.768
Decks	489.569	Aglomerados	3.818.255
Pisos e assoalhos	252.537	Chapas de fibras comprimidas	372.969
		MDF	3.401.012
		Celulose	20.200.958
		Papel	24.173.963
		Briquetes e Pellets	50
Castanha do Brasil	68.437		
Copaíba	1.725		
Açaí	336.234		
Palmito	10.861		

Fonte: IBGE apud SFB (2015c)

Cabe ressaltar que a partir de meados da década de 1960 o governo adotou uma política de incentivos fiscais para o reflorestamento, voltadas para indústrias siderúrgicas e de papel e celulose, impulsionando pesquisas sobre silvicultura com as principais espécies utilizadas: pinus e eucalipto. Esses plantios florestais são predominantemente em sistemas de monocultura, o que impacta no meio ambiente, exaurindo o solo e reduzindo a biodiversidade. Alternativas ao monocultivo e a degradação inerente ao processo, são os sistemas agroflorestais e silvipastoris.

Segundo a Sociedade Brasileira de Silvicultura - SBS (2008), o comércio mundial em 2007 movimentou cerca de US\$ 10 trilhões e os produtos de origem florestal estão entre os 10 principais produtos comercializados internacionalmente com 3% do comércio global, aproximadamente US\$ 300 bilhões. O setor de base florestal brasileiro tem participação significativa no Produto Interno Bruto Nacional, com US\$ 1,3 trilhão, o que representa 3,4% do PIB nacional, ou seja, US\$ 44,6 bilhões.

Valverde et al. (2012) destacam que há muito espaço para o crescimento da silvicultura no Brasil, fornecendo produtos florestais madeireiros (PFM) e não-madeireiros (PFNM) e serviços ambientais das florestas. Quanto à silvicultura, os autores destacam:

Conquanto o país possua mais de 500 milhões de hectares de floresta nativas e apenas 6 milhões de plantações, é possível afirmar que quase toda a riqueza socioeconômica do setor florestal brasileiro vem da silvicultura, ou seja, das plantações florestais.

Conforme descrito anteriormente, houve forte e duradouro incentivo governamental a plantios de eucalipto e pinus, o que não pode ser afirmado para as florestas nativas, que, apesar de sua grande importância para o meio ambiente, não possuem incentivos como ocorreu com os monocultivos citados.

Em relação à gestão de florestas públicas, o SFB (2014b) apresentou o mapa abaixo:

Figura 8. Categorias de gestão das florestas públicas



Fonte: SFB (2014b)

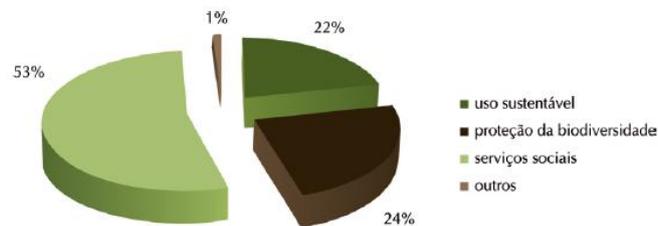
Pelo mapa é possível visualizar que grande parte das florestas possui gestão federal, enfatizando a importância de uma estratégia federal para o setor florestal.

O relatório técnico produzido pelo SFB e IPAM (2011, p. 20) destaca o setor florestal como pouco atendido, especialmente as florestas públicas:

Embora o Brasil seja um país com clara vocação florestal, o setor florestal ainda é relativamente pouco atendido por incentivos políticos e econômicos se comparado, por exemplo, ao setor agropecuário. Em boa medida, o setor florestal brasileiro é, preponderantemente, representado pelas florestas plantadas, especialmente *Pinus* e eucalipto, embora estas ocupem apenas 7 milhões de ha (0,8% da área total do país). Em contrapartida, as florestas nativas, em especial as florestas públicas, correspondem a 34% da área total do país e recebem pouca atenção do poder público. Viabilizar economicamente o manejo da floresta natural diante das atividades econômicas hoje preponderantes (agricultura e pecuária), que ceifam a cobertura vegetal nativa, passa a depender cada vez mais de fortes incentivos econômicos e políticos.

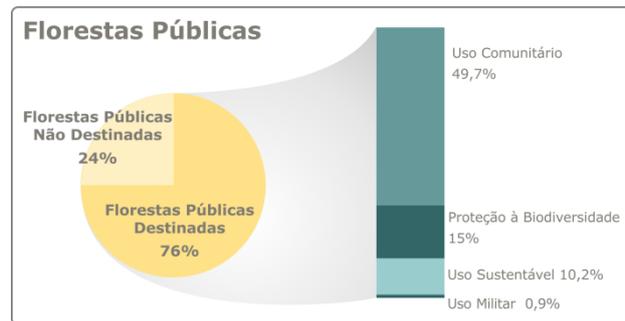
O manejo de florestas nativas é uma alternativa sustentável, porém, dos quase 226 milhões de hectares de florestas sob domínio público já destinadas a algum tipo de uso, pelo menos 78% pertencem a alguma categoria que limita o uso dos recursos florestais para fins de produção intensiva e comercialização (Figura 9). Destaca-se que a categoria de serviços sociais inclui as terras indígenas e assentamentos rurais (SFB; IPAM, 2011).

Figura 9. Funções designadas às florestas públicas brasileiras já destinadas



Fonte: SFB (2010) apud SFB;IPAM (2011)

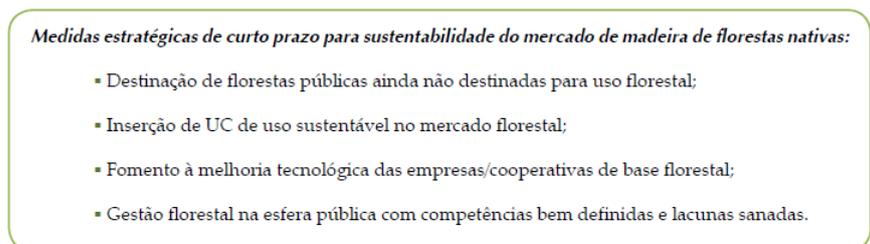
Já no Cadastro Nacional de Florestas Públicas atualizado até 2014 (CNFP) (SFB, 2014c), é apresentado que cerca de 480 mil hectares de florestas públicas com unidades de manejo florestal estão sob concessão florestal, além de 477 mil hectares de concessões estaduais. Quanto às áreas de florestas públicas destinadas, conforme a Figura 10, representam aproximadamente 76% do total das florestas cadastradas, sendo que as áreas de florestas públicas não destinadas correspondem a aproximadamente 24%. A parcela de florestas públicas destinadas encontra-se dividida entre as categorias: uso comunitário (49,7%), proteção à biodiversidade (15,0%), uso sustentável (10,2%) e uso militar (0,9%). As florestas de uso comunitário compreendem as terras indígenas, unidades de conservação sob as categorias de Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e Reserva Extrativista (Resex), além de assentamentos sustentáveis federais dos tipos Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), Projeto de Assentamento Florestal (PAF) e Projeto Agroextrativista (PAE). As áreas de florestas não destinadas correspondem às terras arrecadadas pela União e estados.

Figura 10.Floresta públicas: destinação e uso

Fonte: CNFP (2014) apud SFB (2014c)

O SFB e IPAM (2011) alertam que a destinação de florestas públicas como floresta de produção poderá ser o caminho mais rápido para associar fontes legais de recursos madeireiros com conservação, corroborando com os compromissos governamentais assumidos de redução de emissões de gases de efeito estufa e defendem políticas públicas estruturantes para o setor de florestas de nativas.

A Figura 11 apresenta medidas estratégicas de curto prazo para a sustentabilidade do mercado de madeira e o fomento e também salienta a gestão florestal com competências definidas.

Figura 11.Medidas estratégicas de curto prazo para a sustentabilidade do mercado de madeira de florestas nativas

Fonte: SFB e IPAM (2011)

7.2 Política florestal no Brasil

Carneiro (2004) apud Hoeflich, Silva e Santos (2007), compreende que a política envolve princípios, objetivos e normas que são resultados de processos participativos e de consenso, visando regular e orientar a proteção e conservação dos recursos, sendo esta parte de uma política nacional de desenvolvimento sustentável.

Worrel (1970) apud Hoeflich; Silva e Santos (2007) faz a relação entre a utilização dos recursos florestais com os objetivos definidos pela sociedade, pois uma política florestal

especifica alguns princípios quanto a utilização dos recursos florestais de uma sociedade que contribuirá para a efetivação de alguns dos objetivos da referida sociedade.

Rocha (2007) descreve que o Fórum das Nações Unidas sobre Florestas, que tem como um dos objetivos o fortalecimento das políticas florestais nacionais dos países membros, teve como resultado o Plano Estratégico Florestal da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), em 1999, sendo que, os países da América Latina e Caribe, com o auxílio da Comissão Florestal para América Latina e Caribe (COFLAC), se comprometeram a desenvolver os Programas Nacionais de Florestas. Em virtude do acordo, o Brasil criou o Programa Nacional de Floresta (PNF), pelo Decreto nº 3.420 (2000), tendo como objetivos, conforme o art. 2º:

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

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

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

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

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

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

VII - apoiar o desenvolvimento das indústrias de base florestal;

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

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

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

Pode-se relacionar parte desses objetivos com a Lei 12.651/2012, especialmente os incisos II, III, IX e X.

O Decreto nº 3.420 (2000), que criou o Plano Nacional de Florestas (PNF), tem por objetivo diminuir a demanda pelo desmatamento ilegal, bem como evitar que o Brasil se torne importador de madeira. Essa preocupação se justificaria pela defasagem entre o incremento médio anual para o abastecimento dos setores econômicos e a oferta desse tipo de matéria-prima (SCARPINELLA, 2002).

A elaboração do PNF-2000 baseou-se numa lógica de três vertentes: produtiva (manejo de florestas plantadas e nativas, criação e adequação de linhas de crédito), incêndios florestais (prevenção e combate a incêndios florestais) e estruturante (estruturação e adequação institucional e de instrumentos de política). O programa delineou dez linhas temáticas, segundo ROCHA (2007), sendo: a expansão da base florestal plantada; expansão e consolidação do manejo de florestas nativas em áreas públicas; manejo de florestas nativas em áreas privadas; monitoramento e controle; populações tradicionais e indígenas; educação, ciência e tecnologia florestal; fortalecimento institucional e extensão florestal; serviços ambientais das florestas; modernização das indústrias de base florestal e mercado e comércio de produtos florestais.

Apesar de ter havido mudança de governo em 2003, o PNF-2004 foi reorientado e focou nas três vertentes da versão anterior: produção, prevenção e combate a incêndios florestais e estruturação, as quais foram sistematizadas nas seguintes linhas de ação: regulamentação; crédito; assistência técnica e capacitação; informação e pesquisa e monitoramento e controle.

Rocha (2007) ainda destaca que não houveram mudanças no conteúdo das diretrizes gerais, tendo continuado a expansão da base de florestas plantadas, incluindo recuperações de áreas degradadas e plantios comerciais; o manejo das florestas nativas, madeireira e não madeireira, incluindo o ordenamento territorial; o monitoramento e controle da cobertura vegetal; e a estruturação dos instrumentos e institucionalização da temática florestal. O que o autor ponderou foi que houve exceção da modernização da indústria de base florestal e da promoção de mercados e comércio de produtos florestais, devido a adaptação das ações à realidade orçamentária ou porque o programa não considerou esta linha como conteúdo de política pública florestal, o que demonstraria uma perda de conteúdo.

Silva (2001) apud Rocha (2007) fez uma análise das funções típicas de Estado na área florestal. Rocha (2007) acrescenta apontamentos da Constituição Federal brasileira quanto às funções de Estado, sendo elas:

Tabela 1. Funções típicas do Estado na área florestal

Item	Função típica	Observações do autor
1°	Macro planejamento da proteção e utilização dos recursos florestais.	A primeira gestão do PNF-2000, não foi além do estabelecimento das suas linhas temáticas. Já a segunda gestão 2004, abordou com mais profundidade as linhas definidas. No decorrer da gestão foi incorporada em suas linhas de ação, a construção de um projeto de Inventário Florestal Nacional e do Sistema de Informações Florestais. Salienta-se a participação da sociedade e academia.
2°	Administração das áreas florestais públicas.	As duas gestões do PNF trataram desta função, pelo menos como conteúdo de política. No PNF-2004, esta função de Estado foi apresentada no seu princípio como “Expansão da área manejada associada à proteção de áreas com alto valor ecológico” e “Regularização fundiária”, posteriormente incluída dentro da linha de ação “Regulamentação”. A consecução legal se deu com a lei de Gestão de Florestas Públicas e criação do Serviço Florestal Brasileiro.
3°	Extensão florestal e assistência técnica à clientela florestal.	É um dos gargalos do desenvolvimento florestal. O PNF 2000 explicitou em seu documento oficial a retomada da questão com a linha temática: “Fortalecimento Institucional e Extensão Florestal”, que propôs criar e promover a figura do “Fazendeiro florestal”. Ações nesta temática foram empreendidas com o Edital do ProManejo na contratação e capacitação de técnicos para atuar na área de manejo sustentável na Amazônia. No PNF-2004 foi criada uma linha de ação que trata deste assunto “Capacitação e Assistência Técnica”, cuja ratificação resultou na criação do Centro Nacional de Apoio ao Manejo Florestal - CENAFLO, destinado à capacitação de recursos humanos e “Formação de Agentes Multiplicadores”, tarefa incrementada pelo SFB.
4°	Promoção do fomento florestal, para a consecução da atividade florestal.	Esta função foi contemplada nas duas versões do PNF, a de 2000 atendeu-a, dentro das linhas temáticas; a de 2004 tratou esta função de forma mais veemente, lançando como um dos focos do programa: “Crédito para o Setor Florestal”.
5°	Realização da pesquisa florestal.	As duas versões do PNF atendem esta função como conteúdo de política florestal, embora o país ainda não disponha de uma política de P&D florestal. Exceto a criação do projeto do Plano Nacional de Silvicultura de Espécies Nativas (PENSAF) apresentado na segunda gestão do Programa, sem prejuízo de seus possíveis benefícios, este trata de questões pontuais, não abarca o conjunto da temática requerendo do poder estatal uma política de P&D florestal.
6°	Monitoramento e fiscalização da cobertura florestal dos proprietários privados.	Para o cumprimento desta função de Estado, as duas gestões do PNF, adotaram uma linha de ação específica denominada “Monitoramento e Controle”.

Fonte: Adaptado de Rocha (2007).

Rocha (2007, p. 92) destaca que “a criação do PNF foi um marco fundamental para a retomada da política pública florestal brasileira e a sua implementação e execução têm estabelecido alicerces para a reconstrução e ampliação da estrutura institucional, assim como para a criação e adequação desta política pública”. Todavia, o autor destaca que ainda precisa ser consolidada para que seja cumprida em sua plenitude.

O autor ainda informa que o PNF conseguiu promover avanços significativos relativamente às bases da política pública florestal, tanto no que se refere aos instrumentos - legais, administrativos e econômicos, - quanto à base técnica. A base técnica da política florestal brasileira apresentou relativo desenvolvimento na gestão do PNF, em especial com a recriação do FNDF, Plano Nacional de Silvicultura de Espécies Nativas - PENSAF, Sistema Nacional de Informações Florestais - SINFOR e com a elaboração do projeto para realização do novo Inventário Nacional do país.

A Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei 11.284/2006) prevê a criação e manutenção de unidades de conservação, destinação para manejo comunitário e a realização de contratos de concessão florestal por meio da licitação pública, atendendo aos dois tipos de gestão: a preventiva e a prospectiva. O projeto de gestão sustentável de florestas públicas ocorreu num contexto em que as florestas estavam ameaçadas com o avanço da fronteira agropecuária e a grilagem de terras públicas e em um contexto político-institucional de carência de formulação de políticas eficazes que assegurassem a qualidade da conservação e uso sustentável das florestas brasileiras. A Lei também instituiu o Serviço Florestal Brasileiro para atuar exclusivamente na gestão das florestas públicas (SILVA, 2010).

Silva (2010, p. 137) cita uma técnica do Serviço Florestal Brasileiro que realizou um estudo sobre o modelo de gestão de concessão na Guatemala, no qual o país criou um mosaico de unidade de conservação para as concessões florestais, e, das concessões florestais que eles conseguiram implantar, poucas foram de caráter empresarial, sendo que e a maioria acabou tendo envolvimento comunitário, diferente de como é feito no Brasil. Os pequenos madeireiros se mobilizaram para poder conseguir uma concessão florestal. Uma diferença é que estas florestas possuem muito mogno e cedro, o que gera manejo florestal de baixo impacto porque eles extraem poucas espécies de alto valor e comercializam de forma adequada no mercado legal. Houve várias concessões para vários grupos e é possível verificar que as áreas que estão efetivamente conservadas são as áreas que estão sob concessão. A técnica também discorre sobre o modelo brasileiro, que deve seguir o mesmo resultado da Guatemala, sendo que “a filosofia do Serviço Florestal é que o uso que vai salvar a floresta, vai proteger a floresta. A gente, na Guatemala, viu isso na prática. As florestas que estão conservadas são as florestas que estão utilizadas”. A associação da conservação com o ganho econômico é destacado.

BRASIL (2011, p. 18) apud Silbernagel (2013) destaca a criação do Serviço Florestal Brasileiro como um esforço para promoção e implementação das ações para o uso sustentável, embora restritas às florestas públicas. Todavia, mesmo com a criação do SFB, percebe-se que “o setor procura uma identidade institucional própria na esfera federal, fruto de sucessivas transformações no modelo institucional de governança do setor florestal”, devido a falta de compreensões do tema pela sociedade brasileira e também a indefinição dos centros de poder e decisão sobre os rumos a percorrer.

A estrutura administrativa para gerir as florestas é abordada como sendo composta pelo Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Agricultura; Serviço Florestal Brasileiro;

Ibama; ICMBio; diversas secretarias e ainda os órgãos estaduais e municipais e “enseja lacunas e sobreposição de ações e ausência de interlocutor do setor florestal, por omissão ou conflito de interesses dos órgãos nos diferentes serviços prestado pela floresta” (SILBERNAGEL, 2013, p. 134).

A geração de emprego e renda a partir das florestas e a análise quanto ao Serviço Florestal se tornar o coordenador da agenda florestal no país são abordados:

Os valores sociais e culturais que as florestas representam à nação brasileira a geração de riquezas e participação na economia nacional, com geração de emprego e renda; as funções que as florestas exercem no equilíbrio climático; e a complexidade e grau de heterogeneidade (subsetorial e social) que o setor florestal apresenta, ensejam uma estrutura estatal forte e unificada na esfera superior da administração federal para tratar da coordenação política setorial.

O Serviço Florestal Brasileiro, cujo nome simboliza a potencialidade setorial e a intersetorialidade indica que este deve abarcar a coordenação da política pública florestal brasileira no seu conjunto, e não apenas a gestão de florestas públicas como se encontra no momento delineado. Seria desejável que esta instituição assumisse a identidade da administração da temática florestal brasileira de modo a unificar a coordenação política dos distintos subsetores e garantir a consolidação setorial no médio e longo prazo e as interrelações com outras instituições e demais políticas públicas (ROCHA, 2007, p. 93).

A falta de liderança dentro da Administração Federal para o uso sustentável dos recursos florestais é abordado por Silbernagel (2013), sendo a governabilidade um tema delicado devido ao distanciamento entre o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura, os principais órgãos com competência sobre a formulação e planejamento de políticas para a produção sustentável florestal. A autora destaca que a liderança institucional e a política de produção florestal não consegue ser implementada na sua totalidade, devido a cada unidade administrativa gerar, sozinha, ações isoladas, sem apoio mútuo e sem arranjos de cooperação ou coordenação.

Segundo a publicação do Serviço Florestal Brasileiro (SFB, 2012) o modelo de gestão governamental não valoriza as florestas como ativos ambientais e salienta a fragmentação de atribuições dentro do Ministério do Meio Ambiente (MMA), com lagunas, indefinições e sobreposições de competências dentro do MMA e apresenta o Quadro 2:

Quadro 2. Participação do MMA e das vinculadas na gestão florestal

Elementos da Gestão Florestal	Participação do MMA e vinculadas – <i>CENÁRIO ATUAL</i>			
	Florestas de Produção		Florestas para Preservação	
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas
Formulação de política	MMA	MMA	MMA	MMA
Participação e controle social	Conama Conaflor CGFLOP C. Consultivos	Conama Conaflor	Conama Conaflor C. Consultivos ou Deliberativos	Conama Conaflor C. Consultivos
Acordos internacionais	MMA SFB Ibama	MMA SFB Ibama	MMA ICMBio Ibama	MMA ICMBio
Regulamentos e Normas	Conama MMA SFB Ibama	Conama MMA SFB Ibama UF	Conama MMA ICMBio Ibama	Conama MMA ICMBio Ibama UF
Gestão de florestas (unidades territoriais)	ICMBio SFB Inkra SPU	Particular	ICMBio (Esec, Rebio, Parna; M. Nat; RVS; APA; Arie; Res. Fau; Resex; RDS)	ICMBio (Mon Nat; RVS; APA; Arie; RPPN) Particular
Aprovação de PMFS	Ibama	UF	Ibama	UF
Fiscalização ambiental	Ibama	UF Ibama	ICMBio Ibama	UF Ibama
Conservação da biodiversidade	ICMBio Ibama	UF	ICMBio	UF ICMBio
Incêndios	Ibama	UF	Ibama	UF ICMBio
Manejo comunitário	SFB	SFB		
Manejo empresarial	SFB	SFB	N.A.	UF
Fomento e Extensão	SFB	UF SFB		
Pesquisa e Desenvolvimento	SFB	SFB	ICMBio	ICMBio
Gestão de sistemas nacionais integradores de controle florestal	Ibama	Ibama	Ibama	Ibama
Pragas, Doenças e Espécies invasoras				
Plantio florestal para recuperação e reposição				
Economia, Mercado e Comércio				

Fonte: SFB (2012)

De maneira enfática sobre esta distribuição fragmentada e ineficiente da gestão florestal, a publicação ainda destaca:

Segundo Jose Carlos Cardoso¹ (ex-Ministro do Meio Ambiente e consultor do MMA na elaboração de um documento sobre Gestão Florestal), “nesse modelo, não havendo forte articulação institucional e um mesmo contexto programático para orientar o funcionamento e o desempenho das instituições, é natural que se estabeleça um processo de gestão concorrente, cujos desdobramentos produzem feudos institucionais que alimentam conflitos de competências, sobreposição de ações, duplicidade de orçamento, desperdício de gasto e conseqüente inércia operacional, com prejuízo irreversível para as boas práticas de gestão e para a obtenção dos resultados esperados pelo governo e pela sociedade” (SFB, 2012, p. 20).

O trabalho também cita que o baixo perfil da administração florestal é replicado na maioria dos estados da Federação e que é necessário um elevado grau de articulação para o setor florestal, enfatizando a importância da descentralização da gestão para os estados.

As principais lacunas são apresentadas na Tabela 2:

Tabela 2. Principais lacunas

Área	Lacuna
Política	Falta de uma Política Nacional de Floresta que norteie ações e facilite a interface com outras políticas
Institucional	Falta de um endereço na esfera florestal que represente o setor e que traga sinergia de ações com outros órgãos
Legislação	Simplificação do novelo de legislação florestal e ambiental para a produção
Financeira	Falta de acesso real ao crédito florestal, embora haja linhas disponíveis. Grandes investidores desconfiados quanto à imprevisibilidade política e de regimentos.
Tecnológica	Uso de tecnologias antiquadas, com alta produção de resíduos, em especial no setor de florestas nativas
Recursos humanos	Falta de cursos técnicos de nível médio profissionalizantes, tanto para a indústria quanto para o campo
Pesquisa	Falta de tecnologias para plantações de espécies nativas
Infraestrutura	Redes de escoamento da produção adequadas; energia disponível

Fonte: SFB (2012)

¹A publicação cita o ex-ministro, José Carlos Cardoso, todavia, acredita-se que a referência seja ao ex-ministro José Carlos Carvalho, tendo ocorrido uma falha no material.

É observada grande fragilidade e fragmentação das políticas florestais, sem um direcionamento claro e comum entre todos os entes.

Quanto ao fomento florestal, sendo que esta é função típica do Estado, o mesmo deve criar as condições necessárias e facilitar os meios para que a atividade florestal seja executada.

Silbernagel (2013) ainda alerta que muitos dispositivos deveriam ser regulamentados na Política Nacional do Meio Ambiente e na nova Lei Florestal mas, até o momento, a regulamentação existente para fomentar o desenvolvimento de atividades florestais sustentáveis é restrita ao Programa Nacional de Florestal e à criação do FNDF, apesar de não terem resultados expressivos.

A Lei 12.651 (2012), que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, também conhecida como Novo Código Florestal, depois de muitas discussões entre ambientalistas e ruralistas, entrou em vigor. Ellovitch e Valera (2013, p. 2), por meio do Ministério Público do estado de Minas Gerais - MPMG, divulgaram que o Brasil foi na contramão da História do Direito Socioambiental, “sendo o primeiro país democrático a promover o retrocesso legislativo na regulamentação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, sendo que ainda afirmam:

[...] a Lei nº 12.651/12 fragiliza a recuperação de processos ecológicos essenciais, compromete a integridade dos atributos de áreas de preservação permanentes e de reservas legais, e relativiza o dever de reparar o dano ambiental, ferindo o art. 225, §1º e 3º da Constituição Federal.

Tabela 3. As principais alterações apontadas por Ellovitch e Valera (2013)

Principais alterações pela Lei 12.651/2012	Explicação do MPMG
As áreas de preservação permanente - APP às margens dos cursos d'água passaram a ser medidas a partir da borda da calha do leito regular e não do seu nível mais alto.	Embora a Lei n. 12.651/2012 tenha mantido as metragens de APP da Lei n. 4.771/65, a alteração do parâmetro para sua medição acarreta redução substancial de áreas protegidas. Afinal, um rio que tenha alteração significativa do leito em períodos de cheias terá boa parte da APP (senão toda) periodicamente inundada. Assim, essas APPs não cumprirão seus processos ecológicos essenciais e a ocupação das áreas de várzea poderão acarretar situações de graves riscos a bens e vidas humanas.
APP no entorno dos reservatórios d'água artificiais será definida na licença ambiental e será dispensada se o reservatório, natural ou artificial, tiver menos de 1 (um) hectare.	Com o advento da Lei n. 12.651/2012, os reservatórios artificiais que decorram de barramento de cursos d'água terão suas APPs definidas casuisticamente na licença ambiental. E, se os reservatórios, naturais ou artificiais, tiverem superfície inferior a 1 (um) hectare, deixarão de ter Áreas de Preservação Permanente. Os reservatórios de água naturais, mesmo aqueles com

	superfície inferior a 1 (um) hectare, são importantes locais para reprodução de peixes - verdadeiros “berçários” - que deixarão de gozar de qualquer proteção.
A proteção dos topos de morro e montes só existirá se tiver altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que vinte e cinco graus.	A Lei n. 12.651/2012 dobrou a altura mínima do que era considerado morro e ignorou a existência das linhas de cumeada e dos grupos de elevações. Com isso, foi retirada a proteção de extensas áreas de planalto, fundamentais para a recarga de aquíferos e para conservação da paisagem, além de sujeitas a desmoronamentos.
Retira a proteção de olhos d’água intermitente.	Olhos d’água são afloramentos naturais do lençol freático (art. 3º, XVIII) e são fundamentais para a alimentação de cursos d’água em locais de escassez hídrica. Com o estabelecimento de APPs somente para nascentes e olhos d’água perenes, a Lei n. 12.651/2012 retirou a proteção dos intermitentes, que, com a intervenção e compactação do solo ao seu redor - além dos riscos de contaminação por agrotóxicos ou outras substâncias, podem ser destruídos.
Permite depósitos de resíduos (aterros, depósitos de lixo, centrais de tratamento e reciclagem) e áreas para atividades esportivas (estádios de futebol, pistas de <i>motocross</i> , etc.) em Áreas de Preservação.	As Áreas de Preservação Permanente são espaços territoriais especialmente protegidos que devem ser preservados e só utilizados em situações excepcionais e inevitáveis.
Permite a <i>consolidação</i> de intervenções ilícitas em APPs, com redução substancial das áreas a serem recuperadas.	Essas recuperações, conforme demonstram inúmeros estudos científicos, não são suficientes para que as APPs desempenhem as funções ecológicas essenciais previstas no art. 3º, II, da própria Lei n.12.651/2012. Uma APP de 5 metros - pouco mais do que uma fileira de árvores em linha reta, por exemplo, não serve para preservar, satisfatoriamente, a qualidade e a quantidade dos recursos hídricos, a estabilidade geológica da margem de um rio, para facilitar o fluxo gênico de fauna e flora etc. Seu efeito é predominantemente cosmético, transmitindo a falsa sensação de que houve recuperação de qualidade ambiental.
Dispensa a existência de Reserva Legal em propriedades utilizadas para empreendimentos para abastecimento de água, para tratamento de esgoto, para reservatórios de água para geração de energia, para linhas de transmissão e subestações de energia, para instalação e ampliação de rodovias e ferrovias (art. 12, §§ 6º, 7º e 8º).	Não existe qualquer relação técnica ou científica entre a atividade desenvolvida no imóvel rural e a necessidade de preservação de Reserva Legal. Tais dispensas visam apenas “flexibilizar” o licenciamento das atividades mencionadas.
Dispensa a recuperação de Reserva Legal degradada em imóveis de até 4 (quatro) módulos fiscais.	O artigo 67 da Lei n. 12.651/2012 permite a “isenção” de recuperação para reservas legais sem vegetação nativa até 22 de julho de 2008, desde que em imóveis de até 4 (quatro) módulos fiscais. Nesses casos, a reserva legal será constituída com o percentual de vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008. Ou seja, a Lei n. 12.651/2012 permite o registro de Reservas Legais em percentual inferior a 20% da área do imóvel e a <i>consolidação</i> de desmates ilícitos. Considerando que as propriedades com área de até 4 (quatro) módulos fiscais correspondem a cerca de 90% dos imóveis rurais do Brasil e que é notoriamente difícil a fiscalização e prova da data dos desmates,

<p>Permite recomposição de Reserva com Espécies Exóticas ou compensá-las em outra Bacia Hidrográfica ou Estado, desde que no mesmo bioma (art. 66, §§ 3º e 5º).</p>	<p>o artigo 67 da Lei n. 12.651/2012 gera risco de retirada da efetividade prática da Reserva Legal.</p> <p>Nos poucos casos em que será necessária a recuperação da área destinada à Reserva Legal, o Novo Código Florestal, ao contrário da revogada Lei n. 4.771/65, permite o plantio intercalado de espécies nativas e exóticas (art. 66, § 3º) de forma permanente, com o intuito de viabilizar sua exploração econômica (art. 66, § 4º). Além disso, dá ao proprietário rural a alternativa de compensar a recuperação de área de reserva em outra Bacia Hidrográfica ou Estado, desde que no mesmo bioma. Se a ideia principal da Reserva Legal é a proteção de parcela do bioma originário e do equilíbrio ecossistêmico em cada propriedade rural, as referidas inovações legislativas comprometem a integridade dos atributos que justificam sua proteção.</p>
<p>Permite, como regra geral, o cômputo da área de APP no percentual de Reserva Legal.</p>	<p>As funções ecossistêmicas da Área de Preservação Permanente e da Reserva Legal não se confundem.</p>
<p>Desobriga a averbação da Reserva Legal no Registro do Imóvel depois de inscrita no CAR.</p>	<p>Somente após o efetivo registro da propriedade no Cadastro Ambiental Rural, será possível a dispensa da averbação da área de Reserva Legal no Cartório de Registro de Imóveis, para fins ambientais. A Lei n. 12.651/2012 não revogou o art. 167, II, 22 c/c art. 169, I, da Lei n. 6.015/73 (Lei de Registros Públicos), que continua exigindo a averbação da Reserva Legal. Essa revogação foi vetada pela Presidenta da República, pelas razões expostas abaixo:</p> <p>O artigo introduz a revogação de um dispositivo pertencente ao próprio diploma legal no qual está contido, violando os princípios de boa técnica legislativa e dificultando a compreensão exata do seu alcance. Ademais, ao propor a revogação do item 22 do inciso II do art. 167 da Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, dispensa a averbação da Reserva Legal sem que haja ainda um sistema substituto que permita ao poder público controlar o cumprimento das obrigações legais referentes ao tema, ao contrário do que ocorre no próprio art. 18, § 4º, da Lei n. 12.651.</p>
<p>A Lei n. 12.651/2012 subverte a lógica da tríplex responsabilização pelo dano ambiental (art. 225, § 3º, da Constituição Federal) e estabelece, por meio do Programa de Regularização Ambiental (PRA), uma ampla anistia a infrações administrativas e crimes ambientais.</p>	<p>O Novo Código Florestal proíbe autuações administrativas por infrações cometidas até 22 de julho de 2008 (art. 59, §4º) e suspende multas aplicadas a proprietários inscritos no PRA, por infrações cometidas no referido período (art. 59, §4º). Se o degradador cumprir um termo de compromisso de regularização celebrado com o órgão ambiental, extingue-se a penalidade (art. 59, § 5º).</p>

Adaptado de Ellovitch e Valera (2013)

A Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - ABES -SP (2012) também destaca os principais impactos do Novo Código Florestal e reitera alguns pontos alertados pelo MPMG:

Tabela 4. Principais impactos na Área de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL)

Áreas de Preservação Permanente - APP	<p>Como as APPs de cursos d'água serão contabilizadas da borda da calha do leito regular e não do seu nível mais alto, será reduzida drasticamente a proteção dos cursos d'água, pois a faixa ao longo dos mesmos será locada no que se entende ser o próprio corpo d'água, uma vez que o leito maior sazonal nada mais é do que o local onde as águas extravasam no período de cheias, correspondentes às planícies de inundação, também conhecidas como várzeas. As várzeas, situadas no leito maior sazonal, ficarão muito vulneráveis, pois parte delas corresponderá à APP e o restante não terá nenhum tipo de proteção. Fato este que não acontece no Código de 1965 que as protegiam, pois pela definição é delimitada a partir destas ficando confinadas entre a APP e o canal de estiagem. As várzeas são ambientes extremamente importantes sob o aspecto da manutenção do equilíbrio da dinâmica do sistema hídrico assim como do equilíbrio ecológico, funcionando como importantes controladores de enchentes, também facilitam a precipitação e a deposição de sedimentos suspensos na água, reduzindo substancialmente os custos de tratamento de água para abastecimento, além da importância biológica.</p>
Áreas de Preservação Permanente - APP	<p>Com relação aos reservatórios de água artificiais, aponta-se uma preocupação com aqueles destinados à geração de energia ou abastecimento público, que necessitam de uma proteção para a manutenção da disponibilidade de água em quantidade e qualidade adequadas para os usos pretendidos. A manutenção de vegetação nativa no entorno de reservatórios é fundamental para a proteção destes de assoreamento decorrentes de processos erosivos, bem como para a filtragem de resíduos da agricultura (adubos e pesticidas). A redução da faixa de vegetação nativa comprometerá significativamente o desempenho destas funções. Alteração considerada também relevante é a com relação à definição de nascente e olho d'água. Foi retirado o caráter de intermitência do conceito de nascente, mantendo-se somente para olho d'água, sendo definido como APP somente as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, no raio mínimo de 50 m. Com isto, resultará em menor proteção do recurso hídrico. A nova Lei não faz menção à proteção da bacia hidrográfica contribuinte. Tal detalhe é relevante pois, a proteção adequada da área de recarga das nascentes é essencial e não deve ficar restrita ao seu entorno imediato. Com o conceito utilizado para definição de topo de morros, montes, montanhas e serras boa parte das elevações existentes deixarão de ter proteção, pois não serão mais consideradas como morro. Os novos parâmetros de altura e declividade estabelecidos refletirão significativamente na proteção da paisagem dos relevos ondulados e nas elevações isoladas. Praticamente somente aquelas que hoje são consideradas montanhas poderão se enquadrar no novo conceito. O conceito de linha de cumeada não é mencionado na lei, embora cite as formações serranas, ou seja, as diferentes formas de elevação no relevo não foram tratadas individualmente. Com a otimização de um mesmo conceito para todas elas, as particularidades de cada uma foram ignoradas, e, portanto, perdeu-se a interpretação no nível da paisagem, pois, quando protegidos, serão somente os terços superiores das elevações de maneira isolada. Sem proteção, estas áreas, que desempenham importantes funções na estabilidade geológica e na recarga de aquíferos, poderão ser ocupadas com diversos tipos de empreendimentos, implicando na realização de movimentações do solo, impermeabilizações, plantios comerciais, etc., eliminando os atributos ambientais destas formações.</p>
Áreas de Preservação Permanente - APP	<p>Em áreas urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, sem prejuízo dos limites estabelecidos para a APP de cursos d'água.</p>
Áreas de Preservação Permanente - APP	<p>Outra questão bastante controversa é o estabelecimento do conceito de áreas rurais consolidadas, sendo esta definida como a área do imóvel rural com ocupação antrópica pré-existente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio. E significa, na realidade, uma anistia aos proprietários que efetuaram desmatamento irregular e ocuparam áreas não passíveis de uso até 2008. Assim, quem desmatou e ocupou irregularmente áreas, até então, consideradas de preservação permanente, agora não só será considerado regular como poderá continuar a ocupá-las, perpetuando os problemas ambientais que essas áreas estão produzindo. Assim, áreas que deveriam estar em processo de restauração, pelos motivos exaustivamente expostos e comprovados pela comunidade científica, permanecerão degradadas.</p>
Áreas de Preservação Permanente - APP	<p>Na prática, a faixa de APP não será aquela definida no artigo 4º, para áreas já ocupadas até 2008, pois comprovada a sua anterioridade deverá recuperar somente parte das mesmas. Houve uma flexibilização das Áreas de Preservação Permanente. Os critérios estabelecidos demonstram estas flexibilizações, como o ano de 2008, que é uma data bastante recente. A obrigatoriedade de recomposição é restrita às categorias de APP de cursos d'água, nascentes, lagos e lagoas naturais e veredas, não contemplando as demais, que, no entanto, possuem grau de importância relevante e deveriam também ser recompostas. Para as mencionadas categorias, para as quais se tornou obrigatória a recomposição, foram determinadas faixas de recuperação consideradas muito aquém do necessário para a mínima garantia das funções ambientais que devem desempenhar.</p>
Áreas de Preservação Permanente - APP	<p>A Lei manteve os mesmos percentuais do código anterior para a composição da Reserva Legal do imóvel rural. Porém, houve uma significativa flexibilização deste instituto, pois possibilita o cômputo das APPs no cálculo dos percentuais da RL para todas as propriedades sem distinção de tamanho, localização e desde que a área a ser computada esteja conservada ou em processo de recuperação. Embora permaneça a obrigatoriedade de instituição da Reserva Legal para todas as propriedades, excetua os imóveis rurais que detinham, em 22 de julho de 2008, área de até 4 (quatro) módulos fiscais e que possuam remanescente de vegetação nativa em percentuais inferiores ao previstos. Para essas a RL será constituída com a vegetação nativa existente em 22 de julho de</p>

2008, vedadas novas conversões para uso alternativo do solo.

Da mesma forma que houve uma liberação para as APPs, esta determinação também se constitui numa anistia para 90% dos imóveis rurais que até o ano de 2008 tiveram suas áreas com cobertura vegetal nativa suprimidas irregularmente e não tiveram instituídas as suas Reservas Legais, que desde 1989 eram obrigatórias a título de averbação à margem da matrícula da propriedade, mas que já no Código Florestal de 1934 era prevista, todavia, a nova Lei desobriga a averbação da Reserva Legal de cada propriedade à margem de sua matrícula no Cartório de Registro de Imóveis.

Para o pequeno conjunto de propriedades que deverão instituir de fato a Reserva Legal, a Lei permite a compensação da RL no mesmo BIOMA, independente dos limites territoriais e não se refere a ecossistema, como era determinado no antigo Código, e sim a BIOMA. Portanto, o critério fitogeográfico não foi considerado. As Reservas Legais, assim como as APPs, também ofertam importantes serviços ecossistêmicos que garantem a sustentabilidade da produção agrícola. Entre os mais importantes estão aqueles que proporcionam a manutenção da fauna encarregada da polinização de culturas e do controle natural de pragas agrícolas, em especial os insetos. Entre todos os serviços ambientais prestados pelas APPs e RLs, estes certamente são os mais tangíveis e os mais importantes relacionados ao sucesso da produção e da produtividade agrícola de várias culturas. Os serviços prestados pelos polinizadores são altamente dependentes da conservação da vegetação nativa, onde encontram abrigo e alimento.

Adaptado de ABES (2012)

O relatório da ABES (2012, p. 37) faz uma conclusão sobre o Novo Código Florestal:

Verifica-se claramente que a questão ambiental, que envolve, além da questão preservacionista propriamente dita, a questão de conservação dos recursos naturais, ficaram relegadas. Pode-se dizer, portanto, que o atual Código Florestal tem hoje um caráter muito mais voltado aos interesses da produção do que da conservação e preservação dos recursos naturais, que no entanto, constituem os elementos essenciais para a própria produção.

Em contrapartida, a Federação da Agricultura do Estado do Paraná (FAEP, 2012) elenca as 12 maiores conquistas do Novo Código Florestal:

Tabela 5. As maiores conquistas do Código Florestal segundo a FAEP (2012)

1) Áreas consolidadas: as atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e turismo rural que já existiam em APPs até 22 de julho de 2008 poderão continuar e serão consideradas áreas consolidadas, desde que não estejam em áreas de risco e sejam observados critérios técnicos de conservação do solo e da água estabelecidos no Programa de Regularização Ambiental (PRA).	2) Recomposição de APP consolidada para propriedades de até 4 módulos fiscais com largura de rio de até 10 metros: a recomposição da mata ciliar deve variar de 5 metros a no máximo 20 metros, dependendo do tamanho da propriedade.
3) Reserva Legal consolidada para propriedades menores de 4 módulos fiscais: imóveis rurais com áreas de até 4 módulos fiscais, não precisarão recompor as reservas legais. Valerá o percentual de vegetação nativa existente na propriedade até o dia 22 de julho de 2008, ficando bem claro que não poderá haver nenhum desmatamento dessas áreas.	4) Reserva Legal para propriedades maiores que 4 módulos fiscais: as APPs poderão ser incluídas no cálculo de 20% da Reserva Legal. Porém, se a soma das áreas de Reserva Legal mais APP for superior a 20%, o produtor não poderá retirar a vegetação excedente.
5) A recomposição de Reserva Legal poderá ser feita com a regeneração natural da vegetação, pelo plantio de novas árvores (permitido o uso de até 50% de espécies exóticas) ou pela compensação.	6) O proprietário rural que optar por recompor a Reserva Legal com utilização do plantio intercalado de espécies exóticas terá direito a sua exploração econômica.
7) A recomposição poderá ser feita em até 20 anos e as espécies exóticas poderão ser exploradas	8) A compensação poderá ocorrer fora da propriedade por meio de compra de Cota de

economicamente.	Reserva Ambiental (CRA), arrendamento, doação ao Poder Público de área no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária, ou cadastramento de área equivalente no mesmo bioma.
9) Os passivos ambientais dos produtores rurais poderão ser solucionados a partir de sua adesão ao PRA, o que será considerado no acesso aos incentivos econômicos e financeiros concedidos ao produtor em retribuição a serviços ambientais por ele prestados.	10) As multas por infrações ambientais cometidas até 22 de julho de 2008 serão suspensas a partir da publicação do Novo Código e enquanto o proprietário que aderiu ao PRA estiver cumprindo o termo de compromisso.
11) Desde que o produtor cumpra os prazos e as condições estabelecidas no termo de compromisso, as multas serão consideradas convertidas em serviços de melhoria ou recuperação da qualidade do meio ambiente.	12) O Novo Código autoriza o Governo Federal a instituir um programa de apoio à conservação do meio ambiente. O programa poderá fazer pagamentos em retribuição a serviços ambientais, tais como o sequestro de carbono, a conservação das águas e da biodiversidade, e a manutenção de APPs e Reserva Legal.

Adaptado de FAEP (2012)

A posição da FAEP é com foco econômico, ressaltando pontos em que os produtores rurais terão benefícios, com pouca ênfase nas questões ambientais.

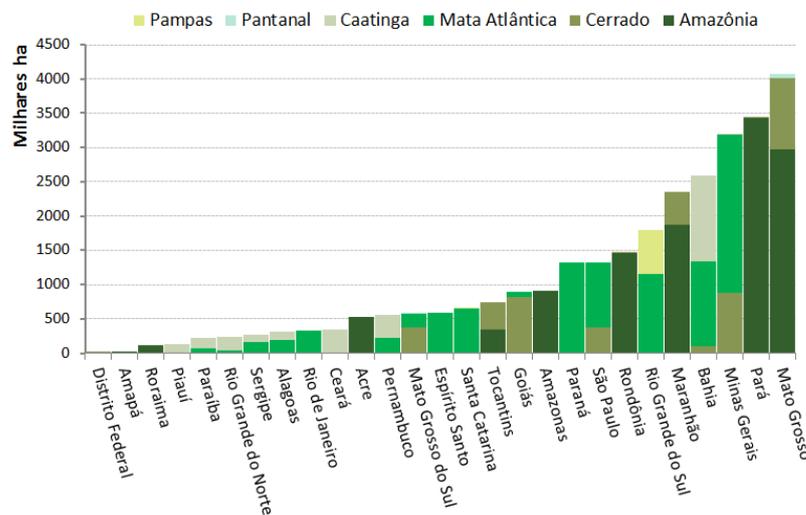
Percebem-se claramente as opiniões divergentes entre atores ambientais e ruralistas a partir do posicionamento de Ellovitch e Valera (2013), ABES - SP (2012) e FAEP (2012). É necessário haver incentivos à produção e uso econômico da floresta, valorizando seu potencial, todavia, desde que o ponto de vista social, ambiental e econômico esteja em harmonia e prevaleça.

Quanto a Lei 12.651 (2012), mecanismos importantes foram o Cadastro Ambiental Rural (CAR), obrigatório para os imóveis rurais do país, que possibilitará controle, monitoramento e combate ao desmatamento florestal, além do planejamento ambiental e econômico dos imóveis; o Programa de Regularização Ambiental (PRA) e o mecanismo que permite a compra de cotas de reserva florestal, a Cota de Reserva Ambiental (CRA).

Soares-Filho (2013) realizou um estudo sobre o impacto da revisão do Código Florestal e, quanto ao passivo ambiental, afirma que houve uma redução de 58% (indo o passivo ambiental de 50 ± 6 para $21 \pm 0,6$ Mha), sendo que os estados que mais tiveram redução no passivo ambiental foram Mato Grosso, Pará, Minas Gerais e Bahia e o artigo que mais contribuiu para a redução do passivo ambiental foi o nº 67, pois estabelece que para propriedades de até quatro módulos fiscais a reserva legal será constituída com a área ocupada com a vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008. Estima-se que somente a aplicação deste artigo reduziu o passivo ambiental em cerca de 17 milhões de hectares. A mudança da regra de recuperação de APP, conhecida como “escadinha”, reduziu cerca de 8

milhões de hectares de APP a ser recomposta e Bahia e Minas Gerais foram os estados que mais tiveram redução de APPs a serem recompostas. Já o cômputo de APP para fins de recomposição da reserva legal reduziu o passivo em aproximadamente 4 milhões de hectares, enquanto que 1 milhão de hectare foi reduzido devido às regras que contabilizam áreas protegidas nos municípios e estados para fins de redução do percentual da reserva legal na Amazônia. O passivo ambiental, após a revisão, se concentra nas bordas da Amazônia, por quase toda a extensão da Mata Atlântica e no sul do Cerrado, devido a ocupação agrícola maior. A redução do passivo florestal é apresentada na Figura 12:

Figura 12. Redução do passivo florestal devido a revisão do Código Florestal



Fonte: Soares-Filho (2013)

Soares-Filho (2013, p. 14 e 15) faz uma análise sobre os desafios postos diante do novo Código Florestal:

Apesar de soluções existirem, os custos da recomposição florestal não são desprezíveis. Se os custos de oportunidade de evitar emissões de CO₂ do desmatamento são baixos (estima-se uma média de USD 2 por tonelada de CO₂), por sua vez, os custos de recuperação de APP e reserva legal podem ser proibitivos, sobretudo para os pequenos e médios produtores rurais. Por outro lado, o processo de recomposição pode se tornar menos oneroso ou mesmo lucrativo, por meio de investimentos visando o enriquecimento com espécies de produtos não madeireiros, como açaí e castanha-do-brasil, e de madeiras comerciais - logo de alta densidade de carbono, especialmente as nativas, sob programas de créditos subsidiados, como o Plano Nacional de Agricultura de Baixo Carbono (ABC). Somam-se a isso subsídios indiretos através de investimentos em cadeias locais de produtos florestais, ecoturismo, disseminação de viveiros municipais para provisão de mudas a baixo custo e redução da burocratização, com a descentralização da responsabilidade administrativa do CAR para os municípios e, conseqüentemente,

barateamento do processo (o registro atual é oneroso por requerer contratação de serviço especializado). Para esse fim, o SICAR desponta como um mecanismo promissor.

No entanto, isso tudo não basta. Há também a necessidade de valorização do esforço de recomposição e conservação florestal através do pagamento de serviços ambientais. Para tanto, torna-se fundamental o estabelecimento de programas estaduais com metas de redução de emissão de CO₂ em conjunto com acordos intersetoriais nos estados, ou interestaduais, que possibilitem o *offset* (compensação) parcial de tetos de emissão de outros setores da economia em projetos de carbono florestal. Acordos bilaterais poderão também envolver outros países e seus estados, como no exemplo do protocolo entre o governo do Acre e o da Califórnia. Independentemente de um novo acordo global sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), ainda distante no horizonte, existe, por fim, a necessidade de regulamentação federal do mercado de carbono florestal.

Outra alteração significativa foi que o Serviço Florestal assumiu o Cadastro Ambiental Rural - CAR e o novo Código Florestal (SFB, 2015d) e as implicações desta mudança podem resultar em mais autonomia ao Serviço Florestal Brasileiro e também na formação de uma agenda unificada para o setor florestal. No entanto, no momento, ainda não é possível verificar reais mudanças nesse sentido. Para que se possa realizar uma análise sobre as possíveis decorrências desta modificação, é necessário tempo e a formalização de intenções, todavia, tanto a valorização dos ativos florestais como a regularização de passivos florestais poderá ter aporte do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF, vinculando ações estratégicas nacionais relativas às florestas públicas brasileiras, a um fundo florestal público com abrangência nacional.

7.3 Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF

A Lei nº 11.284/2006 cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal, de natureza contábil, gerido pelo órgão gestor federal, destinado a fomentar o desenvolvimento de atividades sustentáveis de base florestal no Brasil e a promover a inovação tecnológica do setor. O Decreto nº 7.167/2010 regulamenta seu funcionamento.

Sotero e Conde (2011) analisam o potencial de financiamento do FNDF que deveria se elevar de R\$ 500 mil, em 2011, para aproximadamente R\$ 40 milhões anuais no ano de 2019 (Figura 13) numa perspectiva do aumento da arrecadação em virtude das concessões florestais.

Figura 13.Arrecadação potencial (em milhões de reais)

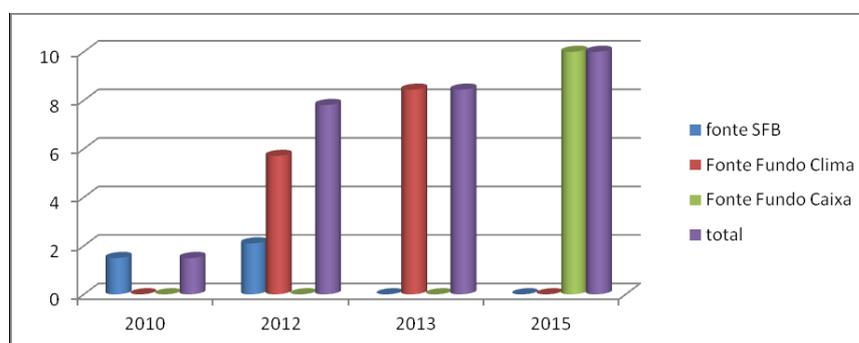
Arrecadação potencial (em milhões de reais)	2011	2012	2013	2015	2017	2019
FNDF	0,5	1,91	3,50	16,06	26,71	39,74
Concessões florestais	1,52	13,69	25,04	114,76	190,84	283,88

Fonte: Sotero e Conde (2011)

O Relatório Executivo 2010-2013 do FNDF (SFB, [2014d]) destaca que o mesmo utilizou recursos do Fundo Clima, que representaram 82% do valor das contratações de 2010 a 2013 e que, até 31 de dezembro de 2013, os recursos que seriam destinados ao FNDF referentes aos pagamentos efetuados pelos concessionários das florestas públicas federais, seriam de cerca de R\$ 852 mil reais.

Segundo o PAAR - 2016 (SFB, 2015a), o FNDF, desde sua regulamentação, em 2010, captou R\$ 27,74 milhões, sendo R\$ 3,59 milhões oriundos do orçamento do próprio Serviço Florestal Brasileiro, outros R\$ 14,14 milhões, por meio de parceria com o Fundo Clima, e R\$ 10 milhões através da atuação em parceria com o Fundo Socioambiental Caixa Econômica Federal (FSA/CEF). Conforme Leme (2008, p. 41), “é evidente que um fundo não funciona sem recursos”.

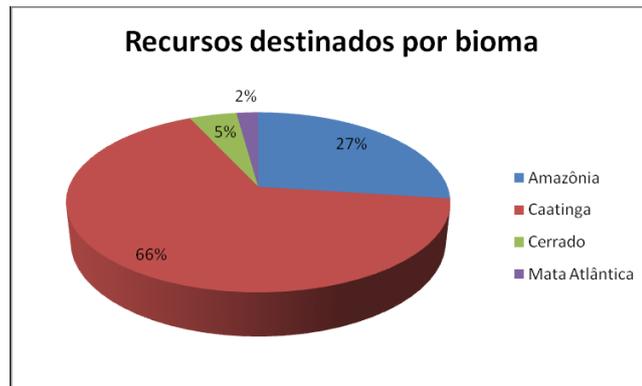
Conforme o PAAR - 2016 (SFB, 2015a), a fonte de recursos do Serviço Florestal Brasileiro através das concessões florestais tem sido pífia, sendo incrementada pelas parcerias realizadas (Figura 14):

Figura 14.Valores, em milhões de reais, destinados aos projetos, conforme fontes de recurso

Fonte: SFB (2015a)

A distribuição dos recursos é demonstrada na Figura 15, de acordo com os biomas atendidos. A caatinga é o bioma com maior apoio pelo FNDF nos últimos anos.

Figura 15.Distribuição dos recursos conforme os biomas



Fonte: SFB (2015a)

Não se percebeu um planejamento da atuação do Fundo em longo prazo que justificasse a priorização do bioma caatinga. Pressupõe-se que foram escolhas realizadas pelos gestores, sem um planejamento estratégico da atuação do Fundo.

A forma de operação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal ocorre da seguinte maneira: o FNDF seleciona os beneficiários (comunidades extrativistas, agricultores familiares, assentamentos, etc.) e suas demandas são apresentadas por meio de projetos em Chamadas Públicas. Em seguida, seleciona instituições executoras por meio de licitação para oferta de serviços especializados demandados pelos beneficiários. Portanto, o FNDF seleciona instituições e terceiriza a execução dos serviços, que demandam acompanhamento e fiscalização do corpo técnico do SFB (SFB, 2014d).

As 20 chamadas públicas lançadas pelo FNDF estão listadas no Quadro 3. Conforme pode se observar, o FNDF possui atuação em 4 biomas e 12 estados, sendo eles: Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte.

Quadro 3. Chamadas públicas lançadas pelo FNDF

Chamada/ ano	Bioma	Objeto	Situação em 01/12/2015
1/2010 2/2010	Mata Atlântica	Fortalecimento da produção de sementes e de mudas de espécies florestais nativas para a restauração florestal da Mata Atlântica na região Nordeste.	Projetos encerrados
3/2010	Caatinga	Fortalecimento do manejo florestal sustentável da Caatinga junto a Assentamentos no Estado Piauí.	Projetos encerrados
4/2010	Amazônia	Fortalecimento do manejo florestal comunitário e familiar nas Reservas Extrativistas da Região Norte.	Projetos encerrados
1/2012 8/2012	Caatinga	Assistência técnica e extensão rural para o fortalecimento do manejo florestal comunitário e familiar na Caatinga	Projetos em execução
2/2012	Caatinga	Apoio à formação profissionalizante para o fortalecimento do manejo florestal de uso múltiplo da Caatinga	Projetos encerrados
3/2012	Caatinga	Capacitação de técnicos e extensionistas para o fortalecimento do manejo florestal de uso múltiplo da Caatinga	Projetos encerrados
4/2012 9/2012	Caatinga	Assistência técnica para a promoção do uso sustentável de recursos florestais da Caatinga em polos industriais	Projetos encerrados
5/2012	Amazônia	Apoio à formação profissionalizante para o fortalecimento do manejo florestal na Amazônia	Projetos encerrados
6/2012	Amazônia	Capacitação de técnicos e extensionistas para o fortalecimento do manejo florestal na Amazônia	Projetos encerrados
7/2012	Amazônia	Capacitação e assistência técnica para o fortalecimento da gestão de negócios florestais na Amazônia.	Projetos encerrados
1/2013	Amazônia	Capacitação e assessoria para o fortalecimento da gestão de empreendimentos florestais de base comunitária na Amazônia	Projetos em contratação
2/2013	Amazônia	Assessoria para a comercialização de produtos florestais de Unidades de Conservação Federais de Uso Sustentável no Amazonas e Pará	Projetos em execução
3/2013	Amazônia	Capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural para o fortalecimento do manejo florestal na Amazônia	Projetos encerrados
4/2013	Cerrado	Assistência técnica para o fortalecimento de empreendimentos florestais de base comunitária no Cerrado	Projetos em execução
5/2013	Caatinga	Assistência técnica e extensão rural para o fortalecimento do manejo florestal comunitário e familiar na Caatinga	Projetos em execução
6/2013	Caatinga	Capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural para o fortalecimento do manejo florestal na Caatinga	Projetos encerrados
01/2015	Caatinga	Apoio às inscrições de imóveis rurais da Agricultura Familiar e de Povos e Comunidades Tradicionais no Cadastro Rural Ambiental na região do Semiárido ¹	Projetos em execução

Fonte: FNDF (2015a)

A aplicação de recursos por bioma é descrita no Quadro 4:

Quadro 4. Recursos aplicados por bioma

BIOMA	TOTAL/BIOMA	APLICAÇÃO ANUAL POR BIOMA			
		2010	2012	2013	2015
Amazônia	7.518.410,00	662.000,00	2.099.160,00	4.757.250,00	
Caatinga	18.315.397,00	234.000,00	5.708.447,00	2.372.950,00	10.000.000,00
Cerrado	1.309.800,00	-	-	1.309.800,00	
Mata Atlântica	599.655,75	599.655,75	-	-	
TOTAL GLOBAL	27.743.262,75	1.495.655,75	7.807.607,00	8.440.000,00	10.000.000,00

Fonte: SFB (2015a)

Através dos dados informados acima, é possível verificar que a atuação do FNDF abrange muitas Unidades da Federação, todavia, as ações não são trabalhadas de forma conjunta com os estados e assim, supõe-se que há sobreposições e menor eficiência na aplicação de recursos públicos.

A partir de 2015, com as mudanças ocorridas no Serviço Florestal Brasileiro e na Diretoria de Fomento e Inclusão- DFI, em que está o FNDF, é possível verificar mudanças. A gestão do SICAR possibilita ao SFB e a DFI, responsável pela agenda, uma atuação diferenciada. O PAAR - 2016 (SFB, 2015a) já evidenciou a inserção da temática do apoio ao cadastro ambiental rural, num montante de R\$ 10.000,00 (dez milhões de reais).

7.4 A iniciativa do FNDF em conhecer os fundos estaduais do país e os resultados obtidos

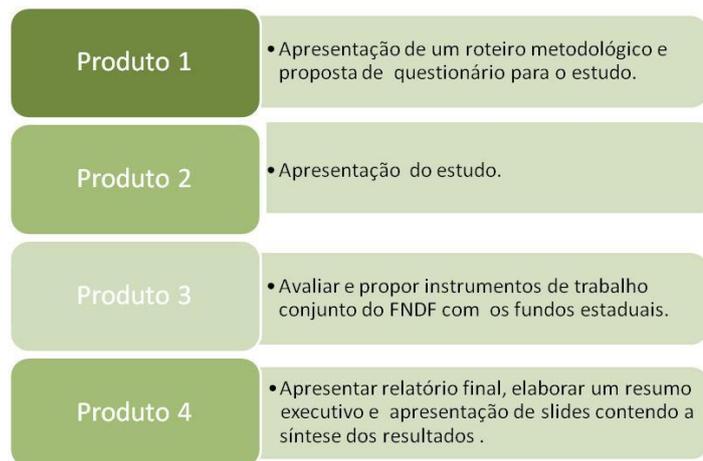
O MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA, 2005), através do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) e Diretoria de Educação Ambiental (DEA) publicou um levantamento, em 2005, dos fundos estaduais e identificou 50 fundos socioambientais estaduais legalmente constituídos, sendo 26 de meio ambiente, 3 de direitos difusos e 21 de recursos hídricos. Todavia, apenas 15 estavam em funcionamento.

A Rede Brasileira de Fundos Socioambientais (MMA, 2007) foi criada em 06/06/2006 para dar continuidade a diversos esforços para atender às demandas das Conferências Nacionais de Meio Ambiente. O ato foi formalizado através de uma Portaria ministerial e o evento reuniu mais de 250 pessoas. A Rede não teve prosseguimento.

Diante da necessidade de informações atualizadas sobre os fundos estaduais socioambientais do país, o FNDF elaborou um Termo de Referência (TR), que consiste em

um documento utilizado por organizações públicas, nacionais e internacionais, para estabelecer parâmetros técnicos e jurídico-administrativos para seleção e contratação de profissionais para execução dos serviços. A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) apoiou a iniciativa por meio do Projeto de Consolidação do Programa Nacional de Florestas (PSA-UTF/BRA/081/BRA), tendo o objetivo de identificar os fundos estaduais de meio ambiente, recursos hídricos, direitos difusos, florestais e outros, a fim de buscar informações sobre suas personalidades jurídicas, temas apoiados, formas de operação, recursos e localização de projetos, além de outras informações que possam subsidiar novas estratégias para o fomento florestal no país. Foi publicado o edital do processo seletivo e selecionado o consultor com melhor classificação dentre os critérios estabelecidos. A Figura 16 denota os produtos contratados.

Figura 16. Divisão dos produtos contratados.



Fonte: Elaboração própria, conforme o TR.

Os resultados obtidos por meio da contratação de serviços via Termo de Referência são descritos abaixo.

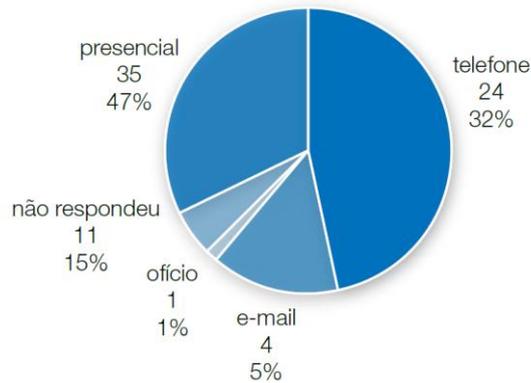
Inicialmente, houve levantamento de informações secundárias sobre os fundos por meio das legislações estaduais referentes e foram identificados 75 fundos estaduais, divididos em cinco categorias (SFB, 2015b):

1. Fundo Ambiental (25);
2. Fundo de Recursos Hídricos (21);
3. Fundo Florestal (10);
4. Fundo de Direitos Difusos (07) e
5. Fundos com temáticas afins (12) correlatos:

- O Fundo Fiduciário do Corredor de Biodiversidade do estado do Amapá (FUNCBAP);
- O Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas;
- O Fundo Especial do Parque Ecológico de Preservação Ambiental e Florestal “ULYSSES GUIMARÃES” - FUNPARQUE em Goiás;
- O Fundo Estadual de REDD+ no Mato Grosso;
- O Fundo Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais na Paraíba;
- O Fundo Especial da FEMARH/RR - FUNDEMARH/RR em Roraima;
- O Fundo Estadual de Pagamento Por Serviços Ambientais em Santa Catarina;
- O Fundo Catarinense de Mudanças Climáticas em Santa Catarina;
- O Fundo Estadual de Unidades de Conservação no Maranhão;
- O Fundo Estadual de Desenvolvimento Sustentável no Acre;
- O Fundo Estadual de Mudanças Climáticas de Pernambuco;
- O Fundo Estadual de Combate à Desertificação em Pernambuco.

Posteriormente, foram agendadas entrevistas com os gestores dos fundos identificados. Houve maior enfoque nos fundos com atuação em desenvolvimento florestal. As entrevistas foram semiestruturadas, sendo que 35 destas ocorreram de forma presencial, 24 por telefone, 4 por e-mail, 1 via Ofício e 11 não responderam (Figura 17).

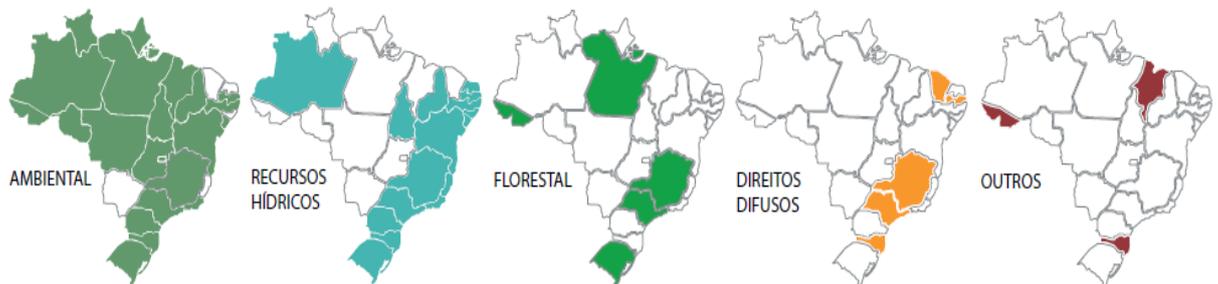
Figura 17. Metodologia da pesquisa realizada pela consultoria



Fonte: SFB (2016)

Os fundos socioambientais estaduais no Brasil totalizam 75, sendo 70 ativos e inativos e 5 extintos. A Figura 18 demonstra a distribuição destes fundos no Brasil.

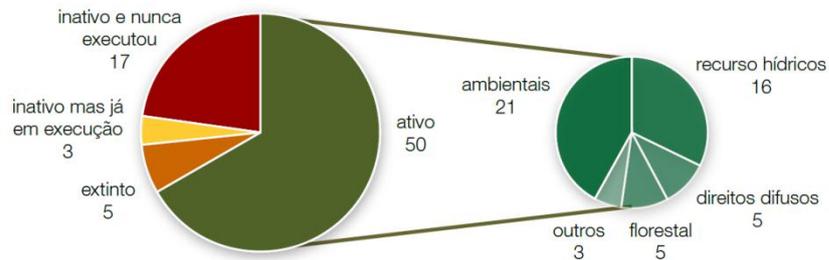
Figura 18. Distribuição geográfica dos fundos estaduais diagnosticados no país



Fonte: SFB (2016)

Destes, 50 estão ativos, 20 inativos, conforme as respostas dadas pelos gestores entrevistados. Destes 50 ativos, 21 são fundos ambientais, 16 são fundos de recursos hídricos, 5 de direitos difusos, 5 são fundos florestais e 3 são outros tipos de fundos (SFB, 2016), conforme a Figura 19.

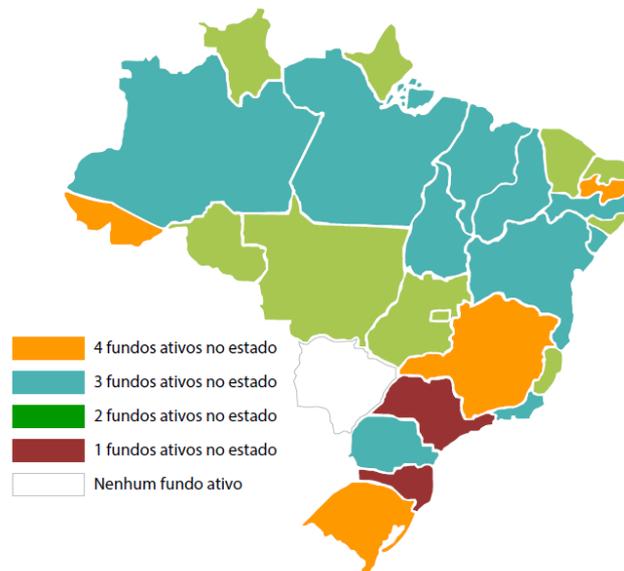
Figura 19. Fundos ativos, sem operação - iniciaram operação mas não operam mais, extintos e sem operação - não iniciaram operação e o recorte dos fundos ativos por categorias



Fonte: SFB (2016)

A distribuição dos fundos no Brasil é destacada na Figura abaixo, com os estados com até quatro fundos ativos e um estado sem nenhum fundo.

Figura 20. Número de fundos ativos nos estados



Fonte: SFB (2016)

A distribuição dos 25 fundos ativos e com atuação na área florestal ocorre da seguinte maneira:

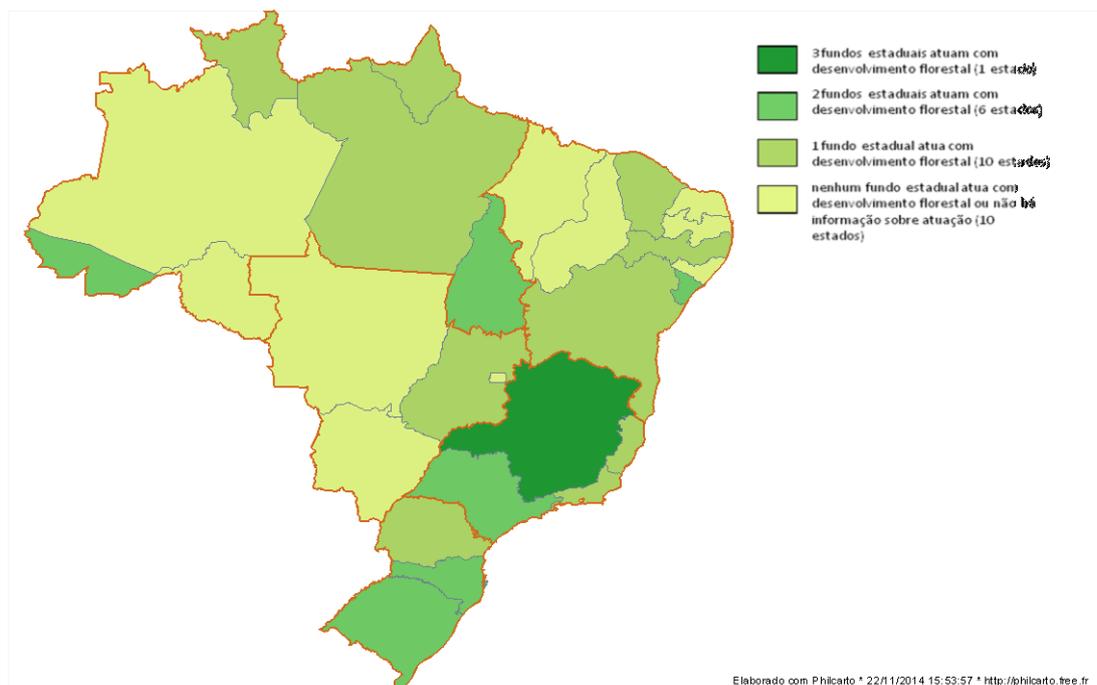
Figura 21.Distribuição dos 25 fundos ativos com atuação florestal, por tipo de fundo



Fonte: SFB (2015b)

A Figura 22 evidencia a distribuição dos 25 fundos com atuação em desenvolvimento florestal. Pode-se perceber que alguns estados com grandes recursos florestais, como Amazonas e Mato Grosso, não possuem fundos ativos nessa categoria de desenvolvimento florestal.

Figura 22.Distribuição no mapa dos 25 fundos ativos com atuação florestal, por tipo de fundo



Fonte: SFB (2015b)

Dos 10 fundos florestais identificados, 5 estão ativos (SFB, 2015b). A figura abaixo apresenta a localização destes fundos (Acre, Pará, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul).

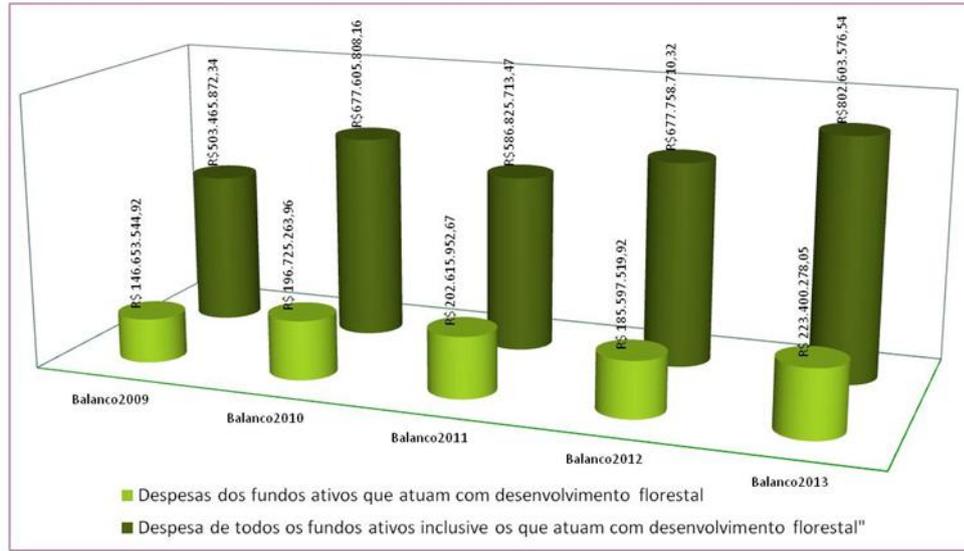
Figura 23. Distribuição dos 10 fundos ativos segundo ativos e inativos



Fonte: SFB (2015b)

A média das despesas executadas pelos fundos de 2009 a 2013, conforme Balanços (SFB, 2015b), foi demonstrada abaixo e pode-se perceber que o volume de recursos dos 50 fundos ativos pelo Balanço de 2013 foi de cerca de R\$ 802 milhões. Estes recursos podem ser melhor aplicados com atuação mais articulada entre as esferas do governo. Os maiores fundos de acordo com o volume de recursos, no Balanço de 2013, foram estes: RJ: Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano - FECAM: R\$ 427 milhões, SP: Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FEHIDRO: R\$ 106 milhões; SP: Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição - FECOPR\$ 56 milhões.

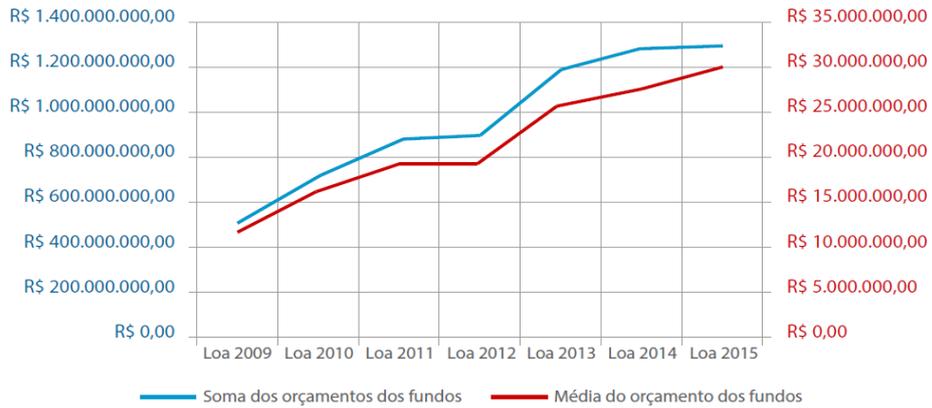
Figura 24. Despesas dos fundos ativos, de 2009 a 2013, conforme Balanços



Fonte: SFB (2015b)

Os recursos dos fundos estaduais ultrapassaram 1,2 bilhão em 2014, com uma média orçamentária de cerca de R\$ 21 milhões por fundo por ano entre 2009 e 2014, considerando os 46 fundos em que há informação orçamentária disponível (SFB, 2016), conforme Figura 25.

Figura 25. Soma dos orçamentos e orçamento médio dos Fundos ativos



Fonte: SFB (2016)

8 METODOLOGIA DA PESQUISA

8.1 Abordagem metodológica

A classificação da pesquisa é aplicada, pois objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática na resolução de problemas específicos. Quanto à abordagem do problema, é uma pesquisa quali-quantitativa e o pesquisador é o instrumento-chave, tendendo a analisar os dados de forma indutiva, que a partir dos fatos identificados, se constrói a conclusão.

Quanto aos fins da pesquisa, Gil (2008) destaca a pesquisa descritiva, na qual são expostas características de determinada população ou fenômeno e que também pode estabelecer correlações entre variáveis.

A metodologia abordada na pesquisa passou por três grandes etapas, conforme detalhamento a seguir:

8.2 As três grandes etapas da metodologia

1. Análise bibliográfica e documental;
2. Coleta de dados complementares e validação mediante entrevistas;
3. Análise dos dados.

Estas três etapas são descritas abaixo e posteriormente serão detalhadas:

Etapa 1: Análise bibliográfica e documental

Foi feita uma análise qualitativa das informações obtidas pela consultoria contratada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF com apoio da FAO (SFB, 2015b), sobre o panorama dos fundos estaduais no Brasil e foram identificados os atores que seriam pesquisados. Os cinco fundos estudados nesse trabalho foram escolhidos devido a serem fundos florestais públicos, sendo o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal como fundo setorizado na área florestal em nível nacional, e os quatro fundos estaduais florestais apontados pela consultoria: Fundo Estadual de Florestas, do estado do Acre - FEF; o Fundo Pró-Floresta, do estado de Minas Gerais; o Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal do estado do Pará - Fundeflor; e o Fundo de Desenvolvimento Florestal - Fundeflor, do estado do Rio Grande do Sul. Apesar de a consultoria ter

identificado mais um fundo estadual como florestal, o Fundo Especial de Despesa do Instituto Florestal de São Paulo é um fundo com atuação restrita, distinto dos demais fundos, sendo que a própria denominação sugere sua atuação diferenciada, apenas como um Fundo de Despesa, não sendo considerado neste trabalho. Também houve a leitura de bibliografias na temática da pesquisa para subsidiar o referencial teórico.

Etapa 2: Coleta de dados complementares e validação mediante entrevistas

A fim de complementar os dados produzidos pelo FNDF e FAO (SFB, 2015b), o mesmo formulário aplicado aos gestores dos fundos florestais estaduais também foi aplicado ao gestor do FNDF.

Foi elaborado um guia de entrevista semiestruturada e houve agendamento para a entrevista com os gestores desses fundos, sendo que as entrevistas ocorreram via telefone e foram gravadas e houve a transcrição dessas entrevistas.

As entrevistas subsidiaram a conclusão e recomendações desse trabalho.

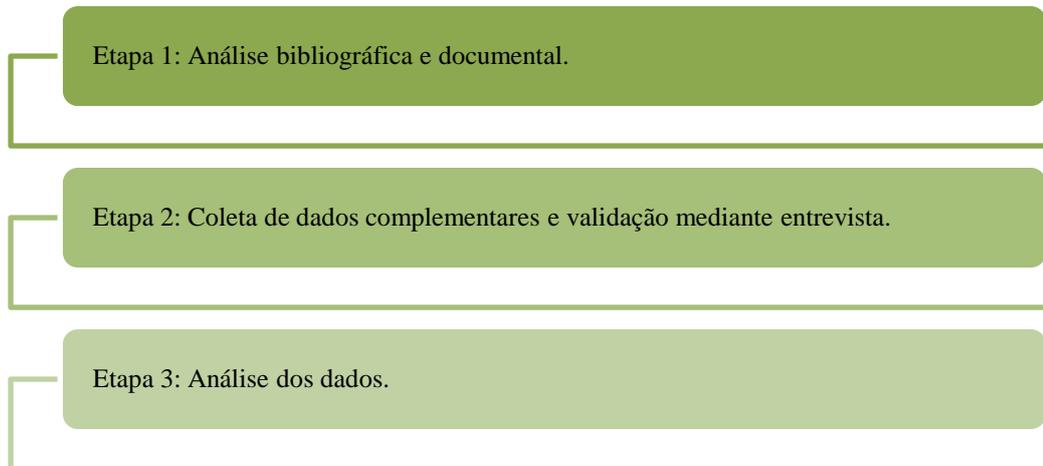
Etapa 3: Análise dos dados

A partir da transcrição das entrevistas, houve auxílio do software Atlas.ti (Atlas.ti, 2014) para organização dos dados. Foram inseridos nesse software os arquivos com as transcrições (dados primários) e houve leitura detalhada do material, selecionando as frases e/ou palavras mais relevantes segundo a importância na avaliação da pesquisadora, que os codificou. Por fim, o software possibilitou visualizar as relações entre os códigos.

Ainda a partir das entrevistas realizadas, houve um levantamento das perguntas que permitiram respostas mensuráveis e foram elaborados gráficos no software Microsoft Excel para possibilitar uma ilustração visual da análise.

Também foi realizada uma análise S.W.O.T. (*Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats*) de cada fundo a partir dos dados obtidos nas entrevistas.

A Figura 26 demonstra estas etapas:

Figura 26. Etapas da metodologia

Fonte: Elaboração própria

O Quadro 5 detalha as fontes de informação utilizadas para a pesquisa.

Quadro 5. Fontes de informação

Fontes de Informação	Detalhamento
Bibliografias e documentos	Livros, publicações técnicas, científicas, relatórios e notícias.
Entrevistas	Entrevistas semiestruturadas com gestores dos fundos.

Fonte: Elaboração própria

O agendamento das entrevistas com os gestores destes fundos ocorreu entre dezembro de 2015 e janeiro de 2016, conforme disponibilidade dos mesmos, sendo que abaixo estão descritos os cargos ocupados pelos entrevistados:

Quadro 6. Cargos dos entrevistados

Entrevistado	Cargo
1	Gerente do Fundo e Diretor Executivo de Floresta

2	Presidente do Instituto
3	Gerente Geral
4	Diretor do Departamento de Biodiversidade
5	Coordenador ²

Fonte: Elaboração própria

8.3 Entrevistas

Para a execução do levantamento de campo (pesquisa por meio de entrevista com os atores), o questionário previamente elaborado englobou os principais aspectos do objeto e interesse da área de estudo, sendo elencados doze temas e trinta e cinco variáveis (perguntas) com o objetivo de obter melhor compreensão sobre os aspectos internos e externos dos fundos em questões organizacionais, políticas, sociais, econômicas e ambientais (Figura 27).

² O início do agendamento para a entrevista ocorreu enquanto o gestor ainda ocupava o cargo. O mesmo coordenou este fundo desde o início de suas atividades, permanecendo por mais de 4 anos, até sua recente exoneração do cargo.

Figura 27. Tema e variáveis analisadas

Relação federal - estado

- Há discussões sobre as ações do Fundo de forma conjunta ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal?
- A relação entre o governo federal e estadual é satisfatória?
- Sob seu ponto de vista, como você avalia a relação Estado e União quanto ao fomento florestal?
- Quais são suas ponderações sobre como interagem os fundos estaduais e federais?
- Qual é sua sugestão para iniciativas de melhorias para o fomento florestal?

Complementariedade entre os atores

- Na sua opinião, a relação do Fundo com a sociedade é de complementariedade?
- Quanto à esfera federal e o Fundo, você analisa que há uma relação de complementariedade?

Florestas

- Como está organizada a estrutura do estado para ações florestais?
- A economia florestal estadual funciona como?
- Quais são os principais produtos florestais?

Matriz fofa

- Forças: O que pode ser definido como forças internas pelo Fundo?
- Oportunidades: Quais são as oportunidades para o Fundo?
- Fraquezas: O que pode ser definido como fraquezas pelo Fundo?
- Ameaças: Quais são as ameaças para o Fundo?

*Pergunta não aplicada ao entrevistador do Fundo Nacional em decorrência da abrangência deste ser em todo o território.

Fonte: Elaboração própria

A escolha dessas variáveis foi em decorrência dos aspectos comuns inerentes a qualquer fundo na sua forma de atuação, contemplando as principais variáveis que afetam seu funcionamento.

8.4 Análise dos dados com auxílio do software Atlas.ti

A atividade pós-coleta de dados das entrevistas foi a transcrição, tabulação e organização do material adquirido.

O software Atlas.ti foi escolhido por sua fácil operação e organização das informações, que colaborou para a pesquisa ao permitir as redes de relações conceituais.

O Atlas.ti (Figura 28) permitiu a organização e categorização dos dados. A partir dos dados codificados, é possível perceber os vínculos conceituais.

Figura 28. Layout Software Atlas.ti



Fonte: *Print screen* do software Atlas.ti

No software, a análise das informações relevantes é destacada pelo usuário. O software não realiza o preenchimento automático das informações relevantes. O pesquisador é responsável pelo tratamento dos dados.

A partir de uma nova Unidade Hermenêutica (UH), foi realizado o carregamento dos 5 arquivos que são os documentos primários (cada arquivo se refere a uma entrevista transcrita) nesta UH.

Após leitura detalhada dos dados transcritos, foram selecionadas frases e/ou palavras relevantes das entrevistas por meio da codificação “coding” (ideias centrais). Posteriormente, os códigos que apresentavam grande proximidade - sentido, foram estabelecidos entre si com um link (relacionados por meio da ferramenta de “code-link manager”). Os códigos também foram congregados em famílias (categorias) por meio da opção “open family manager”, sendo realizada a inferência de cada categoria/família.

Também foi utilizada a opção de “*network*” que é um esquema gráfico das relações semânticas que se estabeleceram entre os códigos/ideias centrais e a família/categoria (ATLAS.TI, 2004, 2010; BARDIN, 2011 apud RIBEIRO, 2012).

Deste modo, as citações “*quotes*”³ são os trechos relevantes de entrevistas que estão ligados a um código “*code*”⁴ (Figura 29). Enquanto que estes são os conceitos gerados pelas interpretações do pesquisador (associados a uma citação ou a outros códigos). Ao total, foram criados 32 códigos. Estes códigos foram agrupados em 8 famílias ou “*families*” que podem ser descritas como categorias. A figura abaixo demonstra estes códigos e famílias, assim como o “*grounded*” que significa quantas citações estão ligadas a este código e a “*density*” que mostra as interligações entre os códigos.

Figura 29. *Code manager* - função do Atlas.ti

Name	Grounded	Density	Author	Created	Modified	Families
Apresenta apoio de outros órgãos	5	0	Super	24/02/...	24/02/...	Articulação
Dar escala aos projetos	1	0	Super	23/02/...	24/02/...	Perspectivas
Divulgar para sociedade irá fortalecer o Fundo	1	0	Super	23/02/...	23/02/...	Relação com sociedade
Eficiência no gasto	2	0	Super	23/02/...	24/02/...	Cenário interno
Enfraquecimento do fundo	3	0	Super	23/02/...	24/02/...	Cenário interno
Experiência = eficiência no gasto	2	0	Super	23/02/...	23/02/...	Cenário interno
Falta clareza	4	2	Super	23/02/...	24/02/...	Política/papéis
Falta pessoas para captar mais recursos	3	0	Super	23/02/...	24/02/...	Cenário interno
Falta política florestal federal	5	2	Super	23/02/...	24/02/...	Política/papéis
Financiador/apoio	5	2	Super	23/02/...	23/02/...	Articulação
Fomento florestal gargalo	6	3	Super	23/02/...	23/02/...	Fomento
Instrumento	2	0	Super	23/02/...	23/02/...	Cenário interno
Integrar	4	0	Super	23/02/...	23/02/...	Articulação
Legislação estadual +	2	0	Super	23/02/...	23/02/...	Cenário interno
Legislação estadual defasada	2	0	Super	23/02/...	24/02/...	Cenário interno
Mudar estigma que sociedade tem do serviço público	1	0	Super	23/02/...	24/02/...	Cenário interno
Não relaciona com FNDF	4	1	Super	23/02/...	23/02/...	Articulação
Necessidade: divulgação para sociedade	1	1	Super	23/02/...	23/02/...	Relação com sociedade
Precisa apoio	4	0	Super	23/02/...	23/02/...	Articulação
Presença do agente público	1	0	Super	23/02/...	24/02/...	Cenário interno
Prestação de contas	2	0	Super	23/02/...	23/02/...	Relação com sociedade
Produtividade no setor público	1	0	Super	23/02/...	24/02/...	Cenário interno
Recursos financeiros +	1	2	Super	23/02/...	24/02/...	Recursos
Recursos/fontes	6	3	Super	23/02/...	24/02/...	Recursos
Relação com federal: aproximar	6	4	Super	23/02/...	24/02/...	Articulação

Fonte: Elaboração própria

Ao inserir os códigos, é destacada a frase ou palavra desejada. Esta seleção é a *quote* - citação, que também pode ser selecionada sem inserção de código. No total, foram destacadas 96 *quotations* (Figura 30).

³ Sua referência é formada pelo número do documento primário onde está localizada, seguido do seu número de ordem dentro do documento.

⁴ Apresentam dois números na referência. O primeiro se refere ao número de citações ligadas a ele; e o segundo, ao número de códigos ligados. Os dois números representam, respectivamente, o grau de fundamentação (*groundedness*) e o de densidade (*density*) do código.

Figura 30. *Quotation manager* - função do Atlas.ti

Id	Name	Primary Doc	Codes	Size	Sta...	De...	Author	Created	M
1:63	não interagem ainda. Entao a g..	ACRE TRANSCRIÇÃO DA EN...	Integrar	1	138	1	Super	23/02/...	23
1:64	Eles não interagem ainda. Enta..	ACRE TRANSCRIÇÃO DA EN...	Sem interação dos fundos	1	138	1	Super	23/02/...	23
1:66	deficiência grande na questão ..	ACRE TRANSCRIÇÃO DA EN...	Fomento floretal gargalo	1	106	1	Super	23/02/...	23
1:67	a gente precisa se aproximar	ACRE TRANSCRIÇÃO DA EN...	Relação com federal: aproxim...	1	38	1	Super	23/02/...	23
1:68	Embrapa	ACRE TRANSCRIÇÃO DA EN...	Apresenta apoio de outros ó...	1	68	1	Super	24/02/...	24
1:69	icmbio	ACRE TRANSCRIÇÃO DA EN...	Apresenta apoio de outros ó...	1	113	1	Super	24/02/...	24
1:70	Instituto de Mudancas Climátic..	ACRE TRANSCRIÇÃO DA EN...	Apresenta apoio de outros ó...	1	23	1	Super	24/02/...	24
2:2	ele tem um papel importante de..	FNDF TRANSCRIÇÃO DA EN...	Instrumento	1	11	1	Super	23/02/...	23
2:3	falta de politica florestal. F..	FNDF TRANSCRIÇÃO DA EN...	Falta politica florestal federal	1	20	1	Super	23/02/...	23
2:4	Poderia haver diretrizes. Pode..	FNDF TRANSCRIÇÃO DA EN...	Falta politica florestal federal	1	83	1	Super	23/02/...	23
2:5	vácuo de realmente assim, qual..	FNDF TRANSCRIÇÃO DA EN...	Falta politica florestal federal	1	89	1	Super	23/02/...	23
2:6	E a politica para florestas na..	FNDF TRANSCRIÇÃO DA EN...	Falta politica florestal federal	1	100	1	Super	23/02/...	23
2:7	Uma politica florestal com coo..	FNDF TRANSCRIÇÃO DA EN...	Sugestão para governo feder...	1	125	1	Super	23/02/...	23
2:8	interar de forma que tanto os ..	FNDF TRANSCRIÇÃO DA EN...	Sugestão para fundo(s) federal	1	121	1	Super	23/02/...	23
2:10	A gente trabalhando com flores..	FNDF TRANSCRIÇÃO DA EN...	Falta politica florestal federal	1	171	1	Super	23/02/...	23
2:11	Em um país federativo, seria m..	FNDF TRANSCRIÇÃO DA EN...	Sugestão para governo feder...	1	171	1	Super	23/02/...	23
2:12	falta clareza	FNDF TRANSCRIÇÃO DA EN...	Falta clareza	1	171	1	Super	23/02/...	23
2:13	não tem clareza do que se quer..	FNDF TRANSCRIÇÃO DA EN...	Falta clareza	1	100	1	Super	23/02/...	23
2:14	vácuo	FNDF TRANSCRIÇÃO DA EN...	Falta clareza	1	89	1	Super	23/02/...	23
2:15	interar de forma que tanto os ..	FNDF TRANSCRIÇÃO DA EN...	Integrar	1	121	1	Super	23/02/...	23
2:16	intenção de integrar as agenda..	FNDF TRANSCRIÇÃO DA EN...	Integrar	1	31	1	Super	23/02/...	23
2:17	Discussao ainda não	FNDF TRANSCRIÇÃO DA EN...	Sem interação dos fundos	1	105	1	Super	23/02/...	23
2:18	Não tem uma interação de fato	FNDF TRANSCRIÇÃO DA EN...	Sem interação dos fundos	1	121	1	Super	23/02/...	23

Fonte: Elaborado pela autora

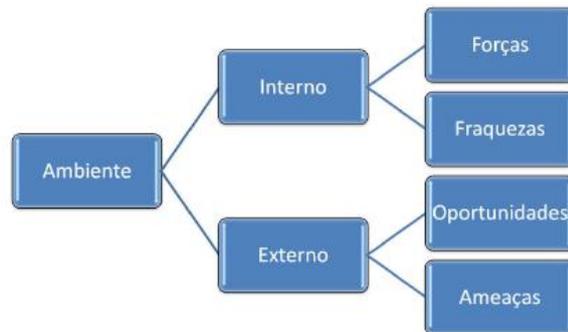
A *cloud view* também é gerada pelo software, e foi utilizada para destacar os códigos na análise da transcrição das entrevistas, sendo que quanto maior a frequência, maior a fonte das palavras citadas.

8.5 Análise S.W.O.T.

A análise S.W.O.T, segundo Kotler (2000) apud Beltrame et al. (2012) refere-se a uma avaliação global dos pontos fortes (*Strengths*) e dos pontos fracos (*Weaknesses*) da organização à luz das oportunidades (*Opportunities*) e das ameaças (*Threats*) em seu ambiente. A análise é feita através da elaboração de uma matriz, onde o ambiente interno e externo da organização é abordado.

Robbins (2000) apud Beltrame et al. (2012) aponta que a análise S.W.O.T. também é conhecida por análise F.O.F.A, que aborda as potencialidades (pontos fortes), fragilidades (pontos fracos), oportunidades e ameaças para poder identificar um nicho que a organização possa explorar, conforme a Figura 31.

Figura 31. Ambientes da análise S.W.O.T.



Fonte: Serrano (2011) apud Beltrame et al. (2012)

8.6 Análise com auxílio do software Microsoft Excel

As categorias de análise passíveis de interpretação gráfica foram identificadas como as que foram respondidas com “sim”, “não” ou “parcialmente”, quantificadas por meio do Microsoft Excel, e apresentadas em gráficos para melhor visualizar dos dados encontrados.

9 ANÁLISE DE QUATRO FUNDOS ESTADUAIS E UM FUNDO FEDERAL

9.1 Delimitação dos casos

A partir dos resultados obtidos pelo diagnóstico sobre os fundos estaduais com atuação na área ambiental no país, foram identificados cinco fundos florestais estaduais ativos (SFB, 2015b). Todavia, a presente pesquisa identificou que o Fundo Especial de Despesa do Instituto Florestal de São Paulo é um fundo com conta própria, a fim de flexibilizar as operações da Administração, sendo assim, é um fundo com atuação restrita, distinto dos demais fundos. A própria denominação do fundo sugere sua atuação diferenciada. Para não haver distorções, optou-se por não considerar o Fundo Especial de Despesa neste trabalho.

Para fins deste trabalho, será considerado o universo dos quatro fundos estaduais identificados na consultoria como fundos florestais e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), com a seguinte abrangência:

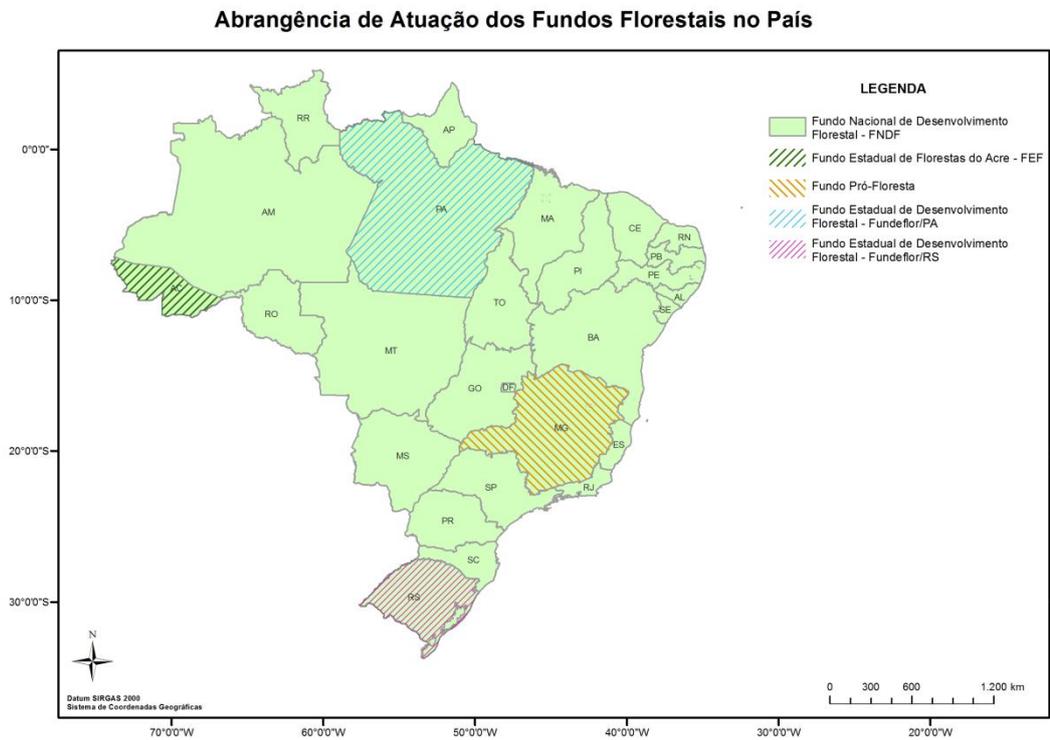
Quadro 7. Abrangência de atuação dos fundos

Abrangência geográfica	Fundo
Acre	Fundo Estadual de Florestas do Acre - FEF
Pará	Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal - Fundeflor
Minas Gerais	Fundo Pró-Floresta
Rio Grande do Sul	Fundo de Desenvolvimento Florestal - Fundeflor
Nacional	Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF

Fonte: Elaboração própria

O mapa abaixo mostra o universo da pesquisa com quatro fundos estaduais e um fundo nacional.

Figura 32. Mapa do Brasil com a abrangência de atuação dos fundos florestais do país



9.2 Caracterização dos fundos florestais estaduais

9.2.1 *Fundo Pró-Floresta, do estado de Minas Gerais*

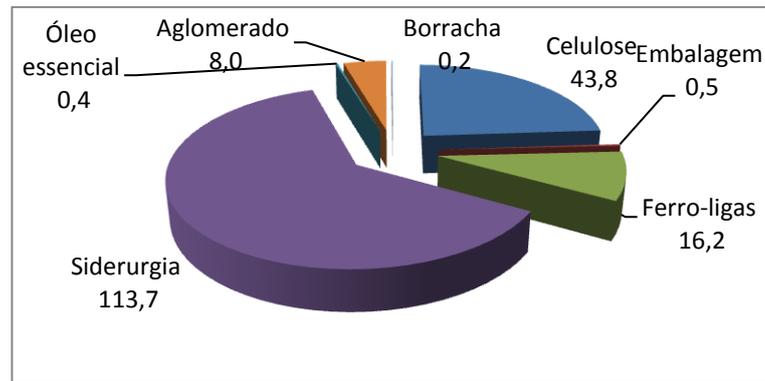
Conforme a Lei n° 16.679 (2007), o Fundo Pró-Floresta, de natureza e individualização contábeis, será rotativo, e seus recursos serão aplicados sob a forma de financiamento reembolsável. O Decreto n° 44.665 (2007) regulamenta o fundo.

Segundo o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais - BDMG, [2012?, p. 1]:

Ressalta-se que Minas Gerais é um dos poucos estados da federação a implementar um programa exclusivo de reflorestamento, fato este compatível com sua característica de líder no setor, com uma área de cerca de dois milhões de hectares de florestas plantadas.

Segundo o BDMG, os setores beneficiados de 1989 a 2011 são detalhados no gráfico. A siderurgia foi a mais apoiada pelo Banco.

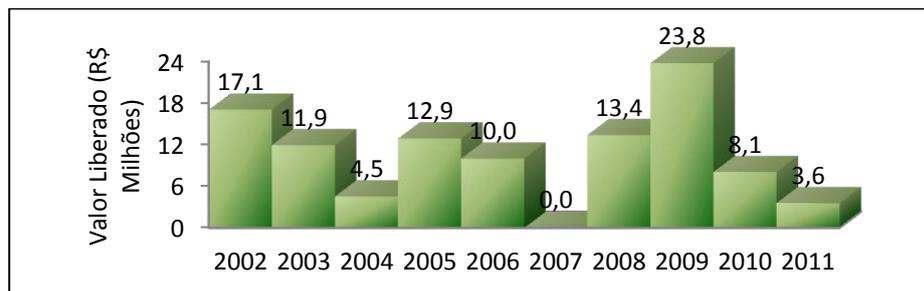
Figura 33.Setores beneficiado em financiamento, em milhões, de 1989 a 2011



Fonte: BDMG [2012?]

Os valores liberados de 2002 a 2011 são apresentados na Figura 34, tendo chegado a R\$ 23 milhões em 2009.

Figura 34.Liberações do Pró-Floresta no período de 2002-2011



Fonte: BDMG [2012?]

9.2.2 *Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal - Fundeflor do estado do Pará*

A Lei nº 6.963 (2007) cria o Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal - Fundeflor, de natureza contábil, gerido pelo Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade - Ideflor-bio e que tem como conselho consultivo a Comissão Estadual de Floresta - Comef. O objetivo do fundo é promover, fomentar e apoiar o ordenamento, a diversificação, a verticalização e a dinamização das atividades sustentáveis de base florestal no estado do Pará. O Fundeflor é regulamentado pelo Decreto Estadual nº 2.237 (2010).

Conforme o Plano de Aplicação do Fundeflor, Ideflor-Bio [2015?], em 2015 havia o montante total de R\$ 6.855.255,67 a serem aplicados, sendo R\$ 5.525.092,78 oriundos da

concessão florestal e seus rendimentos na safra 2014 e R\$ 1.249.387,71 do Plano de Aplicação 2014, não executado e ainda R\$ 80.775,18 da Tarifa de Reposição na Safra 2014.

9.2.3 *Fundo de Desenvolvimento Florestal - FUNDEFLOR, do estado do Rio Grande do Sul*

O Fundeflor está em transição para outra pasta, a Secretaria de Agricultura, conforme o gestor entrevistado e não há informações disponíveis.

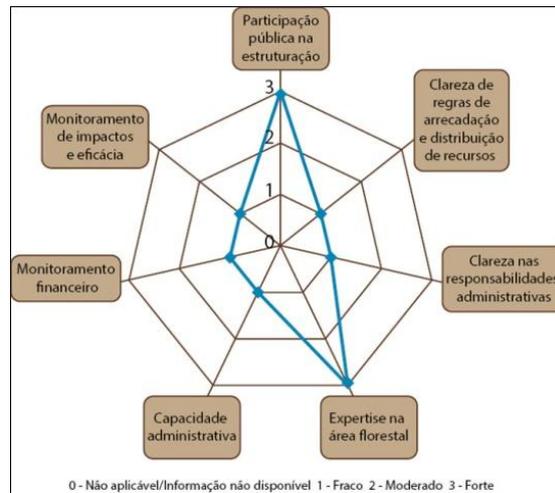
9.2.4 *O Fundo Estadual de Florestas, do estado do Acre - FEF*

Segundo Brito, Santos e Thuault (2014), a Lei nº1.426, de 27 de dezembro de 2001, cria o Fundo Estadual de Florestas do Acre e o Decreto Estadual nº 8.458/2003 regulamenta o Fundo Florestal.

O Fundo possuía um saldo de R\$ 841.788,22 para o ano fiscal de 2012 e os recursos devem ser aplicados em fomento florestal; serviços ambientais; planejamento, implantação e gestão de unidades de conservação de uso sustentável; reposição florestal, divulgação e educação florestal e pesquisa em prol do desenvolvimento do setor florestal (Sedens, 2012) apud Brito, Santos e Thuault (2014).

Segundo o Brito, Santos e Thuault (2014), há diversas lacunas na governança do FEF, sendo que a maioria dos indicadores avaliados obteve conceito fraco, que está relacionado à clareza de regras e monitoramento do fundo. Já a participação pública na estruturação do fundo e *expertise* na área florestal foram consideradas fortes, conforme a figura abaixo:

Figura 35. Indicadores de governança do Fundo Estadual de Florestas do Acre

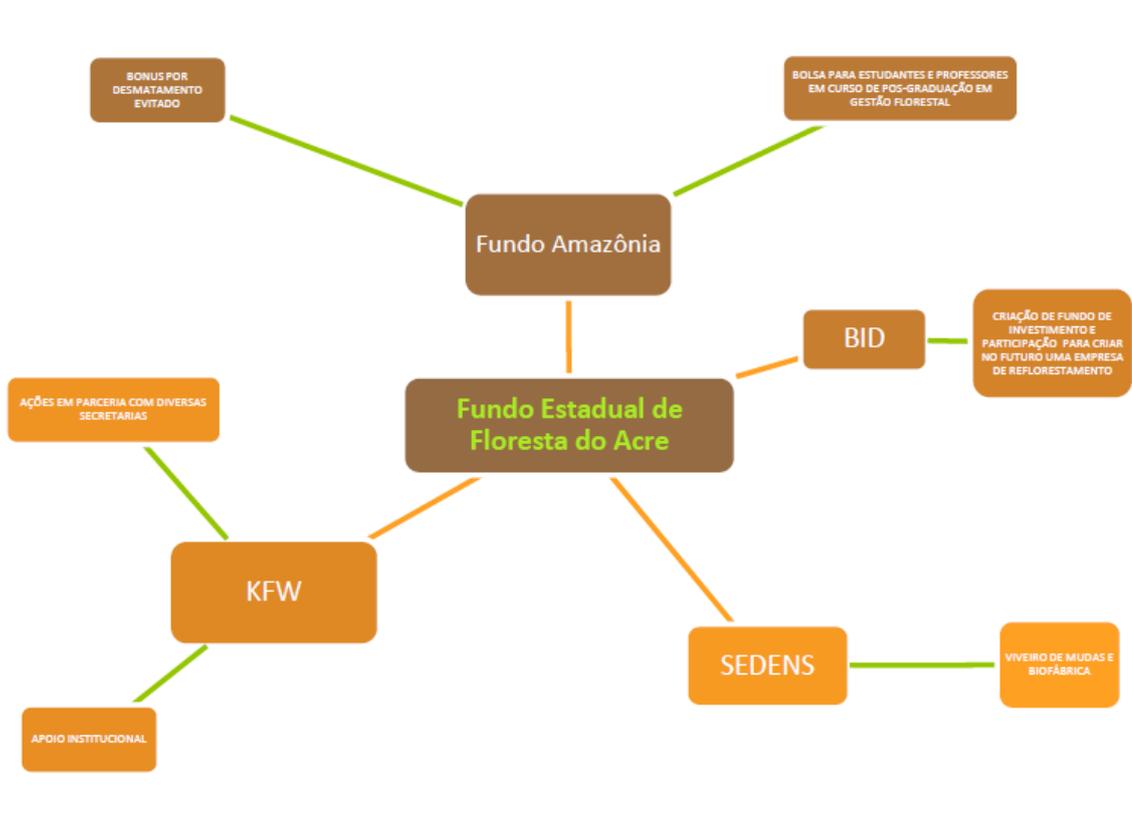


Fonte: Brito, Santos e Thuault (2014)

SFB (2015b) apresenta a atuação do Fundo sendo dividida em ações dentro da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Florestal, da Indústria, do Comércio e dos Serviços Sustentáveis - SEDENS⁵, e conforme a origem dos recursos, sendo os três parceiros principais o KFW (banco alemão), o BID e o Fundo Amazônia. A Figura 36 ilustra a diversidade de ações atualmente em curso no Fundo.

⁵ Atualmente o Fundo está ligado à Secretaria de Meio Ambiente.

Figura 36. Articulações do Fundo Estadual de Florestas do Acre

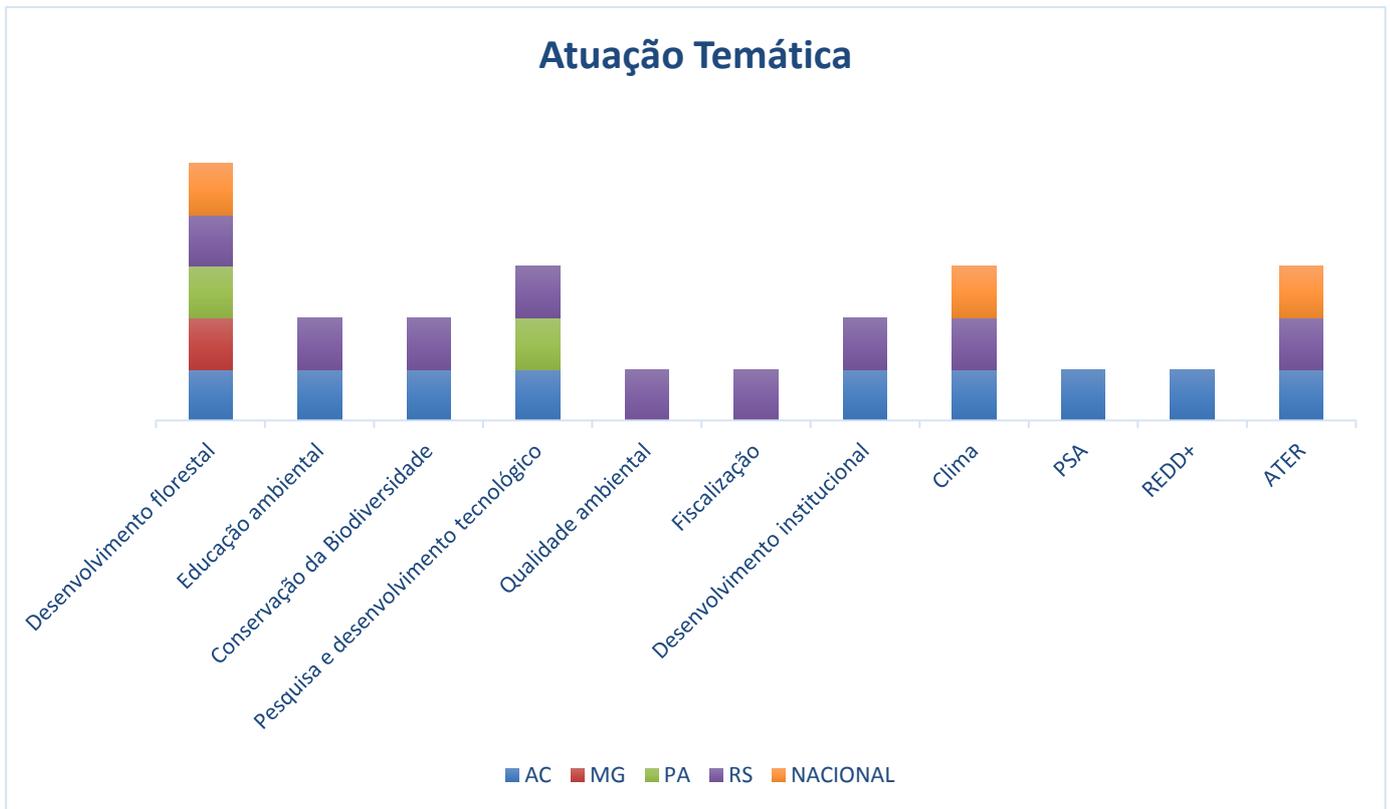


Fonte: SFB (2015b)

9.2.5 Análise dos dados complementares ao da consultoria FNDF e FAO (2015)

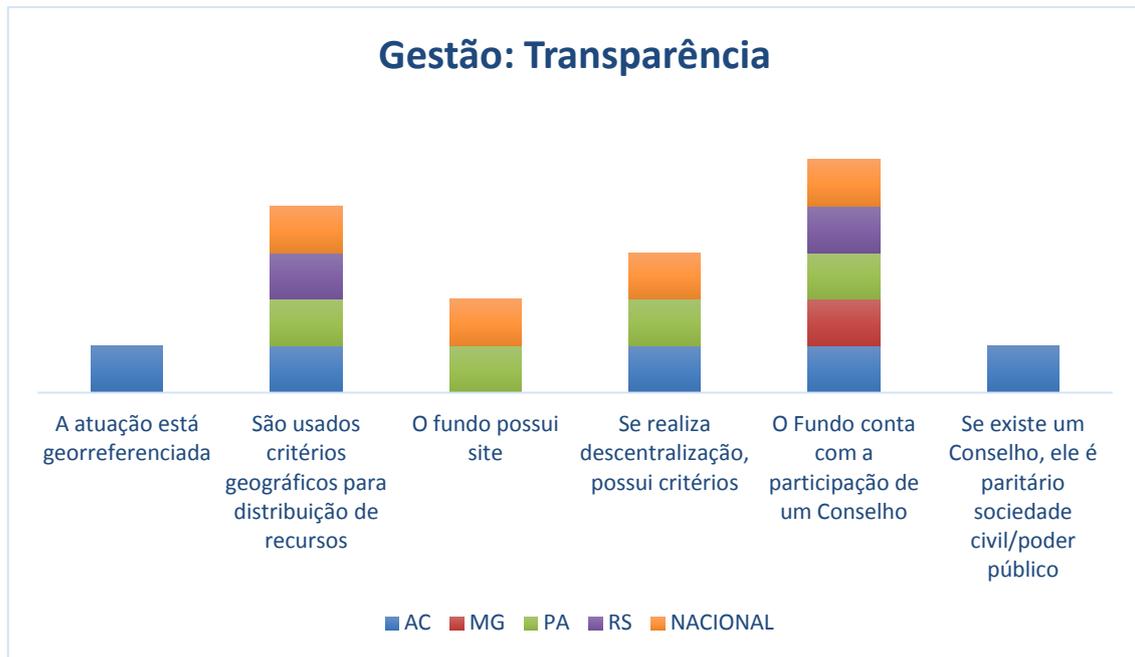
Para complementar as informações, o mesmo questionário aplicado aos fundos estaduais pela consultora, também foi aplicado para o gestor do FNDF.

Nesse sentido, a Figura 37 mostra o recorte com os quatro fundos estaduais e o FNDF no tema “atuação temática”. Além do desenvolvimento florestal, os temas mais apontados pelos entrevistados foram pesquisa e desenvolvimento tecnológico, clima e ATER.

Figura 37. Atuação temática

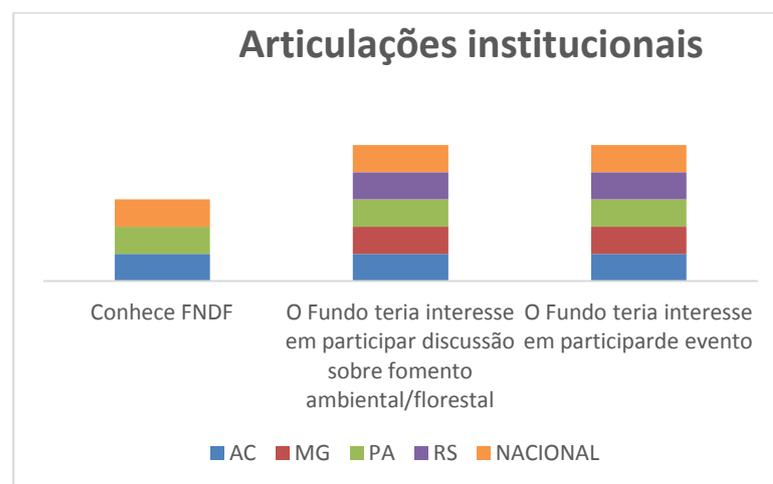
Fonte: Adaptado de SFB (2015b)

Na “gestão: transparência”, é possível analisar que há necessidade de melhorar a comunicação via sítio eletrônico, para facilitar o acesso a informações, além do georreferenciamento e paridade no Conselho.

Figura 38. Gestão: Transparência

Fonte: Adaptado de SFB (2015b)

Quanto a “articulações institucionais”, todos apresentam interesse em discutir o fomento e também em participar de evento, enquanto que dois dos quatro fundos estaduais conhecem o FNDF.

Figura 39. Articulações institucionais de cada fundo

Fonte: Adaptado de SFB (2015b)

9.3 Análise das entrevistas e da matriz S.W.O.T.

É importante ressaltar que as opiniões expressas abaixo são dos gestores destes fundos, sendo que são relatos de acordo com a vivência e perspectiva de cada um. Também deve-se salientar que os fundos apresentam distinções em sua forma de atuação, sendo que os dados abaixo fornecem um apanhado geral da situação destes fundos e que o contexto individual que cada fundo está nesse momento deve ser considerado.

9.3.1 O Fundo Estadual de Florestas do Acre - FEF

O gestor apresenta grande conhecimento sobre o fundo e sobre o fomento. O Fundo é atuante em várias ações, apresenta articulações diversas com outras instituições e declarou: *A gente tem uma sinergia com outras instituições que acabam trabalhando junto com o Fundo.*

Abaixo são descritos alguns pontos destacados pelo gestor do Fundo na entrevista realizada.

Atuação do Fundo

O Fundo foi criado em 2001, junto com a lei florestal no estado e junto com o Conselho Estadual de Florestas e a Secretaria de Florestas que existia na época e está altamente ligado ao desenvolvimento florestal. Até 2009 não atuava, sendo que iniciou as atividades quando recebeu recurso do Fundo Amazônia e em 2012, recebeu recursos de um banco alemão (KFW). Há uma base do Fundo em Cruzeiro do Sul e uma base em Rio Branco.

Segundo o gestor, o Fundo está ligado diretamente ao Secretário de Meio Ambiente e atua na execução de recursos que recebe via doações, taxas, ou convênios com outras instituições. Ele também é um instrumento financeiro da Secretaria para executar alguns programas, como um programa que é apoiado pelo banco alemão para diminuição do desmatamento e redução de gases. O Fundo já recebeu mais de R\$ 50 milhões de reais e quanto aos recursos, no último ano, só 10% dos recursos foram destinados para gerir internamente o Fundo, sendo que 90% foi para destinado o público. O gestor comentou: *O fundo é um instrumento que a gente encontrou bastante eficiente para poder apoiar.*

O recurso que é internalizado pelo Fundo é direcionado para, por exemplo, pagar um bônus ao produtor que entrasse no Programa de Certificação da Propriedade, beneficiando 908 famílias, sendo R\$ 500,00 na adesão ao programa no primeiro ano, R\$ 500,00 na apresentação do projeto da propriedade e R\$ 500,00 no último ano, ao se comprovar a execução do projeto, sendo o bônus direcionado para o produtor rural com pequena produção e para o pequeno produtor que trabalha com manejo florestal comunitário. O Fundo atuou em outras linhas como leilão de madeira e também apoia Unidades de Conservação, subsídio para borracha e outras ações.

O Fundo tem a aprovação de suas atividades pelo Conselho Florestal Estadual que foi citado diversas vezes na entrevista. O Fundo pretende/trabalha para implementar a concessão florestal nos moldes do Serviço Florestal Brasileiro. A lei florestal do estado foi revisada, e haverá recurso que passará pelo Fundo, além dos recursos provenientes de acordos judiciais.

A equipe é de cerca de oito pessoas ligadas ao Fundo, mas também será contratada uma Unidade de Gestão de Projetos, uma equipe técnica e uma equipe administrativa para realizar o acompanhamento e monitoramento de convênios e da rotina burocrática.

A estrutura é formada por uma Secretaria de Meio Ambiente que trabalha com gestão florestal, gestão das unidades de conservação, floresta pública e áreas naturais protegidas, fomento, apoio ao manejo florestal comunitário, floresta plantada, principalmente restauração florestal para energia e madeira. O Fundo é atrelado a essa estrutura e ao Conselho florestal estadual.

Há uma prestação de contas todo ano para o Tribunal de Contas do Estado e para o financiador e o Fundo é gerenciado em parte e supervisionado pelo Conselho Estadual Florestal, que tem uma participação da sociedade, todavia, é preciso ampliar essa participação, conforme o gestor. O Fundo irá contratar uma auditoria técnica independente para analisar os resultados do programa apoiado pelo banco alemão para apresentar um resultado mais seguro e independente. Essa visão estratégica do gestor corrobora com o que foi defendido pela FAO (2015) quanto a indispensabilidade de mecanismos independentes de avaliação, supervisão e garantias contra conflitos de interesse.

As fragilidades e desafios

O que pode ser identificado como fragilidade é que o Fundo não é conhecido pela sociedade e, com mudanças no governo, pode haver direcionamento para extinguir o Fundo.

Como desafios, foram apontadas duas ações como urgentes, depois das contratações de pessoal: ter uma divulgação maior para a sociedade, para outras instituições, até para lançar outros editais, apoiar pesquisas e outros projetos; melhorar a prestação de contas para dar maior acesso para a sociedade e fortalecer o Fundo. O gestor enfatizou que é necessário institucionalizar o Fundo, para que a sociedade se aproprie dele, assim como acontece com as Unidades de Conservação.

Outro desafio é que o Fundo apresenta uma falta de inserção maior na atividade madeireira e não madeireira. O Fundo tem a linha de fomento florestal e o setor passa por uma crise, sem crédito porque é muito difícil para conseguir, desta forma, na opinião do entrevistado, a atividade florestal poderia ser financiada através do Fundo. Já que o estado não consegue apoiar diretamente, talvez o Fundo possa fazer isso, atuar mais perto de quem está produzindo. Como o estado tem demanda por floresta plantada, apesar do manejo florestal em nativa, ele não possui condição de fomentar o reflorestamento sozinho, então há possibilidade de um fundo que o grande foco vai ser reflorestamento. Inclusive, com o Cadastro Ambiental Rural - CAR será necessário produzir muda, recuperar vegetação, ou seja, é necessário se aproximar mais do empresário e também da pesquisa e nesse contexto, houve a seguinte frase: *A gente precisa atuar um pouquinho mais perto de quem está produzindo.*

Quanto à relação do estado com a esfera federal, o gestor sugeriu que um fundo federal pode apoiar atividades que o Fundo não consegue. Citou que é necessário se aproximar mais com o Ministério do Meio Ambiente e que os fundos federais são desconhecidos pelo estado.

Foram citados, no decorrer da entrevista, vários outros órgãos que apoiam o Fundo de diversas maneiras, mostrando que o Fundo apresenta boa articulação.

Economia e fomento

A maior parte da economia florestal é da iniciativa privada e está em crise. Haverá concessões florestais que poderão reforçar a economia. O estado tem produtos madeireiros e

não madeireiros; e estes estão fortes, principalmente castanha e borracha, e outros como óleos, sendo que há um grande polo de óleo de buriti e bambu, com mercado garantido, além de madeira compensada, semi-processada e bloco.

Em suma, o entrevistado enfatizou que o fomento florestal para a área de florestas plantadas é muito bom, mas o fomento federal para nativas ainda é muito difícil. O gestor declarou:

Seria bom se conseguissem vencer essa barreira e colocar o endereço do fomento florestal no Brasil, porque a gente não tem esse endereço... não tem, o Serviço Florestal Brasileiro não é o endereço do fomento florestal, principalmente o fomento da atividade empresarial madeireira ...criar um endereço e fomentar, criar uma estrutura de fomento florestal de fato, porque ainda é muito incipiente.

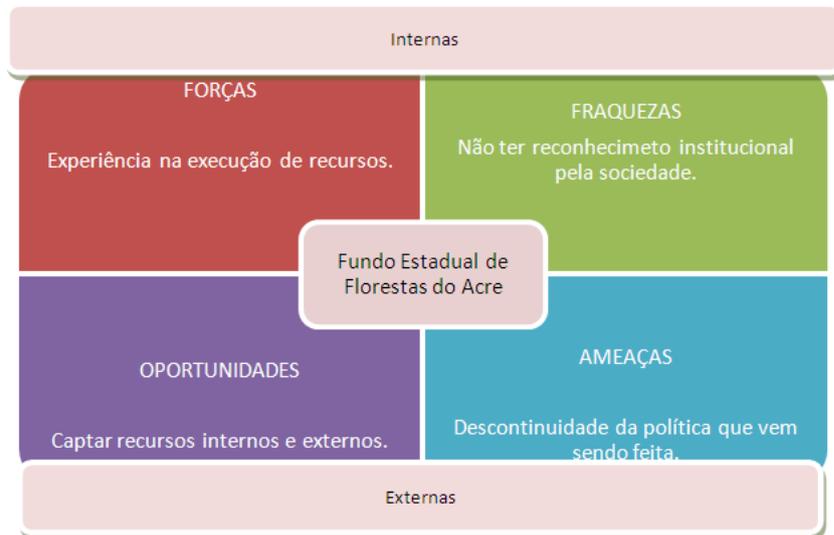
A opinião do gestor contribui para afirmar sobre a necessidade de se estruturar uma política florestal clara para o país. O entrevistado complementou:

...a gente tem uma deficiência grande na questão do fomento. Se você compara ao fomento para soja e pecuária hoje no Brasil, não posso nem falar em números porque são milhões de reais de fomento dessas commodities. A gente não consegue ter hoje ainda um fomento adequado para atividade de manejo florestal, seja para madeireiro ou não madeireiro. E é uma atividade cara, porque tem um padrão na Amazônia, que um madeireiro, por exemplo, ele cuida de varias frentes, não tem uma coisa compartimentalizada. Então o madeireiro faz o licenciamento, o madeireiro cuida da restauração, cuida do transporte, processamento e comercialização. Não tem empresa nesse mundo globalizado que faz isso. Então falta essa especialização. E para o madeireiro legal, ele competir com ilegal é uma coisa muito injusta. Além de não ter fomento, essa facilidade de financiar a atividade dele, que é uma atividade cara, que envolve maquinário, que envolve combustível, numa região que esses produtos são caros, mão de obra e insumos são caros e você tem que competir com atividade ilegal, sem ter um apoio maior do governo, principalmente do governo federal, é uma coisa muito difícil.

O entrevistado enfatiza sobre o fomento: *Eu vejo que a gente precisa criar instrumentos, criar um endereço para o fomento florestal, assim como tem o endereço lá da carne, da soja, das outras commodities, a gente precisa criar, até mesmo para combater o desmatamento.*

A Figura 40 mostra a matriz S.W.O.T do FEF:

Figura 40.Matriz S.W.O.T. Fundo Estadual de Florestas do Acre - FEF



Fonte: Elaboração própria

A partir da matriz S.W.O.T., é possível identificar que:

- Ao se perseguir as oportunidades (captar recursos internos e externos), os pontos fortes (experiência na execução de recursos) serão fortalecidos.
- Deve-se ultrapassar os pontos fracos (falta de reconhecimento institucional pela sociedade) para atingir as oportunidades (captar recursos internos e externos).
- É necessário um plano defensivo para prevenir que os pontos fracos (falta de reconhecimento institucional pela sociedade) sejam suscetíveis a ameaças (descontinuidade da política que vem sendo feita).
- Os pontos fortes (experiência na execução de recursos) também devem ser direcionados para reduzir as ameaças (descontinuidade da política que vem sendo feita).
- A fraqueza identificada na matriz S.W.O.T. é claramente enfatizada pela FAO (2015), quanto a necessidade de haver um relacionamento profícuo e próximo junto a sociedade, especialmente as comunidades diretamente envolvidas com a floresta. Neste sentido, o gestor declarou:

O fundo tem um recurso grande, que atinge com certeza mais de 2 mil produtores, pequenos produtores principalmente, mas que a sociedade ainda não se apropriou

dele. Outra frase relevante do gestor quanto à sociedade: A sociedade precisa, talvez, conhecer o Fundo como ela conhece o Procon. O Fundo está com recurso muito grande agora, trabalha praticamente no estado inteiro.

- As oportunidades de captar recursos internos e externos são uma decorrência da experiência do fundo e, segundo o entrevistado: *O Fundo hoje se tornou um grande instrumento de aplicação de recurso que vai diretamente pra ponta, diretamente para o produtor.*

9.3.2 O Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal - Fundeflor/Pará

O gestor apresenta grande conhecimento sobre o fundo e o fomento no estado, demonstra que há uma forte relação com a equipe e que há uma preocupação constante com a qualidade do gasto a fim de maximizar os resultados. Nesta perspectiva, segue frases do gestor:

[...] ser mais eficientes nos nossos gastos... porque é um exercício valioso a nível de serviço público o que é feito aqui dentro. Essa coisa da economia, da eficiência do gasto, a gente está o tempo inteiro monitorando onde que se pode cortar despesa, onde você não pode cortar...

É a questão da responsabilidade com o gasto público. Com o serviço. Então o que a gente faz, a maior parte do recurso a gente licita para comprar os materiais e vai a campo pra fazer instalação desse material, pra fazer a capacitação, pra fazer o acompanhamento disso aí... além do recurso, do investimento, eu te digo, não é tão alto assim, porque a gente não tem muito recurso, mas o diferencial disso tudo é muito mais a iniciativa, a presença do agente público no interior, com o produtor, acompanhamento e mostrando e fazendo a coisa acontecer e vendo que o volume de recursos que é aplicado. Então assim, de fato é uma realidade.

Atuação do Fundo

O Fundo atua com fomento e desenvolvimento florestal e em 2015 foi o primeiro ano que executou despesa. O Fundo é gerido e repassa recursos para o Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do estado do Pará - Ideflor-bio para manutenção e custeio, isso representa 30% dos recursos, o que força o Fundo a ser mais eficiente nos gastos, pois, os outros 30% vão para distribuição proporcionalmente nos municípios onde há concessões florestais, e 40% do Fundo fica justamente para aplicação em projetos. O leque de atuação é amplo, como para um estudo de preços da madeira porque não há um monitoramento constante dela, como no caso de grãos, por exemplo. Também atua em inventários florestais, manejo comunitário, restauração e reflorestamento com

agricultores familiares que envolve capacitação, aquisição de insumos e plantio de sistemas agroflorestais. Assim, o Fundo fomenta muitas atividades de restauração florestal a base de sistemas agroflorestais - SAFs e o público é o agricultor familiar.

Quanto aos SAFs, o entrevistado complementa:

[...] a gente contribui com as políticas de mudanças climáticas porque a gente diminui as emissões de gases, quando a gente trabalha com sistemas agroflorestais a gente coloca o elemento florestal, a madeira, a gente contribui para o sequestro de carbono, a gente tira carbono da atmosfera, a gente dá uso para essa terra, a gente dá uso racional e a gente proporciona inclusive que ele consiga sua regularidade ambiental e fundiária mais rápido.

As mudanças climáticas são um tema em voga e o país tem alçado relevância, especialmente a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Mudança Climática, que ocorreu em 2015.

A maior parte dos recursos é via descentralização direta, então o gestor detalhou que há um corpo técnico na instituição com condições e capacidade de executar e prestar contas do recurso do Fundo, visando maior eficiência no gasto. Segundo ele, são apenas 150 pessoas em toda a estrutura do Ideflor-bio, sendo difícil atender 124 milhões de hectares, que é o estado do Pará inteiro, todavia, destaca sobre a equipe: *sempre vejo muito brilho nos olhos, muita esperança de que vai dar tudo certo, muita força de vontade* e complementa: *...de fato é um pessoal que são poucos mas é um time de estrelas.* Também enfatiza que:

[...] acho que a gente perde muita oportunidade de captar mais recurso, ... mas acho que essas questões ambientais tem muita gente disponível, principalmente em outros países, aportar recursos. Aqui, especialmente, o nosso fundo a gente não consegue por questão de falta de número de pessoas ... são as oportunidades que a gente perde.

Quanto ao serviço público, o gestor foi claro sobre os resultados necessários e importância para a sociedade:

[...] a gente tem que rever os conceitos de serviço público, os conceitos do gasto, da qualidade do gasto, da eficiência, da medição da produtividade, que é uma coisa pouco praticada, você medir a produtividade no serviço público... se planejar, está sempre de olho no financeiro, no orçamento e você tentar ser o máximo eficiente, assim, como é no privado. Então apesar da natureza, um ser público, outro ser privado, ser diferente, mas a lógica de funcionamento é muito parecida, é muito semelhante. Então a gente tem que aproveitar a adversidade que a gente está sendo forçado a passar para tentar crescer e melhorar o serviço público e tentar mudar esse estigma e essa imagem que a sociedade tem do serviço público. A gente só vai

conseguir na medida do possível isso, quando a gente começar a mostrar um serviço de melhor qualidade. Porque as pessoas reclamam, mas os servidores continuam recebendo os seus salários, os servidores continuam trabalhando, ou seja, continuam tendo a oportunidade de ser diferentes, de mudar e mostrar pra sociedade que é digno e honroso ser servidor público e que o trabalho que é realizado é de extremo valor para a sociedade.

O entrevistado dispõe sobre o conceito do que é público:

[...] uma parcela da população tem a noção que o público ele não é de ninguém quando na verdade o público é de todo mundo, então você fica com esse conceito, acha que ele não é de ninguém, então não tem responsabilidade, quando na verdade deveria ter responsabilidade porque pertence a todo mundo....

As florestas particulares estão sob a responsabilidade do órgão fundiário do estado - Instituto de Terra e da Secretaria de Meio Ambiente que é o órgão licenciador e faz a gestão, sistema de crédito, de pós-exploratório e de avaliação dos projetos. Já as florestas públicas, envolvem o Ideflor-bio e a Secretaria de Meio Ambiente, sendo o Ideflor-bio o responsável pela gestão das áreas públicas de florestas, pelo planejamento dessas áreas para fazer o processo de concessão florestal, o processo de gestão desses contratos de concessão, mas a Secretaria ainda fica responsável pelo licenciamento das atividades e pela gestão dos créditos de comercialização pelo cadastramento dessas empresas. Então qualquer ato que envolva floresta no estado é um ato complexo porque envolve mais de um órgão.

O Fundo possui um Plano de Aplicação que é submetido para a Comissão Estadual de Florestas, com mais de 20 membros da sociedade.

Fragilidades e Desafios

Para o gestor, no futuro, para qualquer fundo, fragilidade é falta de transparência, má utilização dos recursos, o aumento desproporcional das operações do Fundo, mas no momento não há esta fragilidade.

Há o grande, médio, pequeno e “nano” produtor, conforme definição do entrevistado, sendo essa uma parcela muito grande no estado. O “nano” produtor não tem acesso a nenhum tipo de incentivo e precisa ser alcançado, sendo este um dos desafios. A proposta é para que este público seja inserido em um programa de fomento florestal com silvicultura, com sistemas agroflorestais - SAFs no Pará, porque é necessário espécies de

ciclo curto para que ele possa se alimentar e espécies florestais com prazo maior para servirem como renda futura ou “poupança”.

O diálogo do estado com a esfera federal ainda é limitado e o gestor citou algumas instituições que trabalham junto com o Fundo, como a Embrapa, CEPLAC e EMATER do estado do Pará, mostrando que há boa articulação.

Quanto ao fomento, o gestor evidenciou que é preciso mudanças: *...eu acho que ele é irrisório o fomento florestal no Brasil.... eu acho que a gente precisaria institucionalizar melhor essa questão do fomento ... institucionalizar através de um programa a questão da produção do fomento. Na verdade a questão do fomento a produção...*

A falta de articulação entre os atores também é abordada: *... não existe na verdade uma concentração de esforços em prol de uma mesma lógica de fomento.*

Economia e fomento

Quanto ao fomento, o entrevistado apresenta a seguinte opinião: *... geralmente quando se fala, vamos fomentar, a ideia que se tem do fomento é vamos disponibilizar recurso para isso. Eu acho que é uma visão um pouco distorcida, um pouco equivocada do fomento, essa coisa de só dar recurso. E complementa: ... se investe pouco no fomento florestal e o pouco que se investe ele é mal investido.*

O gestor destaca que é preciso investir mais na indústria, com mais incentivos para o beneficiamento, para internalizar mais do produto antes de exportar e enfatiza que: *precisávamos de uma estratégia para incentivar a indústria, a verticalização, e o grau de beneficiamento cada vez maior da madeira aqui dentro do nosso estado.*

Quanto aos produtos florestais, há açaí, cacau, mas a principal é a madeira. Há outros produtos em potencial da biodiversidade que são pós, essências, resinas, todavia, não têm escala. Aponta que o fomento florestal precisa de mais escala. E sobre assistência técnica afirma que:

[...] eu não posso fomentar se eu não vou ter assistência técnica depois. Eu te digo assim, assistência técnica é algo que ela tem início, ela tem meio, e tem fim, acho que ninguém nasceu para ser eternamente tutorado. Acho que muitos precisam ter assistência técnica até o momento deles se emanciparem do ponto de vista técnico, do ponto de vista do conhecimento, se libertarem e produzirem por conta própria, como muitos fazem.

A matriz S.W.O.T. do Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal - Fundeflor/Pará é apresenta na Figura 41.

Figura 41.Matriz S.W.O.T. do Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal - Fundeflor/Pará



Fonte: Elaboração própria

A partir da matriz S.W.O.T., é possível identificar que:

- Ao se perseguir as oportunidades (captar mais recursos), os pontos fortes (pessoas) serão fortalecidos - infere-se que, com mais recursos, será possível contratar mais funcionários e tornar a equipe menos sobrecarregada.
- Deve-se ultrapassar os pontos fracos (número de pessoas reduzido) para atingir as oportunidades (captar mais recursos). Há oportunidades para novas injeções de recursos, mas é necessário mais pessoas para tal.
- Um plano defensivo pode prevenir que os pontos fracos (número de pessoas reduzido) sejam suscetíveis a ameaças (no futuro pode ser uma ameaça um aumento das operações do Fundo de forma desproporcional, falta de transparência, falta de responsabilidade no gasto, mas não é uma ameaça no momento).
- Os pontos fortes (pessoas) também devem ser direcionados para reduzir as ameaças (no futuro pode ser uma ameaça um aumento das operações do Fundo de

forma desproporcional, falta de transparência, falta de responsabilidade no gasto, mas não é uma ameaça no momento).

O ponto fraco (número de pessoas reduzido o torna frágil) é saliente e é destacado pelo entrevistado: *...eu acabo desprendendo todo esforço que tenho pra tentar executar com qualidade os recursos que tenho, não me sobrando gente, pessoas para trabalhar essa captação de recurso... Eu não consigo articular por falta de pessoas.*

A força identificada pelo gestor (as pessoas) também é abordada nesta frase: *... precisa de mais ideias que são refletidas em bons projetos e com qualidade no gasto e aquela coisa do brilho nos olhos das pessoas, porque quem faz uma instituição não é CNPJ, é o CPF.*

9.3.3 O Fundo Pró-Floresta – Minas Gerais

O gestor acompanhou a atuação do Fundo ao longo do tempo, todavia, por decisão do estado, este instrumento está com limitação em sua atuação. Os recursos não retornam mais ao fundo, pois não possui orçamento disponível, assim, o fundo continua vigente enquanto perdurarem os contratos ativos e após isto, há previsão de seu encerramento. Atualmente o fundo contempla 17 contratos ativos e o último terá vencimento em 2025.

Atuação do Fundo

O gestor do Fundo destacou o fato do estado de Minas Gerais possuir um dos maiores polos siderúrgicos do país, além de deter uma das maiores áreas de eucalipto no Brasil. A legislação impulsionou as empresas a direcionarem ações para as florestas plantadas, inclusive para suprir a demanda por carvão. Desta forma, o Fundo Pró-Floresta teve o objetivo de financiar a produção e comercialização de mudas, a fim de contribuir com este contexto florestal importante no estado. O entrevistado frisou que: *...os fundos são a forma de atrair investimento... era uma ótima ferramenta que o estado tinha. Tanto para atrair investimento como para atender demanda existente.*

Todavia, com o problema econômico de Minas Gerais, este e outros fundos se exauriram. O BDMG administrava o fundo e havia a cobrança de uma taxa para isso. O financiamento era de longo prazo, cerca de 10 anos, pois havia 7 anos de carência e atingia até 80% do valor do projeto, sendo 20% de contrapartida. As empresas atendidas eram

grandes e médias empresas, pois o pequeno produtor apresenta dificuldade para oferecer garantia, além das limitações do Fundo com recursos escassos. Esse Fundo era rotativo, ou seja, o cliente pagava o empréstimo, caía no fundo novamente e a era feito novo empréstimo. Apesar dos financiamentos ainda existirem e dos pagamentos estarem sendo efetuados, este recurso não retorna mais para o Fundo. À medida que estes financiamentos forem liquidados, o Fundo se extingue, a menos que haja uma política no estado com novo aporte financeiro no Fundo.

Durante o pleno funcionamento do Fundo, eram cerca de 8 pessoas, sendo uma equipe composta inclusive por engenheiros florestais e agrônomos, motivados com a área.

O estado apresenta boa estrutura, há o Instituto Estadual de Florestas – IEF, ligado a Secretaria de Meio Ambiente, além de haver respaldo legal para isso.

Quanto a transparência, havia produção de relatórios.

Fragilidades e desafios

Devido ao direcionamento dado ao Fundo e os recursos não retornarem mais para ele, mas para o Tesouro do estado, há limitação em novas ações.

Desta forma, há um encaminhamento real para o fim do Fundo, apenas uma nova condução na política do estado poderia mudar este contexto.

A relação entre o estado e esfera federal era limitada e não foi apresentada forte articulação com outros órgãos/entidades. Foi citado o IEF como um parceiro que trabalhava no acompanhamento dos financiamentos por um tempo determinado e o BNDES que complementava recursos financeiros.

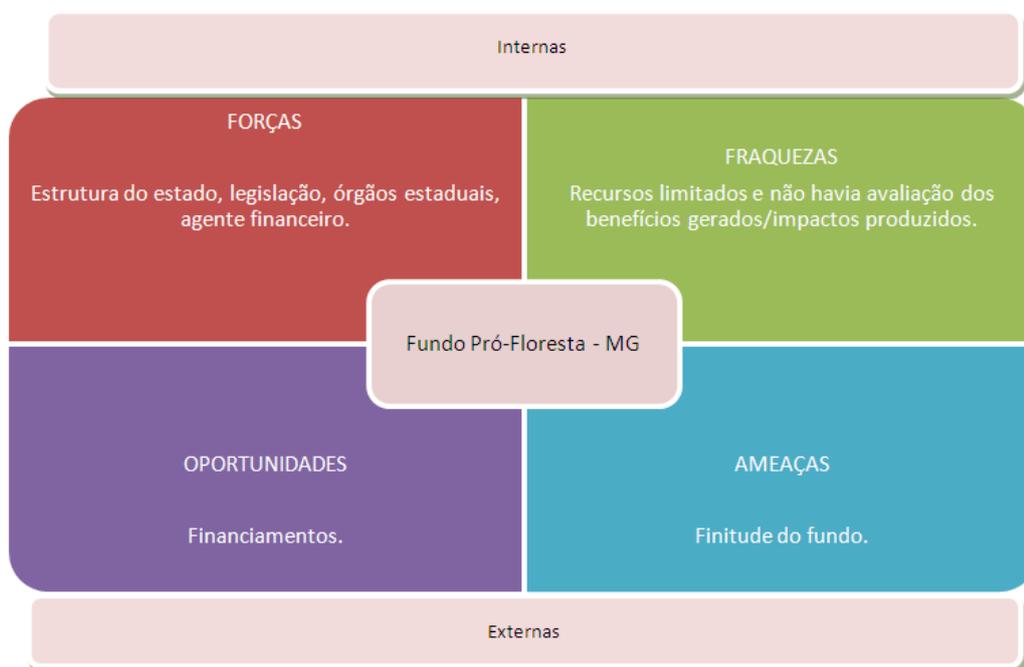
Economia e fomento

O estado de Minas Gerais possui um dos maiores polos de siderurgia e uma das maiores áreas plantadas de eucalipto no país. É uma economia diversificada e ativa em vários seguimentos, como também o moveleiro. Os produtos florestais são a madeira, resina, óleos, lenha, carvão, mudas, etc.

Quanto ao fomento, o entrevistado declarou: *Não vejo muito essa relação com estado e União nesse sentido. Eu acho que usa o que tem e não tem uma política muito integrada.*

A Figura 42 apresenta a matriz S.W.O.T. do Fundo:

Figura 42.Matriz S.W.O.T. do Fundo Pró-Floresta - MG



Fonte: Elaboração própria

A partir da matriz S.W.O.T., é possível identificar que:

- Ao se perseguir as oportunidades (financiamentos), os pontos fortes (estrutura do estado, legislação, órgãos estaduais, agente financeiro) serão fortalecidos.
- Deve-se ultrapassar os pontos fracos (recursos limitados e não havia avaliação dos benefícios gerados/impactos produzidos) para atingir as oportunidades (financiamentos).
- Um plano defensivo pode prevenir que os pontos fracos (recursos limitados e não havia avaliação dos benefícios gerados/impactos produzidos) sejam suscetíveis a ameaças (finitude do fundo).
- Os pontos fortes (estrutura do estado, legislação, órgãos estaduais, agente financeiro) também devem ser direcionados para reduzir as ameaças (finitude do fundo).
- A oportunidade destacada pelo gestor (financiamentos) corrobora com o que ele enfatizou sobre o fomento: *...atividade que tem crescido no Brasil e tem atraído*

muito investidor estrangeiro para a área, e também, a seguinte observação: ...a gente tem muita demanda por recurso.

9.3.4 O Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal -Fundeflor/Rio Grande do Sul

O Fundo está passando por mudanças significativas. Durante mais de dois anos sem atividade, há a perspectiva que o Fundo seja incorporado à Secretaria de Agricultura e não mais à Secretaria de Meio Ambiente.

Atuação do Fundo

O Fundo foi criado por uma Lei de 1998, e há a perspectiva de uma lei que altera o Fundeflor, pois sairia da Secretaria de Meio Ambiente e iria para a Secretaria de Agricultura e os recursos do Fundeflor com infrações passariam para o Fundo Estadual de Meio Ambiente.

O código florestal do estado combina preservação com fomento e isto está sendo alterado, destinando o fomento para a pasta da Agricultura. O Fundeflor já está há mais de dois anos sem a Junta de Administração nomeada, então não é possível deliberar sobre destinação de recursos, conforme o entrevistado. Como não há uma Junta de Administração nomeada, o Fundo não possui atividade e assim, não há equipe. O gestor acredita que havia transparência quando o fundo executava recursos.

O código florestal do estado era uma política que ficou muito dúbia para interpretação porque ficou defasada. Uma das grandes dificuldades da estruturação do estado está na própria legislação defasada. Assim, um grande gargalo é a situação legal.

O gestor destacou o setor florestal no estado: *...hoje se tem um déficit muito grande aqui no estado em investimento na área florestal. Também abordou o setor quanto ao nível federal: Acho que primeiramente falta um pouco de clareza por parte da União de dizer qual é essa perspectiva... quanto ao setor florestal a gente não sente isso, a gente fica ali abandonado e não se tem um feedback do que esta sendo tratado a nível nacional.*

Fragilidades e desafios

O fundo está há alguns anos sem atividades, aguardando mudança para outra Secretaria. Esta situação é frágil. Como desafio, é tornar o fundo efetivamente um fomentador florestal.

Quanto ao estado e esfera federal, não há relação e também não foi citada nenhuma articulação.

Economia e fomento florestal

A economia do estado apresenta principalmente grandes empresas de celulose. Todavia, o gestor destacou que a questão ambiental e a insegurança jurídica deixa incerteza para as empresas. Os produtos florestais são madeireiros e há uma forte indústria no setor. O fomento apresenta grande necessidade de recursos.

A Figura 43 apresenta a matriz S.W.O.T. do Fundo.

Figura 43.Matriz S.W.O.T. do Fundeflor - Rio Grande do Sul



Fonte: Elaboração própria

A partir da matriz S.W.O.T., é possível identificar que:

- Não há pontos fortes identificados pelo gestor.

- Deve-se ultrapassar os pontos fracos (falta de nomeação da junta, porque deixa de utilizar o Fundo) para atingir as oportunidades (que o Fundo vá para a Secretaria de Agricultura e que realmente faça o fomento de produção florestal).
- Um plano defensivo pode prevenir que os pontos fracos (falta de nomeação da junta, porque deixa de utilizar o Fundo) sejam suscetíveis a ameaças (continuar na inércia).

9.3.5 O Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal passou por uma mudança na gestão, com novas pessoas em cargos de chefia e novas agendas sendo incorporadas. O entrevistado permaneceu no cargo de coordenador do FNDF por mais de 4 anos, tendo acompanhado todas as atividades do Fundo até o momento da entrevista⁶.

Atuação do Fundo

De acordo com o entrevistado, o Fundo é um mecanismo de financiamento para fomento florestal, que vem contribuindo através do apoio a projetos, em áreas essenciais como manejo florestal comunitário, principalmente por meio de assistência técnica e capacitação. Esse público detém uma parte considerável das florestas públicas brasileiras e apresentam poucas condições de conseguir financiamento, tanto para assistência técnica, como para capacitação. Então o papel do FNDF é importante para trazer esta perspectiva ao Serviço Florestal Brasileiro.

A equipe é adequada e a estrutura também, todavia, o gestor destacou para a falta de ferramentas informatizadas de gestão/monitoramento/resultados. Afirmou que o Fundo é transparente, mas precisa dialogar mais com sociedade civil.

Fragilidades e desafios

O gestor apontou para uma limitação, que é a falta de uma política florestal e diálogo com a sociedade civil. Há atuações diversas, mas falta clareza de quem coordena a política florestal. Como desafio, apontou para a criação de uma política florestal e

⁶ O entrevistado foi exonerado do cargo, mas não houve nova nomeação de coordenador até o momento da elaboração deste trabalho.

coordenação das ações com papéis claros e afirmou que: *... falta clareza de quem coordena e quem propõe e elabora política florestal... não tem como a gente realmente ter resultados muito fortes se não houver uma política florestal coerente.* Também comentou: *Existe na verdade um vácuo de realmente assim, qual que realmente é a política, de quem coordena essa política e qual o papel do próprio Fundo do Serviço Florestal tem nessa ideal política.* A interação com os estados e esfera federal é baixa, e o Fundo possui alguns aportes de outros fundos. O entrevistado salientou: *Por ser um país federativo, dever-se-ia pensar em quem fazer mais execução ser os estados.*

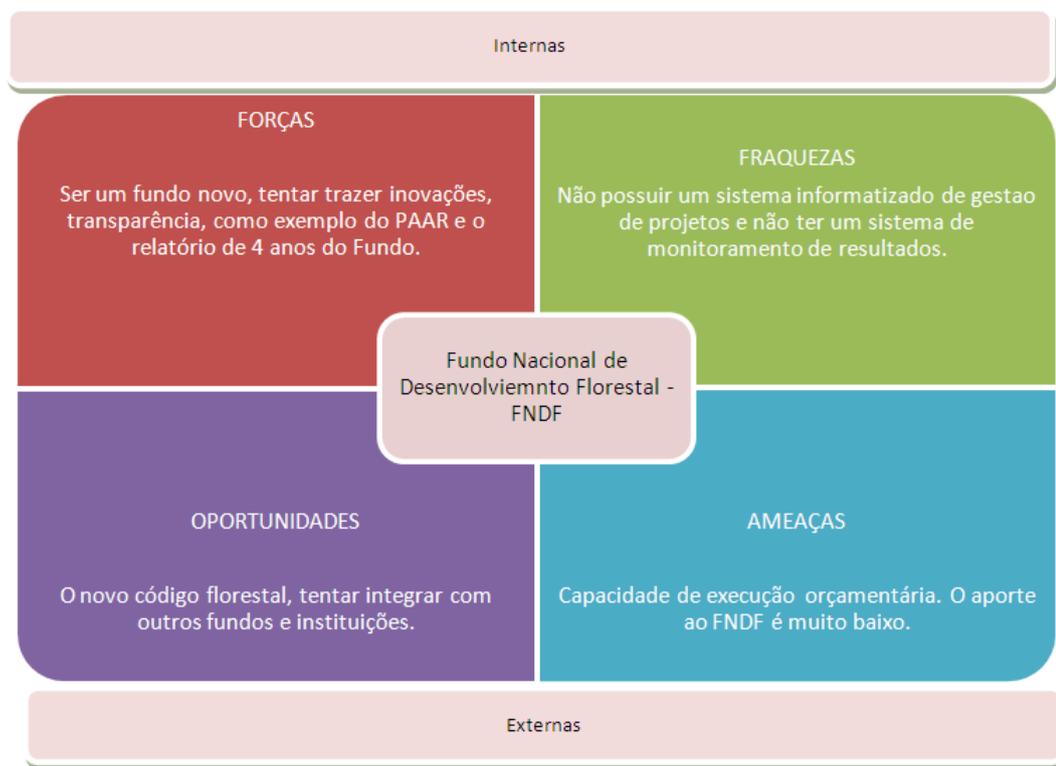
Economia e fomento florestal.

O entrevistado salientou que a economia não é pensada estrategicamente, aliada ao fomento e que o Fundo aborda principalmente produtos madeireiros, mas também há não madeireiros. Quanto ao fomento florestal, para florestas nativas é frágil, inexistente e afirma que: *... a política para florestas nativas ela é muito frágil, quer dizer, ela não existe. As ações não são coordenadas, não tem clareza do que se quer realmente, como vai fazer isso e qual o papel de cada instituição.* O entrevistado também destacou:

Poderia haver diretrizes. Poderia ter uma política de fomento na qual o Fundo seria um instrumento, complementado por outras ações como crédito, tributação, simplificação de burocracias, dentre outras formas de melhorar o ambiente, o entorno de negócios... não tem uma linha de fomento, estrategicamente tem que estar alinhada com a economia.

A Figura 44 apresenta a matriz S.W.O.T. do Fundo:

Figura 44.Matriz S.W.O.T. do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF



Fonte: Elaboração própria

A partir da matriz S.W.O.T., é possível identificar que:

- Ao se perseguir as oportunidades (o novo código florestal, tentar integrar com outros fundos e instituições), os pontos fortes (ser um fundo novo, tentar trazer inovações, transparência, como exemplo do PAAR e o relatório de quatro anos do Fundo) serão fortalecidos.
- Deve-se ultrapassar os pontos fracos (não possuir um sistema informatizado de gestão de projetos e não ter um sistema de monitoramento de resultados) para atingir as oportunidades (o novo código florestal, tentar integrar com outros fundos e instituições).
- Um plano defensivo pode prevenir que os pontos fracos (não possuir um sistema informatizado de gestão de projetos e não ter um sistema de monitoramento de resultados) sejam suscetíveis a ameaças (capacidade de execução orçamentária, sendo o aporte ao FNDF muito baixo).
- Os pontos fortes (ser um fundo novo, tentar trazer inovações, transparência, como exemplo do PAAR e o relatório de quatro anos do Fundo) também devem ser

direcionados para reduzir as ameaças (capacidade de execução orçamentária, sendo o aporte ao FNDF muito baixo).

9.4 Os resultados a partir do software Atlas.ti

O Atlas.ti possui na sua interface a Unidade Hermenêutica (UH), onde foram carregados os cinco arquivos referentes às entrevistas realizadas e transcritas integralmente.

Após leitura detalhada deste material, foram destacadas as frases e/ou palavras consideradas importantes no decorrer da entrevista transcrita, que foram codificados, criando categorias. Por exemplo: em decorrência de frases e/ou palavras relacionadas a “Financiador/apoio”, foi criado este código. Após a criação dos 32 códigos (conforme Tabela 6), foram estabelecidos links entre os mesmos de acordo com a sua proximidade. Por exemplo, o código “Financiador/apoio” estabeleceu-se o link com “Recursos/fontes”. Também foram criadas famílias, que podem ser descritas como categorias, onde os códigos são agrupados. No caso do código “Financiador/apoio”, está agrupado na família “articulação” pela forma em que foi citado. Já “recursos/fontes”, por exemplo, está inserido na família “fomento” devido ao contexto em que foi abordado nas entrevistas.

Tabela 6. Os 32 códigos criados

Códigos criados
Apresenta apoio de outros órgãos
Dar escala aos projetos
Divulgar para sociedade irá fortalecer o Fundo
Eficiência no gasto
Enfraquecimento do fundo
Experiência = eficiência no gasto
Falta clareza
Falta pessoas para captar mais recursos
Falta política florestal federal
Financiador/apoio
Fomento florestal gargalo
Instrumento
Integrar
Legislação estadual +
Legislação estadual defasada
Mudar estigma que sociedade tem do serviço público
Não relaciona com FNDF
Necessidade: divulgação para sociedade

Precisa apoio
Presença do agente público
Prestação de contas
Produtividade no setor público
Recursos financeiros +
Recursos/fontes
Relação com federal: aproximar
Sem interação dos fundos
Setor florestal: crise
Sobreposição de atribuições no estado
Sociedade se apropriar
Sugestão para endereço do fomento florestal
Sugestão para fundo(s) federal
Sugestão para governo federal

Fonte: Elaboração própria

A partir da análise das entrevistas transcritas e criação de códigos, famílias e redes, podemos visualizar o que mais foi destacado pelos entrevistados. Nesse sentido, o software Altas Ti auxilia na organização dos dados e possibilita as codificações do que é mais destacado e relevante nas entrevistas. A partir dos códigos criados e dos links entre eles, houve a criação das famílias.

O software Atlas.ti possibilita a representação gráfica por meio da “*network view*”, o que facilita a percepção das relações de significados entre os códigos. Optou-se pela seleção da opção por cores, na qual o software apresenta as cores de acordo com a densidade e fundamentação.

9.4.1 As oito categorias analisadas

A rede apresentada na Figura 45, demonstra as oito categorias de famílias nas quais estão ligados os seus respectivos códigos. Sendo elas: “cenário interno”, “fomento”, “articulação”, “política/papéis”, “economia”, “recursos”, “relação com sociedade” e “perspectivas”.

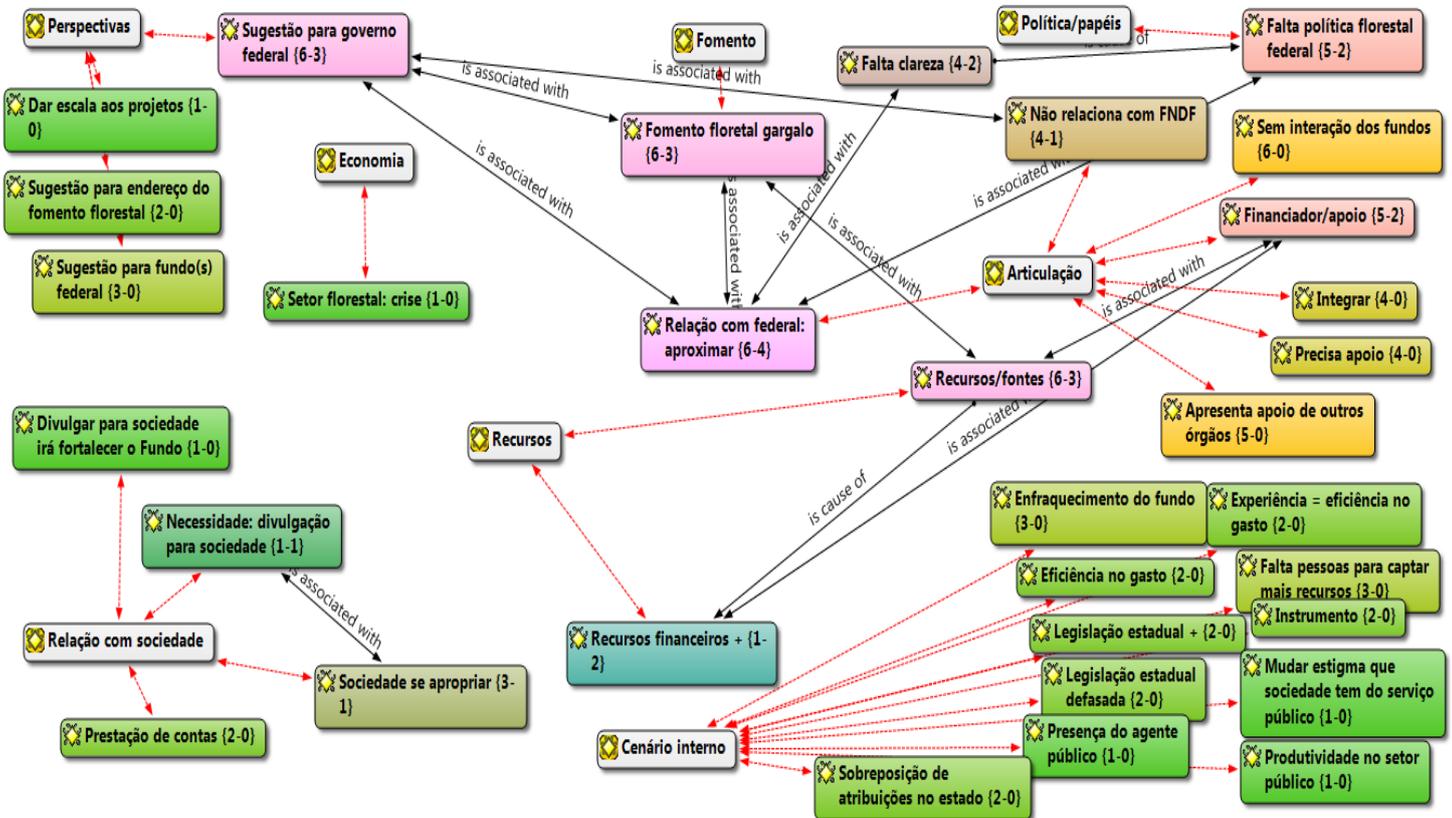
É possível perceber que há forte relação entre “fomento florestal gargalo”, “recursos/fontes”, “relação com federal: aproximar”, “sugestão para governo federal”, “financiador/apoio” e “falta política florestal federal”, todos na coloração rosa (mais forte e um pouco mais ameno), como maior número de citações desses códigos e relação com

outros códigos. A partir desses códigos, é possível analisar que o gargalo ou as deficiências no setor florestal estão relacionados aos recursos/fontes, ao financiador/apoio e a falta de uma política florestal. Ou seja, é importante que haja investimento no setor, mas, também, uma clareza da política, seus instrumentos e os papéis de cada ator. Outro ponto também convergente é que talvez pela falta de uma relação próxima, diversas sugestões para o governo federal foram abordadas no decorrer da entrevista. Infere-se que os estados sentem-se muito distantes de um diálogo com o ente federal, especialmente quanto ao fomento florestal. Uma aproximação entre as esferas do poder pode elucidar estas sugestões e sanar os entraves abordados.

Na coloração laranja/amarelo é possível perceber destaque para “sem interação dos fundos”, “integrar”, “precisa apoio” e “apresenta apoio de outros órgãos”. É interessante perceber que há fundos muito articulados, como os fundos do norte (Acre e Pará), que interagem com outros órgãos, especialmente no próprio estado, mas, também, com organismos internacionais - neste caso, pelo interesse destes em apoiar ações florestais no Brasil. Mas deve-se ressaltar que não há integração entre os fundos, ou seja, entre os fundos estaduais ou entre eles e os federais, sendo necessário integrar, especialmente porque há carência por apoio.

Os códigos “falta clareza”, “não relaciona com FNDF” e “sociedade se apropriar” também são destacados num tom marrom escuro, sendo que denotam a baixa articulação do FNDF, a necessidade de maior divulgação para a sociedade se apropriar destes fundos e falta de clareza em relação a política florestal federal.

Figura 45. As 8 categorias analisadas como famílias: “cenário interno”, “fomento”, “articulação”, “política/papéis”, “economia”, “recursos”, “relação com sociedade” e “perspectivas”.



Fonte: Elaboração própria a partir do Atlas.ti

A rede possibilita ponderar que o cenário interno dos fundos possui diversas especificidades, denotando as diferenças entre os fundos analisados nesta pesquisa. Também se visualiza a forte relação entre o fomento, articulação e política/papéis, fornecendo um contexto importante, com relação aos recursos. A relação com a sociedade, perspectivas e economia também são abordadas.

9.4.2 Articulação

A articulação (Figura 46) está ligada a sete códigos, sendo: “relação com federal: aproximar”, “sem interação dos fundos”, “precisa apoio”, “não relaciona com FNDP”, “integrar,” “financiador/apoio,” “apresenta apoio de outros órgãos”.

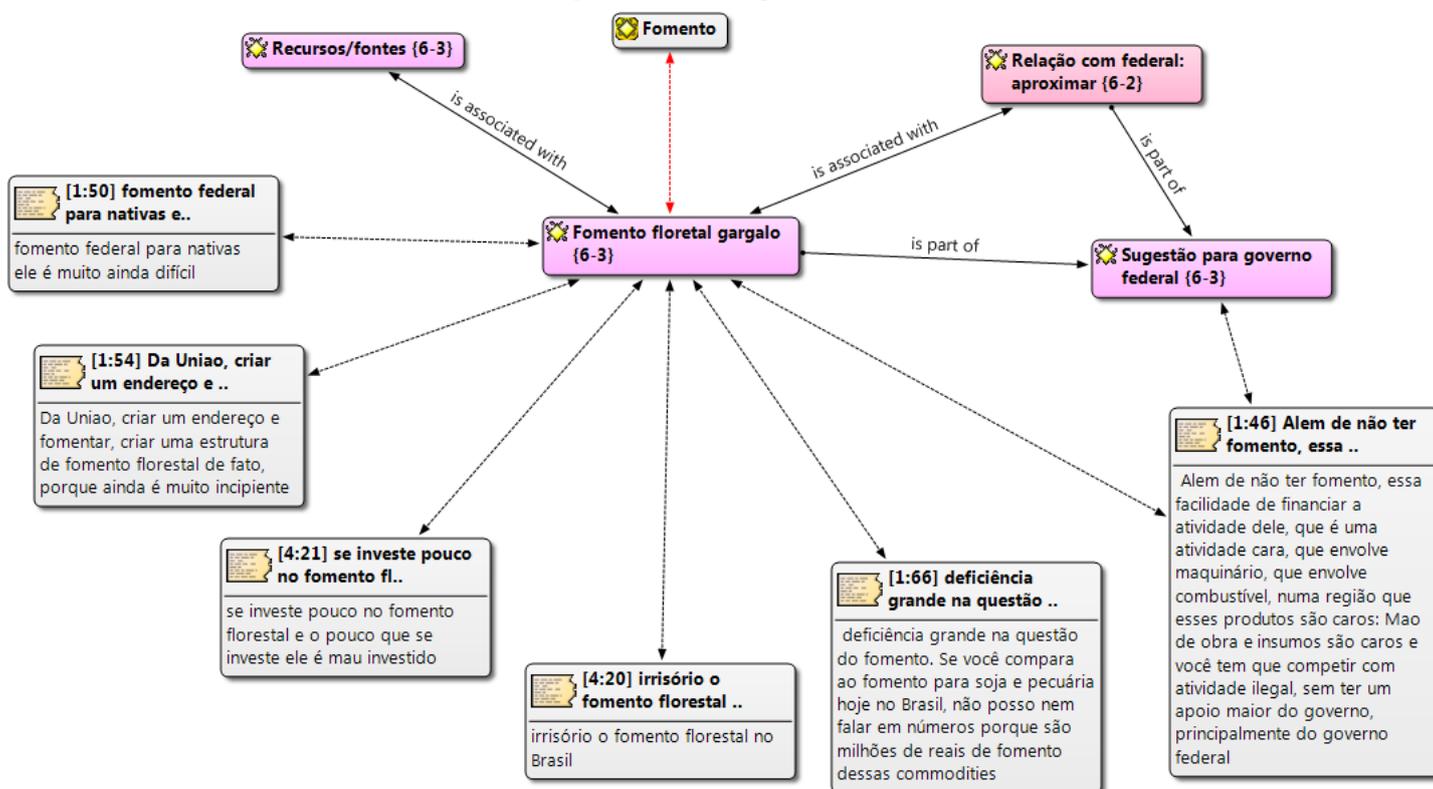
A “articulação” é um código relevante, com várias relações. A “relação com federal: aproximar” é veementemente destacada com o maior número de citações e código ligados a ela. O “fomento florestal gargalo”, “recursos/fontes” e “sugestão para governo federal” também são destacados. Assim como a “falta política florestal federal”,

Quanto ao fomento, existem lacunas a serem preenchidas. Além da aproximação com o governo federal, percebe-se que o fomento florestal precisa ser elencado como uma prioridade, especialmente em um país florestal como o Brasil. E que para isso, é necessário apoio político, com legislação apropriada e esforços conjuntos.

Na rede abaixo (Figura 47), o “fomento” está relacionado ao código “fomento florestal gargalo”, ou seja, o fomento florestal é apresentado como um problema no Brasil. As associações são feitas com os códigos “recursos/fontes” devido a importância de incentivos econômicos e financeiros para o funcionamento dos fundos, além da “relação com federal: aproximar” e “sugestão para governo federal”, que indicam a imprescindibilidade de interação com o governo federal, inclusive, sendo este o condutor de uma política florestal clara e com aporte ao fomento florestal.

A partir das *quotes*, se percebe que o fomento é citado como irrisório, deficiente, difícil para florestas nativas, entre outras citações.

Figura 47. Categoria "fomento"



Fonte: Elaboração própria a partir do Atlas.ti

9.4.4 Cenário interno

No código “cenário interno” (Figura 48), é possível verificar a grande diversidade entre os fundos. Enquanto há “enfraquecimento do fundo” em alguns casos, como no fundo do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais, em outros, há situações opostas como “falta pessoas para captar mais recursos”, a busca pela “produtividade no setor público”, a “eficiência no gasto”.

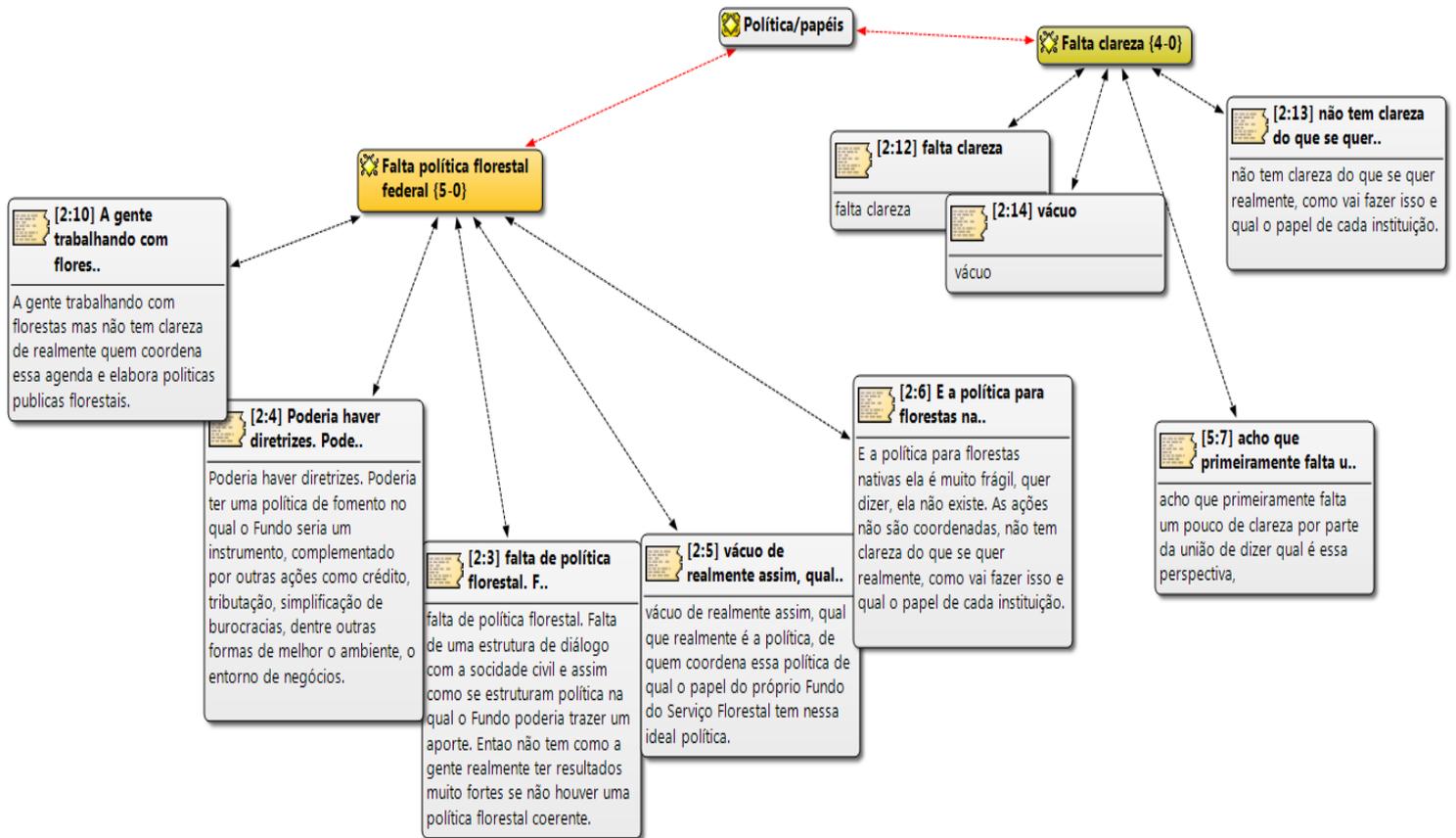
Mesmo diante de um cenário de economia interna em crise, há fundos que estão com atuação significativa devido ao apoio de organismos internacionais que possuem interesse na temática florestal, não estando tão dependentes da economia interna e do apoio financeiro do governo federal. Esses fundos estão bem articulados, e firmaram projetos com organismos internacionais.

Já nos casos de dois fundos que estão enfraquecidos, ambos estão intrinsecamente ligados a um contexto interno, no qual os estados têm atuado de maneiras distintas, mas em ambos, enfraquecendo os fundos florestais. Em um caso, retirando do fundo o recebimento dos recursos que foram financiados pelo fundo e deveriam retornar a ele para novos financiamentos (no caso do fundo florestal em Minas Gerais), e, no outro caso, por opção da gestão, se priorizou outro fundo e preteriu o fundo florestal que será destino a outra pasta (no caso do fundo florestal no Rio Grande do Sul).

Também foi citado a “eficiência no gasto” e neste contexto, Fernandes et al. (2013) também inserem a intersetorialidade como um mecanismo que gera qualidade no gasto devido ao compartilhamento das responsabilidades.

execução da política, assim como a disponibilidade dos técnicos e gestores das pastas das referidas políticas no processo de planejamento concomitantemente ao apoio político.

Figura 49. Categoria "política/papéis"



Fonte: Elaboração própria a partir do Atlas.ti

9.4.6 Economia

A “economia” (Figura 50) foi o código com menor relações, o que pode ser explicado pelo fato de grandes relações estarem associadas a questão política que também é responsável pelo direcionamento de questões econômicas. Ademais, os fundos bem articulados demonstram-se como instrumentos que vêm conseguindo captar recursos externos.

Figura 50. Categoria "economia"

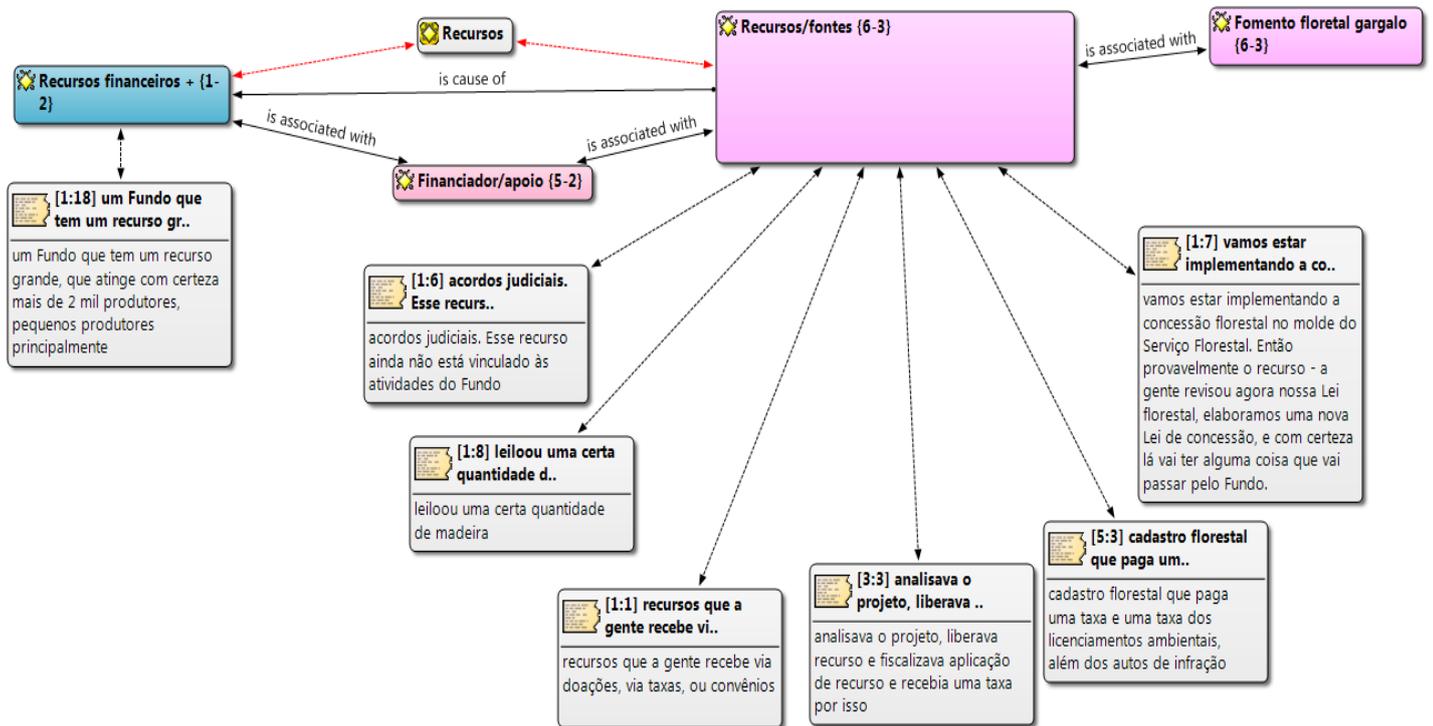


Fonte: Elaboração própria a partir do Atlas.ti

9.4.7 Recursos

Quanto aos “recursos” (Figura 51), como os fundos são instrumentos, os recursos financeiros são vitais. Nesse sentido, os recursos/fontes foram citados pois são essenciais para o desempenho das atividades dos fundos e cada um apresenta sua particularidade quanto à forma de receber estes recursos. O que pode ser analisado é que não é possível o fundo se limitar a uma taxa por serviços, por exemplo. É preciso inovação. Os fundos que se articularam e conseguiram “financiador/apoio” de outros órgãos nacionais e internacionais são os que estão apresentando melhores resultados.

Figura 51. Categoria "recursos"



Fonte: Elaboração própria a partir do Atlas.ti

9.4.8 Relação com a sociedade

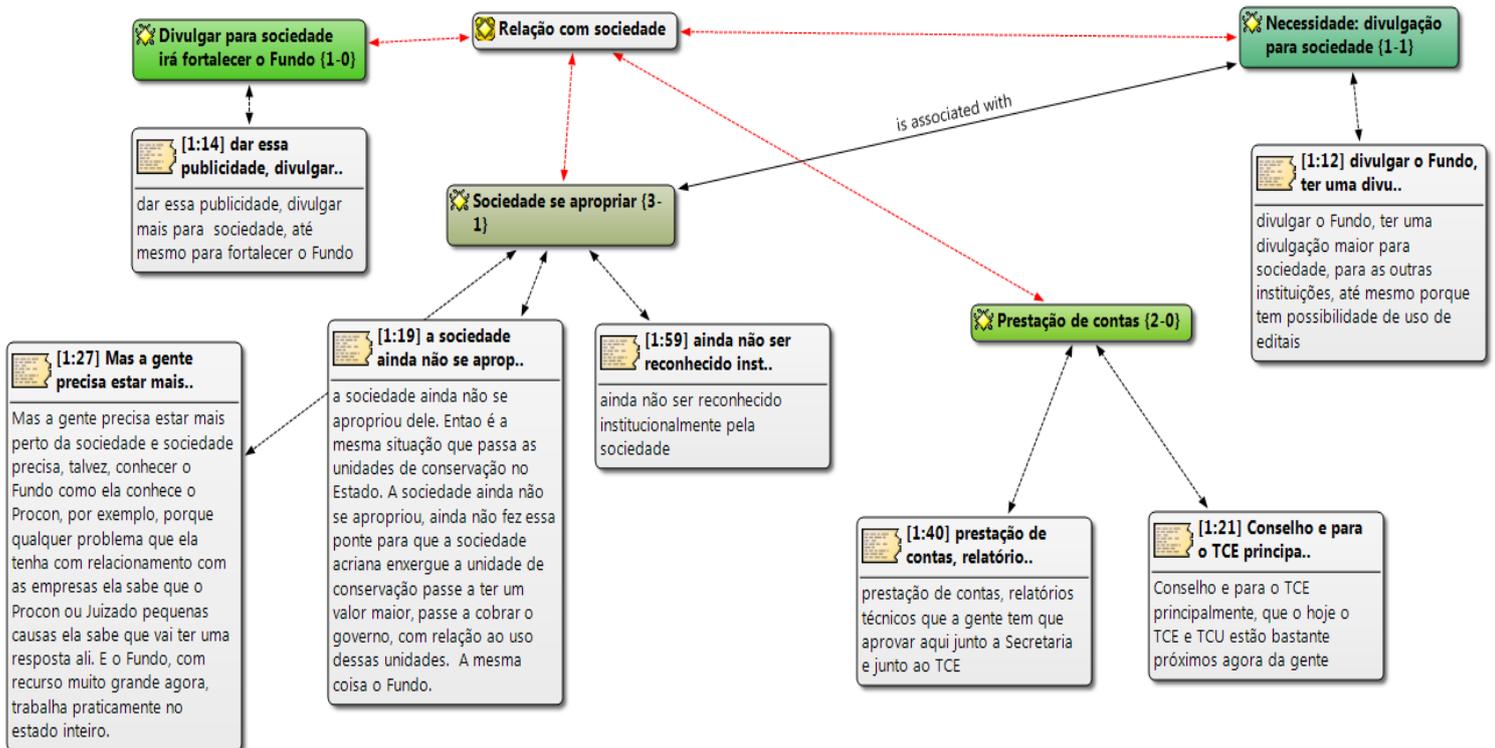
Na “relação com a sociedade” (Figura 52) foi destacado “sociedade se apropriar” e isso é fundamental. Ao se apropriar, participar, discutir, apontar demandas e soluções, os resultados serão mais eficientes e direcionados para os reais problemas da população. A inércia pela sociedade pode enfraquecer um fundo e o que é percebido é que há um distanciamento. Uma estratégia de divulgação dos fundos para compreensão de que são instrumentos de melhorias para a sociedade é necessário. Inclusive, foi citado como “necessidade: divulgação para a sociedade”. A construção de forma coletiva, com maior transparência e envolvimento dos cidadãos apresentarão melhores resultados. A “prestação de contas” foi citada, inclusive porque um fundo precisa dar respostas a seus parceiros sobre a aplicação dos recursos. Apesar de haver participação da sociedade em Conselhos de alguns fundos, mesmo assim percebeu-se que essa participação é no sentido de aprovar as deliberações e não de discuti-las e construí-las de forma participativa.

Brito, Santos e Thuault (2014) indicaram a necessidade de acompanhamento mais frequente do funcionamento dos fundos pela sociedade civil e órgãos de controle. Também

destacam que o valor total dos fundos identificados era superior ao de muitas secretarias estaduais de meio ambiente, os tornando relevantes para a conservação ambiental.

A FAO (2015) ressaltou a importância da ampla representação das partes interessadas, como as comunidades nas florestas, para tornar os fundos florestais mais efetivos.

Figura 52. Categoria "relação com sociedade"



Fonte: Elaboração própria a partir do Atlas.ti

9.4.9 Perspectivas

Dentro da família “perspectivas” (Figura 53) há a “sugestão para governo federal”, “sugestão para fundo (s) federal”, “sugestão para endereço do fomento florestal” e “dar escala aos projetos”. Além destes, há as ligações com outros códigos inerentes ao assunto como “fomento florestal gargalo”, “relação com federal: aproximar” e “não relaciona com FNDF”. Novamente é apontado para a falta de relação com o ente federal e necessidade de se aproximar e o FNDF é um exemplo de como a União age de maneira isolada. Apesar de atuar nos estados, não apresenta diálogo com estes. As “perspectivas” novamente indicam que a articulação é necessária para superar os tantos problemas identificados no setor florestal.

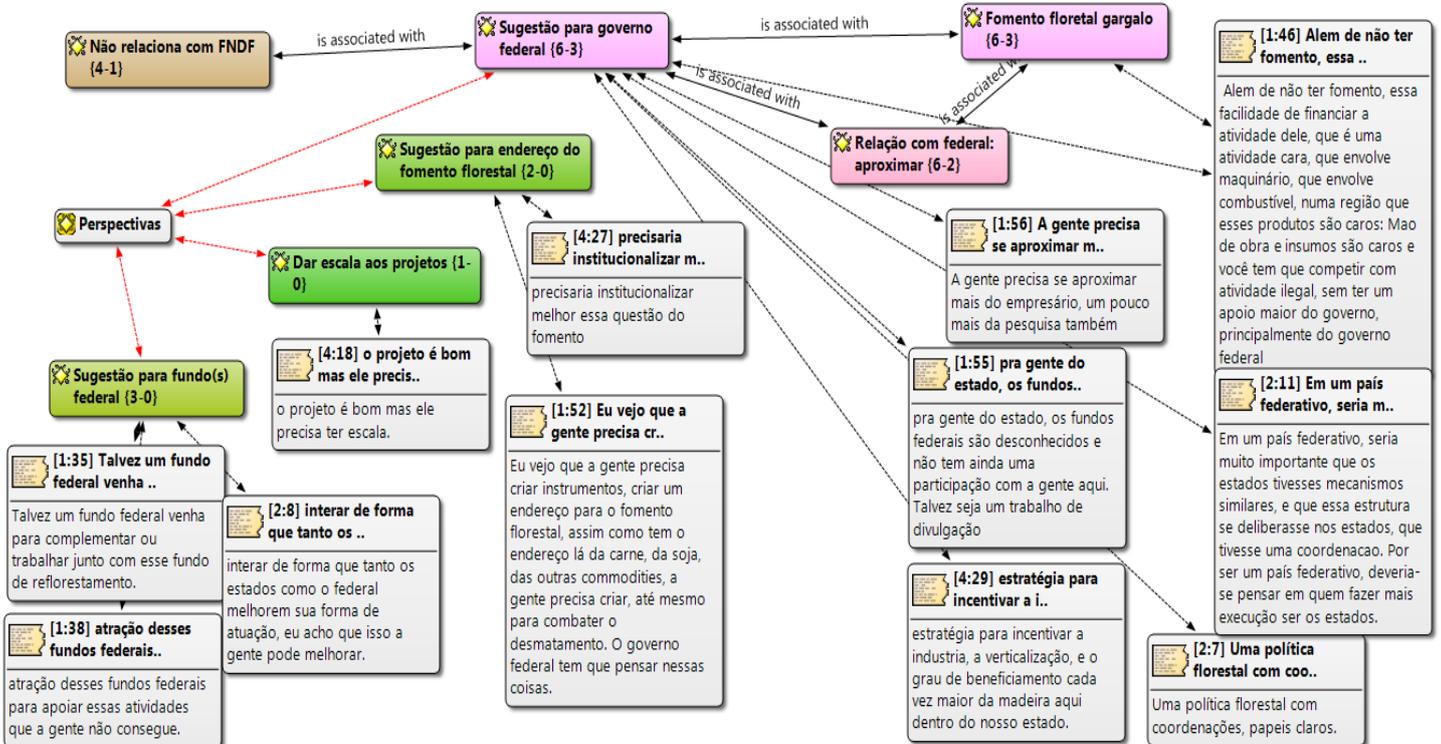
A urgência percebida de aproximação entre as esferas pode ser contemplada pelas redes de políticas públicas que Calmon e Costa (2013) sugerem como um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes.

Schneider (2005), também apresenta redes não como ação do Estado como ator singular e monolítico, mas interação de muitos outros, inclusive privados, em vínculos duradouros.

A “sugestão para endereço do fomento florestal” também é indicada por Rocha (2007), indicando o Serviço Florestal Brasileiro como coordenador da política pública florestal brasileira. Enquanto que Silbernagel (2013) também afirma que falta liderança na Administração Federal para o uso sustentável dos recursos florestais.

Mesmo após a criação do Serviço Florestal Brasileiro, o setor permanece a procura de identidade institucional própria na esfera federal. Os modelos de governança do setor vêm sofrendo alterações constantes devido a falta de compreensão do tema pela sociedade e falta de definição dos centros de poder e decisão sobre os caminhos a percorrer (BRASIL, 2011) apud Silbernagel (2013).

Figura 53. Categoria "perspectivas"



Fonte: Elaboração própria a partir do Atlas.ti

A “cloud view” é uma opção do software e através dela é possível visualizar os códigos mais citados e relacionados com outros na Figura 54. É possível visualizar que “sem interação dos fundos”, “relação com federal: aproximar”, “recursos/fontes”, “sugestão para governo federal”, “fomento florestal gargalo” e “não relaciona com FNDF” são os mais salientados e denotam que há carência por aproximação entre os entes federativos e a União para resolução de problemas, como os limitantes do fomento florestal.

Figura 54. Cloud view a partir do Atlas Ti

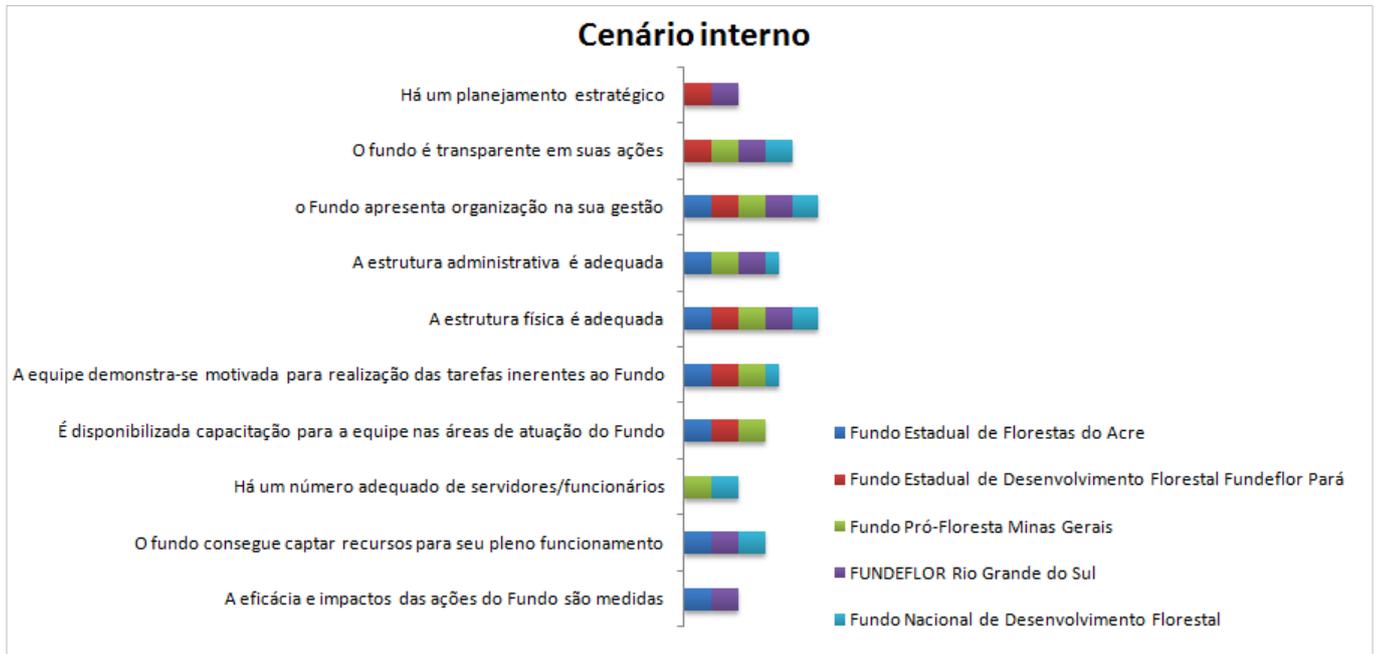


Fonte: Elaboração própria a partir do Atlas.ti

9.5 Microsoft Excel

Para complementar as informações, foram produzidos os gráficos abaixo para melhor demonstração visual. A partir da entrevista, foram selecionadas as respostas que poderiam ser utilizadas na apresentação gráfica, com respostas “sim”, “não” e “parcialmente”. Após esta seleção, foram agrupados em três categorias diferentes: cenário interno, relação com sociedade e articulação/relação entre os atores.

A Figura 55 mostra que há três variáveis mais sensíveis: o planejamento estratégico, número adequado de servidores/funcionários e a medição da eficácia e impactos. As barras maiores significam “Sim”, menores significam “Parcialmente” e ausência de barras significa “Não”.

Figura 55. Cenário interno

Fonte: Elaboração própria a partir do Microsoft Excel

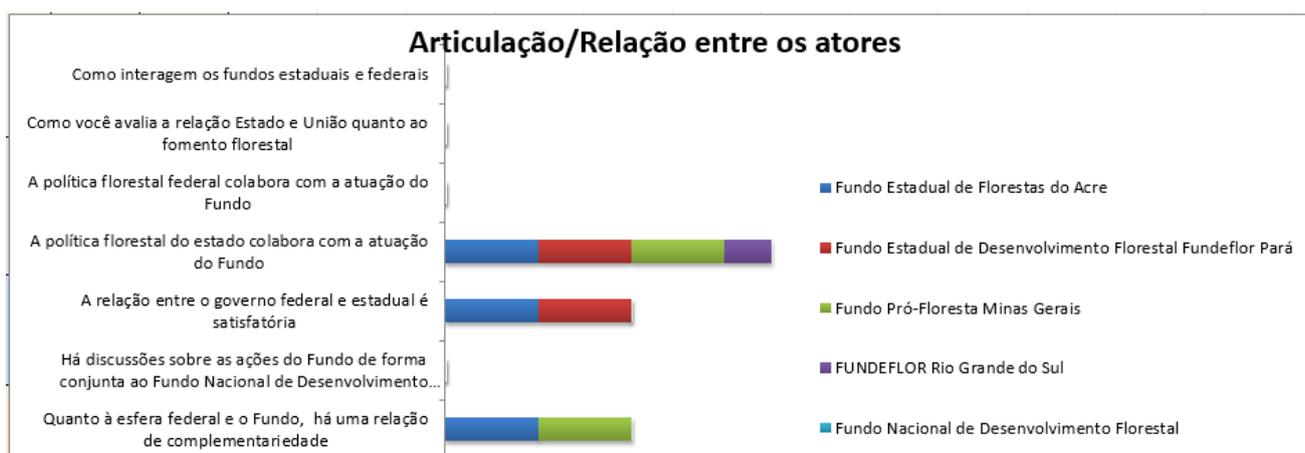
A relação com a sociedade apresenta alguns fatores relevantes: é preciso divulgar as informações e haver mais participação. Outro ponto saliente é que não basta investir recursos, este investimento tem que produzir bons resultados. Os fundos são instrumentos mas não devem estar limitados a execução de recursos. Os resultados produzidos são fundamentais e devem ser satisfatórios para a população. As barras maiores significam “Sim”, menores significam “Parcialmente” e ausência de barras significa “Não”.

Figura 56. Relação com a sociedade

Fonte: Elaboração própria a partir do Microsoft Excel

A articulação/relação dos atores demonstra diversas lacunas, reafirmando que há grande necessidade de modificar este cenário de atuação isolada, especialmente da União, pois os estados possuem muita expectativa de um direcionamento por parte do ente federal. As barras maiores significam “Sim”, menores significam “Parcialmente” e a ausência de barras significa “Não”.

Figura 57. Articulação/Relação entre os atores



Fonte: Elaboração própria a partir do Microsoft Excel

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os cinco fundos analisados são muito distintos. Ficou evidente que os fundos mais atuantes ficam na região norte do país (Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal do Pará e o Fundo Estadual de Florestas do Acre). Isso pode ser um fator positivo, devido à floresta Amazônica estar presente nesta região. Contudo, salienta-se que outros estados da região norte não possuem fundo florestal ativo, apesar da alta relação com a floresta.

O fato de existirem poucos fundos florestais ativos em um país reconhecidamente florestal como o Brasil resulta na limitação das ações de fomento florestal. Segundo a constatação de gestores entrevistados destes fundos, há interesse internacional em aportar recursos nessa área, mas há carência de servidores para trabalhar, sendo necessário que este setor seja fortalecido, ampliando o capital humano. Outra verificação é que, se houvesse mais fundos florestais no país, considerando sua grande biodiversidade e diversos tipos de vegetação distribuídos em todos os estados, poder-se-ia preencher esta lacuna de investimentos na área florestal com apoio de recursos internacionais, desde que se preserve as decisões e gestão estratégicas diante dos interesses nacionais. Todavia, esta é uma alternativa a curto e médio prazo, pois a longo prazo espera-se que o governo brasileiro direcione mais esforços e recursos para o setor florestal, diante de sua importância não só ambiental, mas econômica para o país.

Quanto ao Fundo Pró-Floresta de Minas Gerais e o Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal do Rio Grande do Sul, estes perderam sua importância ao longo do tempo, o que pode ser compreendido também como a perda de importância das questões florestais nos estados ou as dificuldades orçamentárias e financeiras que limitaram suas atividades. Infere-se que, por falta de uma política florestal ativa, não houve captação de recursos junto a outras fontes e esses fundos vêm enfraquecendo.

Os pontos comuns e divergentes entre os cinco fundos estudados são significativos. Enquanto o Fundo Estadual de Florestas do Acre é bem articulado, mas não conhecido pela sociedade, o Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal do Pará também tem boa articulação e apresenta mais transparência do que o fundo do Acre. O gestor do Pará citou que é necessário o fomento ser dialogado e institucionalizado, mobilizando esforços nesse sentido. Já o Fundo Pró-Floresta de Minas Gerais está ativo, mas não disponibiliza novos financiamentos para médias e grandes empresas da silvicultura no estado. O Fundo de Desenvolvimento Florestal do Rio Grande do Sul está em fase de transferência para a

Secretaria de Agricultura e sem efetiva operação nos últimos anos e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal apoia pequenos produtores por meio de chamadas públicas e está passando por mudanças em decorrência do Serviço Florestal Brasileiro estar coordenando o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural – SICAR.

É importante destacar que os gestores dos fundos da região do norte (Acre e Pará) demonstraram grande conhecimento sobre o fundo dos quais são gestores e sobre o fomento florestal, além de uma forte preocupação com a área. Estes fundos possuem atuação diferenciada, podendo contribuir com os demais fundos sobre a gestão, articulação, atuação e resultados, pois possuem boa articulação com organismos do estado e internacionais, além de haver respaldo estadual para ações florestais.

Foi observada a mudança de gestores nos cargos de gestão de dois fundos. Estas alternâncias de cargos em comissão são inerentes ao processo de mudanças institucionais, todavia, podem prejudicar as diretrizes inicialmente abarcadas e interromper o curso de iniciativas. De outro modo, mudanças podem ocasionar novas oportunidades. Nesta pesquisa, percebeu-se como um limitante a instabilidade decorrida da modificação de gestores, devido a incertezas e falta de clareza gerada.

A metodologia adotada para essa pesquisa relacionou o diagnóstico feito pelo FNDF/FAO sobre os fundos ambientais públicos no país com entrevistas realizadas com os gestores dos cinco fundos florestais analisados, que proferiu um embasamento importante para as questões a serem respondidas neste trabalho. A análise via o software Atlas.ti ajudou a organizar os dados, todavia, não reduz o papel e a importância do pesquisador no processo intelectual de interpretar e analisar as informações, apenas facilita a operacionalização. Acredita-se que o software auxiliou a atingir o objetivo de analisar semelhanças e diferenças entre os fundos, na organização das relações entre eles e nas citações consideradas mais relevantes. A análise gráfica através do Microsoft Excel auxiliou na visualização das informações geradas, enquanto que a análise S.W.O.T. contribuiu para elencar os pontos fortes, fracos, oportunidades e ameaças de cada fundo.

A hipótese estabelecida neste trabalho procurou a correlação entre a importância dos fundos como instrumentos para ações florestais e sua organização, clareza de atuação e apoio dos dirigentes. Previa-se que, diante da relevância dos fundos como potenciais captadores de recursos e executores de montantes financeiros consideráveis, pressupõe-se que haveria condições internas, políticas e legais favoráveis a boa execução destes fundos. Todavia, a hipótese foi refutada ao se perceber que a maioria dos fundos pesquisados não

possuem estratégias claras, apoio político ou da sociedade civil, organização e transparência necessárias para a execução plausível de ações de fomento.

Considera-se que este é um estudo inicial, sendo que novas pesquisas na temática de fomento florestal público brasileiro são necessárias para subsidiar gestores de políticas públicas e estimular o fomento florestal no Brasil.

Os fatores políticos que limitam o fomento florestal estão diretamente relacionados à falta de uma política florestal clara no país, com definições e atribuições, e que seja discutida com os atores interessados, a fim de promover o desenvolvimento florestal considerando as diversas especificidades de cada ator estadual. A fragilidade institucional pode gerar falta de clareza sobre as competências no setor público, além de desperdícios de recursos, lentidão das ações, forte burocratização e ineficiência. Existem no país políticas que tratam das questões florestais, mas são fragmentadas, e apresentam fragilidades legais que impedem ações mais efetivas na temática florestal brasileira.

Os plantios florestais com espécies exóticas, principalmente eucalipto e pinus, receberam incentivos fiscais a partir da década de 60 no Brasil, o que permitiu rápida expansão da atividade. Todavia, a monocultura em larga escala de espécies exóticas vai à contramão da sustentabilidade ambiental, pois reduz drasticamente a diversidade de espécies de plantas e animais, além do intenso uso de agrotóxicos.

Há grande urgência por incentivos às florestas nativas, como manejo florestal comunitário e familiar, valoração de serviços ecossistêmicos, mas também é necessário fomentar o plantio de espécies nativas ameaçadas, sendo que a restauração ecológica é relevante para a recuperação de áreas degradadas.

É difícil promover o desenvolvimento sustentável e florestal sem incorporar o fomento numa agenda política nacional, com aporte de recursos financeiros, com apoio técnico, com estímulo à cadeia produtiva, com assistência técnica e capacitação, difundindo e multiplicando o conhecimento.

Uma interação entre os fundos poderia contribuir para fortalecer o diálogo e trocas de experiências, com maior clareza sobre os aspectos que cada um pode melhorar. Há um anseio pelos gestores quanto à coordenação clara e efetiva da União, tendo um papel destacado, direcionando ações conjuntas, promovendo encontros, lições aprendidas, entraves e desafios, sendo incisiva quanto à responsabilidade de cada um e concentrando esforços junto com os estados em prol das florestas brasileiras.

Ressalta-se que o contexto atual do Serviço Florestal Brasileiro tem sido de variações significativas, com novas agendas sendo incorporadas ao SFB e com o FNDF abordando novas possibilidades advindas com o Cadastro Ambiental Rural e do pós-CAR, da necessidade de recuperação de passivos ambientais, valorização de ativos florestais e da consequente inevitabilidade de ampliação da cobertura vegetal nativa no país, o que pode impulsionar o aporte de novos investimentos no SFB e FNDF, gerando visibilidade para a agenda florestal e reconhecimento do setor. Ademais, um grande diferencial para implementar de forma efetiva as ações florestais poderia ser a criação de um sistema integrado para a política florestal brasileira.

Por fim, conclui-se que é indispensável pensar em uma política pública, ou seja, que deve ser coletiva, partilhada, da população e transversal, em que haja articulação e interação entre os governos, que devem atender ao interesse coletivo, partilhado e com a sociedade. Não há coerência em pensar em algo que é público sem o envolvimento dos atores responsáveis por propor, implementar, monitorar o que é, essencialmente, público... Nessa lógica, o pensar público deve ser respaldado pelo público, com participação efetiva do... público/sociedade.

11 RECOMENDAÇÕES

Recomenda-se a retomada das discussões em redes entre os fundos para que haja uma troca de informações e um diálogo permanente. Esta iniciativa ocorreu em 2006 por meio do Ministério do Meio Ambiente que instituiu a Rede Brasileira de Fundos Socioambientais e designou o Fundo Nacional de Meio Ambiente como Secretaria Executiva, mas não teve prosseguimento.

Todavia, para um efetivo e significativo direcionamento, sugere-se a criação de um sistema integrado para a política florestal brasileira, em um arranjo institucional federativo entre os fundos, a exemplo do Sistema Único de Saúde (SUS) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS), envolvendo gestão compartilhada, co-financiamento e cooperação técnica entre os três entes da Federação, com aporte de recursos do PIB florestal do país, assim como taxas e conversão de multas relativas à temática. Nesse mecanismo, pressupõe-se o vínculo entre os entes, com recursos da União e dos estados, que serão intermediados a partir do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal e via os fundos florestais públicos de cada ente da Federação.

É fundamental que a sociedade se aproprie destes fundos como mecanismos importantes ao fomento florestal público. A institucionalização do fomento pode se dar por uma possível coordenação e referência do Serviço Florestal Brasileiro e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal, elevando o fomento florestal para importância necessária em um país com relevância no cenário florestal mundial. Nesse sentido, o FNDF deve buscar parcerias, articulações, cooperação com estes fundos estaduais e se tornar um fomentador de referência na área florestal, sendo um facilitador/interlocutor/catalisador na temática, a fim de evitar sobreposições e potencializar a aplicação de recursos e atingir resultados mais significativos.

12 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M. **Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? DADOS** - Revista de Ciências Sociais, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v53n3/a03v53n3.pdf> Acesso em 04 de abril de 2015.

ARRETCHE, M. **Mitos da Descentralização: Maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas?**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 1996. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm Acesso em 7 de abril de 2015.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL - ABES-SP. **Código Florestal apreciação atualizada**. 2012. Disponível em: http://www.abes-sp.org.br/arquivos/atualizacao_codigo_florestal.pdf Acesso em 05 de abril de 2015.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS- BDMG. [2012?]. **Relatório do Fundo Pró-Floresta**. 6 p. Não publicado.

ATLAS TI. Versão 7.5. 2014. Disponível em: <http://atlasti.com/> Acesso em 05 de novembro de 2015.

BELTRAME, T. F., LHAMBY, A. R., GEHRKE, M. E., Schmidt, A. S., & Pires, V. P. K. **O uso das técnicas da gestão ambiental e os resíduos hospitalares em uma instituição do terceiro setor: uma pesquisa exploratória na região central do RS**. Anais do Simpósio Brasileiro de Gestão Ambiental, 2012.

BRASIL. **Decreto nº 7.167 de 5 de maio de 2010**. Regulamenta o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7167.htm Acesso em 04/05/2015. Acesso em 04/05/2015.

_____. **Decreto nº 3.420 de 20 de abril de 2000**. Dispõe sobre a criação do Programa Nacional de Florestas - PNF, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3420.htm Acesso em 5 de abril de 2015.

_____. **Decreto nº 8.375, de 11 de dezembro de 2014**. Define a Política Agrícola para Florestas Plantadas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8375.htm Acesso em 18 de abril de 2016.

_____. **Lei 12. 651 de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm Acesso em 15 de maio de 2015.

_____. **Lei nº 11.284 de 2 de março de 2006.** Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=485> Acesso em 04/05/2015.

BRITO, B.; SANTOS, P.; THUAULT, A. **Governança de fundos ambientais e florestais na Amazônia Legal.** IMAZON; ICV, 58 p., 2014.

CALDAS, R. W. **Políticas Públicas:** conceitos e práticas. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

CALMON, P. C. P.; COSTA, A. T. M. **Redes e Governança de Políticas Públicas.** Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, v. 1, p. 1-29, 2013.

CARVALHO, R. M. M. A.; SOARES, T. S.; VALVERDE, S. R. **Caracterização do setor florestal:** uma abordagem comparativa com outros setores da economia. Ciência Florestal, 2005. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/534/53415110/> Acesso em 05 de abril de 2015.

DE NEGRI, F.; ALVES, P. F.; KUBOTA, L. C.; CAVALCANTE, L. R.; DAMASCENO, E. C.; **Perfil das empresas integradas ao sistema federal de C,T&I e aos fundos setoriais: uma análise exploratória.** Projeto Metodologia de avaliação dos fundos setoriais. Convênio MCT-Finep/IPEA/ UFMG. Relatório 2. Novembro, 2009.

ELLOVITCH, M. da F.; VALERA, C. A. **Manual Novo Código Florestal.** 2013. MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS. Disponível em: <http://www.mpma.mp.br/arquivos/CAUMA/MPMG JUR COD FLOR.pdf> Acesso em 15 de maio de 2015.

FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DO PARANÁ - FAEP. **Novo Código Florestal.** Ano I. Edição 2012. Disponível em: <http://codigoflorestal.sistemafaep.org.br/wp-content/uploads/2012/11/novo-codigo-florestal.pdf> Acesso em 05 de junho de 2015.

FERNANDES, A. T.; CASTRO, C.; MARON, J. **Desafios para implementação de políticas públicas:** intersectorialidade e regionalização. 2013. Disponível em: http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V_CONSAD/VI_CONSAD/025.pdf Acesso em 15 de abril de 2015.

FERREIRA, Amanda Estefânia de Melo. A Influência do fomento florestal nos aspectos ambientais e socioeconômicos em estabelecimentos rurais na Amazônia. 142fl. **Dissertação de Mestrado.** Universidade Federal do Pará, Museu Paraense Emilio Goeldi e EMBRAPA, Instituto de Geociências, Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais, Belém, 2012a.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **Making National forest funds more effective.** FAO. 2015. Disponível em:

<http://www.fao.org/documents/card/en/c/88a44bef-1ce9-462d-a69f-862069f34e6c/> Acesso em 10 de março de 2016.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. - São Paulo : Atlas, 2008.
HELD, C.; Statz, J.; Keil, A. **National Forest Funds (NFFs)**. Towards a solid architecture and good financial governance. GIZ, BMZ & FAO, 2013. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/018/i3395e/i3395e.pdf> Acesso em 10 de maio de 2015.

HENRICHES, J. A. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. 2015. 163 f. **Dissertação de Mestrado**. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2015.

HOEFLICH, V. A.; SILVA, J. de A.; SANTOS, A. J. **Política florestal**: conceitos e princípios para a sua formulação e implementação. Colombo: Embrapa Florestas, 2007.

INDÚSTRIA BRASILEIRA DE ÁRVORES - IBÁ. 2015. Disponível em: http://iba.org/images/shared/iba_2015.pdf Acesso em 05 de janeiro de 2016.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL E DA BIODIVERSIDADE DO ESTADO DO PARÁ. FUNDO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL. Ideflor-Bio. **Plano anual de aplicação de recursos**. [2015?]. Disponível em: http://ideflor.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/Resumido_Plano-Fundeflor-2015_Aprovado.pdf Acesso em: 15 de junho de 2015.

LASSANCE, C. C. Federalismo no Brasil: Trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. *In*: LINHARES, P. de T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (Orgs.). **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismoa_brasileira_v08.pdf Acesso em 05 de abril de 2015.

LEME, T. N. O que um fundo precisa para funcionar: Recursos financeiros. *In*: **Fontes de recursos financeiros para a gestão ambiental pública: cenários e estratégias de captação para o funcionamento de fundos socioambientais**. Tatagiba, F. C. P.; Leme, T. N. (Coord.) Brasília: Rede Brasileira de Fundos Socioambientais, 140 p., 2008.

LEME, T. N.; SOTERO, J. P. Reflexões sobre o Sistema de Financiamento Ambiental no Brasil. *In*: **Fontes de recursos financeiros para a gestão ambiental pública: cenários e estratégias de captação para o funcionamento de fundos socioambientais**. Tatagiba, F. C. P. e Leme, T. N. (Coord.) Brasília: Rede Brasileira de Fundos Socioambientais, 140 p., 2008.

LINHARES, P. de T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (Orgs.). **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismoa_brasileira_v08.pdf Acesso em 05 de abril de 2015.

LIPPI, M. F. **A estratégia de coordenação intergovernamental na implantação de políticas públicas metropolitanas**: construindo um conceito e evidenciando a

aplicação prática. *In*: II Congresso CONSAD, 2009, Brasília. II Congresso CONSAD, 2009.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 44.665 de 19 de novembro de 2007**. Regulamenta o Fundo Pró-Floresta de que trata a Lei nº 16.679 de 10 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=8975> Acesso em 15 de abril de 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 16.679, de 10 de janeiro de 2007**. Dispõe sobre o Fundo Pró-Floresta e dá nova redação ao inciso I do art. 2º da Lei nº 14.646, de 24 de junho de 2003, que dispõe sobre o Fundo de Apoio Habitacional da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais - Fundhab. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=6616> Acesso em 15 de abril de 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. FUNDO NACIONAL DE MEIO AMBIENTAL. **Relatório de Gestão. Exercício de 2006**. 2007. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/fnma/arquivos/relatorio_de_gestao_fnma_2006.pdf Acesso em 5 de maio de 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **O Panorama Atual dos Fundos Socioambientais Estaduais Públicos**. 2005. Disponível em: http://www.mpggo.mp.br/portal/system/resources/W1siZiIsIjIwMTMvMDQvMTYvMTJfMzZfMThfNjU4X3Bhbm9yYW1hX2Z1bmRvcy5wZGYiXV0/panorama_fundos.pdf Acesso em 15 de janeiro de 2015.

MIRANDA, I. O fomento estatal às organizações sociais. **Dissertação de Mestrado**. Universidade Federal de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito. 2014.

MONTEIRO NETO, A. **Federalismo sem Pactuação: Governos Estaduais na Antessala da Federação**. IPEA, 2014. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1961.pdf Acesso em 15 de maio de 2015.

MOREIRA, T. C. F. et al. **A reforma gerencial e o processo de descentralização da política habitacional no Brasil**. Revista NAU Social, 2012. Disponível em: <http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/viewFile/183/177> Acesso em 05 de abril de 2015.

NAJBERG, E.; BARBOSA, N. B. **Abordagens Sobre o Processo de Implementação de Políticas Públicas**. Revista Interface, v. 3, p. 31-45, 2006.

PARÁ. **Decreto n 2.237, de 7 de abril de 2010**. Regulamenta os arts. 13 a 17 da Lei nº 6.963, de 16 de abril de 2007, que dispõem sobre o Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal - FUNDEFLORE e dá outras providências. Disponível em: http://ideflor.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/decreto_2237_regulamenta%C3%A7%C3%A3o-fundeflor.pdf Acesso em 05 de junho de 2015.

PARÁ. **Lei nº 6.963, DE 16 de abril de 2007**. Dispõe sobre a criação do Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará - IDEFLOR e do Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal - FUNDEFLO, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.pge.pa.gov.br/files/LO6963.pdf> Acesso em 20 de abril de 2015.

PERICO, R. E. Articulação de políticas e participação social. In: **Articulação de políticas públicas e atores sociais**. IICA, 2008. Disponível em: <http://repiica.iica.int/docs/B0708p/b0708p.PDF> Acesso em 05 de novembro de 2015.

RIBEIRO, L. C. M. Exposição ao material biológico: as percepções das vítimas sobre seu atendimento e acompanhamento. 178 p., 2012. **Dissertação de Mestrado**. Programa de Pós-Graduação em Enfermagem. Universidade Federal de Goiás, 2012.

ROCHA, José das Dores de Sá. O Programa Nacional de Florestal na ótica das funções de Estado e dos instrumentos de política florestal. 137 p., 2007. **Dissertação de Mestrado**. Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Florestais. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009.

SAMPAIO, M. S. B. A contribuição dos fundos públicos para o financiamento ambiental: o caso do FNMA. Brasília. 186 p. 2006. **Dissertação de Mestrado**. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da Política Pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas**: Coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SCARPINELLA, Gustavo D'Almeida. Reflorestamento no Brasil e o Protocolo de Quioto. 2002. 182 f. **Dissertação de Mestrado**. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. Civitas, 2005. Disponível em: http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/1349870989.pdf Acesso em 15 de junho de 2015.

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS - SAE. **Florestas Plantadas**: bases para a política nacional. Notas técnicas. 1. 2014. Disponível em: <http://www.sae.gov.br/imprensa/noticia/destaque/nota-estrategica-4-florestas-plantadas-bases-para-a-politica-nacional-%E2%80%93-julho-de-2014/> Acesso em 05 de maio de 2015.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **Brasil com florestas**. Oportunidades para o desenvolvimento de uma economia florestal e a reestruturação necessário do setor. Brasília, 2012. 40 p.

_____. **Florestas do Brasil em resumo 2013**. 2013. Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/publicacoes/tecnico-cientifico> Acesso em 02/03/2015.

_____. **Panorama econômico do setor florestal.** Ed. 1. 2014a. Disponível em: [http://www.abimci.com.br/wp-content/uploads/2014/02/Panorama Economico 1 2014-PUBLICADO.pdf](http://www.abimci.com.br/wp-content/uploads/2014/02/Panorama_Economico_1_2014-PUBLICADO.pdf) Acesso em 15 de outubro de 2015.

_____. **Mapas do Cadastro Nacional de Florestas Públicas.** 2014b. Disponível em: [http://www.florestal.gov.br/component/option,com_phocagallery/Itemid,151/id,13/view,category/](http://www.florestal.gov.br/component/option,com_phocagallery/Itemid,151/id,13/view/category/) Acesso em 05 de julho de 2015.

_____. **Cadastro Nacional de Florestas Públicas: Atualização 2014.** 2014c. Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/informacoes-florestais/cadastro-nacional-de-florestas-publicas/cadastro-nacional-de-florestas-publicas-atualizacao-2014> Acesso em 15 de julho de 2015.

_____. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL. **Relatório Executivo - 2010-2013.** [2014d] Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/publicacoes/instrumento-de-gestao> Acesso em 05 de abril de 2015.

_____. **Plano Anual de Aplicação Regionalizada - PAAR - 2016.** 2015a. 24 p. Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/publicacoes/instrumento-de-gestao> Acesso em 01/03/2016.

_____. **Produto 4.** Apresentar relatório final da consultoria contendo todas as informações. Ademais, elaborar, a partir do relatório final, resumo executivo e apresentação de slides abrangendo a síntese dos resultados da consultoria. 240 p. 2015b. Não publicado.

_____. **Panorama econômico do setor florestal.** 2015c. Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/30%C2%AA-reuniao-ordinaria/view-category> Acesso em 01 de janeiro de 2016.

_____. **Serviço Florestal Brasileiro assume o CAR e novo Código Florestal.** 2015d. Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/noticias-do-sfb/imagens-do-mural/servico-florestal-brasileiro-assume-car-e-novo-codigo-florestal> Acesso em 15 de novembro de 2015.

_____. **Fundos ambientais estaduais com potencial de apoio ao desenvolvimento florestal.** 16 p. 2016. Não publicado.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO; INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZONIA. Relatório técnico. Florestas nativas de produção brasileiras. 2011. Disponível em: http://www.florestal.gov.br/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=121. Acesso em 15 de agosto de 2015.

SILBERNAGEL, E. U. A Política de Floresta Plantada na Administração Pública Federal. 153 p., 2013. **Dissertação de Mestrado.** Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, 2013.

SILVA, R. C. da. Políticas públicas, atores sociais e conhecimento: a gestão sustentável das florestas públicas no Brasil. 189 p., 2010. **Tese de Doutorado.**

Programa de Doutorado em Ambiente e Sociedade do Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais e Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas, 2010.

SOARES-FILHO, B. **Impacto da revisão do Código Florestal**: Como viabilizar o grande desafio adiante? Secretaria de Assuntos Estratégicos Presidência da República. 2013. Disponível <http://www.sae.gov.br/documentos/artigos/artigo-impacto-da-revisao-do-codigo-florestal-como-viabilizar-o-grande-desafio-adiante/> . Acesso em 15 de novembro de 2015.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE SILVICULTURA. Fatos e números do Brasil Florestal 2008. Disponível em: <http://www.sbs.org.br/FatoseNumerosdoBrasilFlorestal.pdf> Acesso em 15 de abril de 2015.

SOTERO, J. P. ; CONDE, M. G. C. **A setorialização no financiamento ambiental no brasil: o caso do fundo nacional de desenvolvimento florestal**. *In*: IX Sociedade Brasileira de Economia Ecologica, Brasília, 2011.

SULBRANDT, J. A avaliação de programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais. *In*: KLIKSBURG, Bernardo (org.). **Pobreza**: uma questão inadiável. Brasília: ENAP, 1994.

VALVERDE, S. R. et al. **Silvicultura brasileira** - oportunidades e desafios da economia verde. Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável - FBDS, 2012. Disponível em: <http://www.fbds.org.br/IMG/pdf/doc-29.pdf> Acesso em 05 de maio de 2015.