

**UFRRJ  
INSTITUTO DE FLORESTAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS E  
FLORESTAIS**

**DISSERTAÇÃO**

**O Programa Nacional de Florestas na ótica das funções de Estado e dos instrumentos de política florestal**

**José das Dores de Sá Rocha**

**2007**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE FLORESTAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS E  
FLORESTAIS**

**O PROGRAMA NACIONAL DE FLORESTAS NA ÓTICA DAS  
FUNÇÕES DE ESTADO E DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA  
FLORESTAL**

**JOSÉ DAS DORES DE SÁ ROCHA**

*Sob a Orientação do Professo*  
**José de Arimatéa Silva**

Dissertação submetida como requisito para obtenção do grau de **Mestre em Ciências**, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Florestais, Área de Concentração Conservação da Natureza.

Seropédica, RJ  
Março de 2007

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE FLORESTAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS E  
FLORESTAIS**

**JOSÉ DAS DORES DE SÁ ROCHA**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências**, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Florestais, Área de Concentração Conservação da Natureza.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 30/03/2007

---

José de Arimatéa Silva, Prof., Ph.D., UFRRJ  
(Orientador)

---

Victor Afonso Hoeflich, Prof., Ph.D., UFPR  
(Membro Titular)

---

José Enilcio Rocha Collares, Pesquisador, Dr., IBGE  
(Membro Titular)

---

Silvio Nolasco de Oliveira Neto, Prof., Ph.D., UFRRJ  
(Membro Suplente)

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho à minha família, que ao longo de minha vida sempre me apoiaram e proporcionaram oportunidades de desenvolvimento humano.

Em especial a minha mãe Raimunda Lima de Sá Rocha, ao meu pai Sebastião Ribeiro Rocha e em nome dos meus irmãos e irmãs cito o nome do primogênito que representa os demais Antônio de Sá, a minha eterna gratidão pelo apoio e incentivo.

Às pessoas que ao longo de minha vida me incentivaram e contribuíram para que eu realizasse este sonho.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço às pessoas que se dedicaram à construção das oportunidades sociais - instituições - do ensino público brasileiro que serviu de alicerce para até aqui chegar.

O mestre (no sentido específico da palavra) Professor José de Arimatéa Silva, pelo desafio de enfrentar o desenvolvimento deste estudo, e seu incentivo aos sonhos da juventude a se dedicarem à ciência florestal.

Agradeço aos meus pais, irmãos e irmãs pelo incentivo e apoio financeiro que possibilitaram que eu concluísse meus estudos.

Ao PPGCAF, UFRRJ, CAPES por esta oportunidade de desenvolvimento social e científico.

Agradeço ao PNF/MMA pelo apoio logístico e fornecimento de dados relativos ao presente estudo. Em especial ao Tasso Rezende de Azevedo e Ednardo de Freitas Machado pela cooperação e apoio.

Aos amigos e amigas que sempre estiveram juntos nesta caminhada; para não cometer um lapsos, que por ventura possa incorrer na omissão de nomes, cuja lista seria extensa, não citarei todos, apenas aqueles direto ou indiretamente fizeram parte do meu dia-a-dia nesta jornada: Helcivan de Sá Reis, Graziela Baptista Vidaurre, Avelino Nogueira, Adriano L. de Mello, Gilberto Terra, Telmo Borges e Vinicius Pimentel, além dos amigos das residências estudantil, da graduação M4 – 432, e da pós-graduação dos quartos 2 e 8.

Peço desculpas aos familiares do meu orientador pelo tempo retirado do seio familiar para se dedicar à orientação deste estudo.

## RESUMO

SÁ ROCHA, José das Dores de. **O programa nacional de florestas na ótica das funções de Estado e dos instrumentos de política florestal**. 2007. 120p. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais e Florestais, área de concentração, Conservação da Natureza). Instituto de Florestas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2007.

Este estudo teve como objetivos analisar o Programa Nacional de Florestas (PNF) na ótica das funções de Estado e dos instrumentos de política florestal. As fontes de consulta, extração de dados e conteúdo de política pública florestal brasileira foram o decreto de criação e os documentos do PNF. A análise foi realizada com base no arcabouço teórico desenvolvido por SILVA (1996, 2001, 2006) sobre funções de Estado na área florestal e bases de política florestal. As principais conclusões foram: a criação do PNF foi um marco fundamental para a retomada da política pública florestal brasileira, e a sua implementação e execução tem estabelecido alicerces para a reconstrução e ampliação da estrutura institucional, assim como para a criação e adequação desta política pública; a política pública florestal brasileira explicitada no Programa Nacional de Florestas permeia o conjunto das funções típicas de Estado na área florestal, sustentada nas bases da política florestal, tomadas como referencial teórico de análise neste estudo, mas ainda depende de ser consolidada para cumpri-las na sua plenitude; na análise do conteúdo de política, encontrou-se correspondência entre as linhas de ações do Programa e as seis funções de Estado na área florestal, o que revela que o Estado brasileiro tem buscado atender as funções que lhes são típicas nesta área, quanto ao conteúdo de política; os referenciais teóricos metodológicos utilizados neste estudo permitiram a sistematização do conteúdo da política em questão e o desenvolvimento de sua investigação de forma a responder a hipótese e os objetivos da pesquisa.

**Palavras-chave:** política florestal, política pública florestal, instrumentos de política florestal, funções de Estado na área florestal, Programa Nacional de Florestas - PNF.

## ABSTRACT

SÁ ROCHA, José das Dores de. **The National Forest Program in the light of State functions and forest politic instruments.** 2007. 120p. Dissertation (Master Science in Environmental and Forest Sciences, focal area, Nature Conservation). Instituto de Florestas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2007.

The objective of this study is to analyze the National Forest Program (PNF) in the light of State functions and forest politic instruments. Consultation sources, data extraction and content of Brazilian public forest politics are the creation decree as also the PNF documents. The analysis is realized with focus on the theoretical framework, developed by SILVA (1996, 2001, 2006) about State functions regarding the field of forest and the bases of forest politics, with the main conclusions:

The creation of the PNF was a fundamental mark for the resumption of Brazilian public forest politics and its implementation and execution have established the pillars for the reconstruction and amplification of institutional structure, as also for the creation and adaptation of these public politics; Brazilian public forest politics, explicated in the National Forest Program, permeate the set of typical State functions regarding the field of forest, sustained on the bases of forest politics, used as theoretical reference of analysis in this study, but still depending on being consolidated to fulfill its plenitude;

the analysis of the political content shows a correspondence between the lines of actions of the Program and the six State functions regarding forest area and reveals that the Brazilian State is trying to attend these functions, referring to the political content; the referent theoretic methodologies used in this study, will allow, within questioning, the systematization of the political content and the development of its investigation in form of responding to the hypothesis and the objectives of the research.

**Word-key:** forest politics, public forest politics, forest politics instruments, State functions on forests, National Forest Programs - PNF.

## GLOSSÁRIO

APPs – Áreas de Preservação Permanente  
ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural  
AUTEX – Autorização de Exploração Florestal  
BNB – Banco do Nordeste do Brasil  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CENAFLO – Centro Nacional de Apoio ao Manejo Florestal  
CITES – Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Flora e Fauna Selvagem em Perigo de Extinção  
CNUMAD – Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento  
COFLAC – Comissão Florestal para América Latina e Caribe  
CONAFLO – Comissão Coordenadora do Programa Nacional de Florestas  
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente  
DFS – Distrito Florestal Sustentável  
DIFLO – Diretoria do Programa Nacional de Florestas  
DOF – Documento de Origem Florestal  
DRNR – Departamento de Recursos Naturais Renováveis  
FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura  
FCO Pronatureza – Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste, Programa de Proteção a Natureza  
FINAME – Financiamento e Investimento Empresarial  
FISSET florestamento/reflorestamento – Fundo de Investimentos Setoriais  
FLONAS – Florestas Nacionais  
FNDF – Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal  
FNE Verde – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, Programa de Financiamento à Conservação e Controle do Meio Ambiente  
FNO Floresta – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte, Programa de Financiamento às Atividades Florestais  
FONAPLA – Fórum Nacional Socioambiental do Setor de Florestas Plantadas  
GEF – Fundo Global para o Meio Ambiente  
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
INM – Instituto Nacional do Mate  
INP – Instituto Nacional do Pinho  
INPA – Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia  
INs – Instruções Normativas  
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MCT – Ministério de Ciência e Tecnologia  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior  
MFS – Manejo Florestal Sustentável  
MMA – Ministério do Meio Ambiente  
OGU – Orçamento Geral da União  
OIMT – Organização Internacional da Madeira Tropical  
P&D florestal – Pesquisa e Desenvolvimento Florestal  
PIF – Plano Integrado Florestal  
PMFS – Plano de Manejo Florestal Sustentável  
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento  
PNF – Programa Nacional de Florestas



POA – Plano Operacional Anual  
PPA – Plano Plurianual  
PRONAF Florestal – Programa Nacional de Fortalecimento de Agricultura Familiar  
Destinado ao Financiamento de Projetos de Silvicultura e Sistemas Agroflorestais e  
Exploração Extrativista Sustentável  
PROPFLORA – Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Floresta  
RL – Reserva Legal  
SBEF – Sociedade Brasileira de Engenheiros Florestais  
SBF – Secretaria de Biodiversidades e Florestas  
SEMA – Secretária Especial de Meio Ambiente  
SFB – Serviço Florestal Brasileiro  
SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente  
SISPROF – Sistema Integrado de Monitoramento e Controle dos Recursos e Produtos  
Florestais  
SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia  
SUDEPE – Superintendência de Desenvolvimento da Pesca  
SUDHEVEA – Superintendência da Borracha  
UNICEF – Organização das Nações Unidas para a Infância  
ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1.</b> Resultados relativos às respostas dos membros da Conaflor à pergunta: “você considera como Função típica de Estado na área florestal” (%)	45
<b>Tabela 2.</b> Resultado relativo às respostas dos membros da Conaflor à pergunta: “o Estado vem desenvolvendo esta função” (%)	46
<b>Tabela 3.</b> Resultado relativo às respostas dos membros da Conaflor à pergunta: “o PNF tem contribuído para que esta função seja desenvolvida” (%)	47
<b>Tabela 4.</b> Instrumentos legais criados e ou regulamentados na gestão no PNF, de 2000 a 2006, (Leis, Medidas provisórias, Decretos, Instruções Normativas e Resoluções)	51
<b>Tabela 5.</b> Percentagem de Reserva Legal a ser mantida em cada propriedade	52
<b>Tabela 6.</b> Instrumentos administrativos criados e ou reorganizados na gestão do PNF, de 2000 a 2006	58
<b>Tabela 7.</b> Florestas nacionais criadas no período PNF	67
<b>Tabela 8.</b> Desempenho das linhas de crédito para o setor florestal de 2000-2006. (Valores disponibilizado e acessado: milhões R\$, valores nominais)	71
<b>Tabela 9.</b> Desembolso do BNDES para o subsetor de celulose e papel: 1995-2005. (Valores nominais: milhões R\$)	71
<b>Tabela 10.</b> Elementos da base técnica criados, em fase de criação ou em debates no âmbito da temática florestal	81
<b>Tabela 11.</b> Resultado da pesquisa sobre o grau de suficiência das bases da política pública florestal - os instrumentos e base técnica para viabilização da política florestal (%)	85
<b>Tabela 12.</b> Resultado da pesquisa sobre o desempenho da Conaflor e do PNF	89

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Bases da política florestal.	24
<b>Figura 2.</b> Elementos do processo de política pública florestal.	31
<b>Figura 3.</b> Aplicação de recurso do ano 2000-2006, por linha de crédito.	72
<b>Figura 4.</b> Participação de cada linha de crédito no total de recurso aplicado (a) e participação de cada linha de crédito dos Fundos Constitucionais no empenho de recursos (b).	73
<b>Figura 5.</b> Participação relativa dos contratos por linha de crédito (%).	74
<b>Figura 6.</b> Desempenho do número de contratos realizados pelos fundos constitucionais por ano.	74
<b>Figura 7.</b> Desempenho do número de contratos do Pronaf-Florestal e Propflora.	74
<b>Figura 8.</b> Demonstrativo do desembolso anual para o financiamento do subsetor de celulose e papel, através do BNDES.	75
<b>Figura 9.</b> (a) distribuição do orçamento por subprograma e (b) participação de cada subprograma no total do recurso executado, de 2000 a 2002.	77
<b>Figura 10.</b> Dinâmica na execução orçamentária/financeira (R\$) dos subprogramas de 2000 a 2002.	78
<b>Figura 11.</b> Distribuição dos recursos aplicados nas regiões norte, sul e demais regiões do país de 2000 a 2002.	78
<b>Figura 12.</b> Recursos liberados (a) e aplicados (b) por instituição - PPA ano 2003.	79
<b>Figura 13.</b> Orçamento anual do PPA - de 2000 a 2006.	80
<b>Figura 14.</b> Execução financeira do PPA – 2000 a outubro de 2006.	80
<b>Figura 15.</b> Orçamento e aplicação dos recursos do PPA de 2000 a 2006, sem o subprograma Florescer.	81

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>2 REVISÃO DE LITERATURA .....</b>	<b>4</b>
<b>2.1 Estado, sociedade e comunidade.....</b>	<b>4</b>
<b>2.2 Ciência política.....</b>	<b>10</b>
2.2.1 Política .....	10
2.2.2 Ciência política .....	11
<b>3 MATERIAL E MÉTODOS .....</b>	<b>12</b>
<b>3.1 Análise de políticas públicas .....</b>	<b>12</b>
<b>3.2 Política florestal.....</b>	<b>14</b>
3.2.1 Conceito de política florestal .....	14
3.2.2 Conceito de política florestal no Brasil .....	16
<b>3.3 Funções de Estado.....</b>	<b>18</b>
3.3.1 O crescimento do Estado e as funções de Estado .....	18
3.3.2 Funções de Estado na área florestal .....	21
<b>3.4 Instrumentos de política florestal.....</b>	<b>21</b>
<b>3.5 Fontes de dados e de informações.....</b>	<b>23</b>
<b>3.6 Bases da política florestal.....</b>	<b>24</b>
3.6.1 Instrumentos legais da política pública florestal.....	24
3.6.2 Instrumentos administrativos da política pública florestal .....	25
3.6.3 Instrumentos econômicos da política pública florestal .....	25
3.6.4 Base técnica da política pública florestal .....	26
<b>3.7 Análise das funções de Estado e das bases da política pública florestal.....</b>	<b>26</b>
<b>3.8 Análise da interação PNF-Conaflor .....</b>	<b>27</b>
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>28</b>
<b>4.1. Antecedentes ao PNF .....</b>	<b>28</b>
4.1.1 Descrição do setor florestal brasileiro .....	28
4.1.2 Formação e formulação de política florestal no Brasil.....	29
4.1.3 Processos que condicionaram a criação do PNF.....	33
<b>4.2 Construção e ajuste do PNF.....</b>	<b>36</b>
4.2.1 Caracterização do Programa Nacional de Florestas.....	36
4.2.2 Versões do Programa.....	36
4.2.3 Conteúdo de política florestal no PNF .....	37
<b>4.3 PNF na ótica das funções de Estado .....</b>	<b>38</b>
4.3.1 Floresta e direito de propriedade nas Constituições brasileiras .....	38
4.3.2 Aplicação das funções de Estado na área florestal.....	40
4.3.3 Avaliação das funções de Estado na área florestal.....	45
<b>4.4 PNF na ótica dos instrumentos de política pública florestal.....</b>	<b>48</b>

4.4.1 Instrumentos legais.....	49
4.4.1.1 Alterações no Código Florestal .....	52
4.4.1.2 Nova regulamentação do manejo florestal para Amazônia.....	54
4.4.1.3 A nova regulamentação da reposição florestal.....	55
4.4.2 Instrumentos administrativos.....	56
4.4.2.1 Administração pública brasileira .....	56
4.4.2.2 Administração florestal federal brasileira .....	57
4.4.2.3 Criação da Secretaria de Biodiversidade e Florestas .....	59
4.4.3 Instrumentos administrativos do período PNF .....	59
4.4.3.1 Diretoria do PNF.....	60
4.4.3.2 Reestruturação do Ibama.....	60
4.4.3.3 Criação da Conaflor .....	61
4.4.3.4 Assentamentos Florestais .....	62
4.4.3.5 Serviço Florestal Brasileiro .....	62
4.4.3.6 Gestão de Florestas Públicas para produção sustentável .....	63
4.4.3.7 Distrito Florestal Sustentável da BR – 163 .....	64
4.4.3.8 Descentralização da gestão florestal .....	65
4.4.3.9 Institucionalização dos Fóruns do setor florestal.....	66
4.4.3.10 Documento de Origem Florestal - DOC .....	67
4.4.3.11 Florestas Nacionais .....	67
4.4.4 Instrumentos econômicos .....	68
4.4.4.1 Instrumentos e mecanismos econômicos do período PNF.....	69
4.4.4.2 Linhas de crédito.....	70
4.4.4.3 Plano plurianual – PPA .....	77
<b>4.5 Base técnica .....</b>	<b>82</b>
4.5.1 CENAFLORE .....	83
4.5.2 PENSAF .....	83
4.5.3 Fundo nacional de desenvolvimento florestal .....	84
4.5.4 Política nacional de ATER .....	84
4.5.5 Sistema nacional de informações florestais.....	84
4.5.6 Diretrizes curriculares do curso de graduação em Engenharia florestal e a P&D florestal .....	85
<b>4.6 Análise dos instrumentos de política florestal.....</b>	<b>86</b>
<b>4.7 Conaflor e a gestão do Programa .....</b>	<b>88</b>
<b>5 CONCLUSÕES .....</b>	<b>92</b>
<b>6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>94</b>
<b>7 ANEXOS.....</b>	<b>103</b>
<b>Anexo I – Questionário 1 – Funções de Estado na área florestal .....</b>	<b>103</b>
<b>Anexo II – Questionário 2 – Bases da política pública florestal .....</b>	<b>105</b>
<b>Anexo III – Questionário 3 – Conaflor .....</b>	<b>107</b>
<b>Anexo IV - PPA 2000-2002, demonstrativo da atividade financeira (orçado e executado) .....</b>	<b>109</b>
<b>Anexo V - PPA ano 2003, demonstrativo da atividade financeira (orçado e executado)....</b>	<b>114</b>

<b>Anexo VI - PPA 2004 - 2006, demonstrativo da atividade financeira (orçado e executado)</b>	<b>115</b>
<b>Anexo VII - Linhas de crédito.....</b>	<b>118</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O extenso território brasileiro, composto pelas mais diversas formações geológicas e condições climáticas propiciaram as mais diversas conformações de ecossistemas florestais que juntos cobrem 56% da sua superfície (FAO, 2006). Do prelúdio do descobrimento, passando pela colonização dessas terras à contemporaneidade as florestas estiveram e estão presentes, direta ou indiretamente, na vida das pessoas. De uma espécie florestal foi tomado seu nome, Brasil, a qual despertou a primeira cobiça nos europeus que aqui desembarcaram. Foi o potencial econômico provindo dessas florestas que serviu e serve a diversas gerações desde a construção de seus berços, suas riquezas econômicas até seu descanso eterno, e assim o foi e é, até as gerações modernas, da informação e do conhecimento, do mundo globalizado. Ora como própria matéria de enriquecimento dos homens, ora como barreiras, passando pelo Brasil colônia agroexportador ao Brasil República industrial-empresarial e chegando à contemporaneidade, de um Brasil ainda agrícola, de uma sociedade em desenvolvimentos de mercado, as florestas foram e continuam sendo fonte de alimentos, material lenhoso, embora fragmentada e já com alguns ecossistemas fortemente comprometidos, fruto da cobiça incontrolada do homem.

A literatura indica que o Estado foi ator central na viabilização do mais longo e contínuo crescimento de longo prazo experimentado pelas economias avançadas; assim foi também no Brasil; logo foi o Estado o coordenador do uso, conservação e destruição dos recursos florestais. A crise do Estado desenvolvimentista keynesiano e a ascensão do liberalismo – político e econômico – e seus reflexos, em especial nos países subdesenvolvidos, põem em evidência novamente o papel do Estado no processo de crescimento econômico, na distribuição da riqueza e nas questões ambientais e florestais.

Os efeitos das experiências do liberalismo reinicia o debate – internacional e nacional – nos meios acadêmicos, políticos e no seio da sociedade sobre o desenvolvimento, equidade e qualidade ambiental e sobre as funções das florestas na produção, sob um novo modelo de desenvolvimento, sustentável, e na prestação de serviços ambientais. E que mais tarde, a América Latina, em especial o Brasil, volta a debater o papel do Estado na temática florestal.

O Brasil apresenta parco conteúdo orgânico, nos aspectos teóricos e de experiências, em termos de políticas públicas florestais. É um país de formação socioeconômica que partiu de uma base social de escravatura, senhorial e coronelista e de uma economia agro-exportadora para uma base socioeconômica de assalariados e industrial-empresarial, conservando, no entanto, uma estrutura de disparidades socioeconômicas e regionais. A despeito de ter logrado elevado progresso econômico (concentrado em pequeno grupo social) as massas tem-se beneficiado apenas com o pequeno efeito do transbordamento.

As florestas, nesse processo de formação do Estado brasileiro até a década de 60 - compreendida para efeito deste estudo como primeira fase - foram tratadas como fonte de matéria-prima extrativa – cacau, borracha, castanha, erva-mate, madeira, dentre outros produtos – e como entrave à expansão das fronteiras agrícola e pecuária. Todavia, aí reside o embrião da gestão florestal, com a criação do Serviço Florestal do Brasil em 1921, instituição que foi responsável em parte pela criação do primeiro Código Florestal de 1934; com a criação do Instituto Nacional do Mate em 1938, e do Instituto Nacional do Pinho em 1941.

A segunda fase deu-se a partir da década de 60, e reorienta a figura do setor florestal com a mudança da força política, dado a interrupção do regime democrático, sob o auspício de uma elite política. A ideologia desta elite provocaria profundas mudanças nas estruturas políticas, econômicas e administrativas com vistas a promover o crescimento econômico do país, baseado no capital externo, capital nacional e estatismo. Configurou-se assim um Estado mais coercivo na redefinição das políticas públicas, direcionadas para o uso e conservação dos recursos naturais, especialmente para o setor florestal, findada na década de 80 com a crise do

Estado desenvolvimentista.

Esta segunda fase ficou registrada na história das instituições como o marco do processo da gestão florestal, embora engendrada nos anos anteriores. Processo este iniciado com a criação do Departamento de Recursos Naturais Renováveis em 1962, mas deflagrado de fato com o advento do Código Florestal em 1965; e que prosseguiu com os incentivos fiscais para reflorestamento, criados em 1966; com a criação do IBDF em 1967, para coordenar a expansão da silvicultura destinada a auto-suficiência em celulose e carvão vegetal, como parte da industrialização de substituição, sob o auspício do regime militar. E concluído com a extinção do IBDF e criação do Ibama em 1989, um ano após a promulgação da nova Carta Política democrática, que convergiria para a emergência da gestão ambiental, deflagrada na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) em 1992. Neste mesmo ano foi criado o Ministério do Meio Ambiente – MMA, em decorrência dos compromissos dos países acordados no âmbito da Agenda 21 (sessão II, da conservação e gestão dos recursos para o desenvolvimento).

Este período da história das instituições florestais logrou erigir e consolidar um parque agroindustrial do subsetor de celulose e papel altamente tecnificado e competitivo no mercado internacional. Os demais elementos que integram o setor florestal, em especial o pequeno produtor, o manejo de florestas nativas, a pesquisa com espécies nativas, os extrativistas e os demais elos do setor florestal receberam ínfima atenção do poder público. E, mais tarde, com a crise do Estado desenvolvimentista no fim dos anos 1970 e início dos anos 1980, estes elementos subsetoriais ficaram totalmente desassistidos pelo poder público brasileiro.

Não obstante, o setor florestal tem sido essencial para o crescimento econômico do país. Indicadores de 2004 revelam: participações de 4,7 % no PIB, de 7,5 % nas exportações do país, de 4 % nas exportações mundiais de produtos florestais; contribuição de 20 % no superávit da balança comercial brasileira; geração de aproximadamente 2 milhões de empregos diretos e indiretos; área de 5,5 milhões de hectares de florestas plantadas (SBS 2005, FRA 2006).

Com os crescentes problemas ambientais advindos do modelo de desenvolvimento adotado pelo Estado brasileiro, emerge no cenário externo e interno a preocupação com as questões ambientais, em especial o desmatamento na região amazônica. Reforçada com os debates ocorridos na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a questão ambiental, agora sob novo paradigma do desenvolvimento sustentável, induz o governo brasileiro a criar o Ministério do Meio Ambiente - MMA. E para atuar na questão florestal o MMA cria finalmente, em 2000, o Programa Nacional de Florestas, ratificando, assim, o acordo com as instituições internacionais assumido em 1999 na Comissão Florestal para América Latina e Caribe - COFLAC.

As florestas têm funções vitais na prestação de serviços ambientais e ecológicos. As florestas tropicais guardam uma das maiores diversidades genéticas do planeta; fixam CO<sub>2</sub>, que livre na atmosfera provoca o efeito estufa e, conseqüentemente, o aquecimento global; contribui para a proteção e estabilização dos solos e climas, protege os mananciais, além de ser o habitat de um grande número de espécies da fauna e de flora; são fontes de alimento, madeira, energia, fármacos, e de uma ampla gama de outros bens, produtos e subprodutos. Além de serem fontes de inspirações espirituais e de valores culturais.

Foi deflagrado nos anos 1970 e 1980 estudos científicos sobre a relação das mudanças climáticas advindas do aquecimento global provocado pela emissão de gases (óxidos sulfúricos, óxido de nitrogênio e dióxido de carbono), que promovem o efeito estufa; os maiores emissores desses gases são os países industrializados de economia de mercado. Aí reside a importância das florestas tropicais como reguladoras do clima e como banco de diversidade genética; porém as elevadas de desmatamentos e queimadas provocam emissões de CO<sub>2</sub> interferindo na camada de ozônio e concomitantemente no aquecimento global, além



da perda da biodiversidade.

Inicia-se, então, um debate entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, e entre os movimentos ambientalistas, ONGs e agências de cooperação multilaterais, sobre a conservação das florestas tropicais. A temática florestal passa a fazer parte da agenda e negociações internacionais, no âmbito do comércio e das agências financeiras como BIRD e BID, dentre outras.

Emergem neste contexto, debates sobre modelos de desenvolvimento, padrões de qualidade ambiental, a procura do entendimento de quem conserva e de quem paga. Todavia, os países em desenvolvimento vêem a conservação dos recursos naturais como limitações ao seu desenvolvimento, e os países ricos culpam os países em desenvolvimento pelos desmatamentos e se esquivam de pagar para que os primeiros conservem suas florestas. O fato é que as mudanças climáticas já afetam nações ricas e pobres, e um novo caminho precisa ser perseguido para minimizar o ritmo do aquecimento global. Nesse contexto o manejo dos recursos florestais surge como um dos elementos fundamentais nesta questão, vez que as florestas são fontes de riquezas para as populações que nelas residem, fornecem matéria-prima às sociedades urbanas, e mantêm os serviços ambientais essenciais à sadia qualidade de vida do planeta. Este debate surge concomitantemente e/ou em consequência de um período de novas formas de comunicação, do mundo globalizado e da globalização da informação em tempo real; das novas formas de fazer ciência, da ciência sistêmica, do complexo e do caos; de novas tendências de consumo, onde as sociedades já interrogam sobre a origem dos produtos. Enfim, todo esse processo de mudança social surge também nos países em desenvolvimento, em especial no Brasil, dadas a sua dimensão e diversidade ecológica e social. E uma das formas de internalizar esse processo é através da análise das políticas públicas e do acompanhamento do processo político tanto pela academia como pela sociedade.

Indubitavelmente, as funções das florestas estão condicionadas às funções de Estado, ligadas por elo abstrato, o mesmo que constitui o Estado, a Nação. Cabe, portanto, ao Estado coordenar o sinergismo que promova desenvolvimento socioeconômico, cultural e ambiental da temática florestal, em perfeita consonância com os anseios da sociedade brasileira.

Diante da contextualização abordada, far-se-á tácita a necessidade do estudo do processo político brasileiro sobre a temática florestal, com vistas a sistematizar e tornar claro para a sociedade os cursos de ação tomados pelo Poder Público Federal referentes à questão em evidência, bem como o desenvolvimento e aprimoramento de métodos de análises de políticas públicas florestais.

O presente estudo tem como objetivo geral à análise dos principais aspectos da política pública florestal brasileira.

E tomando-se como conteúdo de estudo o Programa Nacional de Florestas como locus institucional e coordenador da política pública florestal, tem como objetivos específicos:

Descrever o processo de formação de política pública florestal;

Contextualizar o Programa Nacional de Florestas no âmbito da Política Florestal Nacional;

Analisar o Programa Nacional Florestas, na ótica das funções típicas de Estado na área florestal;

Analisar o Programa Nacional Florestas, na ótica dos instrumentos de Política Pública Florestal tomados como referenciais de análise;

Apresentar um lineamento teórico metodológico relativo a formação e análise de Política Pública Florestal.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

### 2.1 Estado, sociedade e comunidade

Aristóteles afirma que a união entre o homem e a mulher, o senhor e o escravo, forma, antes de qualquer coisa, a família. Constituindo a sociedade o conjunto de muitas famílias, “o pequeno burgo”, visando a utilidade comum. A sociedade, formada por inúmeros pequenos burgos constitui uma cidade, provida com os meios para suprir sua subsistência e finalidade, de uma existência de viver feliz. Razão pela qual toda sociedade se integra na natureza, visto que a natureza foi quem formou as primeiras sociedades. A natureza é, portanto, o real fim de todas as coisas. Todavia, se a cidade é parte da natureza, e o homem participa da cidade, logo o homem é um ser político por natureza. Logo, se um ser não participa da sociedade por instinto, e não por alguma inibição de qualquer circunstância, este é um ser vil ou superior ao homem (ARISTÓTELES, 2006).

O significado do substantivo abstrato sociedade é a forma genérica para expressar “todo o complexo de relações do homem com seus semelhantes” segundo Talcott Parsons, citado por BONAVIDES (2005).

Os conceitos de sociedade provêm de duas perspectivas, uma mecanicista e outra orgânica. Sob a perspectiva mecanicista, BONAVIDES (2005) faz remissão ao pronunciamento de Toonnies, que define sociedade como um “grupo derivado de um acordo de vontades, de membros que buscam, mediante o vínculo associativo, um interesse comum impossível de obter-se pelos esforços isolados dos indivíduos”. Por outro lado, contrapondo a idéia mecanicista o autor faz alusão a Del Vecchio, que define sociedade como “o conjunto de relações mediante as quais grupos de indivíduos convivem solidariamente de modo a formar uma entidade nova e superior”, “é uma reunião de várias partes, que preenchem funções distintas e que por sua ação combinada, concorrem para manter a vida do todo” atribuindo a estes pronunciamentos uma visão eminentemente organicista. A teoria organicista se fundamenta no tronco milenar da filosofia grega, que descende de Aristóteles e Platão.

A vida em sociedade aparece em algum nível como verdadeiro paradoxo, emergido por um lado dos benefícios, por outro, das limitações que em determinados lugares e em certos momentos chega até afetar a liberdade humana (DALLARI, 2005).

MATURANA (1998) diz que a “convivência social se funda e se constitui na aceitação, no respeito e na confiança mútuas, criando assim um mundo comum. E nessa aceitação, nesse respeito e nessa confiança mútuos é que se funda a liberdade social”. Isto é assim, porque a constituição biológica humana é a de um ser que vive no cooperar e no compartilhar, de modo que a perda da convivência social traz consigo a enfermidade e o sofrimento.

A origem da sociedade na obra de DALLARI (2005) é expressa sob dois aspectos: o primeiro se funda na idéia da sociedade natural, ou seja, fruto da própria natureza humana; o segundo sustenta que a sociedade é, tão-só, a consequência de uma escolha, que na verdade é mesmo sinônimo dos termos abordado por Bonavides, orgânica e mecanicista.

As idéias defendidas do homem social por natureza, apontada por DALLARI (2005), surge com os principais filósofos defensores deste viés, como Aristóteles - “o homem é naturalmente um animal político”; Cícero - “a primeira causa da agregação de uns homens a outros é menos a sua liberdade do que um certo instinto de sociabilidade em todos inato; a espécie humana não nasceu para o isolamento e para a vida errante, mas com uma disposição que, mesmo na abundância de todos os bens, a leva a procurar o apoio comum”; Santo Tomás de Aquino, filiado à corrente Aristotélica - “o homem é, por natureza, animal social e político, vivendo em multidão, ainda mais que todos os outros animais, o que se evidencia pela natural necessidade”.

Na mesma linha, DALLARI (2005) faz ainda remissão a Oreste Ranalletti que afirma: “o homem é induzido fundamentalmente por uma necessidade natural, porque o associar-se com os outros seres humanos é para ele condição essencial de vida”. Portanto, entende-se que somente na convivência e com a cooperação dos semelhantes o homem pode beneficiar-se das energias, dos conhecimentos, da produção e da experiência dos outros, acumuladas através das gerações. E, por conseguinte, obtendo assim os meios necessários para que possa atingir os fins de sua existência, desenvolvendo todo o seu potencial de aperfeiçoamento, no campo intelectual, moral ou técnico, em outras palavras, a expansão das capacidades e desenvolvimento humano. E nesta perspectiva o autor conclui que a sociedade é o fruto da conjugação de um simples impulso associativo natural e da cooperação do anseio humano.

Em oposição à filiação do fundamento natural da sociedade, apresenta-se o contratualismo. Denominação esta emanada da idéia de que a sociedade é, tão-só, o produto de um acordo de vontades, em outras palavras, a celebração de um contrato hipotético entre os homens. Todavia, esta corrente é díspare no entendimento sobre qual motivo leva o homem a unir-se e viver em sociedade. O ponto comum, em que se assentam as distintas linhas de explicação que constitui o contratualismo, é a negação do impulso associativo natural como elemento central da vida em sociedade, afirmando que somente pela vontade humana a existência da vida em sociedade se justifica. Apresentam-se como principais teóricos desta linha Platão, com sua obra “A República”; Thomas Moore, com a “Utopia”; e Tommaso Campanella, com “a Cidade do Sol”. Esses pensadores apresentam um ponto em comum que é, “a total submissão da vida social à razão e à vontade”. Estes autores descrevem a organização social à parte dos problemas e das mazelas vividas por todas as sociedades, sem estabelecer conexões entre as idealizações e a origem da sociedade.

HOBBS (1974) apresenta uma sistematização doutrinária, considerando o homem em “estado de natureza” não só no estágio primitivo, do ponto de vista histórico, como também se verifica quanto em situações dos homens não terem suas ações reprimidas, pela ausência de poder, provinda da voz da razão ou das instituições políticas. Hobbes postula duas leis fundamentais que leva o homem do estado de natureza e se estabelece no “estado social”, superando as paixões em favor dos princípios racionais que dá a base da vida social, sustentado nas leis:

- cada homem deve esforçar-se pela paz, enquanto tiver a esperança de alcançá-la; e quando não puder obtê-la, deve buscar e utilizar todas as ajudas e vantagens da guerra.
- cada um deve consentir, se os demais também concordam, e enquanto se considere necessário para a paz e a defesa de si mesmo, em renunciar ao seu direito a todas as coisas, e a satisfazer-se, em relação aos demais homens, com a mesma liberdade que lhe for concedida com respeito a si próprio.

Tomada consciência dessas leis os homens ratificam o “contrato”, de recíprocos direitos de um para com o outro, estabelecendo a vida em sociedade, por essa força claramente racional. A sua preservação requer a corporificação de um poder que mantenha os homens dentro dos seus limites definidos em lei, que faça cumprir seus deveres, por temor a coação. E “... esse poder visível (corporificado) é o Estado, um grande e robusto homem artificial, construído pelo homem natural para sua proteção e defesa” (HOBBS, 1974).

O conceito de Estado emanado daí considera como “uma pessoa de cujos atos se constituem em autora uma grande multidão, mediante pactos recíprocos de seus membros, com fim de que essa pessoa possa empregar a força e os meios de todos, como julgar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comuns”. DALLARI (2005) evidencia que a obra de Hobbes oferece uma sugestão ao absolutismo, a qual exerceu fortes influências na nobreza inglesa.

Emerge no fim do século XVII a contraposição à concepção contratualista, começando na própria Inglaterra, e fortemente na França no século seguinte. DALLARI (2005) explicita que mesmo os que se opõem ao contratualismo de Hobbes, fazem uso do contratualismo para explicar a origem da sociedade, o que fez Montesquieu em sua obra “Do Espírito das Leis”, que “se refere ao homem em estado natural, anterior ao estabelecimento da sociedade”. MONTESQUIEU (1973) assinala que há existência de leis naturais, que condiciona o homem a optar pela vida em sociedade. Todavia, Montesquieu não chega a expressar o contrato social, se atendo as leis do governo.

Rousseau elucidou os princípios contratualistas que influenciaram a Revolução Francesa, e ainda hoje suas idéias constituem os fundamentos da democracia contemporânea. Como parte de suas idéias, ficou cunhado o povo soberano, bem como o reconhecimento da igualdade, como o pilar essencial da sociedade, e na clareza que existem interesses coletivos díspares dos interesses de cada membro da sociedade.

ROUSSEAU (1973) pronuncia no que tange à vontade de todos e vontade geral, para daí elucidar o interesse comum do particular, da seguinte maneira: *Há, às vezes, diferença entre vontade de todos e a vontade geral: esta atende só ao interesse comum, enquanto que a outra olha o interesse privado e não é senão uma soma das vontades particulares...* Logo se pode interpretar que a vontade geral tende à utilidade pública. E postula que o fim de toda legislação é a proteção do maior bem de todos, a liberdade e a igualdade. Desta forma, justifica a afirmação da existência de uma liberdade natural e ao mesmo tempo uma igualdade natural, que a sociedade busca proteger e não aniquilar, e que o pacto procede a uma correção, visando suprir as deficiências emanadas das disparidades físicas. E, tornando os homens mesmo diferentes em força ou engenhosidade, iguais, vivendo em sociedade, tornando-se iguais por convenção e de direito.

DALLARI (2005) considera que as sociedades de fins gerais são denominadas “sociedade política” pelo fato de não se aterem a um objetivo determinado de setores limitados da atividade humana, integrando no seu âmbito as atividades sociais. Logo, a maior sociedade política, com capacidade de influir e condicionar é o Estado. Daí extrai a primeira noção de Estado, e o conceitua procurando incorporar todos os seus elementos, com ênfase no componente jurídico, mas sem perder de vista a necessária incorporação de fatores não jurídicos. E, assim conceitua Estado como: “*a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território*”. Argumenta, a seguir, que a noção de poder está implícita na da soberania, caracterizada como própria ordem jurídica. Assim como a politicidade do Estado é referenciada ao bem comum do povo, e a territorialidade, limitadora da ação jurídica e política do Estado.

Segundo BOBBIO (2004), sociedade civil - *societas civilis* - refuta a sociedade natural - *societas naturalis* - sendo sinônimo de sociedade política, com derivação de *civitas* e de *polis*, e conseqüentemente de Estado.

BONAVIDES (2005) apresenta a distinção entre sociedade e comunidade, afirmando que são duas formas básicas de convivência humana opostas. Na concepção do autor, interpretando o ponto de vista de Toonies, a sociedade supõe “ação conjunta e racional dos indivíduos no seio da ordem jurídica e econômica; nela os homens, a despeito de todos os laços, permanecem separados”. Ao passo que a comunidade, concerne na existência de formas de vida e organização social, onde jaz uma base cuja essência é a solidariedade que emana do inconsciente de um para com o outro ser humano pertencente ao grupo, firma-se nos laços de interdependência dos indivíduos.

Na acepção de Bobbio, citado por BONAVIDES (2005), a comunidade é a emergência natural de um grupo com características que independem da vontade dos componentes do grupo, como é o caso da família. O autor complementa que no processo evolutivo surgiu primeiro a comunidade e posteriormente a sociedade. “A comunidade é matéria e substância,

a sociedade é forma e ordem”. E conclui afirmando que na sociedade a solidariedade é mecânica, enquanto na comunidade esta é orgânica. No primeiro caso trata-se de uma organização, enquanto no segundo, de um organismo.

Pode-se exemplificar este processo, observado nos grupos sociais do homem amazônida, que de outros Estados brasileiros emigraram, em sua maioria, nordestinos assolados pela seca e atraídos pela promessa de sucesso com a atividade de resinagem da seringueira. Posteriormente abandonados pelos patrões e pelo Estado, com a crise econômica desta atividade, passaram a viver em comunidades (RIBEIRO, 2006).

O conceito de sociedade tomou corpo com o surgimento e ascensão da burguesia que emergiu no princípio como um dualismo Sociedade-Estado. Mas, o discernimento entre Estado e Sociedade pode ser exposto com o entendimento de que a sociedade é uma interrupção entre o indivíduo e o Estado.

O Estado se corporificou com o declínio do mundo feudal em detrimento da burguesia que se apoderou do conceito de Estado como a ordem jurídica, a estrutura normativa, a égide do poder político supremo à sociedade, como a esfera mais ampla da estrutura da vida social.

BONAVIDES (2005) faz remissão a Rousseau, (escrito por Jellinek), para explicitar uma lúcida distinção entre sociedade e Estado. Enunciando que a Sociedade é como “a soma dos grupos fragmentários daquelas – sociedades parciais – onde, da amálgama de interesses e conflitos reinantes só se pode acolher vontade de todos, onde o Estado vale como algo que exprime numa vontade geral - *volonté générale*. Logo, esta é a única autêntica captada diretamente da relação indivíduo-Estado, sem nenhuma interposição ou desvirtuamento por parte dos interesses representados nos grupos sociais interpostos”.

O conceito contemporâneo de Estado emana de três troncos do conhecimento: filosófico, jurídico e sociológico.

A acepção filosófica assenta seus princípios nas idéias do pensador Hegel, que definiu Estado como “a realidade da idéia moral; a substância ética consciente de si mesma; a manifestação visível da divindade”. A jurídica repousa seus princípios na luz emergida com Kant, e sob críticas e variações de pensamentos em torno da abrangência de seu conceito por pensadores da estirpe de DelVecchio, e as abrangências de Burdeau e seu cúmplice em idéias Jean-Yves Calvez. Para KANT (1974) o Estado é “a reunião de uma multidão de homens vivendo sob as leis do Direito”. BONAVIDES (2005) menciona que Georgio Del Vecchio, reputa a definição de Kant como inexata, apesar de suas raízes kantista; mas afirma que este não foi além das limitações jurídicas formalistas do kantismo ao definir o Estado como “o sujeito da ordem jurídica na qual se realiza a comunidade de vida de um povo” ou “a expressão potestativa da sociedade” desprezando os elementos constituintes do Estado. Muito embora no que tange à ótica essencialmente jurídica este tenha colocado com lucidez que “o Estado é o laço jurídico ou político, ao passo que a sociedade é uma pluralidade de laços”. Assinala ainda o mesmo autor que o pensador Georgio Burdeau conceituava Estado no mesmo teor jurídico, reforçando o aspecto institucional do poder, enunciando que “o Estado se forma quando o poder assenta numa instituição e não num homem”. Concepção esta complementada por Jean-Yves Calvez que definiu: “o Estado é generalização da sujeição do poder ao direito, por certa despersonalização”. Das idéias de Georgio Burdeau sob a análise de Jean-Yves Calvez, o autor conclui que o Estado só é factível (ou existirá) quando concebido o poder independente da pessoa do governante.

Quanto à acepção sociológica, BONAVIDES (2005) faz alusão aos pensadores como Oswaldo Spengler, Freuz Oppenheimer, Duguit dentre outros pensadores para elucidá-la. Sob a égide do pensamento sociológico de Oppenheimer “o Estado pela origem e pela essência, não passa daquela instituição social, que um grupo vitorioso impôs a um grupo vencido, com o único fim de organizar o domínio do primeiro sobre o segundo e resguardar-se contra rebeliões intestinas e agressões estrangeiras”. Para Bonavides o Estado constitucional

contemporâneo guarda fortes vínculos da teoria de Oppenheimer, concernente a sua “índole organizacional da violência e do jogo econômico a que uma classe submete a outra”. Sustentada pela passagem pronunciada por Oppenheimer “... pela forma esse Estado é coação, e pelo conteúdo exploração econômica”. Bonavides considera a posição sociológica de Duguit na definição de Estado na mesma linha de pensamento de Oppenheimer, por definir Estado como “grupo humano fixado em determinado território, onde os mais fortes impõem aos fracos sua vontade”. No tronco sociológico de Marx e Engels, estes explicam segundo autor, o estado como fenômeno histórico passageiro. A alegação é que, as instituições nem sempre existiram, e que nem sempre existirá. Marx definiu Estado como “o poder organizado de uma classe social para opressão de outra”. Enquanto Engels define que, é “uma organização da respectiva classe exploradora para manutenção de suas condições externas de produção, a saber, para a opressão das classes exploradas”.

Todavia, BONAVIDES (2004) em sua análise descreve que o conceito de Estado “repousa na organização ou institucionalização da violência, segundo a análise mais profunda da sociologia política” e reaparecendo com Max Weber, que reconhece o Estado como a derradeira fonte de legitimidade, concernente à utilização da força física ou material.

Bonavides recorre aos elementos constitutivos do Estado reconhecido pela teoria política para elucidar o conceito de Estado. Elencando os elementos de ordem formal o *poder político* na sociedade, seguido pela ordem material o *elemento humano* que constitui a população, povo e nação, em termos demográficos, jurídicos e culturais, fechando com o elemento espacial o *território* que, por conseguinte, corresponde ao pensamento de Duguit, que na sua definição de Estado diz que é um “grupo humano fixado num determinado território”. Apesar de Duguit incorporar os elementos constitutivos do Estado em sua descrição, Bonavides rejeita pela sua conotação subjetivista da crença do autor de que o Estado exprime a dominação dos mais fortes sobre os mais fracos. Adotando o conceito elucidado por Jellinek, que define Estado como sendo “a corporação de um povo, assentada num determinado território e dotada de um poder de mando”.

Na perspectiva de BOBBIO *et al* (2004), jaz no mundo contemporâneo uma relevante complexidade na definição de Estado, face a dificuldade de se analisar o emaranhado das inter-relações entre o Estado e a teia social, e de apreender, posteriormente, as suas implicações inerentes à racionalidade interna do sistema político. Sob esta complexidade apontada por Bobbio *et al*, o entendimento do Estado contemporâneo passa por uma investigação do estado de direito com o conteúdo do social. No princípio do Estado, os direitos fundamentais constituem a caução de uma sociedade burguesa à parte do Estado; contudo, os direitos sociais denotam a via pela qual a sociedade penetra no Estado, modificando-lhe a estrutura formal. Resulta, todavia, na derrocada do Estado burguês, e na gradual interrogação do Estado político pela a sociedade civil, resultando, por conseguinte, numa alteração da forma jurídica do Estado, e nos processos de legitimação e estrutura administrativa.

Para os autores, as mudanças ocorridas nas estruturas material e social do sistema jurídico derivam das transformações em nível formal e político. Estas mudanças exprimem algumas tendências contemporâneas no século XIX, e início do século XX, que levaram à expansão dos mercados das grandes potências com a introdução tecnológica; formação das grandes empresas e formações planificadas do ‘capital humano’, bem como a afirmação do nacionalismo econômico, posta a serviço da ideologia de desenvolvimento, dando forma ao capitalismo organizado. Neste contexto, mudou também, a função de Estado na política econômica, que no século XVIII, contribuiu para a criação de uma forma de mercado baseado não só em mercadorias, como também no trabalho, no dinheiro e na terra; e posteriormente limitou-se a garantia formal da estrutura da livre troca, sucedendo um Estado intervencionista no processo de valorização capitalista ou no processo de formação de valor do capital.

Emerge no início deste século o questionamento no aspecto do Estado fiscal, como reflexo das transformações ocorridas na estrutura material e social do Estado de direito. O debate foca a necessidade da recapitalização do Estado e assume tal necessidade de satisfazer as exigências sociais (minadas na revolução industrial que perdura e se agrava contemporaneamente) e discute o âmago da dinâmica econômica quanto a possibilidade da transformação do livre jogo concorrencial das forças de mercado, já evidenciado por Schumpeter em 1918, descrito por BOBBIO *et al* (2004).

Sob a égide da teoria do Estado contemporâneo emanada do tronco Marxista, ostentado na lógica da valorização do capital fundada no conflito de classes sociais e na contradição dos diversos setores do capital, distingue-se funções essenciais desempenhadas pelo Estado contemporâneo, a saber:

- criar as condições materiais genéricas de produção (infra-estrutura);
- determinar e salvaguardar o sistema geral das leis que compreendem as relações dos sujeitos jurídicos e na sociedade capitalista;
- regulamentar os conflitos entre trabalho assalariado e capital;
- assegurar a expansão do capital nacional total no mercado capitalista mundial, (Altvater, 1979), segundo interpretações de BOBBIO *et al* (2004).

Este postulado nega por sua vez, a tênue função de Estado atribuída por Adam Smith e David Ricardo, que excluem o Estado do processo de acumulação, devendo este atuar apenas nas funções de manutenção das instituições militares, policiais, educativas e jurídicas, o resto ficando a cargo da lógica de mercado. Logo há a necessidade do Estado em socializar os benefícios da economia, ou seja, disciplinar o conjunto da sociedade civil e o peso da valorização exclusiva do setor econômico mais desenvolvido. Criando isso, mecanismos para frear a queda da taxa média de lucro por meio de uma cota de capital constante. Isto é, a origem do documento da despesa pública, justificando assim o intervencionismo do Estado (BOBBIO *et al*, 2004).

Ainda do ponto de vista dos autores, a crescente integração de Estado e sociedade civil, ou seja, a “tendência das políticas públicas assegurarem o equilíbrio dos interesses emergentes” pode ser analisada nas despesas públicas, como instrumento de investigação da conexão sociedade-Estado. Todavia a análise política se além às estruturas institucionais, e não ao político em si. A indagação reclama o fundamento da política, podendo-se, a partir daí, inferir-se sobre a transformação do político e a sua adequação à nova complexidade da sociedade civil.

Segundo WEBER (1999), as raízes do Estado contemporâneo emanam do direito romano e do direito canônico, aliança esta, onde o capitalismo encontrou assento e teve ascensão como Estado nacional conduzido pela burguesia nacional, primeiramente no mundo ocidental. Porém nem todas as instituições que caracterizam o capitalismo moderno provêm do direito romano, como a letra de Câmbio, que tem origem no direito árabe, e o Título de Renda, originário do direito medieval e aprimorado pelos germânicos. O direito romano contribuiu para a extirpação do direito material, em favor do formal.

O conceito de Estado sob o auspício sociológico weberiano é “aquela comunidade humana que, dentro de determinado território, reclama para si o monopólio da coação física legítima”. O autor alega que se existisse apenas um complexo social que desconhecesse o meio da coação, não haveria necessidade do conceito de “Estado”, dar-se-ia lugar à “anarquia” no sentido específico do termo.

O Estado weberiano, composto por quadros administrativos, e pelos meios materiais da organização, foi assim por Weber conceituado: “Estado moderno é uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio da dominação e reuniu para estes fins, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização, depois de desapropriar todos os

funcionários estamentais autônomos que antes dispunham, por direito próprio, em seu lugar, representado por seus dirigentes supremos”.

Se se procurar de onde veio o capital, se surgiu com homem? Se era um ser abstrato que vagava por aí até encontrar assento?, Weber responde: “Cada Estado particular tinha que concorrer pelo capital, que estava livre para estabelecer-se em qualquer lugar que lhe ditava as condições sob as quais o ajudaria a tornar-se poderoso” (WEBER, 1999).

Este é o Estado moderno que se apossou das idéias administrativas weberianas, e que, em associação com as idéias econômicas keynesianas deu sustento à expansão do capitalismo pelo ocidente até o oriente, estendido ao mundo hoje, à vida cotidiana.

## 2.2 Política e ciência política

### 2.2.1 Política

O termo política na acepção de Aristóteles é o liame dos esforços predispostos a participar da divisão do poder, inferindo na sua divisão, manifestado entre os grupos num Estado e entre Estados.

Aristóteles denomina *polis* a posse da atualização da natureza humana; para entender há de compreender a natureza do homem que a forma. E, julga a família e as relações dos respectivos membros a menor unidade política, tendo como finalidade saciar as necessidades elementares da vida cotidiana. A associação de várias famílias ou casas – *oikos* – a comunidade ou aldeia – *kome* – que juntos perfaz a cidade, uma comunidade superior que possui um poder político superior, desaparecendo o poder familiar em favor do poder político. O objetivo por sua própria natureza visa libertar os indivíduos dos modos deficientes e incompletos de associação, em nível abaixo ou acima da plena realização da *polis*. “A *polis* é, em parte, um processo biológico, em parte um processo da liberdade humana. O homem não é um animal gregário – *agelaion zoon* –, mas um *politikon zoon*, porque a comunidade assenta no discernimento do bem e do mal” (ARISTÓTELES, 2006).

A política na concepção sociológica de Weber “significa a tentativa de participar no poder ou influenciar a distribuição do poder, seja entre vários Estados, seja dentro de um Estado entre grupos de pessoas que este abrange”. Logo, quem “pratica política reclama poder: poder como meio ao serviço de outros fins - idéias ou egoísta -, ou poder pelo próprio poder, para deleitar-se com a sensação de prestígio que proporciona” (WEBER, 2003).

Max Weber analisa a fundamentação da dominação pelo poder que se dá nas associações políticas e no Estado. O autor evidencia que os fundamentos internos e externos nos quais sentam a dominação. A legitimação da dominação se apóia no costume sagrado dos povos, pelo hábito de respeitá-lo; no dom da graça pessoal do indivíduo de liderança, o ‘carisma’; e na crença da validade de estatutos legais, ou seja, as regras racionalmente criadas; deveres fixados nos estatutos. E ressalta que, o papel do líder existe desde os tempos imemoriáveis, em todas as regiões, em todas as épocas da história (WEBER, 1999).

A emanção do adjetivo *polis* do *politikós*, cuja essência diz respeito ao conjunto dos elementos do Estado, tratam da natureza, divisões e funções do Estado. Com base nas raízes da palavra no sentido aristotélico, BOBBIO (2000) expõe os elementos da política no sentido do Estado moderno: a *polis* de um lado, como sujeito da esfera política; os atos de coação e incentivos (ou seja, comandar ou proibir algo), com efeitos de abrangência ao conjunto dos indivíduos pertencentes a uma estrutura de um determinado grupo social; o poder de mando exclusivo de um espaço territorial; o poder de legislar com normas válidas *erga omnes* – para todos –; de influir no mundo econômico, como na alocação de recursos para os setores da sociedade dentre atividades. Por outro lado objeto da sociedade política, nos seus anseios como na conquista, defesa, reforma e derrubada do poder do Estado etc.

A política é uma práxis humana que reclama poder, logo o conceito de política está



estritamente ligado ao conceito de poder. Para definição de poder BOBBIO (2000) remota a Hobbes na sua obra o *Leviatã* e Russell na obra o *Poder*. Na mesma ordem seguem as descrições: “consiste nos meios para se obter alguma vantagem”; é “o conjunto dos meios que permitem conseguir os efeitos desejados”. O autor enuncia poder como uma relação entre dois sujeitos, onde um impõe ao outro sua própria vontade. Contudo, o domínio sobre os homens não tem um fim em si mesmo, mas o veio para obter algumas vantagens.

BOBBIO (2000) afirma que a relação de poder na linguagem política mais reconhecida é a relação entre governantes e governados, entre Estado e cidadão, soberano e súdito e assim por diante. No mundo contemporâneo, há predominância dos poderes econômico, ideológico e político, os quais constituem praticamente todos os elementos de poder das sociedades contemporâneas. O poder político, baseado no princípio da legitimação é exercício do governo e dos governados, isto é nas formas de governo correto. Este, funda-se no monopólio dos instrumentos de exercício da coação física nas sociedades de desiguais. Contudo, o poder político não se funda na força física, embora esta seja necessária, mas não é condição suficiente do poder político. O autor conclui afirmando que os fins da política são um todo dinâmico, em palavras objetivas “são tantos quantos forem as metas que um grupo organizado propõe, segundo os tempos e circunstâncias”.

Na acepção de MINOGUE (1998), o entender política supõe-se, no entanto, a compreensão dos sinais que facultam o entendimento do que está acontecendo sob o plano dessa e de outras linhas de falha da nossa civilização. Neste aspecto, apresenta o estado da distinção entre a vida privada e o mundo público como uma chave para este entendimento. O abarcante do mundo público, o Estado, é o sustentáculo da vida privada no livre-arbítrio, sob uma estrutura legal. Daí, afirma que a política só sobrevive se a estrutura abarcante da lei pública reconhece seus próprios limites. O liame entre vida privada e vida pública é um todo dinâmico em constante mudança, como questões religiosas e homossexualismo que antes costumemente tratada publicamente, contemporaneamente tratada em sua maioria como coisa privada.

### **2.2.2 Ciência política**

A investigação da ciência política há de considerar matéria-prima de estudo os fatos, instituições e idéias do ordenamento político no tempo e no espaço; os aspectos filosófico, jurídico ou político propriamente dito, e sociológico. Emergindo aí o epicentro da polêmica quanto ao conteúdo e a conformação da disciplina e quanto ao método e a extensão de seus limites. A gênese, a essência, a justificação e os fins do Estado, e demais instituições sociais elucidada na literatura de ciência política foi conduzida pela filosofia.

A ciência política, na expressão de BOBBIO (2000), é compreendida como o estudo dos fenômenos políticos conduzido com a metodologia das ciências empíricas e utilizando todas as técnicas de pesquisa próprias da ciência do comportamento. E explicita a estreita relação entre filosofia política e ciência política; esta estreiteza não permite estabelecer uma linha divisória entre ambas. A distinção apontada pelo autor entre filosofia e ciência política é apresentada nos objetivos e fins que são distintos. Esta é o conjunto dos discursos e o comportamento político; a filosofia é o discurso sobre o discurso do cientista, ou seja, a metafísica.

BONAVIDES (2005) descreve com maestria e síntese a estreiteza e os laços da ciência política com o Direito Constitucional. Aponta o nível de profundidade que se estabelece nas inter-relações que se encontram na dependência do equilíbrio ou entropia do ambiente político social. Parte daí sua dedução, que quanto menor o grau de desenvolvimento social e econômico de uma sociedade, mais elevada são a instabilidade e as oscilações das instituições políticas. Seguindo no mesmo passo, a ordem institucional estabelecida e a realidade política. Outrossim, enfraquece a possibilidade de toda vida política,

excepcionalmente a conduta e o poder de decisão de indivíduos e grupos – recaindo no âmbito do “direito regulamentado e das instituições criadas”.

O autor explicita a perspectiva de Burdeau, de que “a vida política real e vida política juridicamente institucionalizada tendem a coincidir”. Evidencia que a eficácia do sistema de um país subdesenvolvido é comprometida pela ação de grupos de pressão, líderes políticos e elites influentes. Neste contexto faz-se remissão a CHANG (2004), no que tange ao crescimento econômico dos países atualmente desenvolvidos, que demonstram que a evolução das instituições políticas desses países passou por um longo aprendizado e aprimoramento, ao passo que negam aos países em desenvolvimento seguirem seus passos, todavia, os tempos, espaços e circunstâncias são outros. Logo, torna-se tácito que estes países desenvolveram não porque tinham boas instituições; estas, na verdade é consequência do seu crescimento econômico, surgindo e ou melhorando após o crescimento econômico ou concomitantemente, mas é sabido que o desenvolvimento destes não é mero resultado de boas instituições.

BONAVIDES (2005) conclui que a ciência política deve manter estrita relação com o Direito Constitucional, vez que, o sistema institucional, sancionado pela ordem jurídica, é o sustentáculo referencial com que se estendem as outras esferas sociais o conjunto de indagações da perspectiva política.

O conhecimento do sistema econômico adotado pela estrutura social é fundamental para o entendimento dos eventos políticos e das instituições as quais coordenam a governança de uma sociedade.

As raízes da ciência derivam da filosofia, e seu caráter evidencia a tomada de determinada ordem de fenômenos, em cuja pluralidade se busca um princípio de unidade, investigando-se o processo evolutivo, as causas, as circunstâncias, as realidades observadas no campo fenomenológico (BONAVIDES, 2005).

Segundo KANT (1974) as ciências são caracterizadas como abstratas e concretas; as abstratas são aquelas “que se ocupam das leis que governam os fatos elementares da natureza”, enquanto que as concretas se atêm aos “aspectos particulares dos fenômenos, como a geologia, à física à química, a botânica e zoologia” dentre outras.

Nos debates no campo das ciências naturais e das ciências sociais estas se separam em campos distintos, quanto aos métodos empregados. No primeiro caso, “há leis naturais, fixas, permanentes, eternas, imutáveis com toda inviolabilidade do determinismo físico-mecânico; enquanto que no segundo imperam as mudanças, as diferenciações, o desenvolvimento” (BONAVIDES, 2005).

A política instiga os povos sequiosos de conhecê-la e aprofundá-la desde os tempos remotos de Sócrates, Platão e Aristóteles. A ciência política centra seus questionamentos no Estado, governo e bem-estar dos cidadãos através do estudo das forças políticas nos processos decisórios e dos resultados erigidos pelo sistema político. Seus objetos de estudo são os acontecimentos, as instituições e as idéias políticas, tanto no sentido teórico, quanto prático, remetido ao passado ao presente e as perspectivas futuras. A ciência política permeia pelo sistema jurídico, sociológico, econômico, história e filosofia, configuração esta, concebida na obra de Max Weber, evidenciada BONAVIDES (2005).

### **3 MATERIAL E MÉTODOS**

#### **3.1 Análise de políticas públicas**

A política pública, na perspectiva descritiva de MENY e THOENIG (1992) são os atos, e os não atos, de uma autoridade pública, face a um problema ou um setor da sociedade. Comumente apresentada sob a forma de planos e programas governamentais, cujas características são: a existência de um conteúdo; um programa que articula ações em torno de eixos específicos; uma orientação normativa que expressa finalidades, preferências e valores,

e convergem para objetivos específicos; um fator de coerção, dado que a atividade pública se impõe em função da legitimidade decorrente da autoridade legal; e pelo seu alcance no sentido de que tem a capacidade de alterar a situação, os interesses e os comportamentos de todos os afetados pela ação pública.

Para GUARESCHI et al (2004) política pública é o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público”. RUA (1997) elucida que é o “conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica de conflitos quanto a bens públicos”.

No tocante à análise de políticas públicas brasileiras, o referencial teórico está sendo esculpido – endogenamente – pela academia, considerando as peculiaridades internas do processo de aprendizado democrático. Uma parte do conteúdo deste labor intelectual provém de além-mar, para onde o Brasil e seus vizinhos latinos fornecem matérias-primas – recursos naturais – desde a era colonial, aos países denominados desenvolvidos ou centrais.

FREY (1999, 2000) desenvolveu um estudo referente aos conceitos e implicações da análise de políticas públicas nas circunstâncias brasileiras. O trabalho aponta que os estudos sobre políticas públicas, por ser uma área do conhecimento de práxis recente no território brasileiro, são esporádicos, e ainda limitados a casos específicos; referem-se a “microabordagens contextualizadas”, dissociadas, contudo, dos macroprocessos, além de estagnadas no tempo.

Historicamente a produção de conhecimento teórico e prático na busca de melhoria do gerenciamento do setor público esteve voltada mais para o processo de formulação de programas, do que para a sua implantação e avaliação. Todavia, vem ocorrendo uma relativa mudança a partir do meado dos anos 1980 até anos mais recentes, com as profundas transformações ocorridas na sociedade e no Estado brasileiro (COSTA e CASTANHAR, 2003). A escassez de conteúdo teórico está atribuída ao próprio conhecimento da análise política, isto é a empírica e a prática política.

A crítica direcionada ao teor científico da “policy analysis” – análise política – advinda da escassez teórica é contraposta pelo enunciado de Wollmam, contido em FREY (1999), que descreve que a análise política contém o potencial analítico de superar uma abordagem isolada que dá prioridade ou à dimensão institucional – polity – ou à dimensão política processual, ao deixar confluir a dimensão material de política (isto é, fins, impactos, etc.) com as dimensões institucionais e político-processual.

Para SOUZA (2003) e Windhoff-Héritier citado por FREY (1999, 2000), o interesse do conhecimento da análise de políticas públicas consiste na explanação das leis e princípios próprios das políticas específicas. A abordagem da análise política pretende perscrutar “a inter-relação entre instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política” com o “arcabouço dos questionamentos tradicionais da ciência política”.

A definição de análise de políticas públicas estabelecida pela UNICEF, é a da apreciação sistêmica e objetiva de uma ação governamental (programa ou projeto), que aborda os aspectos do desenho, implementação e resultados, considerando sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos (COSTA E CASTANHAR, 2003).

A abordagem analítica da análise de políticas públicas precede à da caracterização das idéias do neo-institucionalismo e da análise de estilos políticos. Ambas são vertentes da ciência política, desenvolvida em decorrência das críticas direcionada à oposição da análise de políticas. Esses vieses foram integrados por FREY (1999, 2000) às particularidades das democracias não consolidadas. A integração dos conceitos da análise política, conteúdo político, processo político, instituições políticas e dos de redes e estruturas políticas, arena

política e ciclos políticos, fundamenta a compreensão das políticas públicas para a resenha do processo de pesquisa de interesse:

- Conteúdo político – Policy – refere-se aos conteúdos concretos, isto é, a configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas;
- Instituições políticas – Polity – diz respeito à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;
- Processo político – Politics – foca o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;
- Redes políticas – Policy networks – diz respeito às redes de relações sociais atribuídas de valores comuns com dotação de opinar, traduzida nas interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo como da sociedade na gênese e na implantação de uma determinada política;
- Arena política – Policy arena – refere-se aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política, as que podem ser distinguidas dependendo se as políticas apresentam caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo;
- Ciclos políticos – Policy cycle – corresponde a uma seqüência de elementos do processo político-administrativo e pode ser investigado no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativo que se encontram tipicamente em cada fase. As fases constituem de percepção e definição de problemas, estabelecimento de agenda, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e avaliação de políticas e eventual correção de ação.

O estudo da política não só dá lugar à proposição de novas políticas, mas também promove mudanças no saber comumente aceito como conceito de política florestal. Porque o estudo da ciência política é capaz desmistificar e modificar paradigmas, questionar o êxito dos conceitos da política em vigor (SPILSBURY e KAIMONWTIZ, 2000).

Este arcabouço teórico permeia pela gênese dos programas políticos, atribuindo elementos internos e externos (que estão relacionados diretos e / ou indiretamente com os programas políticos) dos processos político-administrativos através do direcionamento processual, dos arranjos institucionais, das atitudes e objetivos dos atores políticos, dos instrumentos e das estratégias políticas, consubstanciando o teor investigativo da pesquisa.

## **3.2 Política florestal**

### **3.2.1 Conceito de política florestal**

A base conceitual de política florestal não é extensa; emergiu precipuamente no mesmo berço em que nasceu o Estado, do velho mundo para o novo, ou seja, da Europa para as Américas.

Dentre as definições de política florestal, pode-se reportar inicialmente a GRON (1947) que define: “política florestal é o conjunto de medidas que o Estado ou as coletividades locais podem tomar para salvaguarda do interesse geral na gestão e exploração das florestas”. A definição funda-se no princípio de que a política florestal de um país é o reflexo do grau de desenvolvimento cultural que seu povo alcançou, objetivando salvaguardar os recursos florestais e os valores sociais e culturais nascidos nas florestas que não podem ser avaliados monetariamente. A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO, reunida na Conferencia de Roma em 1951, estabeleceu como princípios básicos que

regem a formulação e implementação da política florestal, assegurar o uso racional e proteção (para usufruto de gerações futuras) dos recursos florestais em consonância com as demais políticas nacionais (UNASYLVA, 1952). Num contexto de plena economia de mercado, em que a América Latina se coloca como fornecedora de recursos florestais aos países economicamente desenvolvidos, Worrel (1970) considera a política florestal como “os princípios que regem as atividades referentes aos recursos florestais” (BURGER, 1976; MERLO E PAVERI, 1997).

Assim como as demais áreas do conhecimento científico, a base conceitual segue, endogenamente, o mesmo curso no processo de aprimoramento e lapidação dos conceitos às realidades locais das nações mais recentes como as da América Latina.

Neste aspecto, no curso da ciência, no tocante a política florestal, CARNEIRO (1968) lança um olhar para o processo desta no continente Americano e no Brasil. Enfatiza que a relação entre o homem e a floresta é dinâmica, variando de acordo com os diversos estágios do progresso humano, do homem dominado pela floresta ao homem dominador da floresta. No primeiro estágio da civilização as florestas constituíam barreiras naturais para a migração dos grupos humanos, delineando, assim, as fronteiras políticas das primeiras nações que emergiram na Europa Central. Para sustentar esta afirmativa o autor se vale dos albores da história e da pesquisa, apontando que o berço das primeiras civilizações, tanto no velho como no novo mundo, deu-se em regiões áridas, no máximo raramente arborizadas. Como os egípcios, os babilônios, os assírios e os fenícios, civilizações que se desenvolveram e imortalizaram sua história em solos áridos do Oriente; assim foi no novo mundo, com as culturas aztecas e incásica, nas regiões semidesérticas do México e Peru. Daí que os grupos nômades passaram a utilizar as florestas para coleta, caça, crenças e folclores.

Na visão do autor, o segundo estágio da civilização - do homem dominador da floresta - advém com o surgimento e aprimoramento da metalurgia, que permitiu aos teutônicos promover o desmatamento de vastas áreas; o autor salienta que o avanço dos desmatamentos deve-se em grande parte às ações coletivas das ordens religiosas e de cavalaria.

Para CUBBAGE *et al* (1993) política florestal é um propositivo curso de ação de uma nação seguido por um indivíduo ou grupo para ‘lidar’ com um problema relativo ao uso dos recursos florestais.

Para FRASER (2003) a expressão política florestal é usada em diferentes contextos, que vão desde um quadro geral de objetivos ou metas, objetivos gerais do manejo dos recursos florestais para um país, até um conjunto detalhado de prescrições para um curso de ação com objetivos específicos da temática florestal.

Segundo RIBEIRO (2004), a política florestal é “um quadro de princípios, objetivos (gerais e específicos) e normas, resultantes de processos interinstitucionais participativos de diálogo e consenso, que visa regular e orientar a proteção e conservação dos recursos florestais, como parte de uma política nacional de desenvolvimento sustentável”. Este é o conceito com o qual a FAO vem trabalhando na América Latina e Caribe nos últimos anos.

AICHER (2004) aborda o conceito de política florestal num olhar para o pretérito e os novos paradigmas emergidos ao longo do curso de ação da aplicação do conceito de política florestal à contemporaneidade. Neste aspecto, o autor classifica os conceitos do passado, como de Worrel citado acima, de conceitos tradicionais, argumentando que estes tratavam a política florestal basicamente nos aspectos de demandas da sociedade em relação às capacidades produtivas das florestas, não abarcando o conjunto da sociedade na tomada de decisões públicas. Na tentativa de incorporar os novos paradigmas emergidos, o autor define política florestal como “os processos e as estruturas que formam e definem as relações entre sociedades e florestas”.

### 3.2.2 Conceito de política florestal no Brasil

Das civilizações primitivas ao mundo contemporâneo das sociedades de mercado foram várias as formas de olhar o relacionamento do homem com os recursos florestais. Haja vista que, no seu processo histórico, os norte-americanos levaram, segundo CARNEIRO (1968), duzentos anos para atingir a crista dos Montes Aleanys. No Brasil há que se reportar ao processo civilizatório, que no prelúdio teve a exploração florestal do Pau de Tinta, em seguida foi baseado na agricultura e posteriormente com introdução da pecuária; no conjunto estas atividades promoveram a devastação dos maciços florestais do litoral e avançaram para o Brasil setentrional até chegarem ao alto Amazonas. Na primeira fase, sob os auspícios da coroa portuguesa, foram usados como protagonistas os desbravadores Bandeirantes, nos lombos de muaras; na segunda, fase já no Brasil República, entraram em cena, os chamados Gaúchos (agricultores que se deslocaram da região sul em direção ao planalto central até atingirem a região amazônica); esta fase deu-se sob a égide dos projetos de colonização, agora com uso de novos instrumentos, sob outra conjuntura, da revolução verde tecnificada. E, nos dias de hoje, os recursos florestais, especialmente na região amazônica, são alvo de cobiça internacional, tanto pelo valor da biodiversidade quanto pela prestação de serviços essenciais à vida humana, além de serem palco de conflitos internos pela posse da terra.

No prelúdio do processo de ascensão do Estado republicano brasileiro – décadas de 1930 a 1950 –, da estruturação do aparato estatal para coordenar o progresso econômico e ingressar na economia mundial, o Estado não dispunha de estruturas acadêmicas para atender a temática florestal. Só mais tarde, do Brasil já no trilho do Estado desenvolvimentista, foram criadas as Escolas de Florestas – Viçosa e Paraná. A partir desta Escola do Paraná, o professor Newton Carneiro, em 1968, como protagonista deste processo define a política florestal como: “a expressão ou configuração do comportamento de uma coletividade face ao seu patrimônio arbóreo”. Este conceito é embasado numa leitura das relações do homem com a floresta em seu processo histórico, cujo enunciado como conteúdo de política florestal é: “o comportamento de uma comunidade face às suas florestas, a consciência do valor econômico e social desse patrimônio e o grau de racionalização com que o desfruta, dão o conteúdo de política florestal”.

Conceitos mais recentes como o da UNASYLVA (1993), diz que a política florestal se encarrega do modo como deveriam ser manejados os recursos florestais para atender as necessidades básicas humanas e satisfazer as demandas da sociedade por bens e serviços provindos das florestas, assim como dos valores imateriais que representam as árvores e as florestas.

AICHER (2004) aborda o conceito de política florestal num olhar para o pretérito e para os novos paradigmas emergidos ao longo do curso de ação da aplicação do conceito de política florestal à contemporaneidade. Neste aspecto, o autor classifica os conceitos do prelúdio da política florestal como ciência, qualificando como tradicionais autores da estirpe de WORREL (1970) e CUBBAGE *et al* (1993) – ambos tratados no item sobre a revisão do conceito de política florestal. Aicher argumenta que estes conceitos tratavam a política florestal basicamente sob os aspectos de demanda da sociedade em relação às capacidades produtivas das florestas, sem no entanto abarcar o conjunto da sociedade nas tomadas de decisões públicas. Sua argumentação busca incorporar os novos paradigmas emergidos no seio da sociedade à conceituação, e então o autor define política florestal como “os processos e as estruturas que formam e definem as relações entre sociedades e florestas”.

De fato, Aicher, infere numa assertiva quando argumenta sobre a necessidade de novos conceitos, que abrangem os novos paradigmas surgidos, como a participação da sociedade nas tomadas de decisão pública. Porém, há de se ressaltar que não se trata de um *apartheid* conceitual, trata-se de um processo natural da história da ciência e das sociedades,

que é dinâmica e que tende à evolução dada a necessidade de ampliar, renovar e reinventar novos conceitos, que reclamam para si o conjunto dos processos que o envolvem e sua contemporaneidade.

Muito válido é o levantamento da questão por AICHER (2004), e seu conceito de política florestal muito bem concebido, o qual reflete em parte o pronunciamento de CARNEIRO (1968), que já ressaltava, que a relação do homem com a floresta é dinâmica, de acordo com estágio da evolução humana. Daí extrai-se que argumentações conceituais elaboradas no passado não estão na sua plenitude desvinculadas das realidades contemporâneas, partindo do princípio que a política florestal é a resultante do nível de desenvolvimento cultural de um povo, o que envolve, é obvio, o processo político e as estruturas que estabelecem as interações entre sociedade e floresta. É sabido que os conceitos precisam ser reelaborados para incorporar os novos paradigmas emergidos, mas sem refutar totalmente o que foi erigido pela ciência para torná-la ciência hoje. Conceitos do pretérito estes que permitem refletir sobre sua validade para o presente e redefini-los para atender aos novos tempos e processos sociais, em especial para as realidades dos países em desenvolvimento latino americanos, que até anos atrás viviam sob regimes autoritários.

Todavia, os conteúdos de política florestal nas décadas de 1960, 1970 e 1980 no Brasil, não refletiram na sua plenitude o conteúdo teórico abordado por Carneiro, que participou da gestão pública florestal como Presidente do IBDF, e foi o relator do Código Florestal na Comissão de Agricultura e Economia Rural na Câmara dos Deputados. Há de se ressaltar que os regimes político e econômico vigentes naquele período, não eram compatíveis com conceitos de natureza sistêmica, que dirá sua aplicação, que requer regime democrático.

A conceituação serve de alicerce para a análise do processo político, por mais que este se apresente complexo, e com níveis elevados de interações com os demais elos da sociedade; o conceito requer a abrangência do plano geral que englobe todos os processos e estruturas que envolva a temática, de forma a dar sustentação à análise em questão.

Para tanto, com base nas conceituações acima trabalhadas, conceitua-se política pública florestal para efeito do presente estudo, como: o conjunto dos processos sociais face aos recursos florestais como elemento da natureza, estabelecidos ou não em estruturas estatais e não estatais que convergem para a aceitação como bem comum da nação e que possam ser sistematizadas, num plano ulterior em bases: legais, administrativa, econômica e técnica, para fins de atender as aspirações da sociedade, incorporando-as e/ou criando nas estruturas legitimadas por ela para alcançar seus objetivos.

Os processos sociais constituem a permanente dinâmica das manifestações da sociedade face às florestas, diretamente ou indiretamente, considerando o meio ambiente no seu todo. Essas manifestações podem dar-se por apenas um indivíduo num determinado local, ou ter caráter mais complexo, envolvendo grupos sociais, de atos concomitantes ou sucessivos, através de novas formas de organizações em redes, de forma a adequar tais manifestações às possibilidades sociais para convergirem ao bem comum. As manifestações sociais fundamentam-se nos elementos característicos de uma sociedade: numa finalidade ou valor social; nas manifestações de conjunto ordenadas; e no poder social, para então atingir o bem comum (DALLARI, 2006). Tais manifestações, que se tornarão conteúdo de política, são apresentadas pelas representações da teia social, que também apresentam caráter dinâmico. Dentre elas estão os movimentos sociais (ambientalistas, trabalhadores rurais sem terra, quilombolas, extrativistas, caiçaras etc); entidades de classe (sindicatos, órgãos de representação profissionais etc); grupos empresariais e econômicos (industriais, agricultores, pecuaristas, madeireiros, silvicultores etc); academia, ONGs, dentre outras estruturas e meios de representação da sociedade. No tocante à academia, esta apresenta um papel fundamental no estudo da política.

Todavia, a capacidade de manifestação e penetração desses grupos sociais no Estado

está condicionada ao regime vigente e à ideologia político-econômica do grupo político dominante.

Quanto às bases, legais, administrativas, econômicas e técnica, servem de suporte e instrumentalização no processo de consolidação dos anseios da sociedade, transformando-as em conteúdo de política pública florestal, que se incorpora às estruturas já existentes para atender as demandas da sociedade, que muitas vezes se refletem na criação de novas estruturas estatais e não estatais.

### **3.3 Funções de Estado**

#### **3.3.1 O crescimento do Estado e as funções de Estado**

O princípio do crescimento do Estado deu-se na primeira guerra mundial, precipuamente com a demanda de estrutura e custos dos Estados durante a segunda guerra mundial. Os poderes constitucionais do Estado cresceram de forma vertiginosa, através dos instrumentos de poder público no controle das atividades econômicas, – tributação, regulamentação e incentivos; no controle social – pobreza, desigualdade e distribuição da renda; direitos e deveres do cidadão – direito do privado e da coletividade, segurança etc. Momento este da história econômica, interpretado por PRZEWORKSKY (1995), onde o Estado alcança a habilidade de dirigir a economia, motivando os atores econômicos a buscar o controle do Estado.

O keynesianismo elucidou-se como um dos sustentáculos dos litígios constitutivos da democracia capitalista em que cabia ao Estado conciliar propriedade privada e gestão democrática da economia (MALUF, 1997).

KALECKI (1977) assinala que a estrutura produtiva é parte da mesma moeda da estrutura distributiva da renda. Portanto a estrutura distributiva é a principal responsável pela má ou boa distribuição da renda, que no caso do Brasil tem sido responsável pela má distribuição.

O Estado, no seu processo evolutivo histórico, foi acumulando ineficiências à medida que respondia a pressões conflitantes, como a acumulação e a legitimação da propriedade privada (PRZEWORKSKY, 1995).

O papel do Estado concerne, portanto na coordenação da alocação de recursos, nas qualidades distributivas do bem-estar, nas estruturas alternativas de propriedade e nas estratégias de desenvolvimento, assegurados pelas constituições das nações sob regime democrático.

No mundo contemporâneo a economia dirige o jogo do mercado, e o Estado a condiciona e ao mesmo tempo tenta corrigir as falhas do mercado através das decisões tomadas pelo poder público. Falhas estas, intrínsecas da história biológica e social que faz emanar das disparidades da propriedade, da capacidade e das oportunidades. Na amálgama dos programas públicos o Estado desempenha funções econômicas, a saber: i) estabelecer o enquadramento legal; ii) determinar a política de estabilização macroeconômica; iii) influir na afectação de recursos para aumentar a eficiência econômica; iv) estabelecer programas que influenciem a distribuição do rendimento, funções econômicas de Estado propugnadas por SAMUELSON, (1988). O autor elucida que o Estado dita as regras do jogo de mercado com a promulgação de leis como resposta a valores e idéias de justiça amplamente compartilhada como resultado de uma análise detalhada de custo-benefício.

Continuando sob a perspectiva de Samuelson a macroeconomia nas administrações públicas modernas busca amenizar os ciclos da atividade econômica, evitando o desemprego crônico, crescimento débil, além de conter a inflação. O autor traz à luz que para contornar os desequilíbrios na área econômica, assistida em todo mundo, uma nova área vem sendo explorada, denominada escolha pública. Significa a tomada de decisão pelo poder público,



procurando identificar *quais* os bens adquiridos, *para quem* são destinados os custos e benefícios dos seus programas e *como* são produzidos esses bens.

Os Estados constituem organizações complexas, ainda mais nos países latinos americanos após a crise econômica dos anos 80, apresentando contemporaneamente uma amálgama de complexidade para atender suas funções. Dentre as dificuldades enfrentadas pelo Estado, PREZEWRSKI (1992) aponta a estrutura econômica como limitação de ação dos governos, vez que os agentes econômicos privados, dotados de liberdade de ação no capitalismo, podem tornar algumas formas de intervenção estatal estruturalmente impossível. Por exemplo, a capacidade de trabalho e o capital privado conferem barreiras às funções de Estado, pelo fato que o Estado não pode comandar a capacidade de trabalho e o capital privado a desempenhar determinada atividade ou investimento.

Se o Estado tomou sua verdadeira forma com o desenvolvimento do capitalismo, ou seja, para administrar o regime de propriedade, conseqüentemente as funções de Estado no mundo contemporâneo, derivam em grande parte da necessidade de disciplinar o sistema de propriedade privada.

Imbricaremos de forma sucinta sobre as falhas de mercado e de governo, a título de entendimento desses fatores. ZYLBERSZTAJN (1995) caracteriza duas evidências como pressupostos dessas falhas, com base nas teorias trabalhadas por Williamson, a da racionalidade limitada e do oportunismo.

A racionalidade limitada decorre do esforço racional, mas consegue apenas de forma limitada. Resultado da *condição de competência limitada de receber, estocar, recuperar e processar a informação*, portanto as inventividades incompletas derivam da racionalidade limitada (ZYLBERSZTAJN, 1995).

O oportunismo é uma ação dos indivíduos de forma ávida, arraigada do conservadorismo do ser, na tentativa do máximo acúmulo de bens de capital, relegando os princípios éticos impostos pela sociedade como condutas a serem respeitadas pelas coletividades (por cada indivíduo) nas transações comerciais e financeiras.

STIGLITZ (1998) questiona sobre a égide da teoria dos mercados incompletos e das informações imperfeitas, contrapondo a argumentação que os mercados são alocadores eficientes de recursos. Seu argumento nega a orientação de que o livre mercado atinge a eficiência, pelo processo da “mão invisível, que, por ser invisível, logo não existe”. Para FURTADO (2000) os mercados só geram decisões coerentes em países com avançado grau de homogeneidade social. PREZEWRSKI (1992) faz remissão a Kenneth Arrow, um dos formuladores do argumento sobre mercados eficientes para desmistificar essa premissa. Kenneth Arrow em 1964 demonstrou que a premissa dos mercados completos – que existe um mercado para cada estado de contingente da natureza –, não se sustenta tendo em vista que alguns mercados futuros, principalmente mercado de risco, são inevitavelmente insuficientes. Portanto, o problema concerne em desvendar mecanismos específicos institucionais dotados de poder de legitimidade capazes de serem oferecedor dos agentes econômicos, ambos, obviamente seja o Estado o responsável pelos incentivos e informações que os levem a coordenar de uma maneira coletiva e racional. De um ponto de vista modernista e lapidado, MALUF (2000) apresenta uma proposta de relegar a “enganosa” dicotomia Estado versus mercado em benefício de uma “compreensão distinta da própria natureza dos mercados e dos mecanismos regulatórios, que lhe são inerentes, aos quais compete atribuir um sentido público”.

MALUF (1997) chama a atenção para um aspecto interessante no processo histórico dos comportamentos teóricos temporais. Nas décadas de 40/50 as teorias atribuíam a necessária intervenção governamental na economia devido às falhas do mercado e o não funcionamento adequado do sistema de preços. No início dos anos 60 e até a década de 80 emerge a enunciação de que as falhas do mercado são pormenores frente às falhas do

governo, reforçado pelo ressurgimento da economia neoclássica em detrimento das dificuldades enfrentadas pelo keynesianismo, por suas limitações teóricas e como fonte dos referidos alicerces.

SAMUELSON (1988) assinala que as disparidades econômicas entre indivíduos e grupos sociais são em parte advindas da riqueza ou inteligência herdadas dos pais, dos preços dos mercados, dos serviços que podem oferecer e das sortes, quer dizer, de eventos casuais fortuitos. Para FURTADO (1992) as desigualdades socioeconômicas existentes em determinadas economias refletem a distribuição de ativos no momento em que tem início o processo de crescimento da produtividade, e também a natureza das instituições que regulam a acumulação de ativos. Os Estados, através das instituições - pelo menos teoricamente - principalmente os de economias avançadas, executam a transferência através de programas sociais, segurança social (condições mínimas de alimentação, saúde e educação) e encargos tributários diferenciados para os extratos sociais econômicos.

A teoria da escolha pública colocada por SAMUELSON (1988), inerente à tomada de decisão pelo Estado, trata do cumprimento das funções de Estado como reza os princípios éticos e os ditames legais das doutrinas (constituições e valores culturais) no combate as falhas do mercado e do próprio Estado diante do jogo político e do nível de utilidade.

O prelúdio da escolha pública pelo Estado é a análise do *que, como* e para *quem* das decisões exteriores ao mercado na alocação de recursos. A escolha pública implica na convergência das preferências coletivas, no nível de utilidade ou rendimento líquido almejado pelos diferentes grupos sociais através dos conselhos e parlamentos democráticos.

Não obstante, as falhas do mercado e de intervenção do governo evidenciam pontos como custos e benefícios de determinadas atividades que se estendem a outras pessoas (ou grupos de indivíduos) sem que estas sejam compensadas ou tenham responsáveis que arquem com os custos pelos danos ou benefícios. Tais casos como poluição, bens e serviços públicos como segurança, saúde pública, conservação dos recursos naturais infra-estrutura e etc, como resume sucintamente (SAMUELSON, 1988).

Por se tratar de funções de Estado, um questionamento se torna tácito, de onde o Estado extrai seu poder concernente à área florestal. Do ponto de vista de PRZEWORSKY (1995), concernente à vida econômica, a resposta centrada pura e simplesmente no monopólio da coação física é fraca, porque esta não é a única fonte concebível de poder do Estado. Assim como a premissa de que o poder do Estado provém em qualquer lugar da força física perde credibilidade do ponto de vista democrático das civilizações contemporâneas. Além do mais, no mundo capitalista as decisões de alocação de recursos são descentralizadas, e numa economia descentralizada a força não é suficiente para governar efetivamente. Sob a perspectiva de PRZEWORSKY (1995), o poder dos Estados pode derivar do fato de que certas tarefas, sejam elas quais forem, podem ser exercidas em base universalista, onde os custos são providos pelos membros da sociedade, dos serviços estatais definidos pelo conjunto da sociedade como infra-estrutura e proteção e acrescenta-se o meio ambiente. Os Estados podem emanar poderes dos valores que condicionam os indivíduos a reconhecerem sua autoridade, legitimidade etc., como valores que fazem com que as pessoas desempenhem ações com base nas decisões estatais na ausência da coação física. Como expressa o autor, chega até ser paradoxal, mas os Estados podem derivar seu poder do fato de constituir uma arena de conflito entre outras organizações, que se sustenta na envergadura do Estado de invocar um interesse superior, que transcende os das demais partes envolvidas, pode-se dizer que o Estado deve perseguir o bem comum. Porém, somente a força física é capaz de assegurar que o Estado seja endogenamente coeso e exogenamente eficaz em face de interesses conflitantes.

Explícito sucintamente, os princípios dos quais o Estado extrai seus poderes, estes são traduzidos e ratificados pela sociedade na sua Carta Política Superior e demais ditames legais,

regras e costumes sociavelmente aceitas. Todavia, o Estado brasileiro emana suas funções na área florestal dos elementos que dão sustentação a sua teia social, contudo seu arcabouço legal assim como seus valores socioculturais são dinâmico e se alteram com o tempo.

### **3.3.2 Funções de Estado na área florestal**

A análise do PNF-2000 e PNF-2004 inerentes às funções de Estado na área florestal foi realizada com base no referencial teórico descrito por SILVA, (1996, 2001 e 2003), composto de seis funções típicas de Estado, a saber:

- I. Realizar o macro planejamento da proteção e utilização dos recursos florestais;
- II. Administrar as áreas florestais públicas;
- III. Prestar assistência técnica e extensão florestal;
- IV. Promover o fomento florestal;
- V. Realizar a pesquisa florestal;
- VI. Monitorar, controlar e fiscalizar a cobertura florestal dos proprietários privados.

### **3.4 Instrumentos de política florestal**

No campo dos instrumentos e mecanismos de política florestal MERLO E PAVERI (1997) atribuem uma taxonomia básica em dois conjuntos característicos de instrumentos: obrigatórios e voluntários. Os obrigatórios dizem respeito a tudo aquilo que deve ser obedecido, ou seja, os ditames jurídicos, como acordos internacionais, constituição, leis florestais e regulamentações florestais. Cabe ressaltar que além das medidas de regulamentações comerciais, os autores consideram que as convenções internacionais já passaram a ser incluídas como instrumentos obrigatórios.

Neste aspecto, RUIS (2001), em estudo sobre os acordos internacionais, conclui que não há sistema jurídico integrado, de forma a englobar todas as funções exercidas pelas florestas e os instrumentos internacionais são díspares. Em outras palavras, os acordos internacionais são pontuais, não centrados numa fundamentação do conjunto das funções das florestas, não constando neles uma sistematização do conjunto das ações, apresentando baixo nível de conexão dos acordos internacionais. Porém, como cada nação tem liberdade de legislar sobre seu território, a adoção destes acordos pelos países é colocada pelo autor no sentido de buscar o bom manejo e a conservação dos recursos naturais de forma global. Dentre os instrumentos obrigatórios incluem-se o direito de propriedade, regulação e ordenação das terras florestais. Quanto aos instrumentos voluntários, estes têm que ser acertados com as partes envolvidas e devem estar em consonância com os instrumentos obrigatórios.

MERLO E PAVERI (1997) consideram como instrumentos voluntários os econômico-financeiro e os de mercado. Composto o quadro econômico-financeiro, os autores evidenciam a compensação, incentivos fiscais, incentivos à inovação e infra-estrutura pública, dentre outras medidas financeiras de desenvolvimento rural que implique na produção e/ou conservação dos recursos florestais. Quanto aos de mercado, os instrumentos envolvem preços, tarifas, alfândega, acordos comerciais, incentivos comerciais, mercado de produtos, componente ambiental e obrigações comerciais internas e externas. Estes grupos de instrumentos devem ser integrados por medidas complementares, denominadas pelos autores de “persuasão”, ou seja, convenções internacionais com caráter não jurídicos, informação, assessoria e extensão, dentre outras, além de medidas financeiras de desenvolvimento rural que impliquem na produção e/ou conservação dos recursos florestais.

Para HADDAD e REZENDE (2002), os instrumentos econômicos (fiscais, financeiros e creditícios) aplicados numa região condicionam, direta ou indiretamente, o padrão de desenvolvimento. Referindo-se à Amazônia, os autores apontam que estes instrumentos

podem ser usados para promover o desenvolvimento sustentável na região, baseado no seu potencial produtivo de forma a promover a formação da identidade cultural de uma “civilização florestal”, com investimentos em capital humano. Os autores apontam os fundos constitucionais (FNO), os incentivos fiscais da SUDAM, o crédito agrícola e o repasse de recursos do Governo Federal para os governos estaduais e municipais como os principais instrumentos econômicos de desenvolvimento sustentável da Amazônia. E ressaltam que esses instrumentos econômicos devem ser readequados numa estratégia de integração regional, para promover o desenvolvimento sustentável com base num planejamento a médio e longo prazo, com incentivos à formação de parcerias pró-ativas entre os distintos atores envolvidos e com claras definições dos papéis desses atores na condução do desenvolvimento regional.

HADDAD e REZENDE (2002) evidenciam que as experiências na condução de políticas de desenvolvimento sustentável (ambientais), em diversos países e regiões, apontam que é possível encontrar um *mix* de instrumentos, conferindo eficiência, eficácia e equanimidade ao processo de condução dessas políticas. Dentre o conjunto, apontam o uso de instrumentos e mecanismos de mercado e o uso de regulamentações, ressaltando que é complexo decidir em que situações a interferência governamental deve fazer uso de regulamentações e dos mecanismos de mercado. Para introduzir os mecanismos de mercado nas questões ambientais e florestais, há que se considerar as instituições de mercado, ou seja, redefinir o direito de propriedade, para criar o direito de propriedade apropriado. Enfatizam, por último, as regulamentações, impostos e subsídios no ajustamento da oferta e procura do mercado.

A valoração dos serviços ambientais surge no contexto do desenvolvimento sustentável como um instrumento econômico de promoção da conservação dos recursos naturais. Logo, a valoração dos serviços ambientais deriva da relação entre o desenvolvimento econômico e o uso ou estágio de degradação dos recursos naturais (MAIA *et al*, 2004).

Neste contexto foi criado o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL, na reunião das Nações Unidas sobre mudanças climáticas, na cidade de Kyoto em 1997. O “Protocolo de Quioto”, onde foram emitidas cotas de emissão de gases efeito estufa para os países industrializados, cujos recursos seriam empregados no florestamento e reflorestamento em países em desenvolvimento, e, por conseguinte, promover a conservação dos recursos florestais.

O relatório da União Européia sobre os instrumentos de promoção da silvicultura nos trópicos considera como instrumentos de mercado o conjunto de instrumentos fiscais domésticos baseados no mercado e subsídio, e as transferências multilaterais de recursos. O instrumento de mercado doméstico é a cobrança do poluidor ou beneficiário, ou seja, aqueles que causam custos ambientais e sociais, independente se são uma taxa ou um subsídio. E cita os exemplos do Japão, onde esta cobrança é praticada a mais de 100 anos; da Colômbia com a taxa do poluidor beneficiário desde 1974; da Costa Rica, que recentemente passou a adotar o pagamento para os proprietários dispostos a conservar, com os recursos da taxa do poluidor beneficiário; cita ainda o ICMS ecológico praticado a partir de 1992 por alguns Estados da federação do Brasil, cujo repasse para os municípios está condicionado a indicadores de conservação ambiental; além de outras experiências evidenciadas no Equador, Nepal Indonésia e China.

No campo das transferências bi ou multilaterais incluem o Fundo Global Ambiental – GEF; as trocas por débito da natureza, ou seja países dos trópicos, em desenvolvimento, reverterem suas dívidas com os países ricos na conservação da natureza; a taxa internacional sobre o comércio de madeiras tropicais, com vistas a criar um fundo de desenvolvimento florestal, porém enfrenta problemas técnicos e de soberania nacional; o comércio de carbono, através do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL, contudo há dúvidas se a

silvicultura seria beneficiada com o MDL; e o mecanismo da Certificação Florestal, todavia o mercado ainda é fraco tanto na demanda como na oferta, e alerta que os países temperados estão em melhor posição para tirar proveito da certificação. Este instrumento de mercado pode ser usado com vistas a compensar os proprietários rurais a montante da bacia hidrográfica; investir em recuperação de áreas degradadas; no financiamento de atividades silviculturais de florestas nativas e plantadas, de alguma forma incentivar o manejo florestal sustentável e torná-lo atraente economicamente para os proprietários rurais. Contudo, o ponto nodal reside como valorar e cobrir os custos de oportunidade da propriedade para poder incentivar o proprietário rural aderir à alternativa (RICHARDS, 1999).

Os instrumentos econômicos, segundo SEROA DA MOTTA (2000), implicam na alteração do preço (custo) de utilização de um recurso, internalizando as externalidades e, por sua vez, interferem no nível de utilização (demanda). O autor ressalva que os instrumentos econômicos requerem condições políticas, legais e institucionais, logo estão condicionados a um objetivo de política.

Para o PNUMA (2003), os instrumentos econômicos de políticas ambientais são tudo aquilo que incide nos custos e benefícios imputados ao curso de ação alternativo que enfrentam os agentes. Afetam a rentabilidade dos processos tecnológicos alternativos, o preço relativo de um produto ou atividade, e em consequência as decisões dos produtores e consumidores.

SILVA (2006) elucida o seguinte conjunto de instrumentos econômicos de política florestal: financiamento, crédito, subsídio, taxa, impostos, fundo florestal, fundo de aval, reposição florestal, fornecimento de mudas e insumos.

### **3.5 Fontes de dados e de informações**

As fontes de consulta, extração de dados e conteúdo de política pública florestal brasileira, para o presente estudo, foram a COFLAC / FAO, o decreto de criação e os documentos do PNF. O conteúdo de política pública florestal corresponde ao teor do planejamento do poder público federal, expresso como programa ou plano de gestão governamental, explicitando claramente o curso de ação (ações a serem implementadas, ou seja, objetivos e metas), e os beneficiários das ações. Além dos instrumentos e mecanismos para a consecução dos objetivos e metas, extraídos e construídos no seio da sociedade sustentada nos ditames legais constituinte.

Para efeito da análise do curso de ação, que é correspondente ao conteúdo da política pública florestal, considerou-se:

- as linhas temáticas do PNF (criado por decreto em abril de 2000, e oficialmente lançado em setembro pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso), foram extraídas diretamente do documento do programa, publicado no ano seguinte pelo Ministério do Meio Ambiente (PNF, 2001). O documento estabelece os temas de forma clara, justamente com o título: Linhas temáticas.
- as linhas de ação do PNF (reafirmado em fevereiro de 2004 pelo Presidente Luis Inácio Lula da Silva), foram extraídas do documento distribuído na cerimônia oficial de relançamento do programa (PNF, 2004) e de instituição da Conaflor, e dos documentos fornecidos diretamente pela direção do PNF, que estabelecem as linhas de ação.

Para efeito deste estudo, a gestão do PNF do ano 2000 até o término da gestão de governo, em fevereiro de 2003, é doravante denominado neste estudo de PNF-2000; a gestão do PNF de fevereiro de 2003 até o ano 2006, é doravante tratada como PNF 2004, face a sua reafirmação pela gestão de governo para a sociedade em fevereiro de 2004.

Para a análise do curso de ação e conteúdo de política pública florestal, desenvolveu-se então, uma sistematização com as linhas temáticas correspondentes às linhas de ação, de

ambas as versões do programa, buscando-se as correspondências possíveis entre elas. Na seqüência procedeu-se à análise comparada entre o conteúdo de política do PNF-2000 e do PNF-2004.

Os dados referentes ao conteúdo de política pública florestal e da gestão orçamentária foram fornecidos pela direção do programa e coletados diretamente no site do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (<http://www.planejamento.gov.br>, em 14/12/2006). Estes dados foram então tabulados e remetidos à direção do programa para verificar a consistência dos respectivos conteúdos da gestão orçamentária e das linhas de crédito.

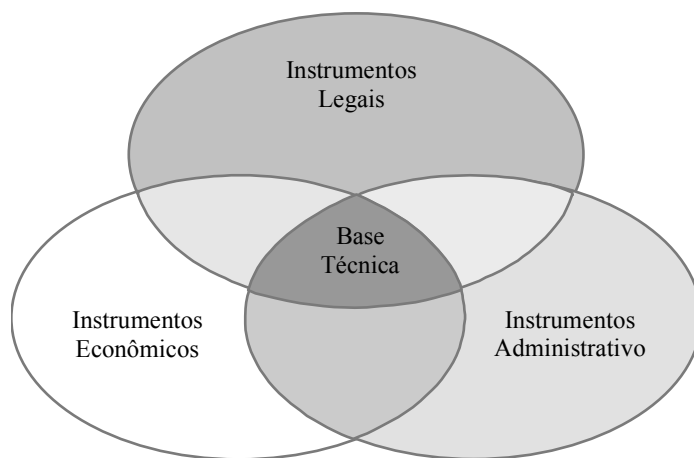
Dados relativos ao FINAME – BNDES, para o subsetor de celulose e papel foram coletados na rede mundial de computadores, na página do BNDES (<http://www.bndes.gov.br/estatisticas/setor.asp>, em 14/12/2006).

### 3.6 Bases da política florestal

Os referenciais teóricos básicos para as análises realizadas foram obtidos nos estudos de SILVA (1996, 2001) sobre funções de Estado na área florestal.

MOTTA (2005) utilizou este modelo teórico ao analisar a influência da legislação num trecho remanescente da Mata Atlântica do Estado do Rio de Janeiro. Modelo este aplicado também por GRIP (2005) na análise dos instrumentos de política florestal do Estado do Rio de Janeiro.

A análise do Programa Nacional de Florestas feita neste trabalho toma como referencial teórico de análise as bases da política florestal sistematizadas na figura 1, adotados por SILVA (2006) em seu Curso de Política Florestal e Gestão Florestal, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Florestais - PGCAF.



**Figura 1.** Bases da política florestal

Fonte: Silva (2001, 2006).

#### 3.6.1 Instrumentos legais da política pública florestal

No estudo em questão, foram tomados para análise os seguintes instrumentos legais:

- Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, que altera dispositivos do Código Florestal e acrescenta-lhe outros;
- Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que trata da Gestão de florestas públicas;
- Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC;

- Decreto nº 5.975, de 30 de dezembro de 2006, que regulamenta os artigos 12, 15, 16, 19, 20 e 21 do Código Florestal;
- Instrução Normativa nº 5, que trata dos procedimentos relativos às atividades de PMFS de Uso Múltiplo na Amazônia Legal;
- Instrução Normativa nº 6, que dispõe sobre a reposição florestal e consumo de matéria-prima florestal.

Foram considerados os instrumentos legais sancionados e emitidos pelo poder público federal executivo, legislativo e instituições da administração florestal, direcionados à regulamentação e promoção da atividade florestal, nos âmbitos do uso e conservação das florestas sob jurisdição do Estado brasileiro.

### **3.6.2 Instrumentos administrativos da política pública florestal**

Os instrumentos administrativos, considerados para efeito deste estudo, foram aqueles referentes a criação e/ou mudança nas estruturas administrativas florestais federais, a saber:

- Decreto nº 3.420 de 20 abril de 2000, que cria a Diretoria do PNF;
- Decreto nº 3.833, de 5 de junho de 2000, que trata da reestruturação do Ibama;
- Decreto nº 4.864, de 24 de outubro de 2000, que institui a Comissão Coordenadora do Programa Nacional de Florestas – Conaflor;
- Portaria nº 1.141, de 19 de dezembro de 2003, que cria a modalidade de Assentamento Florestal;
- Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que trata da Gestão de Florestas Públicas, cria o Serviço Florestal Brasileiro – SFB – e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF;
- Decreto s/n de 13 de fevereiro de 2006, que cria o Distrito Florestal Sustentável – DFS da BR – 163;
- Documento de referência elaborado pelo MMA em março de 2006 sobre a Descentralização da Gestão Florestal;
- Instituição do Fórum de competitividade de Madeiras e Móveis – MIDIC/MMA; e a Portaria nº 85-MMA, de 31 março de 2005, que institui o Fórum Nacional Sociambiental do Setor de Florestas Plantadas – FONAPLAN;
- Portaria nº 253-MMA, de 18 de agosto de 2006, que institui o Documento de Origem Florestal – DOF;

Estes instrumentos estão sistematizados pelos respectivos atos legais, de criação ou em processo de formulação, sob coordenação do poder público federal.

### **3.6.3 Instrumentos econômicos da política pública florestal**

Como instrumentos econômicos foram considerados:

- a dotação do PNF, contida no o orçamento geral da união – OGU, através do Plano Plurianual - PPA 2000-2003 e PPA 2004-2007, baseado na Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000, que o instituiu; o Decreto nº 2829, de 29.10.1998, que estabeleceu as normas para a elaboração e execução do Plano, bem como os princípios dos seus programas e para as respectivas avaliações;
- os instrumentos de crédito já existentes estendidos para viabilizar o programa, ou seja, os Fundos Constitucionais das regiões Norte – FNO Floresta; Nordeste – FNE Verde; e Centro Oeste – FCO Pronatureza, respectivamente; PROPFLORA – BNDES; FINEM/FINAME – BNDES; PRONAF Florestal;
- Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA;

- Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PP-G7, dele destacadas as ações pontuais de apoio ao PNF, apenas no que concerne aos recursos incorporados no PPA para atender demandas do programa.

A análise dos instrumentos econômicos consiste:

**a) na dotação orçamentária do PNF**

- o orçamento previsto para cada período de quatro anos do PPA, analisando-se os valores nominais orçados e executados por linha de ação, no período de 2000 a 2006.

**b) nas linhas de créditos**

- linhas de créditos criadas – com respectivas taxas de juros, exigências de penhor e público alvo;
- os mecanismos de implementação – programas de crédito bancário, fundo de recursos orçamentários para atender as demandas de produção e conservação, considerando os aspectos das potencialidades produtivas e das necessidades de conservação dos ecossistemas associados às peculiaridades sócio-culturais dos grupos sociais neles assentados.

Para isso, foram tabulados os valores alocados, por curso de ação do programa, sistematizadas as linhas de créditos e descritos seus objetivos, taxas de juros, público alvo e valores alocados no período de 2000 a 2006.

### **3.6.4 Base técnica da política pública florestal**

A base técnica diz respeito à estrutura e aparato de educação, ciência e tecnologia a serviço da temática florestal. A análise implica no estudo das criações e/ou mudanças nas estruturas institucionais e conteúdo, ou seja, políticas de ensino, pesquisa e extensão florestal. As bases técnicas consideradas na análise foram:

- Portaria n° 56-MMA, de 7 outubro de 2003, que cria o Centro Nacional de Treinamento e Apoio ao Manejo Florestal – CENAFLORE;
- Lei n° 11.284, de 2 de março de 2006, que cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF;
- Portaria n° 296-MMA/MAPA/MCT, de 2 de dezembro de 2004, que institui o Plano Nacional de Silvicultura de Espécies Nativas – PENSAF;
- Projeto do Inventário Florestal Nacional;
- Resolução n° 40-MDA/CONDRAF, de 5 abril de 2004, que trata da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER;
- Resolução n° 3-Conselho Nacional de Educação, de 2 fevereiro de 2006, que estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de graduação em Engenharia Florestal.

### **3.7 Análise das funções de Estado e das bases da política pública florestal**

Este item consistiu na aplicação de questionários a membros da Conaflor, sobre atendimento das funções de Estado na área florestal, de acordo com o questionário do anexo I. A pesquisa consistiu em perguntas aos entrevistados se: considera a função de Estado na área florestal ou não; o Estado vem cumprindo a referida função; o PNF tem contribuído para que esta função seja desenvolvida.

O mesmo procedimento foi tomado para a análise das bases da política florestal - instrumentos legais, econômicos, administrativos e base técnica (anexo II).

Este item procura aferir o grau de satisfação da sociedade, referente as Funções de Estado e as Bases da Política Florestal, através da sua representação na Conaflor, que em tese abarca a arena de conflitos de idéias e interesse de grupos representados na Comissão.

Para a mensuração do nível de satisfação da sociedade, representada na Conaflor, foi realizada uma pesquisa com os representantes que a integram, analisando o cumprimento do



papel da Conaflor frente ao programa e do programa para com a Conaflor. O questionário foi construído com base no Decreto (nº4.864, 24/10/2003), que institui e especifica o papel da Comissão e do PNF (anexo III).

Os dados referentes a pesquisa foram tabulados e processados para a obtenção da porcentagem atinente aos questionamentos. A análise consistiu na averiguação da porcentagem em relação ao total de repostas sobre cada pergunta.

### **3.8 Análise da interação PNF - Conaflor**

Consistiu em primeiro lugar em averiguar o grau de aceitação do arcabouço teórico utilizado para o presente estudo, no que se refere às funções de Estado na área florestal e às bases da política pública florestal. Foram consultados atores sociais membros da Conaflor, bem como outros atores do florestal presentes na ocasião da consulta. Em segundo, em mensurar o nível de interação da gestão do programa com os anseios da sociedade representada na Conaflor. Este ponto corresponde à arena política, ou seja, o lócus de conflito e barganha, que é, ao mesmo tempo, o canal de capilaridade social, constituído pela Conaflor e a gestão do programa.

A pesquisa foi realizada por ocasião do Seminário de Imersão e Nivelamento do PNF/Conaflor, entre 16 e 18 de junho de 2005, em Manaus, Estado do Amazonas.

Na ocasião foram distribuídos questionários (em anexo) aos membros da Conaflor para responderem às alternativas e atribuírem uma nota (0 a 10) para cada item, tendo também um campo para sugestões e críticas ao final de cada questionário. O procedimento de consulta não requeria a identificação dos atores, e os questionários, após respondidos, eram depositados em recipiente apropriado.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 4.1. Antecedentes ao PNF

#### 4.1.1 Descrição do setor florestal brasileiro

Há, corriqueiramente, interpretações de que somente a atividade madeireira relativa a floresta plantada ou nativa constitui o setor florestal, isto devido às políticas adotadas no passado recente, em contextos políticos, econômicos e ideológicos específicos. Podendo-se exemplificar com os incentivos concedidos à formação de florestas de espécies exóticas, e os concomitantemente programas desenvolvidos. Programas estes considerados como estratégicos pelos governos militares nas décadas de 1960 e 1970, sob a ótica da ideologia do Brasil desenvolvimentista, ‘industrialização de substituição de importações’, o estímulo à auto-suficiência na produção de celulose e papel, bem como para a substituição de carvão mineral por carvão vegetal na indústria siderúrgica.

Para desmistificar essa visão equivocada de setor florestal brasileiro, SILVA (2003) define-o como sendo “o conjunto dos agentes produtivos, dos proprietários de terras florestais, proprietários de indústrias, instituições e organizações florestais e os consumidores de bens e serviços de origem florestal”.

Para distinguir e evidenciar as funções das instituições e organizações faz-se remissão à concepção de NORTH (1990), que diz que as instituições ditam as regras do jogo de uma sociedade. Mais especificamente, as instituições constituem os constrangimentos humanamente impostos que disciplinam as interações humanas. Estas, por sua vez, delimitam os cursos possíveis de ação e oportunidades. Portanto, e em contrapartida, estruturam incentivos e proporcionam as condições para efetivação das trocas – relações –, sejam elas de natureza política, econômica ou social. Quanto às organizações, estas correspondem aos grupos de indivíduos ligados (dedicados) a alguma atividade executada com determinado fim. Pode-se usar a título de exemplificação, no caso do setor florestal, como instituições o poder estatal corporificado em suas estruturas institucionais como os Ministérios do Meio Ambiente, Público e da Fazenda etc; no caso das organizações, cita-se conjunto das empresas do subsetor de celulose e papel, ou seja, grupo de empresas dedicadas à produção de celulose e papel para abastecer o mercado interno e externo em um ambiente de concorrência interna e externa. O arcabouço organizacional dos sistemas econômicos, em princípio determina a distribuição de seus benefícios. E é imanente dos indivíduos integrantes das organizações o interesse pelos benefícios gerados por elas, o que justifica sua existência. Todavia, não é implícito que a estrutura institucional resultante redundará em crescimento.

Retoma-se a perspectiva de SILVA (2003) para demonstrar que o setor florestal brasileiro pode ser sistematizado em subsetores de produção ou de consumo; No campo da produção têm-se os subsetores de celulose e papel; carvão vegetal; madeira processada mecanicamente; móveis e componentes de móveis. No de consumo incluem-se, além destes, os de madeira para o consumo energético industrial e o de lenha para a secagem de grãos e consumo doméstico.

Referente ao subsetor extrativista, este é tratado à parte nas estatísticas oficiais; ao passo que o subsetor de serviços da floresta, devido sua complexidade para mensuração, este ainda não dispõe de sistemas contábeis nas contas públicas e nem de estatísticas (SILVA 2003). A divisão em subsetores é útil para efeitos de planejamento de políticas públicas, estudos e análises de interesses alternativos.

Com base na leitura, requerida pelo processo de desenvolvimento do presente estudo, entende-se que o setor florestal brasileiro é constituído pelo abarcante do conjunto dos processos socioeconômico, cultural e políticos deflagrados no seio da sociedade relativos à

temática florestal. Abrangendo as instituições e organizações, os processos que conduzem o manejo das florestas nativas e plantadas, com espécies nativas e exóticas, sejam elas para produção madeireira e não-madeireira, ou puramente para conservação e geração de benefícios ambientais, incluindo toda a cadeia produtiva: produção, industrialização e comercialização de produtos proveniente das florestas, e os serviços e atividades relativas à temática. Ressaltando, que o conteúdo de política pública florestal deve refletir não só as aspirações dos grupos sociais envolvidos nessas atividades, mas também o consenso, fruto do conflito das vontades da nação, de forma a atender o bem comum do seu povo.

O setor florestal, pela sua essência, carrega um forte componente ambiental. Em outras palavras, o setor florestal emana obviamente das florestas, e estas são por sua vez um dos elementos dos recursos naturais bióticos, que revestem os solos e exercem funções de manter o equilíbrio do clima e de abastecedora de matéria-prima; tem funções socioeconômicas, culturais e ambientais; logo o setor florestal se insere no eixo central do paradigma do desenvolvimento sustentável; assim deveria receber especial atenção quanto à viabilização de atividades econômicas baseadas no manejo sustentável dos recursos florestais em toda sua cadeia produtiva até o consumidor final, para salvaguardar de fato os recursos florestais e a sadia qualidade de vida da humanidade.

O cerne do debate contemporâneo sobre o desenvolvimento sustentável está em incorporar a questão da desigualdade econômica e a questão ambiental no âmago da própria economia e não simplesmente de políticas sociais compensatórias. Este novo enfoque teórico, que tomou força na década de 1990, contribui para a superação da ciência econômica, quanto a sua dúbia capacidade de promover o crescimento econômico e combater a pobreza. Todavia, o crescimento foi e continua sendo praticamente irreduzível, e de fato é, para o combate a pobreza. Muito embora seja condição necessária, mas não suficiente para promover o desenvolvimento (FURTADO, 1992). O desenvolvimento econômico, político e social como evidenciou HIRSCHMAN (1984), estes não obrigatoriamente andam juntos ou separados, um não anula o outro, e guardam repertório de truques da história.

Poder-se-ia então dizer que o desenvolvimento é sistêmico, complexo, caótico resultante do processo da dialética? Haveria capacidade de certo nível de ordem para acabar com a pobreza e promover a conservação dos recursos naturais por meio do controle das instituições?

Contribuições pretéritas e contemporâneas como de Raúl Prebich, Celso Furtado, Albert Hirschman, Amartya Sen, Joseph Stiglitz e Douglas North constituem correntes do pensamento econômico que nutrem o repensar do próprio sentido do desenvolvimento, contribuições estas que levaram à procura de um novo modelo de desenvolvimento baseado na tríade do paradigma sustentável, economicamente viável, ambientalmente sustentável e socialmente equânime. Neste contexto o setor florestal tem um grande papel a desenvolver pelo seu potencial de atender a tríplice vertente da nova concepção de desenvolvimento.

#### **4.1.2 Formação e formulação de política florestal no Brasil**

A política florestal centra-se na determinação de um curso de ação para alcançar objetivos gerais e específicos.

A formulação de qualquer política, assim como da política florestal, se assenta no princípio do bem comum, já evidenciado no item revisão de literatura. Neste aspecto CARNEIRO (1968) transcreve o pronunciamento de François, que diz que o bem coletivo não pode ficar à livre disposição dos indivíduos.

BURGER (1976) afirma que uma política de governo deve apresentar como obrigatoriedade referente ao setor florestal as funções a serem desempenhadas por este setor baseado no bem comum (para o proprietário e a sociedade), e fazer cumprir tais funções. No que se refere à formulação de política florestal no Brasil, SANTOS (1993) propõe que esta

deve seguir uma ordem de fatores; primeiro a realização de um diagnóstico dos elementos do meio natural e socioeconômico; segundo, a elucidação dos potenciais e fragilidades, bem como a análise dos instrumentos de política florestal. A proposição deve enfatizar a importância dos aspectos regionais peculiares das formações da vegetação, sociais e econômicos, atribuindo-se o diagnóstico às instituições de pesquisa e a formulação à administração florestal.

Na dialética do processo de política florestal, esta é convencionalmente entendida como racional, sistemática e contínua. Racional, porque sua genealogia como pensamento científico precede de séculos passados; os procedimentos emanam das ações humanas racionais; sistemático, porque atenta aos vários componentes do mundo real, e não somente naqueles que são objeto do componente da política em particular; contínuo, porque os mecanismos de retro-alimentação estão integrados no processo e sustentados pela evolução (MERLO e PAVERI, 1997).

O olhar para o processo da política florestal é sistêmico, porque remete à escala temporal e espacial dos elementos da natureza biótica, abiótica e das estruturas sociais; à suas interfaces e conexões que estabelecem com as partes e com o todo complexo, que vai das demais ciências às relações dos povos (do conjunto da sociedade) com as florestas relativamente a fonte de alimento, material lenhoso e suas divindades; e aos efeitos emergentes nas culturas dos povos, na economia, no clima, numa escala que vai de uma comunidade às nações, até o nível planetário, em decorrência da forma de relacionamento do homem com os recursos florestais e as conseqüências no clima.

Exposto este entendimento, a política florestal deve versar não só sobre os aspectos que compõem o setor florestal - embora este constitua o conteúdo específico de planos e programas de governo -, mas, também, sobre o conjunto complexo dos demais elementos do Estado. Deve estar em consonância com o macro planejamento de desenvolvimento do país, de forma clara, do seu papel a ser desempenhado, endereçado a uma estrutura institucional com capacidade de fazer cumprir a sua função, que vai da formação, formulação, implantação e execução desta política. E, é óbvio, que deve revelar no conteúdo da política, o papel fundamental do Estado, que é combater a iniquidade através da alocação de recursos entre os grupos socioeconômicos, e salvaguardar a proteção dos recursos naturais como um todo. Eis aqui, o ponto nodal, o papel de arbítrio do Estado, uma vez que os grupos econômicos reclamam o poder estatal, para dele se beneficiar, portanto, árdua será, e assim sempre o foi, o fazer cumprir com os princípios do Estado no combate à iniquidade.

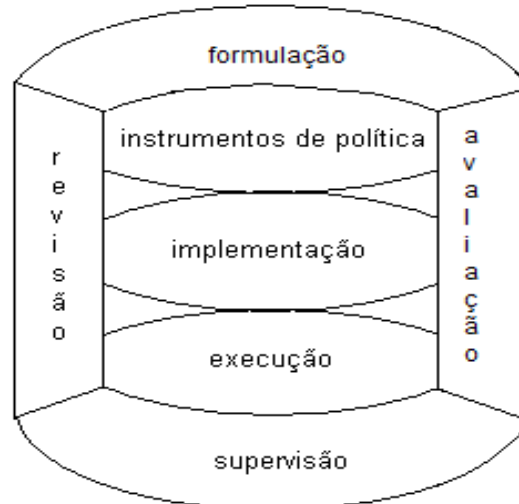
A formação da política florestal precede a formulação da política. Worrel (1970) citado por MERLO e PAVERI (1997) denomina formação da política o conjunto das “coisas que passam na sociedade antes da formulação”. E a formulação diz respeito à preparação da política *stricto sensu*, ou seja, “declarações sistemáticas” de princípios nas legislações, instituições administrativas e demais tipos comitês.

Dos anos 1950 à contemporaneidade, tem-se assistido uma vertiginosa evolução da política florestal como ciência. MERLO e PAVERI (1997) apontam a evolução tanto nos conteúdos como nos procedimentos de elaboração das políticas florestais quanto na sua conexão holística com outros setores e sociedade. Parte fundamental desta evolução deve-se à orientação da FAO aos países na formulação das políticas florestais e aos seus documentos referenciais “Princípios para formulação de políticas florestais”, e “Programa de ação florestal tropical”; à Declaração da CNUMAD 92, e à Agenda 21 que orientou a criação dos programas florestais nacionais. Não obstante, os resultados práticos na melhoria de vida das pessoas que dependem das florestas diretamente, especialmente dos países pobres, pouco melhorou.

TOHÁ e BARROS (1997) consideram que parte dos poucos resultados das políticas florestais se deve à falta de recursos e à baixa capacidade dos países mais necessitados em

absorver e aplicar adequadamente os recursos destinados às cooperações internacionais.

Atinente ao processo político florestal, MERLO e PAVERI (1997) atribuem ao processo de formação da política florestal a análise dos problemas, o estabelecimento dos objetivos, metas e dos possíveis cursos de ações (Figura 2).



**Figura 2.** Elementos do processo de política pública florestal.

Fonte: MERLO e PAVERI (1997), adaptado pelo autor.

Os elementos do processo político são interconexos, sintetizados esquematicamente na figura 2.

O processo de formação, formulação, implementação e assim por diante, segue uma seqüência lógica de planejamento de acordo com as circunstâncias da práxis. Porém, antes de qualquer ação resultante do planejamento acurado é preciso enxergar o conjunto dos elementos de forma sistêmica; este não é visto em fases, somente as ações de planejamento seguem seqüências ou fases; logo o olhar para o processo político é sistêmico. Em outras palavras, os princípios que antecedem a formulação da política pública florestal correspondem à compreensão dos sentimentos e valores do conjunto da sociedade integrantes do ecossistema florestal e comunidade internacional, bem como ao conhecimento geral das sutilezas dos ecossistemas em todas suas perspectivas. No primeiro plano, os valores espirituais, divindades e demais valores culturais, ou seja, o conjunto dos elementos extra materiais que constituem a cultura das sociedades face às florestas; em segundo plano, as relações das sociedades face às florestas como mantenedora dos serviços essenciais à vida humana, os serviços ambientais, bem como fornecedora de matéria-prima para suprir suas necessidades; em terceiro, são as estruturas sociais, econômicas e de mercados em perceptivas temporal e espacial; por último, consiste no conhecimento científico sobre os ecossistemas em todos seus aspectos bióticos e abióticos, como sua capacidade de suporte, necessidades de conservação e preservação etc.

O curso de ação é o processo de desencadeamento da política: abarca o diagnóstico setorial dos problemas e potencialidades, os anseios dos grupos sociais detidos às atividades produtivas do setor, assim como a interpretação do conjunto da sociedade face ao patrimônio florestal e suas conexões com os demais elos setoriais da sociedade. A formulação da política fundamenta-se nas bases da sistematização dos instrumentos legais, econômicos, administrativos e base técnica para a consecução de objetivos e metas. Explícito num planejamento com estratégias e ações claras, apontando os instrumentos, mecanismos e indicadores consistentes, fundados no legado da experimentação científica e no conhecimento empírico para a mensuração dos impactos e efeitos das ações. Os instrumentos de política florestal, por sua vez, servem de base para a planificação e consolidação dos princípios que regem a formação e formulação da política florestal para fazer atingir seus fins, definidos

solidariamente entre o conjunto da sociedade e o poder estatal, refletindo as aspirações da nação. O produto resultante da formulação da política é apresentado em forma de plano, programa, subprograma ou projetos apontando objetivos, metas, recursos, instituições e mecanismos de execução; a implementação da política corresponde à declaração oficial pelo governo, do conteúdo de política, a promoção dos sinergismos entre as instituições jurídicas, administrativas e demais instituições do poder público e privado envolvidas, além das agências financeiras. Nesta ação de governo estão envolvidas instituições públicas e privadas de prestações de serviços, assistência técnica e extensão florestal, e o público alvo, para fazer executar as metas estabelecidas. A execução diz respeito à consecução dos objetivos estabelecidos no conteúdo de política pública florestal que é propriamente dito o resultado da implementação.

Como as ações de governo não participam de uma livre competitividade, onde sua eficiência e eficácia possam ser medidas pela escolha do cidadão, torna-se dever do poder público em conjunto com a sociedade supervisionar a execução das ações, desde a gestão dos recursos ao produto requerido. Isto se faz através de indicadores e participação da sociedade nos conselhos gestores pré-estabelecidos no planejamento e explícito no conteúdo do programa.

A avaliação da política concerne no processo de mensuração dos impactos e efeitos resultantes das ações estabelecidas, cujo objetivo é detectar as falhas do conteúdo e execução da política frente aos objetivos estabelecidos e os paradigmas emergidos deste processo político.

Quanto à revisão da política, visa aprimorar o processo político, corrigir as lacunas detectadas pela avaliação, incorporar novos paradigmas e demandas detectadas na avaliação.

Contudo, o processo político é dinâmico, e requer constante avaliação, revisão e supervisão das ações; logo, é sistêmico porque estabelece conexão com diversas instituições públicas e privadas, grupos sociais, setores produtivos, relações com os demais países do mundo em questões de mercado, problemas ambientais etc; relações com os Estados e Municípios da federação; difuso, porque muitos problemas iguais requerem soluções diferentes, devido à diversidade dos ecossistemas e à heterogeneidade cultural, social e econômica dos grupos sociais envolvidos.

O entendimento do conteúdo no planejamento da política florestal brasileira em sua fase inicial – do Brasil desenvolvimentista da industrialização de substituição – foi parte de um processo de macroplanejamento do país, que se estruturava segundo princípios da sua auto-suficiência em matérias de consumo básico. No tocante ao setor florestal, a este foram concebidas as missões da expansão da indústria de celulose e papel e de abastecimento de carvão vegetal à indústria siderúrgica.

A estrutura posta a coordenar e desenvolver este setor implicou na criação de um aparato institucional, o IBDF, ligado ao Ministério da Agricultura; em recursos subsidiados específicos para silvicultura (implantação de povoamentos florestais); e em crédito para implantação de unidades industriais. O suporte de ciência e tecnologia ficou a cargo das universidades e instituições de pesquisa, e o projeto de pesquisa e desenvolvimento florestal, voltado principalmente para silvicultura de eucaliptos e pinus, e identificação de espécies nativas especialmente da região Amazônica com potenciais de uso no mercado, principalmente externo.

PRADO (1987) descreve o rumo tomado pelo planejamento dos países periféricos, especialmente o caso Brasil em matéria florestal. O autor denuncia que a orientação posta como modelo de desenvolvimento florestal do “Brasil desenvolvimentista”, nos anos 60, 70 e 80 foi voltada para o exterior, para satisfazer as demandas das nações industrializadas, bem como para as atividades nas quais o capital externo estava disposto a investir e gerar divisas externas. O conteúdo fundamental da política florestal brasileira, que deveria ser direcionado

para as comunidades pobres do meio rural, para atender as necessidades básicas e elevar o nível de vida desses habitantes, em conjunto com outras políticas públicas, não logrou êxito, pois estas foram quase na sua plenitude despercebidas pela ideologia política dominante. A despeito do aparato do planejamento das prioridades, das estratégias e ação terem requerido e despendido muito raciocínio, exígua foi a apreciação das distinções dos grupos sociais participantes do crescimento econômico com vistas a uma maior homogeneização dos seus resultados.

Logo, a conservação da estrutura de mercado vigente, criada sob o auspício do “Brasil desenvolvimentista” sem prejuízo dos benefícios relativos ao setor florestal, não permitiu a inserção dos grupos sociais participantes das atividades florestais e desassistidos no planejamento pretérito, mas aptas a ingressarem nos mercados competitivos. Portanto, faz-se tácito o dever de um plano de governo colocar de forma clara os instrumentos e mecanismos para a inserção nos mercados dos grupos sociais envolvidos nas atividades florestais sobretudo os que cumprem papel fundamental na conservação dos recursos florestais, assim como incentivos à produtividade aos grupos já estruturados, e para ampliação e conquista de novos mercados. A homogeneização social é papel que só o Estado pode cumprir, porém, requer um Estado forte dotado de governança e governabilidade para atuar como árbitro deste processo.

E para abarcar toda complexidade do setor florestal e suas interfaces com os demais setores da sociedade e produtivos - dentro do que se vislumbra como desenvolvimento de um país, e ainda mais no eixo da dinâmica econômica mundial -, faz-se necessária uma estrutura institucional forte politicamente, bem estruturada, com organização gerencial descentralizada e dotada de elevada competência técnica e capilaridade social.

Aproveitando a lógica anteriormente apresentada por CARNEIRO (1968), dos estágios da civilização, para elucidar a relação do homem com a floresta, interpreta-se que o presente estágio corresponde à terceira fase, do homem como elemento da natureza. No momento em que o homem é visto como parte da natureza, a sua relação com a floresta e com a natureza no seu todo é modificada. É fato, contemporaneamente, que mais do que nunca o homem precisa mudar sua relação com meio ambiente, e é sabido que esta mudança está em curso, para amenizar os efeitos das mudanças climáticas advindos da entropia acelerada após a revolução industrial.

#### **4.1.3 Processos que condicionaram a criação do PNF**

As medidas de conservação e preservação do patrimônio natural, histórico e artístico brasileiro, tiveram início ainda no Brasil império com a instituição do Jardim Botânico do Rio de Janeiro em 1811, e já no Brasil republica deu-se com a criação do Código Florestal de 1934. Assim como o estabelecimento de normas de proteção aos animais (Lei de Proteção à Fauna, nº 5.197, de 03 de janeiro de 1967), das águas e minas, a organização do patrimônio histórico e artístico, a implantação dos Parques Nacionais e de Hortos Florestais, sendo que estes últimos, após a promulgação do Código Florestal de 65 passaram para a categoria de Florestas Nacionais.

Com movimento internacional de preservação do meio ambiente, e participação do Brasil em convenções e reuniões internacionais, como a Conferência Internacional promovida pela UNESCO, em 1968, sobre a Utilização Racional e a Conservação dos Recursos da Biosfera, começou o debate acerca da definição de diretrizes para conservação da biodiversidade. Nessa ocasião foram definidas as bases para a criação de um programa internacional dedicado ao Homem e à Biosfera (MAB - Man and Biosphere). Debate este, continuado com Conferência das Nações Unidas para o Ambiente Humano, realizada em 1972, em Estocolmo - Suécia, onde o Governo brasileiro se comprometeu com a conservação e a preservação do meio ambiente, e promoveu a assinatura de acordos, pactos e termos de responsabilidade entre países, no âmbito da Declaração de Soberania dos Recursos Naturais.

Com o crescente desmatamento das florestas tropicais dos anos 50 aos anos 80, os organismos internacionais de promoção do desenvolvimento, como Banco Mundial, PNUD, Instituto Mundial de Recursos e a Fundação Rockefeller promoveram, sob coordenação da FAO, em Bellagio, Itália, em julho de 1987, uma conferência para discutir mecanismos e estratégias para salvaguardar as Florestas Tropicais. Foi ratificado um Plano de Ação Florestal para os trópicos, ou seja, que os governos nacionais e órgãos de desenvolvimento se dedicassem a uma mudança urgente da política florestal. As recomendações dizem respeito às diretrizes para formulação de política florestal recomendadas pela COFLAC – FAO.

Tomou cada vez mais espaço nos debates internacionais o tema sobre conservação do meio ambiente, especialmente na Conferência das nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992, no Rio de Janeiro (CNUMAD), onde as florestas foram colocadas com tema de especial atenção, enfatizando-se o combate ao desmatamento. Para o acompanhamento dos acordos da CNUMAD, as Nações Unidas instalaram a Comissão de Desenvolvimento Florestal. Foi então, ratificado o acordo e o compromisso que as nações desenvolvidas transferirem tecnologia limpa e apropriada e recursos financeiros para os países em desenvolvimento, através do Serviço de Meio Ambiente Global - GEF, criado para gerenciar os fundos dos projetos internacionais. A questão florestal nesta Comissão resultou no painel Intergovernamental de Florestas, instituído em 1995. Posteriormente as ações foram incorporadas ao Fórum Florestal das Nações Unidas em 1997, funcionando até abril de 2007, com proposições de reunião do fórum bienal. As florestas estão em pauta na comunidade internacional também nas Convenções de Biodiversidade, Mudanças Climáticas e Desertificação, assim nos Processos de Montreal e Helsink, e no Tratado de Cooperação da Amazônia. Em especial na América do Sul, foi criado o Conselho de Desenvolvimento Florestal do Mercosul, resultado da participação da iniciativa privada no âmbito do MERCOSUL.

Os princípios florestais acordados pelas instituições multilaterais não são obrigatórios, ao mesmo tempo estas não respondem na sua plenitude aos interesses dos países na questão florestal, porém exercem forte influência como determinante na mudança da política do governo brasileiro na conservação florestal, como afirma MELLO (1999).

É claro que o Brasil deve construir suas políticas com base nas demandas de sua sociedade, porém, se os acordos se reverterem em benefícios, sem comprometer os anseios da sociedade e sem ferir a soberania do país, estes devem ser considerados. Estes acordos não devem se reverter em barreiras comerciais, pelo contrário, deverão servir de estímulo ao desenvolvimento sustentável, sem interferir no destino das nações, no seu próprio processo natural de transformação e evolução emergido do seu próprio povo.

O Banco Mundial, financiador de vários dos projetos de ocupação territorial baseado na expansão agrícola e pecuária - com a participação de agências econômicas nacionais -, e o governo brasileiro passaram a sofrer pressões de entidades políticas e ambientalistas internacionais. Essas entidades passaram a externar preocupações com os efeitos reais e potenciais dos acontecimentos e dos fatos, traduzidos em emissão excessiva de gás carbônico na atmosfera, destruição dos recursos naturais, perturbações climáticas, desaparecimento de espécies da flora e fauna, poluição e assoreamento dos rios, impacto em populações indígenas e conflitos sociais entre seringueiros e fazendeiros. Já na década de 1980, após a promulgação da Lei 6938/83 – que institui a política nacional de meio ambiente –, a flora brasileira foi incorporada como recurso ambiental, assim como a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera e a fauna, (SILVA 1996, 2001).

O cenário descrito denunciava-se insustentável, exigindo a construção de saídas para os impasses que se criavam. Ainda na década de 80, em plena crise política e econômica, surge, então, o imperativo de uma nova política pública, mais para atender as pressões sobre



questões ambientais e desonerar a máquina pública que para reestruturar os fragmentados subsetores da economia florestal brasileira. Isso convergiu para o surgimento de uma instituição que receberia então a responsabilidade de formular e executar a política nacional ambiental e de recursos naturais renováveis, e ao mesmo tempo fiscalizar todas as ações que envolvam o meio ambiente. O resultado foi a fusão das quatro instituições que coexistiram com a evolução do cenário socioeconômico e ambiental do país, originando o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, instituído pela Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989.

O IBDF, um dos órgãos que deu origem ao Ibama, a despeito de ter sido criado para formular e executar a política florestal brasileira, concentrou-se na condução do processo de expansão de florestas plantadas e na administração do financiamento deste segmento. Não teve por sua vez a devida maestria e força política para articular-se com o conjunto das organizações empresariais - pela inflexibilidade e falta de perspicácia empresarial de reconhecer os tempos de mudanças como processo natural do próprio capitalismo. Tendo em vista, que estas tiveram o seu crescimento sob tutela do Estado. Os grupos empresariais beneficiários dos incentivos fiscais preferiram insular-se da sociedade, estreitando articulação apenas com os agentes financeiros como o BNDES, principal financiador do subsetor de celulose e papel, ao passo que o setor público encontrava-se em crise econômica e administrativa. Por outro lado, dada essa vacância, crescia o movimento ambientalista, ancorado na expansão da devastação da região amazônica, e no ‘mito’ da eucaliptocultura que se expandira no sudeste. Esse quadro era agravado pela conduta das empresas nessas regiões em relação às comunidades ali existentes, pela agressão ao meio ambiente, pela geração de conflitos fundiários, e pelo manejo inadequado dessa cultura, dentre outros fatores. O IBDF tornava-se, assim, cada vez mais fraco com o fim dos incentivos fiscais, corte de verbas, e com a crise econômica que o país se encontrava; a SEMA assumia cada vez mais a gestão ambiental, que já incorporara a floresta nesta gestão, e beneficiando-se das pressões de grupos ambientalistas internos e externos.

Neste momento da história política, econômica e social do Brasil, que requeria arte e maestria na redefinição de estratégica de um novo modelo de desenvolvimento para o país, faltou sapiência aos dirigentes políticos e setoriais (até mesmo porque não havia mudado os atores políticos, mas apenas o regime); houve inflexibilidade empresarial e transbordou os sentimentos sociais, não sendo possível encontrar um caminho de crescimento equilibrado (crescimento econômico, distribuição de renda e planejamento de uso e conservação vocacional dos ecossistemas) para o país, além dos condicionantes exógenos.

No particular ao setor florestal, este se desvanecia em decorrência do planejamento do passado, condicionado por uma filosofia política que não contemplara os grupos sociais e as atividades florestais como um todo, ao passo que se expandia uma ideologia ecologista no campo institucional/administrativo federal, dada a vacância de uma política setorial adequada. Emerge então, uma lacuna na política florestal neste período, motivada por fatores díspares, que em certo ponto se confluem (condicionantes externas, política econômica, modelo de desenvolvimento, estrutura social etc). Porém, um dos pontos fundamentais que atribuiu tal fragilidade à identidade setorial, foi o modelo de desenvolvimento que favoreceu apenas um dos elos constituinte do setor, ficando os demais sem endereço certo. Ou seja, o arcabouço institucional conferido tinha caráter de atender demandas pontuais, que foram os programas de celulose e papel praticamente, e de carvão vegetal.

Todavia, a construção institucional não fora arquitetada com base nas demandas dos diversos componentes do setor florestal, tanto do ponto de vista do potencial que eles oferecem para o crescimento econômico, quanto das necessidades de disciplinar o uso e conservação dos recursos florestais de forma eficaz. Há de se considerar, que a conjuntura de crescimento do Estado (dos anos 30 aos anos 80), devido os fatores condicionantes externos e

internos, não se fizera necessidade tácita de se investir em todos os subsetores do conjunto do setor florestal.

## **4.2 Construção e ajuste do PNF**

### **4.2.1 Caracterização do Programa Nacional de Florestas**

Foi ratificado no ano de 1999 o Plano Estratégico Florestal da FAO - resultado do Fórum das Nações Unidas sobre Florestas -, tendo como um dos objetivos o fortalecimento das políticas florestais nacionais dos países membros, atribuindo às comissões regionais o cumprimento dos objetivos. Os países da América Latina e Caribe, sob o auxílio da COFLAC se comprometeram a desenvolver os Programas Nacionais de Florestas.

A execução do acordo por parte do Brasil deu-se com a criação Programa Nacional de Floresta (PNF), pelo Decreto nº 3.420, de 20 de abril de 2000, tendo como objetivos:

- “estimular o uso sustentável de florestas nativas e plantadas;
- fomentar as atividades de reflorestamento, notadamente em pequenas propriedades rurais;
- recuperar florestas de preservação permanente, de reserva legal e áreas alteradas;
- apoiar as iniciativas econômicas e sociais das populações que vivem em florestas;
- reprimir desmatamentos ilegais e a extração predatória de produtos e subprodutos florestais, conter queimadas acidentais e prevenir incêndios florestais;
- promover o uso sustentável das florestas de produção, sejam nacionais, estaduais, distrital ou municipais;
- apoiar o desenvolvimento das indústrias de base florestal;
- ampliar os mercados interno e externo de produtos e subprodutos florestais;
- valorizar os aspectos ambientais, sociais e econômicos dos serviços e dos benefícios proporcionados pelas florestas públicas e privadas;
- estimular a proteção da biodiversidade e dos ecossistemas florestais”.

Para a elaboração do Programa, foram acolhidas sugestões da sociedade, através de um processo de consulta pública que envolveu 600 instituições do setor florestal, incluindo movimentos sociais, organizações ambientalistas, academia, profissionais liberais, pequenos e médios produtores florestais e empresários. Contou, também, com a atuação decisiva do Grupo Interministerial de Trabalho composto pelos Ministérios: Agricultura, Pecuário e Abastecimento; Ciência e Tecnologia; Integração Nacional; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Planejamento, Orçamento e Gestão, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente (PNF, 2001).

O PNF é constituído de projetos, “concebidos e executados de forma participativa e integrada pelos governos federal, estaduais, distritais e municipais e a sociedade civil organizada”.

A coordenação do Programa ficou a cargo do Ministério do Meio Ambiente, bem como a articulação necessária para a elaboração e implementação dos seus projetos.

### **4.2.2 Versões do Programa**

O Programa foi elaborado sob os novos paradigmas de sustentabilidade preconizados na Declaração da CNUMAD e explicitados na Agenda 21, e retrata os compromissos do país assumidos com a Organização das Nações Unidas – ONU, através do Fórum Intergovernamental de Florestas.

No âmbito da SBF do MMA foi então criada uma Diretoria do PNF, com a incumbência de: “propor instrumentos e normas ambientais; promover, coordenar e integrar ações que assegurem o uso sustentável dos recursos florestais, o reflorestamento e recuperação de áreas alteradas, e incentivar medidas que garantam a prevenção e o controle de queimadas e incêndios florestais”.

O Programa foi oficialmente lançado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso no dia 20 de setembro, dia comemorativo da Árvore. Em seu pronunciamento o Presidente ressaltou a importância das florestas para o desenvolvimento do país e anunciou a criação de linhas de crédito para a promoção do reflorestamento.

Para atingir as metas do plano de governo Avança Brasil – em curso quando do lançamento do Programa –, o Governo Federal incluiu, através do Plano Plurianual – PPA 2000-2003, no Orçamento Geral da União – OGU, três linhas programáticas:

Florestar – Expansão da Base Florestal Plantada e Manejada;

Sustentar – Florestas Sustentáveis;

Florescer – Prevenção e Combate a Desmatamentos, Queimadas e Incêndios Florestais.

No dia 5 de fevereiro de 2004, no Palácio do Planalto, em Brasília, foi relançado o PNF-2004 pelo Presidente Luis Inácio Lula da Silva. Na ocasião, o Presidente ressaltou a incorporação do agricultor familiar na economia florestal, por meio da criação de linhas de crédito adequadas para atender o pequeno produtor rural. Apresentou também, o propósito de criar a identidade do assentamento florestal, com o estabelecimento de uma meta, assentar 20 mil famílias até 2007 em módulos florestais.

A ótica do plano de governo “Brasil para todos” atribuiu ao programa uma visão de desenvolvimento florestal baseado no investimento, difusão de tecnologia, formação de mão-de-obra especializada em práticas de manejo com impacto reduzido, criação de linhas de crédito específicas para o setor e com promessas de mais recursos para o desenvolvimento de tecnologias adequadas. Esta nova política também estabelece a regulamentação da gestão de terras públicas para manejo e fiscalização mais intensa e dirigida, com foco na Amazônia, Cerrado, Caatinga e Mata Atlântica.

Na ocasião da reafirmação do PNF, o Presidente da República ressaltou que a posse da Conaflor representa um canal de diálogo entre o governo e a sociedade, e para assegurar a dinâmica do setor florestal estava alocando créditos de 1,8 bilhão de reais até 2007, através do BNDES, PRONAF-Florestal, PROPFLORA, Banco do Nordeste e Basa. Adicionalmente, mais 150 milhões de reais seriam investidos em capacitação, assistência técnica, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, anunciou o Presidente encerrando o seu pronunciamento.

#### **4.2.3 Conteúdo de política florestal no PNF**

O conteúdo de política pública florestal, explícita como matéria num plano de governo, deve revelar os princípios que conduzem as ações traduzidas em objetivos e metas com instrumentos, mecanismos e estratégias para a consecução de seus fins.

A elaboração do PNF-2000 baseou-se numa lógica de três vertentes: produtiva, incêndios florestais, e estruturante. A primeira tratava das ações voltadas para o manejo de florestas plantadas e nativas, com a criação e adequação de linhas de crédito; a segunda deveria atuar nas demandas de prevenção e combate a incêndios florestais; a terceira vertente estava direcionada à estruturação e adequação institucional e dos instrumentos de política. Desta forma, o PNF foi estruturado em linhas temáticas, estabelecendo para cada uma delas objetivos, metas e estratégias de ação.

O programa foi delineado em dez linhas temáticas, tendo como base as demandas originadas do processo de consulta à sociedade e ao setor florestal, constituindo as diretrizes da política florestal no plano de governo Avança Brasil, e experimentando uma nova forma de

construção de política com inserção da opinião pública. Foram as seguintes linhas temáticas estabelecidas no PNF 2000:

1. Expansão da base florestal plantada;
2. Expansão e consolidação do manejo de florestas nativas em áreas públicas;
3. Manejo de florestas nativas em áreas privadas;
4. Monitoramento e controle;
5. Populações tradicionais e indígenas;
6. Educação, ciência e tecnologia florestal;
7. Fortalecimento institucional e extensão florestal;
8. Serviços ambientais das florestas;
9. Modernização das indústrias de base florestal;
10. Mercado e comércio de produtos florestais.

Não obstante a mudança de governo em fevereiro de 2003, o PNF foi mantido. Mudanças de governo normalmente resultam em extinção ou mudanças dos programas e/ou em suas metas e ações - o que é entendido e às vezes necessário, de acordo com a filosofia política. Estas alterações foram verificadas através do conteúdo de política nas respectivas versões do programa, a de 2000 e a de 2004. O PNF-2004 justificou as reorientações, com o objetivo de ajustar a realidade orçamentária e atender as diretrizes de participação social e de distribuição de renda. O programa focou as três vertentes da versão anterior: produção, prevenção e combate a incêndios florestais e estruturação, as quais foram sistematizadas nas seguintes linhas de ação:

1. Regulamentação;
2. Crédito;
3. Assistência técnica e capacitação;
4. Informação e pesquisa;
5. Monitoramento e controle.

Uma das vertentes da gestão do PNF-2000 que atuava na demanda de prevenção e combate a incêndios florestais criou identidade própria e maturidade institucional em sua unidade executora - o Ibama.

O fato é que não houve mudanças no conteúdo das diretrizes gerais da política, continuando: 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 se pode observar é que as linhas de ações da segunda gestão abarcam as linhas temáticas da primeira gestão, com exceção da “Modernização da indústria de base florestal e da promoção de Mercados e Comércio de Produtos Florestais”, essenciais ao desenvolvimento setorial. Isto pode estar relacionado com a adaptação das ações à realidade orçamentária como afirmam os documentos do programa, ou simplesmente pelo fato de o programa não considerar esta linha como conteúdo de política pública florestal, o que demonstraria uma perda de conteúdo.

A segunda gestão do programa redirecionou a estratégia de ação, enfatizando a participação social, o direcionamento de recursos a pequenos produtores rurais, e a centralização de esforços na institucionalização da temática florestal.

#### **4.3 PNF na ótica das funções de Estado**

##### **4.3.1 Floresta e direito de propriedade nas Constituições brasileiras**

As terras brasileiras cobertas por exuberantes florestas deveriam ter sido usadas como instrumentos de uma política de desenvolvimento socioeconômico, através do uso racional, do emprego do trabalho, recursos materiais e financeiros, de acordo com as potencialidades dos

ecossistemas e sua capacidade de suporte. Isso poderia ter criado aqui seu próprio princípio de desenvolvimento, com uso de uma fonte de recurso renovável inserida na cultura de consumo da população brasileira, como processo de cidadania. Porém, a história demonstra que o caminho tomado foi outro, de maior entropia ambiental e socialmente iníqua.

O processo de ocupação territorial e uso da terra no Brasil tem sido e continua sendo danoso aos ecossistemas; e gerado u'má distribuição de terras com conseqüentes conflitos no campo. A estrutura fundiária e o uso do solo constitui um forte componente do subdesenvolvimento do país, e suas origens remontam ao princípio da colonização do sistema sesmarial.

O ordenamento jurídico sobre o mundo agrário brasileiro foi prescrito na Lei Superior de 1934, que dispunha sobre a competência da União para legislar privativamente sobre normas fundamentais do direito rural e sobre florestas etc., cabendo aos Estados legislar supletivamente e complementarmente (art. 5, inciso XIX, alínea c, parágrafo § 3º em consonância com o art. 7, inciso III).

A Constituição de 1934 assegurava o direito de propriedade, desde que não fosse exercido contra o interesse social e coletivo, e sua desapropriação por utilidade pública era condicionada à prévia indenização (art. 113, item 17). Dispunha ainda no título da Ordem Econômica sobre a promoção da produção e a fixação do homem no campo via colonização. Por outro lado, o Código Civil - vigente à época - no seu art. 190, não previa a desapropriação por utilidade pública na hipótese da redistribuição. As terras que poderiam ser redistribuídas eram as devolutas e as particulares. COSTA (2000) discorre que além da inexecução constitucional da redistribuição da terra haveria também a falta de respaldo político para a consecução da mesma, e, em face da inaplicabilidade dos dispositivos, o autor considerou estes como natimortos. Neste contexto, conserva-se a estrutura fundiária do período colonial com poucas ou poucas evoluções.

Mesmo erigida em circunstâncias excepcionais, a Constituição de 1937 manteve o direito de propriedade, a desapropriação por interesse ou utilidade pública, assegurando aí o interesse social ou coletivo.

De acordo com COSTA (2000) a Carta Política erigida por uma Assembléia Constituinte em 1946, foi a que mais acolheu o reclamo de justiça social por incorporar bases marcantes rumo a uma justa distribuição da propriedade. Preservou-se, o direito de propriedade, mas garantiu a desapropriação por utilidade pública e por interesse social (art. 141, § 16). O uso da propriedade ficou condicionado ao bem-estar social, podendo a mesma ser justamente distribuída com igual oportunidade para todos (art. 147). Para fazer cumprir os atos constitucionais que visavam a reforma da estrutura fundiária, criou-se uma instituição para coordenar seus objetivos – Instituto Nacional de Imigração e Colonização – INIC (Lei nº 2.163, de 5 de janeiro de 1954), e o Serviço Social Rural - SSR (Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955), posteriormente transformados na Superintendência de Política Agrária - Supra (Lei Delegada nº 11, de 11 de outubro de 1962).

Todavia, ratificava-se aí, o alicerce de um modelo que viria mais tarde a consolidar uma cultura de uso da terra brasileira, de desenvolvimento rural baseado na expansão agrícola e pecuária. A Carta de 1946 concebia no seu art. 150 a criação de estabelecimento de crédito especializado de amparo à lavoura e à pecuária. Ratificado por dispositivos constitucionais e instrumentos de implementação que visavam uma melhor distribuição da propriedade como pressuposto do alicerce para o desenvolvimento e bem-estar social. Por outro lado, devido à conjuntura do desenvolvimento econômico, social, político, e aos fatores externos que condicionavam o modelo de desenvolvimento endógeno, este alicerce jurídico e instrumental viriam a confluir num modelo de desenvolvimento que tinha como princípio do progresso a remoção da floresta, sem levar em consideração as potencialidades e fragilidades dos biomas brasileiros. Após a promulgação da Emenda Constitucional nº 10 de 1964, surgiu o Estatuto

da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), e com estes o instrumentos administrativos para conduzir a reforma agrária e desenvolvimento rural: respectivamente, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA – (art. 37, inciso I) e o Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário – Inda (art. 74). A lei extinguiu então a Superintendência de Política Agrária – Supra. Concebeu-se, neste momento, um grande avanço como marco legal de legitimação de reforma agrária no país e na distribuição da propriedade.

No que tange à questão florestal, esta foi respaldada no Art. 4º, alíneas a, b, e d do Estatuto da Terra. Esta lei excluía do processo de desapropriação o imóvel rural, independente de sua extensão, cujas características recomendassem sob o ponto de vista técnico e econômico, a exploração florestal racionalmente realizada, mediante planejamento adequado; e as áreas mesmo de particulares, cujo objeto de preservação florestal ou de outros recursos naturais fossem reconhecidas para fins de tombamento pelo órgão competente da administração pública. Porém, não apontava mecanismos de promoção da atividade florestal como componente do desenvolvimento rural, nos seus instrumentos econômicos de consecução da política agrária. Por outro lado, a política agrária incentivava a destruição dos recursos florestais com potencial produtivo, tendo em vista que só seria considerado produtivo o imóvel rural com produção agrícola ou pecuária; com florestas somente se tivesse sendo manejada.

A Carta Constitucional de 1988, em vigor, apresenta a função da propriedade privada esmiuçada no art. 186, sendo na acepção de COSTA (2000), os critérios puramente subjetivos e de difícil constatação.

O Código Florestal Brasileiro (Lei 4.771, de 15/09/1965) estabelece no seu artigo primeiro que “as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País...”. Vinte e quatro anos mais tarde, a Lei 7.804 (de 18/07/1989) incluiria na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (6.938, de 31/08/1981) as florestas no conceito amplo de recursos ambientais. Essa relevância social coletiva das florestas seria posteriormente fixada na Constituição Brasileira de 1988, que estabeleceu no seu artigo 225 um Capítulo sobre o Meio Ambiente, propugnando que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” SILVA (2001).

#### **4.3.2 Aplicação das funções de Estado na área florestal**

Possivelmente os primeiros escritos sobre funções de Estado foram apresentados por Aristóteles no seu livro VI capítulo VIII, na sua obra sobre as funções de governo na cidade, afirmando que todas as cidades tinham funções a serem cumpridas, assim como um governo só pode ser bem administrado se o bom exercício das funções que resguarde a ordem e a harmonia forem cumpridas. Ao magistrado eram atribuídas as funções para fazer cumprir a ordem do comércio e dos contratos, as funções da administração da cidade e sua jurisdição denominada inspetoria da Cidade. Os magistrados atribuídos da função territorial eram chamados de “administradores da terra e/ou inspetores das florestas”. O surgimento das funções de Estado nas cidades é também, automaticamente, estendido às florestas, ao atribuir o ordenamento territorial, bem como a administração das florestas ao magistrado (ARISTÓTELES, 2006).

Aristóteles descreveu os eventos das relações dos indivíduos e grupos familiares e suas organizações em sociedade e Estado, usando como elemento central a natureza. Ao considerar o todo a unidade central e não as partes - sendo que o todo deve, imprescindivelmente, ser posto antes da parte, ou seja, a sociedade é a unidade e não o indivíduo - sustenta a necessidade da instituição da organização social. Sustentando-o, na seguinte expressão:

“Levantai o todo: dele não restará nem pé nem mão senão no nome, como se poderá afirmar, por exemplo, que a mão separada do corpo não será mão senão pelo nome. Todas as coisas são definidas pelas suas funções: e desde o instante em que elas venham a perder os seus característicos, não mais se poderá afirmar que são as mesmas; somente ficam entendidas sob a mesma denominação. Daí se extrai a justificativa de que o Estado na ordem da natureza antepõe o indivíduo; pois se cada indivíduo encerra em si mesmo, não é o suficiente; o mesmo modo acontecerá com as partes em relação ao todo. Logo se o indivíduo de nada necessita porque em si se encerra, não é um ser sociável, e por conseguinte não participa do Estado: “é um bruto ou uma divindade” (ARISTÓTELES, 2006).

Estes princípios da função da cidade e da relação Estado-indivíduo, vindos à luz por Aristóteles, demonstram que a essência da Carta Política de 1988, assim como o Código Florestal de 1965 apresentam fundamentos consistentes ao considerar respectivamente o meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem comum do povo, e as florestas e demais formas de vegetação interesse comum da nação. O que implica dizer que qualquer ação voltada às florestas é tema de interesse comum da nação, e assim é função do Estado coordenar em conjunto com a sociedade a temática florestal, pelo fato do seu caráter indissociável do Estado-indivíduo. Isso torna, por sua vez, as terras florestais privadas, passíveis de desapropriação, quando entendido pelo poder público a necessidade de declará-las como bem de interesse social para fins de conservação. É função do Estado, construir em conjunto com a sociedade os princípios e normas legais de uso e conservação das terras florestais públicas e privadas. As ações em terras florestais privadas estão submetidas às normas legais de uso e conservação. Logo, o livre arbítrio do indivíduo no uso de suas terras florestais está submetido aos ditames legais erigidos pela sociedade e para a sociedade, representada na máquina administrativa abstrata, o Estado, que antepõe o indivíduo, através de suas estruturas institucionais de incentivo e coação.

No campo das funções de Estado, ANDRADE (1993) aponta que o Estado moderno tem uma tríade de funções básicas a ser desempenhada:

- I) funções *stricto sensu* de Estado: manutenção da ordem interna, defesa do território, representação externa, provimento da justiça, tributação e administração dos serviços que presta;
- II) funções de Estado na economia: criação e administração da moeda nacional, regulamentação dos mercados e promoção de desenvolvimento (planejamento, criação de incentivos, produção de bens e infra-estrutura e insumos estratégicos, etc);
- III) funções de Estado na área social: provimento universal dos bens sociais fundamentais (saúde, educação, habitação) cobertura dos riscos sociais, proteção dos setores mais necessitados, etc.

Sob a perspectiva do autor citado por último, as funções *stricto sensu* de Estado são intangíveis, por sua vez, exclusivas e intransferíveis, sendo o Estado e somente ele, com seus meios próprios, apto a exercê-la. No campo econômico, são exclusivas somente as atividades regulatórias; e no campo social são, em última instância do Estado, podendo, porém ser exercidas tanto pelo Estado quanto pelo setor privado.

Com base nos poderes constitucionais do Estado, estatuídos na Carta Magna de 1988, no Código Florestal, e demais leis endereçadas ao uso e conservação dos recursos florestais o Estado tem seis funções típicas que lhe são inerentes na área florestal tratadas a seguir. Estas estão inter-relacionadas às funções de Estado no controle das atividades: econômicas, – tributação, regulamentação e incentivos; no controle social – pobreza, desigualdade e distribuição da renda; direitos e deveres do cidadão – direito do privado e da coletividade, segurança etc.

A primeira função típica de Estado na área florestal é a **realização do macro**

***planejamento da proteção e utilização dos recursos florestais***, a qual deve servir como instrumento indicativo para os planos, projetos e ações de Governo. As ações de Governo, mesmo com objetivos bem definidos, poderão se tornar inócuas, pela indisponibilidade de informações e ferramentas para planejamento que permitam mensurar os status e a dinâmica da proteção, conservação e usos dos biomas (SILVA, 2001).

Esta função é respaldada no art. 174, da Constituição de 1988, que coloca o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, atribuindo-lhe as funções de incentivo e planejamento, estabelecendo bases e diretrizes para o desenvolvimento do país de forma equilibrada. Sendo o Estado o responsável pelo planejamento do uso adequado dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente. O art. 187, que trata da política agrícola, legitima a participação dos atores envolvidos na cadeia produtiva do setor agrícola no planejamento e execução, e inclui no bojo do planejamento agrícola a atividade florestal.

Com relação a essa função de Estado, a primeira gestão do PNF-2000, não foi além do estabelecimento das suas linhas temáticas. Já a segunda gestão 2004, vem tratando da questão com mais profundidade, embora não estivesse explicitado claramente para a sociedade em suas linhas de ação, quando do relançamento do programa. 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. Esses projetos foram construídos em conjunto com a sociedade e a academia, que são elementos fundamentais para o macroplanejamento setorial e bases para outros setores produtivos e de acompanhamento da sociedade.

A segunda função de Estado é a ***administração das áreas florestais públicas***. Parcelas expressivas dessas estão em áreas de florestas públicas definidas pelo SNUC (Lei nº 9.985 de 18/07/2000). Além do Art. 225, que é dedicado ao meio ambiente, esta função se funda também no Art. 23, inciso VII da Constituição Federal, que atribui ao poder público, nas três instâncias de governo (Federal, Estadual e Municipal) preservar as florestas, a fauna e a flora. Assim como o Art. 24, que atribui às instâncias federal e estadual legislar concorrentemente sobre florestas e proteção da natureza. No Art. 170, que trata da ordem econômica, ao se referir à proteção do meio ambiente, e a concessão de tratamento diferenciado para atividades menos poluidoras, este atende às florestas, já que estas constituem parte do meio ambiente.

As duas gestões do PNF trataram desta função, pelo menos como conteúdo de política, o PNF-2000 tratou como “Expansão e consolidação do manejo de florestas em áreas públicas e fortalecimento institucional”, porém a sua consecução ficou longe de atender as metas estabelecidas. 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.

Além das terras públicas estabelecidas no SNUC como unidades de conservação, existem ainda as terras de dominialidade pública ou devoluta, que cabe ao Estado administrá-las. Na exposição de motivos que embasou a lei de gestão de florestas públicas consta que: 42% das terras florestas da região amazônica são devolutas, 29% são terras legalmente protegidas – unidades de conservação e terras indígenas –, e os 24% restante estão sob regime de propriedade privada.

A terceira função de Estado na área florestal é a ***extensão florestal e assistência técnica à clientela florestal***. Aqui, far-se-á remissão ao Art. 187, da Carta Política, sobre política agrícola, onde o poder público assegura, no inciso IV, a assistência técnica e extensão rural. Sustentando desta forma, esta função de Estado na área florestal. Todavia, a extensão florestal e prestação de assistência técnica é a transferência de técnicas e conhecimentos provindos da ciência para o produtor, e uso desta é o progresso técnico, desenvolvidos na



academia e demais unidades pesquisa. A extensão florestal vai além da assistência técnica propriamente dita, abarca o conjunto de demandas das distintas políticas públicas referentes às populações das florestas. Esta, por sua vez, segue um modelo de desenvolvimento adotado pelas agências de governo, derivado do macroplanejamento do país.

Esta função de Estado constitui um dos gargalos do desenvolvimento florestal, pois o Estado brasileiro nunca a tratou como é de seu dever; pelo menos é o que a história das instituições florestais permite concluir. No princípio da retomada da gestão 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”, cuja denominação - para a conjuntura da geração da sociedade do conhecimento, do Brasil que busca uma reestruturação da sua teia social - pode parecer uma denominação arcaica, tendo em vista que a figura do “Fazendeiro” remete à idéia de estrutura social rural conservadora. 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 que pode ser incrementada pelo SFB, recém-criado. Mas, talvez num ato falho, o documento do programa, quando se refere a extensão, fala em extensão rural, quando deveria enfatizar florestal e, já que a sociedade em geral associa atividade rural com atividade agrícola, deixando de promover um olhar da sociedade para a floresta e ao mesmo tempo para o manejo sustentável dos recursos florestais.

A quarta função Estado na área florestal é a *promoção do fomento florestal*, para a consecução da atividade florestal. O crédito é essencial para o desenvolvimento do setor florestal, requerendo atenção especial do Governo na negociação dos juros e tempo de carência com as instituições financeiras, para que de fato os pequenos e médios produtores florestais possam acessá-lo, tendo em vista que a atividade florestal é de longo prazo.

Esta é uma função de Estado por excelência, por competir privativamente à União a política de crédito, (CF, art. 22, inciso VII). Sendo expressamente contemplada nos artigos art. 174 e art. 187, respectivamente, no que concerne aos incentivos concedidos ao setor produtivo e na criação e viabilização de instrumentos creditícios e fiscais para política agrícola. Há de se considerar que a geração de emprego depende de investimento tanto pelo setor público como privado, e fomentar investimento mesmo do setor privado é responsabilidade do Estado, pelo menos é por ele disciplinado e acompanhado. Neste aspecto o artigo 170, que aborda a ordem econômica, atribui ao Estado a função do pleno emprego, e este só é gerado através dos investimentos, principalmente no setor produtivo. Indubitavelmente esta função de Estado é essencial para o crescimento econômico e geração de emprego, com ressalva que a atividade florestal com adequado manejo é um das atividades menos poluidora do meio ambiente e provém de uma matriz energética renovável.

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”. Essencial para o desenvolvimento do setor florestal, crédito requer atenção especial do Governo na negociação dos juros e tempo de carência com as instituições financeiras, para que de fato os pequenos e médios produtores florestais possam acessá-lo o desempenho das duas gestões do PNF relativamente a crédito são tratadas nos instrumentos econômicos.

A quinta função de Estado, *realização da pesquisa florestal* é uma função fundamental, pois serve de alicerce para o desenvolvimento do setor florestal, proporcionando a geração de novas tecnologias, métodos de manejo, geração de estatísticas e indicadores, aproveitamento e agregação de valor ao produto derivado da floresta, aumento de

produtividade, consubstanciados na assistência técnica ao produtor florestal, na inovação tecnológica e na criação de novos produtos, que em conjunto com o empreendedorismo, criam novos mercados. Ou seja, esta função é fator da inovação tecnológica que consubstancia o progresso técnico e geração econômica do setor florestal no país. A Constituição Federal por um capítulo (IV) no seu artigo 218, trata da promoção, incentivo e desenvolvimento da ciência e tecnologia, pesquisa e capacitação tecnológica do país tendo a pesquisa científica e tecnológica como prioridade do Estado, visando o bem público e a solução de problemas regionais e nacionais, bem como o desenvolvimento dos sistemas produtivos.

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 PENSAF apresentado na segunda gestão do Programa, sem prejuízo de seus possíveis benefícios, este trata de questões pontuais, não abarcar o conjunto da temática questão requerendo do poder estatal uma política de P&D florestal.

A sexta e última função típica de Estado é o *monitoramento e fiscalização da cobertura florestal dos proprietários privados*. Pelo oportunismo do ganho econômico, os indivíduos mesmo tendo a consciência de seus deveres para com a obrigatoriedade da reserva legal, das áreas de preservação permanente, se podem infringir esses preceitos, infringe-os. Grosso modo essa é cultura do mundo capitalista econômico até então observado, e não é diferente para o povo aqui assentado neste território, principalmente no que diz respeito à questão florestal. Esta função foi uma das primeiras a ser reclamada pelo poder público na história brasileira da questão florestal tratada pelo primeiro Código Florestal de 1934. Pode-se ainda fazer remissão à Carta Política de 1988 que no artigo 21 trata do planejamento e defesa contra calamidades públicas como secas e enchentes, e como as áreas de reserva legal e preservação permanente têm funções no equilíbrio das mesmas, logo este artigo contempla plenamente esta função de Estado; no art. 23 dispõe sobre a proteção do meio ambiente, da paisagem natural e da floresta. Além da Constituição, leis específicas como o Código Florestal de 1965, que determina a áreas de reserva legal e de preservação permanente, e todo um conjunto de leis e normas de uso e conservação dos recursos florestais reclamam o cumprimento desta função de Estado. Função esta também referendada no artigo 225 da Constituição de 1988, que assinala que é de responsabilidade do poder público e da coletividade o dever de zelar pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para o cumprimento desta função de Estado, as duas gestões do PNF, coerentemente adotaram como conteúdo de política uma linha de ação específica denominada “Monitoramento e Controle”. Embora o presente estudo não abarque a mensuração de sua eficácia, o cumprimento desta função envolve grande complexidade; trata-se de uma função que o Estado brasileiro encontra dificuldade em fazer cumprir. Uma nova perspectiva emergiu com a descentralização da gestão florestal, que visa compartilhar esta função com os Estados da federação. No que diz respeito a sua eficácia estudos mostram - que as experiências recentes na América Latina - no princípio da descentralização da gestão florestal a perspectiva é de que seja baixa, pela deficiência institucional e de recursos humanos, como mostra o estudo de caso na Bolívia (ANDERSSON, 2005).

A análise dessa função de monitoramento e controle diz respeito ao conteúdo de política explicito no PNF. Deve-se observar, no entanto que ações extra programa foram desenvolvidas com vistas a mitigar efeitos do desmatamento na Amazônia. Ação esta iniciada com a instituição do Grupo Permanente de Trabalho Interministerial pelo Decreto s/n de 3 de julho de 2003 - posteriormente revisto através pelo Decreto s/n de 15 de março de 2004 -, com a finalidade de propor e coordenar medidas para mitigar o desmatamento na Amazônia Legal. Como conteúdo de política de ações emergenciais o Governo federal desempenhou esforços com o lançamento - em março de 2004 - do Plano de Combate ao desmatamento, cuja análise foge ao objetivo deste estudo. Contudo, o conteúdo do plano resultou em ações

que envolvem um conjunto de fatores, dentre os quais estão: a gestão de florestas públicas, o distrito florestal sustentável da BR – 163; a integração da geração e acompanhamento de dados relativos ao desmatamento; reforço na fiscalização; recadastramento das propriedades rurais – Portaria 010, MDA/INCRA – situadas na área de influência do avanço do desmatamento na região Amazônica.

As funções típicas de Estado na área florestal, apontadas por SILVA (2001), foram aqui consubstanciadas com a leitura da Constituição brasileira, no que concerne às funções de Estado. Porém, o fazer cumprir destas funções pelo poder público depende do processo político, do sinergismo entre Estado, sociedade, academia, com os imprescindíveis e adequados arranjos institucionais. A capacidade de desenvolvimento de mecanismos e instrumentos para a consecução das funções de Estado na área florestal, permeia desde o desenho institucional até o sinergismo e o contínuo processo da dinâmica política, constituindo o verdadeiro desafio a ser encarado. Isto implica num profundo estudo do estado da arte da questão florestal, em todos seus aspectos: políticos, ciência, tecnologia, inovação, mercado, administração e desenho institucional, demandas internas e externas, tendências de mercado e etc.

Inserir a questão florestal no eixo do desenvolvimento do país, bem como na dinâmica econômica das nações é um fator fundamental para se atingir o tão perseguido desenvolvimento sustentável. Todavia, para que esta inserção se dê no eixo da dinâmica econômica no médio prazo, há de se canalizar esforços como jamais foram destinados a esta questão, tendo em vista, o nível de conscientização que as sociedades já alcançaram, o apelo ambiental tido pela comunidade internacional e alguns mercados consumidores com relação aos produtos de fontes renováveis (muito embora, usado usualmente como barreiras econômicas). Além de ter como opção de modelo de desenvolvimento próprio, este pode se tornar um setor da economia tão dinâmico como qualquer outro, incentivado pelo Estado como prioridade.

### 4.3.3 Avaliação das funções de Estado na área florestal

O resultado da pesquisa realizada junto a membros da Conaflor, sobre as funções de Estado, propostas no arcabouço teórico para análise da política pública florestal, estão sumarizados na tabela 1. O resultado revelou aprovação com o mínimo 73% nos quesitos apresentados. A pesquisa realizada corrobora a metodologia proposta para o estudo, como um instrumento teórico de acompanhamento e análise parcial do processo político florestal, tanto pela academia quanto pela sociedade.

O resultado da pesquisa sobre a avaliação do cumprimento das funções peculiares do Estado brasileiro foi qualificado como precário, com o mínimo de 55% de aprovação, apresentando uma nota  $\leq 5.0$ , para uma pontuação de 0 a 10 (tabela 2).

**Tabela 1.** Resultados relativos às respostas dos membros da Conaflor à pergunta: “você considera como Função típica de Estado na área florestal” (%)

Funções típicas de Estado	Sim	Em parte	Não
1. Realizar o macro planejamento da proteção e utilização dos recursos florestais	91	9	
2. Administrar as áreas florestais públicas	82	18	
3. Prestar assistência técnica e extensão florestal	73	18	9
4. Promover o fomento da atividade florestal	91	9	
5. Realizar a pesquisa florestal	73	27	
6. Monitorar, controlar e fiscalizar a cobertura florestal dos proprietários privados	73	27	

Embora estas funções tenham sido reconhecidas como válidas pelos entrevistados na pesquisa realizada, assim como sua sustentação teórica – abordada no presente estudo – o Estado brasileiro não vem desenvolvendo seu papel na sua plenitude, na visão dos entrevistados. Isto indica deficiência advinda do processo político, sugerindo que o cerne da questão jaz nos princípios que levam a coordenação do processo político. São os reflexos do entendimento dos princípios de política pública e das capacidades dos governos, no contexto de um país que procura caminhos para o crescimento econômico e desenvolvimento de seu povo.

**Tabela 2.** Resultado relativo às respostas dos membros da Conaflor à pergunta: “o Estado vem desenvolvendo esta função” (%)

	Plenamente	Razoavelmente	Precariamente	Não desenvolve (contribui)	Nota (média)
1. Realizar o macro planejamento da proteção e utilização dos recursos florestais		27	73		4
2. Administrar as áreas florestais públicas		10	80	10	4
3. Prestar assistência técnica à clientela florestal		9	82	9	3
4. Promover o fomento da atividade florestal		18	73	9	4
5. Realizar a pesquisa florestal		36	55	9	5
6. Monitorar, controlar e fiscalizar a cobertura florestal dos proprietários privados		18	64	18	3

As respostas da pesquisa sobre o esforço do PNF para o cumprimento das funções de Estado, estas atribuíram uma qualificação de precário a razoável, e uma nota de desempenho  $\leq 5.0$  (tabela 3).

O resultado da pesquisa permite um entendimento do processo que envolve: Estado, setor florestal e conteúdo de política pública. Este entendimento evidencia que não obstante o esforço do Estado para atender as demandas a ele atribuídas, com a criação da Conaflor, o mesmo não revela na sua plenitude princípios claros de política pública florestal em seu arcabouço teórico de concepção da política, bem com sua concatenação e instrumentalização de sustentação política.

A pesquisa realizada com os membros da Conaflor - presentes na ocasião - ratifica as funções de Estado propostas como válidas, ao passo que atribui uma qualificação ao desempenho do Estado e do próprio PNF de precário a razoável, reconhecendo-as como propósito teórico de política pública florestal.

Os termos usados, Estado e PNF, no trato com a temática florestal, podem parecer ambíguos e paradoxais, pelo fato do PNF ser o responsável pela questão no âmbito do poder público federal. Mas, nesta circunstância, o primeiro reflete a atenção dada pelo governo ao tema, no contexto do macro planejamento do governo federal, via no repasse de recurso e fortalecimento institucional. Ao passo que o segundo reflete o esforço da gestão do PNF traduzida nas funções de Estado, por ele abarcada no processo político e perseguidas no cumprimento em quanto unidade gestora da temática florestal. Tal constatação instiga e sugere ao poder público o uso de arcabouço teórico relativos aos princípios orientadores do

dos cursos de ações acordados com a sociedade, no processo de formulação da política florestal.

**Tabela 3.** Resultado relativo às respostas dos membros da Conaflor à pergunta: “o PNF tem contribuído para que esta função seja desenvolvida” (%)

	Plenamente	Razoavelmente	Precariamente	Não desenvolve (contribui)	Nota (média)
1. Realizar o macro planejamento da proteção e utilização dos recursos florestais		60	30	10	5
2. Administrar as áreas florestais públicas		40	60		5
3. Prestar assistência técnica à clientela florestal		44	56		5
4. Promover o fomento da atividade florestal		30	70		5
5. Realizar a pesquisa florestal		20	70	10	4
6. Monitorar, controlar e fiscalizar a cobertura florestal dos proprietários privados		10	80	10	3.6

Há uma outra perspectiva na interpretação da pesquisa, em relação ao desempenho do Estado e da gestão do programa. O que pode haver também é um baixo nível do entendimento dos entrevistados na distinção entre o cumprimento das funções pelo Estado e o esforço da gestão do PNF. Sendo que, a gestão do programa pode se empenhar para desenvolver o melhor possível o seu papel, ao passo que a unidade superior de governo pode simplesmente não tê-la como prioridade na agenda de governo.

Todavia, não foi possível realizar uma análise estatística mais detalhada dos dados da pesquisa realizada devido o número reduzido de questionários respondidos. A Conaflor é constituída por 36 membros, número que permitiria obter significância estatística nos resultados, caso todos tivessem respondido. No entanto, foram respondidos apenas doze (12) questionários, isto em parte porque nem todos os membros da Comissão estavam presentes na ocasião da reunião de Imersão do PNF, e dentre os presentes alguns não responderam. A aplicação dos questionários ficou condicionada aos participantes da reunião de Imersão do PNF, dentre estes aqueles que responderam o questionário. Apesar disso, deve-se olhar para a metodologia como mais um instrumental teórico de análise da política pública florestal a ser explorado futuramente, além dos mecanismos do poder público federal, como o PPA e os demais resultados apresentados pelos relatórios do órgão gestor.

Ainda na perspectiva metodológica, evidencia-se que os resultados dos estudos do Estado, dada a impossibilidade da utilização de um método único, deverão ser integrados numa síntese, e de acordo com o ângulo que esteja sendo focado haverá um método mais adequado “podendo perfeitamente ocorrer de uma lei geral, obtida por indução, tirando-se deduções que irão explicar os fenômenos, havendo, portanto, uma associação permanente de métodos, assim como os próprios fenômenos estão sujeitos a uma interação causal, uma vez que a vida social está sempre submetida a um processo dialético”, o que faz da realidade social uma permanente criação (DALLARI, 2005).

#### 4.4 PNF na ótica dos instrumentos de política pública florestal

A palavra instrumento deriva do latim *instrumentu*, quer dizer o utensílio, meio ou processo empregado para execução de qualquer trabalho ou a consecução de um fim. O substantivo política do grego *politiké* significa a ciência de governo das nações, a arte de gerir

as relações entre estados, princípios que orientam a atitude administrativa de governo, e mais especificamente, é o conjunto de objetivos usados como base à planificação de uma ou mais atividades.

Logo, conceitua-se instrumento de política florestal como as bases de planificação e consolidação dos princípios que regem a formação, formulação e execução da política florestal para fazer atingir seus fins, definidos solidariamente entre o conjunto da sociedade e o poder estatal, refletindo os sentimentos da nação.

O objetivo central da economia florestal implica no ordenamento das terras florestais, e, a partir daí, converge para o ordenamento da transformação, distribuição e consumo dos produtos florestais (DUER, 1960), de forma a atender as necessidades da sociedade em bens e serviços provenientes da floresta, compatibilizando-os com uso racional destas terras.

Segundo a FAO (1999), a política macroeconômica nos países em desenvolvimento não tem sido favorável ao meio rural, diminuindo a rentabilidade rural e desestimulando o progresso técnico. As políticas setoriais, por sua vez, têm consistido na intervenção governamental, praticamente em toda sua cadeia produtiva até o consumo final, bem como na fixação de preços dos produtos finais e dos insumos.

#### **4.4.1 Instrumentos legais**

Há mais de meio século a legislação florestal nos países tropicais têm se detido a regulamentar a extração dos produtos florestais, em especial madeira para exportação, não atentando aos direitos e necessidades das comunidades do meio rural, assim como à fauna silvestre. Não obstante, nas últimas décadas a região têm começado a instituir leis que levam em consideração os direitos e necessidades das comunidades locais (SAUSSAY, 1983).

Os instrumentos legais são constituídos por leis, decretos e normativas emitidas pelas instâncias de governo, parlamentos, executivo e instituições administrativas, isto é, para o regime político democrático. A formulação é de responsabilidade dos parlamentos e técnicos especialistas, usando como alicerce a Constituição Nacional vigente para erigir as estruturas legais, de forma a atender o bem comum. Estes instrumentos disciplinam, por sua vez, o comportamento social, como princípios de reciprocidade entre cidadãos e norteiam a elaboração das políticas públicas que visem atender a aspirações sociais.

A afirmativa acima é reforçada com a elucidação de que o arcabouço da legislação florestal de um país não diverge, nem poderia divergir, da sistemática jurídica que presidiu a sua estruturação. A atuação do Estado ou dos governos está centrada inexoravelmente em função da filosofia política dominante (CARNEIRO, 1968). Todavia, se o litígio constitucional é neoliberal, a presença ou intervenção do Estado é branda, de baixa notoriedade. No caso do Estado socialista ou totalitário, intervencionista, assim é a legislação no seu todo, tanto a econômica quanto a florestal.

Os primeiros escritos sobre legislação florestal apresentados pela literatura foram registrados na Grécia e tratavam especificamente das penalidades aos culpados por ateamento de fogo de forma indiscriminada. Mas o berço da legislação florestal, atribuído pela literatura, segundo CARNEIRO (1968), foi Roma, quando o rei Ancus Martius, no século VI, antes de Cristo, exprimiu-se, sapientemente, sobre a relevância das florestas para a economia, ordenando a incorporação destas ao patrimônio público nacional, e atribuindo aos membros da magistratura romana a guarda e conservação do patrimônio florestal.

A legislação florestal tem por objetivo orientar e controlar a atuação dos grupos e indivíduos com respeito à política estabelecida. As leis e regulamentos fixam os incentivos para o cumprimento dos objetivos das políticas, e sanções para punir os que se opõem a sua consecução, além de atribuir as instituições as responsabilidades pela sua aplicação (UNASYLVA, 1993).

Os primeiros termos jurídicos sobre regulamentação do uso dos recursos florestais

brasileiros derivam do direito de propriedade do Império. O transplante ultramarino das Ordenações Afonsinas da metrópole portuguesa para a colônia recém descoberta, e logo em seguida das Ordenações Manuelinas, em 1514, sob a ordem de D. Manuel, passou a reger a ocupação deste vasto território. Em seguida (1580) Portugal ficou subordinado ao poder da Espanha e as ordenações foram recompiladas e reorganizadas em 1603, agora como Ordenações Filipinas, com as recomendações do rei Filipe II; e perduraram até a entrada em vigência do Código Civil brasileiro, em 1917. No livro V das Ordenações Manuelinas, que tratava da proteção dos animais e das florestas, era considerado crime o corte de árvores protegidas pela lei. As sanções aplicadas aos infratores eram rígidas, com açoites e deportação do país. As Ordenações Filipinas mantinham penas severas aos infratores, além de multas, açoite, degredo, confisco e até mesmo morte. As medidas de ordenamento de uso das florestas deram-se com o “Regimento do Pau-Brasil” em 12 de dezembro de 1605, que estabelecia as regras de utilização desta espécie florestal. A este regimento, seguiu-se, como ação estratégica da Coroa portuguesa, o ato de 13 de março de 1797, que delimitava como propriedade da Coroa todas as florestas e arvoredos ao longo da costa e rios navegáveis que desaguassem no mar. Este ato não teve conseqüências práticas pela falta de terras no interior para compensar os proprietários. No mesmo viés restritivo, em 11 de julho de 1797, é emitido o regulamento de exploração das florestas do território brasileiro que regulamentando, a extração e comercialização, e estabelecendo severas penas aos infratores, além de multa e degredo por dois anos da comarca (MAGALHÃES, 2001; SOUZA, 1934).

Ainda no período colonial a promulgação da carta Régia de 1800, visando sanar o impasse do ato de 13 de março de 1797, determinava a conservação de todas as espécies de interesse da Coroa numa faixa de 10 léguas ao longo da costa em terras particulares, todavia, MAGALHÃES (2001) destaca que o ato apresentava caráter confuso e conflitante. Destacam-se outras leis referentes à questão florestal, com a proibição do corte de manguê vermelho no rio de Janeiro, de 18 de abril de 1743; como a proibição da concessão de sesmarias na orla marítima e nas margens dos rios, onde houvesse madeira para construção, de 5 de outubro de 1795; o estabelecimento do primeiro regimento de cortes de madeira para o Brasil, de 1799; a aprovação do Alvará de Regimento das Minas e Estabelecimentos Metálicos, de 30 de janeiro de 1802, transferindo para o Intendente Geral das Minas e Metais do Reino a administração das matas e bosques. Esta legislação determinava a obrigatoriedade do requerimento por escrito para vender madeira e carvão ou para fazer queimadas; a proibição do corte de árvores e lenhas em torno da nascente do rio Carioca, no Rio de Janeiro. Dadas as mudanças ocorridas com a chegada da família real ao Brasil, foi promulgada em 1821 as ordenações sobre o uso da terra, que ensejam a manutenção de reservas florestais em um sexto (1/6) das áreas vendidas ou doadas (KENGEN, 2001). Já na República, destaca-se a promulgação do Decreto nº 8.843, de 23 de junho de 1911, pelo governo Hermes da Fonseca, que criou a primeira reserva florestal do Brasil, com uma área superior a cinco milhões de hectares no então território do Acre (SOUZA, 1934; MAGALHÃES, 2001).

Promulgada a primeira Constituição da República Federativa do Brasil em 1891, a mesma apresentava forte filiação ao Direito Romano, que concedia ao proprietário rural poder ilimitado sobre a propriedade. Segundo KENGEN (2001), pouquíssima atenção foi dada à questão florestal neste período, toda atenção estava voltada para a consolidação da república. A única ação prática voltada para as florestas foi a criação do Horto Florestal, integrado à administração do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, o qual será abordado na parte das instituições da administração florestal. Fora isso, apenas menções presidenciais foram feitas sobre as necessidades de conter a devastação florestal, de reflorestamento, de um Código Florestal para ordenar o uso dos recursos florestais de implantação de indústrias de celulose e papel.

A falência das velhas oligarquias, e concomitante emergência do discurso das



oligarquias do Centro-Sul, da industrialização e fortalecimento do Estado convergiram para a unificação do poder de coação estatal. Dada a emergência do processo revolucionário e instalação do “novo” Estado, introduzia-se uma linguagem de Nação, da construção do aparelho de Estado moderno, baseado no interesse geral da nação e na unificação do aparelho social e da proteção ao trabalhador industrial, opondo a língua dos coronéis e emergindo a burguesia industrial (GOUVÊA, 1996).

No momento em que o Estado se preparava para conduzir o processo de acumulação do capital, atuar como promotor da industrialização e produtor de bens de consumo, e estruturava a máquina administrativa pública, foi apresentado em 1931 o anteprojeto do Código Florestal para receber sugestões da sociedade. E finalmente foi publicado o Decreto nº 23.973, de 23 de janeiro de 1934, trazendo a lume o primeiro Código Florestal. Neste mesmo ano, a segunda Constituição republicana (de 1934), tratava pela primeira vez de floresta, dando competência privativa à União, e concedendo aos Estados o poder supletivo de legislar sobre o tema. Caráter legislativo este mantido pelas Constituições de 1937 e 1946; atribuído exclusivamente à União na de 1967 e, concorrentemente, à União, Estados e Distrito Federal, na de 1988.

No início dos anos 1960, com a crescente turbulência política brasileira, decorrentes de fatores internos e externos, da expansão do comunismo e a auto-afirmação do capitalismo, crescia internamente o movimento conservador, apoiado pela burguesia capitalista industrial emergente, assim como ocorria no contexto geral da América Latina, deflagrando em 1964, o fim do regime constitucional democrático. Sob o novo regime “autoritário modernista”, dá-se início a uma profunda reorganização nas estruturas política, econômica e administrativa do país calcada no lema do desenvolvimentismo, através da “industrialização de substituição”.

Sob orientação do sistema imposto, uma das mudanças foi uma profunda revisão no Código Florestal, redação dada pela Lei nº 4.771, em 15 de setembro de 1965, que tinha por objetivo disciplinar a proteção e promover o desenvolvimento do setor florestal. Reafirmando as florestas e demais formas de vegetação sob jurisdição brasileira bens de interesse comum de todos habitantes do país, e o direito de propriedade restrito às limitações impostas nas leis em geral, e no Código em particular. Além de criar as Áreas de Preservação Permanente, as Áreas de Reserva Legal e criar três categorias de Unidades de Conservação (Parque Nacional, Floresta Nacional e Reserva Biológica).

A crise do Estado desenvolvimentista, iniciada no fim da década de 70, e agravada no início da década de 80, aguçada pela mobilização social, levou o sistema autoritário (militar) em curso a se torna insustentável; instalando-se a partir daí um processo que ficou registrado como a passagem do “regime autoritário burocrático para o regime democrático burocrático”, concluído com instalação da Constituinte em 1985, promulgada em 1988 a nova Constituição Federal. Esta dedicou o artigo 225 ao meio ambiente, assim como o artigo 23 à preservação das florestas, e o 24 à competência legislativa concorrente sobre a matéria. Finalizando o contexto da tutela jurídica das florestas, faz-se remissão a Lei nº 9.393 de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto Territorial Rural – ITR, isentando do pagamento de ITR as áreas de preservação permanente, reserva legal e demais áreas declaradas pelo poder público (Federal, Estadual ou Municipal) de acordo com o Código Florestal vigente. E isentou também, as florestas plantadas e as áreas de florestas naturais sob manejo florestal aprovado pelo órgão competente.

**Tabela 4.** Instrumentos legais criados e ou regulamentados na gestão no PNF, de 2000 a 2006 (Leis, Medidas provisórias, Decretos, Instruções Normativas e Resoluções)

Instituição/Instrumento	Origem/Demanda	Ato	Data
Código Florestal	Executivo federal	Medida Provisória	nº 24/08/2001

2.166-67,			
Gestão de florestas públicas	MMA	Lei nº 11.284	2/3/2006
Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC	MMA	Lei nº 9.985	18/07/2000
Regulamentação dos artigos 12, 15, 16, 19, 20 e 21 do Código Florestal	MMA	Decreto nº 5.975	30/12/2006
Procedimentos relativos às atividades de PMFS de Uso Múltiplo na Amazônia Legal.	MMA	Instrução Normativa nº 05	11/9/2006
Reposição florestal e consumo de matéria-prima florestal	MMA	Instrução Normativa nº 6	15/12/2006

A legislação é sem dúvida um dos principais instrumentos norteadores das políticas públicas, portanto sua elaboração concerne em um labor criterioso, inserindo em ordem de prioridade o interesse da coletividade e do bem comum da nação, ostentado em legados sólidos da ciência. Para que a política florestal atinja seus objetivos, que visam o bem comum da população, deve ter seus instrumentos econômicos e administrativos alinhados aos instrumentos legais (SILVA, 2001). Estas, por sua vez disciplinam o comportamento social e norteiam a elaboração das políticas públicas que visem atender a aspirações sociais.

#### 4.4.1.1 Alterações no Código Florestal

A adequação dos instrumentos legais e normativos compõe a vertente estruturante proposta pelo PNF-2000, com ênfase na atualização do Código Florestal. De fato foi alterado, por meio da Medida Provisória – MP 2.166-67 (processo iniciado em 1996 com a MP 1.511, que amplia a reserva legal na Amazônia de 50% para 80% da propriedade), que incorpora e estabelece os limites das propriedades rurais a serem mantidos como reserva legal, na Amazônia e demais regiões geográficas do país de acordo com as formações florestais; conceituou área de preservação permanente e as exceções para sua supressão, fixando critérios que atendam a utilidade pública e o interesse social. Vários outros conceitos foram também introduzidos na Lei, pela MP. Segundo MAGALHÃES (2001), a inclusão do § 2º, ao artigo art. 1º do Código define: pequena propriedade rural ou posse rural familiar, área de preservação permanente, reserva legal, utilidade pública, interesse social e Amazônia Legal, cuida de institutos jurídicos já existentes no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64); o que se fez, foi uma adaptação às necessidades do Código Florestal. O autor considera ainda o Estatuto da Terra muito bem afinado com a legislação ambiental, e que o inciso I do referido parágrafo deveria ter feito remissão a este dispositivo demonstrando consonância da estrutura legal do país.

O artigo 4º do Código Florestal, na redação que deu a Medida Provisória nº 2.166-67, trata de um assunto polêmico, por se referir à supressão da vegetação das áreas de preservação permanente (APP). Esta nova redação trata do assunto de uma forma mais ampla, tornando o uso mais restritivo, o que foi bem concebido. Cabe salientar que antes essas áreas eram mais vulneráveis legalmente, visto que a permissão para supressão parcial ou total atendia a implementação de projetos de utilidade pública ou de interesse social de um modo geral.

A questão da utilidade pública e do interesse social ficou bem definida no artigo 1º do Código Florestal, o que reforça os critérios para a autorização da supressão das APP's. Portanto, a permissão emitida pelas instituições administrativas para supressão da vegetação nessas áreas requer inúmeras exigências que justifiquem as excepcionais necessidades de sua supressão.

O artigo 14, alínea b, recebeu uma nova redação, e trata de forma mais ampla a questão especial das espécies vegetais raras, endêmicas, em perigo ou ameaçadas de extinção.

Protege também espécies de interesse social, como é caso da seringueira, castanheira, etc. Esta medida legal ainda é dúbia do ponto de vista prático e econômico. Onde esta última espécie foi declarada imune de corte, é claramente perceptível nas áreas desflorestadas, existem grandes concentrações de castanheiras mortas, conhecidos popularmente por cemitérios de castanhais. Isso ocorre devido à queima da vegetação abatida para limpeza das áreas destinadas às atividades de agricultura e pecuária; e caso sobrevivam ao fogo ateadado na limpeza da área, ocorre ainda o problema da polinização, que pode ser comprometida.

Houve também, reformulação do artigo 16 do Código Florestal em relação à porcentagem de reserva legal que deve remanescer em cada propriedade. A nova redação dada pela MP leva em conta não mais às regiões geográficas e sim a formação vegetal, de acordo com o expresso na tabela 5.

**Tabela 5.** Percentagem de Reserva Legal a ser mantida em cada propriedade

Região/Formação	Formação vegetal		
	Floresta	Cerrado	Campos gerais
Amazônia Legal	80	35	20
Demais regiões do país	20	20	20

O mesmo artigo flexibilizou ainda a localização da reserva legal, permitindo organizá-la em condomínio, atendidos os critérios técnicos estabelecidos no aparato normativo, além da exigência de averbação da mesma em cartório.

Outra alteração foi promovida no artigo 44, referindo-se à recomposição da reserva legal obrigatória, nas propriedades cujo percentual seja inferior ao estabelecido. Três alternativas foram estabelecidas: recomposição através de plantio, condução da regeneração natural, e compensação através de uma outra área – desde que na mesma microbacia hidrográfica.

Cinco novos artigos foram ainda acrescentados ao Código, pela MP, um dos quais cria a figura da servidão florestal e outro, a cota de reserva florestal, a ser ainda regulamentadas.

O conjunto de alterações e mudanças introduzido pela MP 2.166-67 no Código Florestal de 1965, na verdade foi iniciado em 1996, e as sucessivas reedições das MP's foram finalmente condensadas naquela última, com relativa estabilidade jurídica dada pela a Emenda Constitucional nº 32, de setembro de 2001. Não obstante, mais uma vez a práxis da política florestal não foi implementada em sua plenitude, vez que as mudanças introduzidas na lei florestal superior do país continuam em caráter provisório, até serem, nalgum momento, convertidas em lei, e definitivamente incorporadas ao Código.

Para AB'SABER (2000), o Código Florestal, elaborado pelas elites culturais do passado, carece de adaptações às novas circunstâncias. E, sobretudo, ampliações que o estenda ao manejo de todas as áreas de biodiversidades regionais do país: Amazônia, Mata Atlântica, Cerrados, Caatinga, Pantanal, Pampas. E acrescenta que para interferir no Código Florestal, há que se exigir a presença e as opiniões técnicas e científicas de personalidades ilibadas, conhecedoras do país em seu todo. Cientistas que estudam as sutilezas e vocações de todas as regiões naturais e tipos de espaços geográficos e econômicos. Evidentemente que, para reelaborar o Código Florestal, não basta apenas o conhecimento da organização natural dos espaços (domínios morfoclimáticos e fitogeográficos); torna-se imprescindível conhecer em profundidade a realidade dos cenários e defeitos da organização (ou desorganização) criados pelos homens e pela economia sobre as velhas heranças da natureza.

Numa outra frente legislativa, por mais de oito anos o projeto de lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC – tramitou no congresso nacional, até sua aprovação em 2000 pela Lei nº 9.985. Dois anos mais tarde, em 22 agosto de 2002, o SNUC foi regulamentado pelo Decreto nº 4.340. Embora a proposição do SNUC seja

uma ação anterior ao PNF-2000, a sua aprovação e regulamentação ocorreram já na vigência do programa, e a lei está em consonância com a atual política adotada para o setor florestal.

A lei de Gestão de Florestas Públicas alterou o artigo 19 do Código florestal, para atender a descentralização da gestão pública florestal. A adequação do Código florestal resultou na transferência dos poderes de autorização da exploração florestal - até então centralizada no Governo Federal, no seu órgão gestor, Ibama -, para os estados e municípios que farão a gestão por meio de seus órgãos integrados ao Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama . Fica, assim, o Ibama, apenas com as responsabilidades de licenciamento em terras sob domínio da União, e em situações de impacto regional ou nacional.

O manejo florestal sustentável para a Amazônia e a reposição florestal em âmbito nacional foram regulamentados pelo decreto nº 5.975/06. O referido decreto, além de regulamentar o artigo 19 do Código Florestal, regulamenta também a aplicação dos artigos 12, 15, 16, 19, 20 e 21. O regulamento reclama maior acompanhamento pelo órgão público gestor florestal competente no estoque de madeira, com a exigência da apresentação do plano anual de operação, e relatório do volume explorado nos doze meses anteriores, bem como o acompanhamento das atividades relacionadas ao PMFS, tratados nos artigos 5º, 6º e 7º do decreto nº 5.975/06. Um relevante avanço observado foi a inclusão do PMFS não-madeireiro, com a adoção de critérios simplificados para esses produtos.

No tocante à supressão e ao corte raso da floresta, e de formações sucessoras para uso alternativo do solo, a regulamentação condicionou estas atividades à prévia autorização pelo órgão competente do Sisnama (Capítulo 3 do decreto nº 5.975/06). E dispensa o pequeno produtor rural familiar da apresentação das indicações georreferenciadas da localização do imóvel, das APP's e reserva legal.

#### **4.4.1.2 Nova regulamentação do manejo florestal para Amazônia**

O manejo florestal na região Amazônica é uma das formas de utilização adequada dos recursos florestais, além de potencializar sua verdadeira vocação florestal. A forma como manejar este recurso para garantir que as atuais e futuras gerações sejam beneficiadas desta riqueza é o grande desafio imposto aos cientistas, formuladores e executores de políticas públicas.

Deflagrado o imperativo de intervenção do Estado na reorientação das técnicas de exploração florestal de cunho sustentável na região amazônica, preconizada pelo Código florestal de 1965, esta só ocorreria em 1986, através de um ato normativo do extinto IBDF (IN 486, 28/10/1986). Isso a despeito do prazo de regulamentação ter sido estabelecido para ocorrer um ano após a publicação do Código. Contudo, sua regulamentação técnica frágil e por meio de Instrução Normativa, e por sua vez defasada, levou o governo a uma nova regulamentação, através do decreto nº 1.282 (19/10/1994), posteriormente alterado pelo decreto nº 2.788 (28/9/1998). Os referidos decretos incorporaram o conceito de manejo florestal de uso múltiplo, já principiado na IN 486. E estabeleceram os princípios e critérios para o manejo florestal sustentável, bem como delimitaram os limites da bacia amazônica. O primeiro decreto dispensava a obrigatoriedade do EIA/RIMA para áreas submetidas a manejo florestal, tendo em vistas que as exigências desses relatórios não se revertiam em benefícios ao meio ambiente e nem à tomada de decisão, além de elevar a burocracia e o custo de transação do manejo florestal, tornado suas atividades pouco atrativas.

Através do decreto nº 5.975/06 novas alterações foram introduzidas nas normas do manejo florestal para a Amazônia. Estas decorreram das necessidades de adequações normativas detectadas pelos técnicos, pesquisadores, manejadores e fiscalizadores dos recursos florestais; das novas demandas por métodos de manejo mais consentâneos com o tipo de floresta e por grupos específicos de manejadores, além da edição da lei de gestão de

florestas públicas. Resultante de uma ampla discussão com os técnicos, empresários e demais segmentos da sociedade, foi publicado o decreto nº 5.975, que revoga os dois decretos anteriores sobre a matéria. E, na seqüência, substituindo a IN nº 04/2002, surge a IN nº 05/06, do MMA, que trata da organização dos planos de manejo florestal sustentável nas seguintes categorias:

Segundo a dominialidade da floresta: pública e privada;

Segundo o detentor do PMFS: individual, empresarial, comunitário e em florestas públicas;

Segundo o produto decorrente do manejo: madeireiro, produtos florestais não-madeireiros e para múltiplos produtos;

Segundo a intensidade da exploração madeireira: de baixa intensidade e pleno;

Segundo o ambiente predominante: em terra-firme e floresta de várzea;

Segundo o estado natural da floresta manejada: florestas primitiva e secundária.

A autorização para exploração - AUTEX (com validade de 12 meses) nas áreas do PMFS concedida pelo órgão responsável estará condicionada à apresentação do POA, assim como o DOF estará condicionado ao volume de madeira definidos na AUTEX.

A IN 05 criou O Cadastro Nacional de Planos de Manejo Florestal Sustentável, no âmbito do Ibama, cujo objetivo é disponibilizar para o livre acesso na rede mundial de computadores as informações dos PMFS para acompanhamento da sociedade.

A instrução normativa trata de regras e técnicas para o manejo florestal, além de atribuir a competência de aprovação do PMFS aos órgãos estaduais do Sisnama; e ao Ibama somente quando se tratar de florestas sob domínio da União, de unidades de conservação criada pelo poder público federal, de empreendimentos causadores de impacto ambiental regional ou nacional, e em situações que o PMFS abranja mais de uma jurisdição.

Além de melhorar a organização do PMFS, as mudanças ocorridas da IN 04 para a IN 05, destinaram-se também a atender a lei de gestão de florestas públicas, lapidando as definições dos termos técnicos e incorporando maior responsabilidade técnica ao PMFS.

#### **4.4.1.3 A nova regulamentação da reposição florestal**

A reposição florestal é tratada em dois artigos (20 e 21) do Código Florestal, o que segundo MAGALHÃES (2001), gera confusão no cumprimento destes artigos; para o autor a matéria poderia ser disciplinada apenas num dispositivo. Contudo, a IN 6/06 do MMA, traz as disposições e critérios técnicos para a reposição florestal, condicionando os consumidores de matéria-prima florestal à obrigatoriedade da apresentação do Plano de Suprimento Sustentável ao órgão ambiental competente. Para efeito desta obrigatoriedade, a IN enquadra nessa classificação as empresas que tiverem um consumo anual superior a: cinqüenta mil metros cúbicos de toras; cem mil metros cúbicos de lenha; ou cinqüenta mil metros cúbicos de carvão vegetal.

Ademais, o Plano de Suprimento Sustentável pode ser proveniente de plantios da própria empresa ou de contratos com terceiros, cuja programação de suprimento de matéria-prima deve ser de cinco anos.

A reposição florestal é uma medida de cunho conservacionista, visando a sustentabilidade ambiental e econômica. É conservacionista e sustentável pelo fato da obrigatoriedade de plantações equivalente ao consumo, e econômica por fazer gerar emprego e renda nas transações comerciais.

Cabe ressaltar, que no período de análise do presente estudo, foram emitidas ainda quatro resoluções do Conama regulamentando dispositivos do Código florestal. A resolução nº 302, de 20 de março de 2002 (publicada no DOU de 13/05/2002), estabeleceu os parâmetros e definições e limites de APP's de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno; a resolução nº 303, assinada e publicada na mesma data, estabeleceu parâmetros e

definições de áreas de preservação permanente. Conforme se pode observar, essas resoluções foram emitidas na primeira gestão do programa, PNF-2000.

Na segunda gestão do Programa outras três resoluções foram emitidas regulamentando dispositivos do Código florestal: 369, 378 e 379, que regulamentam respectivamente os artigos 4º, 19 e 19. A resolução nº 369, de 29 de março de 2006, regulamenta os casos excepcionais de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental que possibilita a intervenção ou supressão de vegetação em área de preservação permanente. Quanto à resolução nº 378, de 20 de outubro de 2006, define os empreendimentos potencialmente poluidores de impacto nacional ou regional, dispostos no artigo 19 (inciso III, parágrafo 1º) do Código florestal. Já a resolução nº 379, da mesma data que anterior, cria e regulamenta o sistema de dados e informações florestais sobre a gestão florestal no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente.

#### **4.4.2 Instrumentos administrativos**

##### **4.4.2.1 Administração pública brasileira**

A estruturação da administração pública brasileira mais acabada e modernizante, data do final da década de 30, da formação do Estado “novo”, que reclamava para si a centralização jurídico-política, e se preparava para dar acento ao capitalismo comercial e industrial. Formava-se o Estado administrativo, com a organização de aparelhos modernos, com implantação de carreira baseada na meritocracia formada pela classe média urbana. Ao passo, emergia neste contexto um paradoxo, do nascimento de uma democracia com exclusão da grande maioria da população, e a formação de uma classe média urbana de trabalhadores industriais, porém sem máquina política para fazer a ponte entre sociedade e Estado. Ao mesmo tempo, era um Estado que nascia envolvido em conflitos entre antigas autonomias regionais oligárquicas e o poder central sob uma nova estruturação, ou seja, algumas oligarquias regionais enriquecidas com a agricultura que não foram capazes de acompanhar o novo processo de expansão econômica do comércio e da indústria nascente (GOUVEIA, 1994).

Essa estrutura administrativa não resistiu às pressões clientelistas para impor seu poder de dominação, que aos poucos foi transformado em meio-termo, entre modernização e a síndrome cultural-populista. Configurou-se neste momento a esteriotipação da administração pública brasileira, que é a burocracia de alto escalão e baixo escalão. A primeira se formou sob acesso meritocrático, baseado no plano de carreira e promoção salarial por mérito; enquanto para a segunda a admissão era via indicação clientelista, com carreira e estabilidade estabelecidas de forma imprecisa, com promoção por tempo de serviço, tornando a erosão salarial intermitente (MARTINS, 1997).

A elite burocrática formada (iniciada com o governo de Vargas e implantada na sua ditadura civil), considerada a melhor da América Latina, concebeu e implementou planos de desenvolvimento demonstrando alto nível de eficiência com governos estrangeiros e com instituições internacionais. Este duplo padrão da burocracia do Estado tornou-se mais evidente no governo de Juscelino Kubitschek, que formou uma equipe altamente competente de servidores públicos capazes de implementar metas ambiciosas de desenvolvimento, ao passo que os servidores públicos do atendimento do dia-a-dia persistiam em níveis extremamente baixo.

GOUVEIA (1994) descreve que algumas das mais importantes agências e órgãos governamentais sustentaram a formação de pelo menos duas gerações de burocratas que tiveram participação imperativa na formulação e execução de políticas públicas especialmente na gestão das finanças públicas de diversos Governos, no desenho ou redesenho de varias instituições: Banco do Brasil; Ministério da Fazenda; Departamento de Administração do

Serviço Público - DASP; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE; Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - Sudene; Instituto Brasileiro de Economia – Ibre, ligado à Fundação Getúlio Vargas; além da Assessoria Econômica da Presidência da República criada no governo Vargas, que foi também um ambiente de afirmação de burocratas como um grupo de alta capacidade de traçar estratégia nacional. Outra característica de burocratas foi criada no aparelho do Estado, os executivos das empresas públicas, nascendo aí uma lógica da administração direta e da administração empresarial, emergindo com a criação da empresa Vale do Rio Doce, em 1946, e seguida pela Petrobrás, tida contemporaneamente como uma empresa de excelência. Cabe ressaltar o importante papel desempenhado pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe – Cepal, em parceria com as instituições econômicas como o BNDES.

Sob o auspício do regime militar realizou-se uma ambiciosa reforma do aparelho do Estado através do Decreto-lei 200/67, visando flexibilizar a austeridade das estruturas da administração direta e inserir o espírito gerencial empresarial privado na administração do setor paraestatal. O resultado, do ponto de vista de MARTINS (1997), foi um relacionamento tenso devido à criação de órgãos semi-independentes, empresas públicas e empresas controladas pelo Estado - cada categoria dessa com tratamento jurídico diferente.

Segundo MARTINS (1997), no fim da década de 70 e início dos anos 80 a administração pública estava assim configurada: um padrão de burocratas mal pagos, de baixo nível de qualificação, de visão míngua e desmotivada na administração direta; e o outro padrão de burocratas do setor paraestatal socialmente ascendente, geralmente mais competente, com uma cultura empresarial. Mesmo com todos esses acontecimentos no decorrer do regime autoritário, foi possível criar algumas *ilhas de excelência*, sobrevivendo à administração direta, nas empresas públicas, autarquias e fundações, sendo parte destas gestadas nas décadas de 40 e 50.

Na passagem do regime autoritário para o regime democrático ocorreram inúmeras mudanças no alto escalão da administração pública, que resultaram em desacertos – com 35 mudanças errôneas nos cinco anos do governo José Sarney, e dois anos e meio de Fernando Collor de Mello, afetando ministérios e órgãos da macroestrutura do governo, linhas estas continuadas pelo governo Itamar Franco (MARTINS, 1997).

A ineficiência dos serviços públicos, advinda com o fim do Estado desenvolvimentista, requeria a reestruturação da administração pública brasileira. Apesar das reformas realizadas dos anos 80 aos anos 2000, ainda são necessárias reformas estruturais do Estado para atingir a eficiência da administração pública. Requer contemporaneamente uma reestruturação e revitalização do Estado para melhorar a prestação do serviço público, em especial setores que por longo período estiveram fora da pauta dos governos, como foi o caso do setor florestal.

#### **4.4.2.2 Administração florestal federal brasileira**

As origens da administração florestal brasileira remontam ao Jardim Botânico do Rio de Janeiro, criado em 1811 (Alvará de 1º de março), por determinação do Imperador, logo após a chegada da família real ao Brasil, cujo objetivo era o estudo da flora nativa de interesse econômico e aclimação de plantas.

O primeiro Horto Florestal brasileiro criado em 1911, como parte integrante do Jardim Botânico, passa a constituir o Serviço Florestal do Brasil criado pelo Decreto nº 4.421, de 28 de dezembro de 1921. Pelo fato do Horto Florestal, que pertencia à administração do Jardim Botânico passar a integrar o Serviço Florestal, fica evidente aí a origem da administração florestal no Brasil.

A criação do Serviço Florestal do Brasil (SF), integrante ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, deu-se concomitantemente ao prelúdio da formação do novo Estado

Brasileiro, incorporando na estrutura do Governo Federal a questão florestal, com o objetivo de promover o ordenamento e conservação dos recursos florestais. Quatro anos mais tarde, em 1925, o SF é então regulamentado, e suas atribuições eram: pôr em prática as medidas de política florestal, fomentar a pesquisa florestal, promover o desenvolvimento de tecnologia para o melhor uso dos recursos florestais, promover a criação e a guarda das ‘Florestas Protetoras’ - atuais Áreas de Preservação Permanente. O Serviço Florestal prestou fundamental contribuição na condução e elaboração do primeiro Código Florestal.

O SF foi recriado em 1938 quando o Ministério da Agricultura passou por uma reestruturação, criando novos órgãos e reagrupando os já existentes. Posteriormente foi regulamentado em 1939, 1942, e, finalmente em 1954, quando passou pelas últimas modificações para atender os programas governamentais.

O Governo Federal criou em 1938 o Instituto Nacional do Mate – INM, com o objetivo de estruturar uma política para esta atividade econômica extrativa. Três anos mais tarde é instituído o Instituto Nacional do Pinho – INP, em 1941, com a responsabilidade de organizar a produção e o comércio do Pinheiro do Paraná, e de estabelecer programas de florestamento e reflorestamento que visassem atenuar a situação do desmatamento na região Sul do país, sendo os dois institutos, quando criados vinculados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

Com a interrupção do regime democrático e início do regime militar deu-se a extinção do Serviço Florestal Brasileiro ao tempo em que se criou em 1962 o Departamento de Recursos Naturais Renováveis – DRNR, integrante da estrutura do Ministério da Agricultura, atribuindo-lhe as funções exercidas antes pelo Serviço Florestal, centradas na conservação e exploração dos recursos florestais e da fauna. O DRNR foi responsável pelo anteprojeto de revisão do Código Florestal de 1934, que foi encaminhado ao Poder Executivo pelo Ministro da Agricultura, e finalmente aprovado em 1965.

No setor da borracha, em face da expansão da heveicultura, o Governo tratou de organizar este setor com a criação da SUDHEVEA em 1967, com a finalidade de cuidar da política econômica da Borracha, quanto à produção, estocagem, comercialização e industrialização das borrachas vegetais em todo o território nacional.

Em 1967, novamente o setor florestal foi na agenda governamental, com a reestruturação do órgão responsável pela formulação e execução da política florestal; através da fusão do INP, INM e DRNR criou-se o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF. Período este sob o regime ditatorial, calcado na industrialização de substituição, com os grandes programas de incentivos, no crescimento econômico do país, com base na indústria, expansão de fronteiras agrícolas, pecuária, implantações de povoadamentos florestais para a auto-suficiência de celulose e papel e abastecimento de carvão à siderurgia.

Na seqüência foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA (Decreto nº 73.030, 30/10/1973), que trataria principalmente das implicações à conservação do meio ambiente, e uso racional dos recursos naturais.

Com forte viés conservacionista, sob a gestão da SEMA, foi instituída a Política Nacional de Meio Ambiente, Lei nº 6938 de 31/8/81, definindo o papel do Poder Público e do setor privado na proteção do meio ambiente. Para coordenar essa política foi instituído o Sisnama, composto por instituições ligadas à proteção do meio ambiente de todos os níveis de governo. Através da mesma lei foi instalado o Conama, formado por representantes do setor público de todos os níveis de governo, e por entidades dos setores privado e social, com a atribuição de elaborar normas e critérios para o controle e manutenção da sadia qualidade do meio ambiente.

No final dos anos 1980, a conjuntura nacional e internacional levou o governo a adotar novas políticas que atendessem às demandas do setor ambiental. Foi então criada em 1989 uma nova estrutura administrativa responsável por formular e executar a política ambiental, o



Ibama. Era fruto da fusão de quatro instituições: IBDF, SUDEPE - ambas ligadas ao Ministério da Agricultura -, a SUDHEVEA- ligada ao Ministério da Indústria e Comércio - e a SEMA, ligada ao Ministério do Interior. Neste momento, a área florestal estava sem uma política específica, situação que perduraria até o lançamento do PNF em 2000.

SILVA (1996) relata que internamente a tecnoburocracia oriunda dos quatro órgãos que deram origem ao instituto passou a digladiar-se por espaço e poder. Sem comando, pois teve um presidente em média a cada quatro meses no período de 1990 a 1994, e, sem rumo, o órgão não soube exatamente o que gerir nem que políticas propor nos seus primeiros anos de existência.

As teses discutidas nos fóruns internacionais acerca do uso e conservações do meio ambiente se intensificaram, e o Governo brasileiro, procurando atender as demandas da sociedade e pressões internacionais, determinou, em 16 de outubro de 1992, a criação do Ministério do Meio Ambiente - MMA, órgão de hierarquia superior, com o objetivo de estruturar a Política Nacional de Meio Ambiente. Compete ao MMA o planejamento, coordenação, supervisão e controle das ações relativas ao meio ambiente, a formulação e execução da política nacional do meio ambiente, preservação, conservação e uso racional dos recursos naturais renováveis e a implementação de acordos internacionais na área ambiental. O Ibama, antes vinculado ao Ministério do Interior, passou a fazer parte do MMA, perdendo a função de formulador de políticas e passando a cumprir a função de executor, licenciador e fiscalizador.

#### 4.4.2.3 Criação da Secretaria de Biodiversidade e Florestas

O modelo de gestão dos recursos naturais baseado no mecanismo de comando e controle estava superado para a conjuntura daquele momento, e o país precisava incorporar em suas políticas novos conceitos que estavam em pauta nos debates internacionais, o desenvolvimento sustentável. O MMA, precisando restabelecer uma identidade institucional de gestão dos recursos florestais, criou a Secretaria de Biodiversidade e Florestas, incorporando o conceito de desenvolvimento sustentável com uma nova visão de gestão que procura conciliar crescimento econômico, distribuição dos benefícios e manutenção do equilíbrio ambiental. A finalidade da Secretaria passou a ser a de propor políticas e normas, definir estratégias e implementar programas e projetos nos temas relacionados à política florestal.

#### 4.4.3 Instrumentos administrativos do período PNF

Instituições da administração florestal, bem como os demais instrumentos administrativos criados ou organizados com a retomada da política florestal pelo poder público a partir do ano 2000 estão sumarizadas na tabela 6, com os seus respectivos atos.

**Tabela 6.** Instrumentos administrativos criados e ou reorganizados na gestão do PNF, de 2000 a 2006

Instituição/Instrumento	Origem	Ato	Data
Diretoria do PNF	MMA	Decreto 3.420	20/4/2000
Reestruturação do Ibama	PR	Decreto nº 3.833	5/6/2001

Instituição/Instrumento	Origem	Ato	Data
Comissão Coordenadora do Programa Nacional de Florestas – Conaflor	PR	Decreto nº 4.864	24/10/2003
Assentamento Florestal	MMA/MDA	Portaria Nº 1.141	19/12/2003
Gestão de Florestas Pública, criação do Serviço Florestal Brasileiro - SFB e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF	PR/Congresso	Lei nº 11.284	2/3/2006
Distrito Florestal Sustentável - DFS da BR – 163		Decreto s/n	13/2/2006
Descentralização da Gestão Florestal	MMA-PNF	Documento de referência	22/3/2006
Fórum de competitividade de Madeiras e Móveis, Fórum Nacional Socioambiental do Setor de Florestas Plantadas – FONAPLA	MIDIC/MMA	Portaria nº 85	31/3/2005
Documento de Origem Florestal – DOF	MMA	Portaria nº 253	18/8/2006

Nos itens a seguir serão analisados estes instrumentos administrativos.

#### 4.4.3.1 Diretoria do PNF

Para atender aos programas específicos, a Secretaria de Biodiversidade e Florestas, conta com as diretorias setoriais, e para o setor florestal, foi criada a Diretoria do Programa Nacional de Florestas, responsável pela gestão do próprio programa e dos projetos que o integram.

Para a formulação e a implementação da política florestal, a Secretaria de Biodiversidade e Florestas conta com instrumentos legais que regulamentam a questão florestal e ambiental do país, são eles: Código Florestal, lei de Proteção à Fauna (Lei nº 5.197, de 03 de janeiro de 1967), Lei da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981), e um conjunto de Resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), Instruções Normativas do MMA e Ibama e Portarias e Ordens de Serviço do Ibama.

A estrutura administrativa do PNF incumbida da consecução de suas atribuições é arquitetada em uma Diretoria do Programa, com duas gerências e suas unidades de apoio nas regiões do país. A diretoria denominada DIFLOR, subordinada à SBF, tem atribuições de promover a articulação entre instituições com fins de implementação da política pública florestal, de forma integrada com a Diretoria de Florestas e Diretoria de Ecossistemas do Ibama, e às Diretorias de Biodiversidade e de Áreas Protegidas, ambas integrantes da SBF do MMA.

Administrativamente, as demandas da área florestal são atribuídas a duas gerências do PNF: Uso Sustentável dos Recursos Florestais, e Reflorestamento e Recuperação de Áreas Degradadas. Estas, por sua vez, contam com as unidades de apoio, uma em cada região geográfica da federação. A DIFLOR dispõe ainda das coordenações de administração, comunicação e tecnologia da informação. A estrutura lógica de administração do PNF está em consonância com suas linhas de ação.

#### 4.4.3.2 Reestruturação do Ibama

Com a mudança da moeda brasileira em 1994, houve um aumento de circulação de capital proporcionado pelo impulso econômico, e o país passou a receber novos investimentos, boa parte deles canalizados para abertura de novas áreas florestais, destinadas à agricultura e pecuária.

As conseqüências dessas atividades tornaram-se temas freqüentes nos debates e Fóruns nacionais e internacionais, ressaltando-se a perda de biodiversidade, degradação dos solos, conflitos no campo, poluição atmosférica proveniente das queimadas. Considere-se adicionalmente a perda econômica dos recursos florestais que poderiam ser potencialmente

aproveitados no médio e longo prazo, manejados de forma racional.

A falta de prioridade de planejamento na área florestal, observada a partir do primeiro governo legitimamente eleito, pós-regime militar, e persistente ainda no primeiro mandato do governo seguinte, elevaria o índice de desmatamento na Amazônia ao mais alto patamar até hoje registrado (2,9 milhões de hectares na safra 1994/95). Isso aliado às incessantes queimadas na região, começou a internalizar as pressões dos movimentos sociais organizados, internacionais, ambientalistas e da mídia, levando o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso a buscar, na segunda metade do seu primeiro mandato, medidas para amenizar os problemas que se acumulavam.

Com a criação da SBF no MMA, esta ficou responsável pela formulação da política florestal, e ao Ibama foi atribuída a execução, na área federal, e aos órgãos ambientais estaduais, nas unidades federadas. Isso levou o governo a reestruturar o Ibama pelo decreto nº 3.833/01, que aprovou a sua estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão. Ficou assim explicitada a finalidade do Ibama, segundo a redação dada no art. 1º, inciso I, do referido decreto: “executar as políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais permanentes, relativas à preservação, à conservação e ao uso sustentável dos recursos ambientais e sua fiscalização e controle”.

O decreto nº 3.833/01 criou também, no âmbito do Ibama a Diretoria de Florestas – DIREF, com a atribuição de “coordenar, supervisionar, regulamentar e orientar a execução das ações federais referentes ao reflorestamento, acesso, manejo e uso sustentável dos recursos florestais e florísticos, assim como a proposição de criação e gestão das florestas nacionais e reservas equivalentes”. A DIREF é a gestora das FLONAS, e responsável pela aprovação dos PMFS dessas unidades, de acordo com o estabelecido na lei de gestão de florestas públicas. Isso requer das administrações do SFB e DIREF, uma estreita sintonia em suas ações na gestão das florestas públicas, aquela na coordenação da política e incentivos, esta na execução e coação aos infratores.

#### **4.4.3.3 Criação da Conaflor**

A coordenação política do novo plano de governo identificou como principal passivo na gestão do PNF a falta de participação da sociedade. Foi então criada pelo Decreto 4.864/03 a Comissão Coordenadora do Programa Nacional de Florestas - Conaflor, com a finalidade de propor e avaliar medidas para que sejam cumpridos os princípios e as diretrizes das políticas públicas voltadas ao Setor Florestal, em consonância com a Política Nacional do Meio Ambiente e com o Código Florestal. Objetivando promover o uso equilibrado e a conservação das florestas brasileiras, no plano de governo, o PNF é executado com o envolvimento de vários setores do governo e da sociedade, representados na Conaflor. A comissão foi empossada no dia 05/02/2004, e é formada por representantes do Governo Federal e dos Estados, comunidade científica, trabalhadores, movimentos sociais, organizações não-governamentais e setores empresariais. A Comissão tem espaço para também sugerir projetos, pesquisas e estudos sobre manejo e plantio florestal, bem como ações de capacitação de recursos humanos, fortalecimento institucional e sensibilização pública. A instalação da Comissão é uma continuação da vertente estruturante do programa, porém com outra ideologia política, de maior participação da sociedade.

A criação da Conaflor está em consonância com e amparada na Constituição Federal, que no seu art. 187 determina a participação dos atores setoriais no planejamento e execução da política agrícola. Ressalta-se que o parágrafo 1º do referido artigo incorpora as atividades florestais no planejamento agrícola, denominação que seria mais adequada como planejamento rural; tal denominação atenderia mais adequadamente todas as modalidades de uso da terra no meio rural, vez que agrícola denota a idéia de agricultura de culturas anuais.

Cabe ressaltar que o Código florestal de 1934 dedicava o capítulo VIII à instituição do

Conselho Florestal Federal, cuja missão era orientar e acompanhar a política florestal, papel homólogo ao da Conaflor, porém, cada uma dessas comissões revela em seu teor as particularidades políticas e socioeconômicas das suas realidades do processo social de seu período.

#### **4.4.3.4 Assentamentos Florestais**

Em maio de 2003 foi instituído o Assentamento Florestal, fruto das reivindicações dos movimentos sociais amazônidas - florestais e ambientais -, com apoio da sociedade brasileira, como proposta de um modelo de desenvolvimento regional compatível com a aptidão dos ecossistemas florestais do bioma amazônico. Esta modalidade de assentamento foi ratificada pelos MMA e MDA, através de um acordo de cooperação interministerial, intitulado “Projeto de Assentamento de Produção Florestal, com base Familiar e Comunitária, desenvolvido por interesse social, econômico e ambiental, visando atender aos pequenos produtores rurais na Amazônia Legal”. Em 19 de dezembro de 2003, através da Portaria nº 1.141, o INCRA criou a modalidade de Projeto de Assentamento Florestal. O relatório do PPA, do período analisado, não contém informações suficientes para permitir inferências sobre o futuro desses assentamentos, salvo quanto ao PRONAF-Florestal, linha de crédito destinada àquele público-alvo. Essa modalidade de assentamento, que já fora prevista em estudos da SUDAM na década de 1970, apresenta-se como uma alternativa promissora para o uso dos recursos florestais, sobretudo na região Amazônica. Na ótica do modelo, os assentados deverão trabalhar com a floresta, e não contra a floresta, como tem sido a lógica corrente dos assentamentos no Brasil, que priorizam as atividades agrícola e pecuária.

#### **4.4.3.5 Serviço Florestal Brasileiro**

Pela lei nº 11.284/06, foi criado o Serviço Florestal Brasileiro – SFB, na estrutura do MMA, dotado de competência para atuar exclusivamente na gestão das florestas públicas no âmbito federal e fomentar o desenvolvimento florestal sustentável. Incluem-se nas suas atribuições a criação e gestão do Sistema Nacional de Informações Florestais, integrado ao Sistema Nacional de Informações Ambientais, a coordenação do Cadastro Nacional de Florestas Públicas, assim como apoiar e atuar em parceria com seus congêneres estaduais e municipais.

No referido ato legal é estabelecido o quadro demonstrativo da administração do SFB, composto por um conselho diretor e suas assessorias. Indica como fontes de recursos para sua gestão administrativa as seguintes: oriundas do processo de concessões; do Tesouro Nacional; receitas geradas pela venda de material técnico-científico e demais publicações; recursos provindos de convênios, acordos e contratos com empresas públicas e privadas; doações, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados.

O primeiro Serviço Florestal do Brasil criado em 1921 e extinto em 1962 já tinha dentre as suas atribuições fazer o tombamento das florestas da União e autorizar a exploração e corte destas. A sua administração era hierarquicamente subordinada ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio da época. Suas atribuições eram amplas, compreendiam, dentre outras, conservação, pesquisa, estatística, atendendo a todo o setor florestal daquela época.

O novo SFB apresenta-se com um menor número de atribuições, em relação ao primeiro, as quais abrangiam toda temática florestal, enquanto o atual tem foco na gestão das florestas públicas sob domínios da União.

A busca de novos modelos institucionais na organização e estruturação da administração pública florestal foi deflagrada pela falência do modelo de gestão do passado (face os problemas socioeconômicos advindos deste, sem prejuízo dos benefícios), pela nova

conjuntura das economias de mercado e pela pressão por maior participação social nas decisões públicas, bem como nas condicionantes políticas e econômicas internas e externas.

Segundo Pettenella (1997) citado por TOHÁ e BARROS (1997), as condicionantes externas que influenciam as instituições florestais nacionais são: o processo de globalização das políticas e das instituições, como consequência da crescente preocupação da comunidade internacional sobre os recursos naturais; a busca de maior eficiência nas administrações públicas; e a necessidade de estender os níveis de participação na tomada de decisões.

É evidente que o Estado não emana do institucionalismo, o Estado é uma constante dinâmica sócio histórica, constituindo seus pilares a cidadania e a nação. Todavia, as instituições são fundamentais para gerar oportunidades econômicas, disciplinar as ações diante das regras estabelecidas e fazer cumprir a consecução do bem comum, evitando a iniquidade.

A administração pública florestal brasileira vem nos primeiros seis anos do novo século procurando se reorganizar no bojo dos ajustes estruturais da reforma da máquina da administração pública.

No caso brasileiro a questão florestal está sob coordenação do MMA, e é resultado de um conjunto de fatores políticos, sociais, econômicos e de planejamento pretérito já abordados anteriormente, fatores estes que convergiram para essa estrutura institucional.

#### **4.4.3.6 Gestão de Florestas Públicas para produção sustentável**

A gestão de florestas públicas para produção sustentável tratada na lei nº 11.284/06, diz respeito a: criação de florestas nacionais, estaduais e municipais, e sua gestão direta; a destinação das florestas públicas às comunidades locais; e as concessões de florestas nativas ou plantadas.

As modalidades da gestão de florestas públicas dar-se-á: via concessões; gestão direta, podendo fazer uso de parcerias e contratos com terceiros para sua execução; destinação às comunidades locais, com a criação de reservas extrativistas, reserva de desenvolvimento sustentável, concessão de uso via projetos de assentamentos florestais, agroextrativismo e demais modalidades, seguido as Diretrizes do Programa Nacional de Reforma Agrária. Os beneficiários desta ação, não estão excluídos da participação na concessão florestal que trata a lei, ressalvando-se que as comunidades tradicionais assentadas em áreas públicas ou por ela utilizadas podem receber a concessão do direito real de uso, quando identificado que a conservação dos recursos ambientais são essenciais à sua reprodução física e cultural.

As florestas destinadas à concessão serão descritas no Plano Anual de Outorga Florestal – POAF, e registradas no Cadastro Nacional de Florestas Públicas (florestas nacionais, estaduais e municipais) integrado ao Sistema Nacional de Cadastro Rural; e sua concessão dar-se-á via concorrência pública, através de edital. Para o acompanhamento e consulta à sociedade, foi criado a Comissão de Gestão de Florestas Públicas.

A concessão florestal já fora prevista no Código Florestal de 1934, que dedicava uma seção II à exploração de florestas de domínio público. No processo de concessão, previa-se a delimitação das áreas, que corresponde ao cadastro nacional de florestas públicas na lei 11.284/06, e a concessão via concorrência pública, lançada em edital, o que corresponde ao mesmo mecanismo da atual lei.

A lei de gestão de florestas públicas para produção sustentável toma emprestado os princípios do Código Florestal de 1934, e incorpora as demandas sociais contemporâneas, fazendo uso do arcabouço técnico-científico para coordenar a política de exploração florestal na região Amazônica. É salutar ressaltar que a lei de gestão de florestas públicas assegura legalmente a participação das populações locais no processo de concessão florestal; princípio este deflagrado com o Decreto 2788/98 e consubstanciado na IN 04/02, substituída pela IN

05/06, agora aprimorados, e com maior garantia legal da participação dessas comunidades no desenvolvimento advindo dos recursos florestais.

A gestão de florestas públicas foi aqui considerada como instrumento administrativo de política florestal pelo seu efeito do processo administrativo gerado para a consecução do seu objetivo, porém a sua consecução pode também ser vista como um instrumento econômico de política florestal, pela sua função de regular os mercados, na oferta e demanda de matéria-prima florestal.

SEROA DA MOTTA (2000) considera a concessão de florestas públicas como um instrumento econômico, e considera a concessão como uma alternativa de mudança na estrutura do padrão de exploração florestal na região Amazônica, na alteração do perfil tecnológico, na modificação da concentração industrial e na modificação da geografia do desmatamento. A literatura aponta o leilão ou licitação competitiva, no processo de concessão de florestas públicas, como um dos mecanismos mais eficazes na gestão destas florestas, como instrumento regulador de mercado e de combate à exploração florestal predatória (RICHARDS, 1999; FAO, 2001).

A lei de gestão de florestas públicas é fruto de um conjunto de demandas ao poder público federal relativo ao ordenamento territorial, de modo a modificar modelo de desenvolvimento regional baseado na agricultura e pecuária que avança sobre a floresta Amazônica. A lei sancionada visa atenuar um processo perverso de grilagem e desmatamento desordenado na região Amazônica, através da concessão de florestas públicas, e da promoção do desenvolvimento sustentável da atividade florestal em áreas públicas. Neste aspecto, as ações de governo devem ser articuladas, e é desejável que o sejam, para resolver o maior número de problemas que possam envolvê-las. A lei foi concebida com a preocupação de: conter o avanço do desmatamento resultante da fronteira agrícola e pecuária, promover o potencial florestal da região, conter o conflito gerado pela posse da terra e atender grupos sociais em regiões desassistidas pelos serviços sociais do Estado.

#### **4.4.3.7 Distrito Florestal Sustentável da BR – 163**

O governo instituiu no dia 13 de fevereiro de 2006 o Distrito Florestal Sustentável - DFS, fazendo uso da prerrogativa do artigo 43 da Constituição Federal de 1988, (Seção IV, das Regiões) que dá sustentação à criação de complexos geoeconômico e social para promover o desenvolvimento regional. A instituição do DFS tem como competência a implementação de políticas públicas de estímulo à produção florestal sustentável.

A ação governamental apresenta como estratégia atuar nos vieses da conservação e do ordenamento territorial, que se deu com a criação de um mosaico de unidades de conservação de proteção integral (Parques Nacionais), e de uso sustentável (Área de Proteção Ambiental e Floresta Nacional), cujas unidades de uso sustentável serão destinadas às concessões.

Na vertente do ordenamento territorial e no aspecto social, já se encontram decretadas as unidades de conservação, restando a criação e implementação de assentamentos florestais e reservas extrativista, para inclusão social e distribuição de renda como prevê a lei de gestão de florestas públicas. Cabe ressaltar que o sucesso da implementação da política do pólo geoeconômico, no que concerne à inclusão das comunidades pobres na cadeia produtiva - de forma a ter benefícios -, só será factível se for fortemente articulada com um programa de educação para os jovens e adultos, assistência técnica, e demais políticas sociais, com forte presença do Estado. Há de se evidenciar também que para inserir as populações pobres dessa região na economia florestal, o Estado dever atuar: na promoção e regulação dos mercados; na prospecção e indução do mercado consumidor; no auxílio às transações comerciais através de articulações com instituições como SEBRAE, SENAI dentre outras; na criação de linhas de créditos para instalação de pequenas e médias unidades industriais de processamento e transformação. A criação de um centro educacional e tecnológico é fundamental para dar

sustentação ao desenvolvimento no longo prazo, como um Centro de Estudos Florestais e Ambientais, com ensino médio, superior, pesquisa e extensão que atenda todas as demandas da temática florestal e do bioma Amazônico em parcerias com instituições já existentes, como MCT, INPA, UFRA, dentre outras. Pode-se até mesmo criar um programa de estudos envolvendo as instituições voltadas a atender o conjunto das demandas relacionadas à temática florestal, com vistas a dar suporte ao modelo de desenvolvimento regional.

O ato de criação do DFS é um mecanismo que visa resolver o conflito estabelecido com a pavimentação da BR-163, que liga Cuiabá - MT a Santarém - PA. Rodovia esta, de grande interesse para expansão agrícola e pecuária, escoação de grãos e demais produtos da Zona Franca, e tida como esperança de desenvolvimento para as comunidades do entorno. Por outro lado, é sabido que com a consecução da obra em questão, sem os devidos cuidados do poder público, a devastação da floresta será inevitável. O governo federal, na tentativa de atender as reivindicações dos grupos políticos e econômicos que reclamam a pavimentação; e da sociedade, que reivindica a salvaguarda das florestas, apresentou uma saída coerente - incentivar o potencial da região: a atividade florestal.

A instituição do DFS é a recriação, para a nova conjuntura política, socioeconômica e ambiental, do que fora propugnado pelo POLAMAZÔNIA, em 1974, através do decreto nº 74.607, de 25 de setembro daquele ano, sob a égide do governo militar “com a finalidade de promover o aproveitamento integrado das potencialidades agropecuárias, agroindustriais, florestais e minerais, em áreas prioritárias da Amazônia”. É óbvio, sob uma nova perspectiva socioeconômica e ideologia política democrática. Segundo SILVA (1996), o Programa POLAMAZÔNIA previa no seu planejamento para implementação, a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Integrado para cada área, apontando os investimentos públicos orientados para fazer cumprir com as atividades produtivas de responsabilidade da iniciativa privada. Incluiu também o zoneamento dos recursos naturais, para fins de uso destes e criação de unidades de conservação.

Para SILVA (1996) as políticas públicas do pretérito voltadas para a região Amazônica, quer em planos nacionais ou regionais, foram sempre estabelecidas em sentido contrário à sua verdadeira vocação de desenvolvimento, ou seja, a vocação de desenvolvimento florestal, evidenciando cabal descompromisso público com a história econômica e social regional.

Embora o DFS remonte à idéia do POLAMAZÔNIA, ele se apresenta sob um novo foco e uma nova lógica, o foco florestal, e a lógica do desenvolvimento sustentável e inclusão social. Apresenta-se como uma política pública do governo federal, ainda sob o processo de colonização da região amazônica, em pleno século XXI, como uma das mais coerentes, já esboçada para a região no começo do novo milênio, caso seja implementada na plenitude do seu teor.

#### **4.4.3.8 Descentralização da gestão florestal**

A alteração do artigo 19 do Código Florestal (Lei 4.471) através do artigo 83 da lei 11.284/06, resultou na transferência compulsória das atribuições da gestão florestal aos Estados e Municípios. Embora a gestão florestal centralizada fosse, e ainda é, uma das mais ultrapassadas face a outros setores, como saúde e educação que são das responsabilidades dos Estados e Municípios, a descentralização da gestão florestal de antemão apresenta duas faces. A primeira é que desonera o poder público federal, distribui responsabilidades e a temática florestal cria mais capilaridade social, tanto do ponto de vista da conservação como da produção. A segunda face recai nas ações dos Estados, que podem aproveitar-se da prerrogativa para a expansão das fronteiras agrícolas e pecuárias em áreas com vocação florestal, especialmente nos Estados da região norte, sobre tudo naqueles cuja estrutura

produtiva e de mercado estão assentados nas atividades primárias da economia. Como resultado da pressão da sociedade civil, diante da iminência dos problemas previstos, e da própria desestruturação desses Estados para absorver as novas demandas, foram então debatidos e desenvolvidos mecanismos para a transferência das atribuições, com vistas a garantir o mínimo de transparência da gestão descentralizada. Dada a transferência, as atenções agora se voltam para os Estados, nas suas capacidades de atender as demandas e integrar-se ao sistema nacional; este processo deve ter atenção especial da sociedade e do poder público federal. O artigo 23 da Constituição brasileira de 1988 atribui à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a competência comum de proteger o meio ambiente e combater a poluição (inciso VI) e preservar as florestas, fauna e flora (inciso VII). E dispõe, no seu parágrafo único, que lei complementar fixará normas de cooperação entre os entes federados. A lei de gestão de florestas públicas alterou o artigo 19 do Código florestal, dando início ao processo de descentralização da gestão florestal, porém, ainda é insuficiente para atender as demandas previstas com o plano de crescimento do país. Contudo, emerge o novo debate acerca dos licenciamentos ambientais na execução do Programa de Aceleração do Crescimento proposto pelo governo federal. Dada a centralização e a burocracia na emissão de licenciamentos ambientais, este plano passou à pauta do dia nos debates político-econômicos sobre o crescimento do país e sobre as capacidades institucionais para atender as demandas dos licenciamentos. Foi então enviado ao Congresso, em regime de urgência, o projeto de lei para regularização do artigo 23, da Constituição, com vistas a vencer o gargalo da centralização e burocracia da estrutura institucional de licenciamento ambiental.

O mundo contemporâneo é palco de constantes mudanças socioeconômicas e o setor florestal é parte fundamental deste processo, por ser fornecedor de matéria-prima para o desenvolvimento das nações e de serviços ambientais essenciais à vida. Contudo, a política florestal não pode ficar à margem do processo de desenvolvimento social e econômico; deve estar inserida no núcleo do processo político nacional, estadual e municipal. Para que o setor florestal venha a participar do desenvolvimento, especialmente do meio rural, faz-se necessária a estruturação de instituições administrativas florestais eficientes, dotadas de flexibilidade, descentralizadas com fortes parcerias, e é obvio, com papéis claramente definidos quanto às responsabilidades entre União, Estado e Município. O fortalecimento das administrações nos níveis estaduais e municipais deve ser perseguido, com a participação da sociedade e dos produtores desde a constituição à operacionalização da administração florestal, vez que uma das funções da União é macro planejamento setorial, e dos Estados o planejamento regional.

#### **4.4.3.9 Institucionalização dos Fóruns do setor florestal**

Como processo destinado a incorporar o setor produtivo de florestas plantadas nas ações de governo, atuando no fortalecimento institucional privado, foi criado o Fórum de Competitividade de Madeira e Móveis, Instituto de Design de Móveis que visa dentre outras ações o fortalecimento da certificação da cadeia produtiva.

Na segunda gestão do PNF-2004 intensificaram-se as manifestações da insatisfação dos grupos empresariais, dadas às dificuldades do MMA na condução da questão produtiva. O governo, tendo que se posicionar perante as demandas e insatisfações dos grupos, e de tratar da questão produtiva florestal, buscou fortalecer a institucionalidade da temática dentro do MMA, com a criação do Fórum Nacional Socioambiental do Setor de Florestas Plantadas. O objetivo do fórum é, de um lado, tratar das relações do setor florestal produtivo de plantadas com a sociedade e o meio ambiente, via promoção de acordos e desenvolvimento de mecanismos para melhorar a relação entre empreendimentos florestais, comunidades do entorno e as práticas ambientais; por outro lado, promover e divulgar a importância deste setor produtivo junto à sociedade, através das práticas produtivas com menor dano ao meio



ambiente e geração de benefícios a essas comunidades do entorno dos empreendimentos.

Este fórum tem o caráter de internalizar na estrutura do MMA a questão produtiva, tratar de uma arena de conflito remanescente do processo da condução dos incentivos fiscais concedidos à implantação de povoamentos florestais nas décadas 70 e 80. É um conflito criado pela forma como se deu o processo de instalação dos grandes empreendimentos florestais, em especial de celulose e papel. Emergiu da relação dos empreendimentos com as comunidades na questão fundiária, dos passivos ambientais do início dos empreendimentos, do manejo inadequado da espécie florestal exótica, o Eucalipto. Este conjunto de fatores foi ao longo do tempo esquecido pelo poder público, chegando a ponto de se tornar bandeira de movimentos ambientalistas contra a espécie florestal, além abrir espaço aos movimentos sociais na luta pelas questões fundiárias e participação dos benefícios econômicos gerados pela atividade altamente concentradora, com pouco efeito de transbordamento desses benefícios.

Embora alguns passos tenham sido dados na relação de grandes empreendimentos com as comunidades do entorno, há ainda grande desafio para introduzir o pequeno produtor rural do entorno nessa economia. A título de exemplificação, já é conteúdo de debate as fragilidades contratuais, em virtude do relativo monopólio da compra do produto “madeira” do pequeno produtor pela característica da distribuição espacial das indústrias de papel e celulose.

#### **4.4.3.10 Documento de Origem Florestal - DOC**

O Documento de Origem Florestal - DOF foi criado pela Portaria/MMA nº 253/06, e regulamentado tecnicamente pela Instrução Normativa/Ibama nº 112 (21/8/2006), em substituição à Autorização para Transporte de Produtos Florestais (ATP). A implementação do sistema de controle de origem florestal ficou sob responsabilidade da Diretoria de Gestão Estratégica do Ibama. O DOF “constitui a licença obrigatória para o controle do transporte e armazenamento de produtos e subprodutos florestais de origem nativa, inclusive o carvão vegetal, contendo as informações sobre procedência desses produtos e subprodutos, gerados pelo sistema eletrônico”.

O sistema visa melhorar o controle do fluxo de produtos e subprodutos florestais com maior eficiência e transparência, procurando corrigir as falhas institucionais no controle até então vigente.

#### **4.4.3.11 Florestas Nacionais**

A criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) instituiu audiência pública como processo participativo da sociedade na criação das Unidades de Conservação, exceto para a Reserva Biológica e Reserva Particular do Patrimônio Natural. As FLONAS constituem uma categoria de unidades de uso sustentável, e têm por finalidade promover o uso múltiplo das florestas e a pesquisa científica, servindo como modelo no manejo dos recursos florestais madeireiros e não-madeireiros. No âmbito do PNF foram criadas, no período 2000-2006, 24 Florestas Nacionais (quatorze no PNF-2000 e dez no PNF-2004), distribuídas nas regiões de acordo com a tabela 7, totalizando 6 milhões de hectares. Hoje existe em todo território nacional 63 dessas unidades de conservação, embora, em várias delas ainda não foram resolvidos os problemas fundiários e suas administrações são precárias. Com o advento da lei de gestão de florestas públicas, parte das Flonas serão destinadas às concessões, iniciando-se com as do DFS da BR-163, cuja área prevista é 13 milhões de hectares. Com as concessões, as Flonas poderão vir a cumprir com um importante papel, a regulação dos mercados de madeira, bem como suas finalidades mais básicas já evidenciadas.

**Tabela 7. Florestas nacionais criadas no período PNF**

Unidade	UF	Região	Data de criação	Area
Cristópolis	Bahia	Nordeste	18.5.01	11.952,72
Açu	Rio Grande do Norte	Nordeste	18.7.01	215,25
Lorena	São Paulo	Sudeste	18.7.01	249,31
Silvânia	Goiás	Centro-Oeste	18.7.01	466,55
Paraopeba	Minas Gerais	Sudeste	18.7.01	200,00
Mulata	Pará	Norte	1.8.01	212.751,18
Pau-Rosa	Amazonas	Norte	7.8.01	827.877,00
Santa Rosa do Purus	Acre	Norte	7.8.01	230.257,34
São Francisco	Acre	Norte	7.8.01	21.600,00
Nísia Floresta	Rio Grande do Norte	Nordeste	27.9.01	174,95
Sobral	Ceará	Nordeste	27.9.01	598,00
Jatuarana	Amazonas	Norte	19.9.02	837.100,00
Goytacazes	Espírito Santo	Sudeste	28.11.02	1.350,00
Pacotuba	Espírito Santo	Sudeste	13.12.02	450,60
Mata Grande	Goiás	Centro-Oeste	13.10.03	2.009,50
Restinga do Cabedelo	Paraíba	Nordeste	02.06.04	103,00
Pirai do Sul	Paraná	Sul	02.06.04	124,00
Jacundá	Rondônia	Norte	2.12.04	220.644,52
Palmares	Piauí	Nordeste	22.02.05	170,00
Balata-Tufari	Amazonas	Norte	17.02.05	802.023,00
Trairão	Pará	Norte	13.02.06	257.482,00
Crepori	Pará	Norte	13.02.06	740.661,00
Jamanxim	Pará	Norte	13.02.06	1.301.120,00
Amaná	Pará	Norte	13.02.06	540.417,00

FONTE: Ibama 2006, SILVA (2004).

#### 4.4.4 Instrumentos econômicos

Embasado nos conceitos anteriormente discutidos, entende-se os instrumentos econômicos de política pública florestal como sendo aqueles que participam dos processos que incidem nos custos e benefícios imputáveis no curso de ação da política florestal. Implicam na rentabilidade dos processos tecnológicos, no preço relativo de um produto ou atividade florestal, interfere nas decisões de produtores e consumidores florestais. A eficiência e eficácia dos instrumentos econômicos estão ligadas diretamente à eficiência da estrutura institucional regulatória e da eficiência no funcionamento dos mercados.

O primeiro instrumento econômico de viabilização da política florestal foi a regulamentação, tardiamente, do Fundo Florestal Federal em 22 de agosto de 1961, pelo Decreto nº 51.219, que foi instituído pelo artigo 98 do Código Florestal de 1934. Mas os instrumentos econômicos de política florestal que deram eco e consolidaram o setor florestal foram os incentivos fiscais concedidos aos empreendimentos florestais e o Fundo de Investimentos Setoriais – Fiset florestamento/reflorestamento (respectivamente criados pela Lei nº 5.106, 02/09/1966, e Decreto-Lei nº 1.376, 12/12/1974). Estes instrumentos foram destinados a consecução da industrialização de substituição nos subsetores de celulose, papel e siderurgia a carvão vegetal, através dos programas nacionais: de Celulose e Papel e de Siderurgia a Carvão Vegetal.

No particular ao planejamento brasileiro, no balanço das políticas macro setoriais, o setor florestal ficou desassistido pelo poder público no período de 1987 a 2000, em condições precárias sem poder assegurar efetivamente nem mesmo suas funções básicas.

As políticas de desenvolvimento rural, além de estarem inseridas na macroeconomia e macroplanejamento de desenvolvimento do país, requerem um mínimo de consonância entre as políticas agrária, agrícola e florestal. Vez que a política agrícola trata do comportamento conjuntural do processo das relações produtor, mercado e fatores estruturais; enquanto a

política agrária tem como objetivo intervir na estrutura da propriedade do meio rural, ou seja, trata da questão estrutural da propriedade da terra, distinção dada por DELGADO (2001). A política de desenvolvimento rural precisa apresentar diretrizes claras, emanadas do que é apregoado como modelo de desenvolvimento, para o melhor aprimoramento e desenvolvimento das políticas econômicas e financeiras entre os setores da produção rural. Tendo em vista que a política de financiamento e crédito é fundamental para as atividades econômicas no meio rural.

Dentre os instrumentos econômicos e financeiros, bem como os mecanismos para a consecução dos objetivos da política florestal que podem ser praticados pelas agências financeiras, evidencia-se os seguintes instrumentos: financiamento, crédito, subsídio, taxa, impostos, fundo florestal, fundo de aval, reposição florestal, fornecimento de mudas e insumos.

O financiamento do setor florestal, principalmente após o corte dos incentivos fiscais em 1988, ficou a cargo do sistema financeiro, atendido particularmente pelo BNDES, com ênfase no subsetor de celulose e papel e suas instalações industriais. Este subsetor requer três tipos de financiamento: i) para implantação, manejo dos povoamentos florestais e colheita; ii) instalações das bases industriais de transformação; iii) processamento, escoamento e exportação.

Os demais subsetores do setor florestal, como pouco evoluíram neste período, ficaram desprovidos de incentivos e créditos, desassistido pelos agentes financeiros, exceto o subsetor de móveis e componentes. Este, sob um outro perfil empresarial, profissionalizou-se, especialmente nas regiões sul e sudeste, atendido pelos agentes financeiros que financiavam a indústria e o comércio.

O crédito para o setor florestal requer carência a médio e longo prazo, de acordo com a atividade e o ciclo da espécie florestal. Já o crédito para a colheita florestal, este pode ser no médio prazo, tendo em vista que no caso de floresta nativa envolve a elaboração do plano de manejo e a sua execução.

#### **4.4.4.1 Instrumentos e mecanismos econômicos do período PNF**

O processo de restabelecimento de uma política florestal foi ratificado com o lançamento do PNF no ano 2000. Para a consecução desta, fez-se necessário, por parte do poder público, e no cumprimento do seu dever, adaptar instrumentos econômicos já existentes para a viabilização da política em curso.

Com o lançamento do PNF em 2000 foram criadas e organizadas linhas de crédito junto aos agentes financeiros para atender ao setor florestal através dos Fundos Constitucionais, da política de crédito para agricultura familiar e dos programas de crédito do BNDES, bem como do próprio programa incluso no PPA – OGU. A fonte de recurso aportada ao PNF no OGU é do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, e do próprio Tesouro. A partir do PPA, com retomada da política florestal em 2000, o plano de Governo Avança Brasil sinalizou investimentos para o setor, através do PNF, que identificou um montante de R\$ 15,7 bilhões, como oportunidades de investimentos públicos e privados, para o período de 2000–2007.

Em pronunciamento de reafirmação do PNF 2004, o Presidente da República afirmou que estava previsto a alocação de créditos de R\$ 1,8 bilhão até 2007 para atender o setor florestal, através do BNDES, PRONAF-Florestal e PROPFLORA, Banco do Nordeste e Basa. Adicionalmente, mais R\$ 150 milhões seriam destinados a investir em capacitação, assistência técnica, pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

#### 4.4.4.2 Linhas de crédito

O resultado do trabalho relativo à criação/adequação de linhas de crédito para promoção do setor florestal resultou em linhas de crédito distintas para atender públicos específicos, abarcando do mini ao grande produtor. Estas linhas estão sintetizadas no anexo VII.

As variações e as especificidades das linhas de crédito quanto ao público alvo, atividade atendida, taxa de juros, e tempo de carência integram o conteúdo da política de crédito para atender o leque de atividades e grupos sociais nas extensas e diversas áreas geopolíticas da federação. A conformação das linhas de crédito resultou na adaptação de linhas já existentes: como os Fundos Constitucionais (criados na Carta Magna de 1988), o Pronaf agrícola, cria então o Pronaf Florestal – (criado Decreto nº. 1.946, 28/06/1996); a além da apresentação de uma nova modalidade, o PROPFLORA do BNDES. Esta modalidade é operacionalizado também pelo Banco do Brasil, que tem grande capilaridade no território nacional, facilitando o acesso em todas as regiões do país.

Os recursos destinados aos fundos constitucionais correspondem a 3% das receitas da União, advindas do IPI (imposto sobre produtos industrializados) e repassados pelo Tesouro Nacional a estes fundos (Constituição Federal de 1988, art. 159, inciso I, alínea c). Do montante, 0,6% é destinado ao FNO, 0,6% ao FCO e 1,8% ao FNE.

Quanto ao Pronaf este é provido pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Os recursos do FINAME, FINEM e PROPOFLORA são oriundos do Fundo Programa de Integração Social – PIS, do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP e do FAT – todos operacionalizados pelo BNDES.

A variação das linhas crédito, com objetivos de atender o pequeno, médio e grande produtor, nas diversas regiões do país, configura-se, de fato, num relevante avanço da política de crédito florestal (linhas de crédito sistematizadas no anexo VII). Contudo, ainda existem fatores fundamentais a serem superados nesta temática, como por exemplo, o ajustamento de taxas de juros e prazos de carência; a criação ou integração de linhas de crédito para implantação de mini, pequenas e médias unidades de processamento e industrialização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros; maior integração com outras políticas, como a de indústria e comércio, de desenvolvimento social e econômico, de ciência e tecnologia - C&T, no contexto dos Arranjos Produtivos Locais; articulação com políticas de comercialização e promoção de mercados. Segundo, diz respeito ao tempo de carência, que varia de 8 a 10 anos, carência esta que atende praticamente à silvicultura de eucaliptos para produção de celulose e carvão. As condições de carência e prazo de pagamento não atendem à maioria das atividades florestais de longo prazo para produção de madeira serrada, laminado etc, e mesmo a silvicultura de Pinus, de espécies nativas como Mogno (*Swietenia macrophylla*), e de espécies exóticas com potencial produtivo econômico como Teca (*Tectona grandis*), Nim (*Azadirachta indica*), dentre tantas outras. Há de se considerar que ainda são insuficientes os estudos sobre silvicultura de espécies nativas, face à ausência de políticas públicas voltadas para o estudo do potencial da flora arbórea brasileira. E, especialmente, voltada para sistemas silviculturais de consórcios (sistemas agroflorestais) de menor impacto aos ecossistemas, fato este que não justifica a ausência de linha de crédito de longo prazo. Como é sabido, o Brasil dispõe de técnicas silviculturais desenvolvidas ao longo de 40 anos com espécies de Eucaliptos e Pinus, cuja cultura da pesquisa adquirida, se dedicada às soluções de problemas técnicos das espécies nativas, em curto espaço de tempo o Brasil poderá dominar a silvicultura de espécies florestais tropicais.

A criação da linha de crédito, para instrumentalizar a função de Estado de fomento da atividade florestal não termina aí; os processos de implementação e execução são pontos fundamentais no cumprimento dos objetivos da política. Tanto a implementação quanto a

execução se deparam com fatores limitantes no sucesso da política; aquela de responsabilidade do PNF; aquela outra de responsabilidade do PNF e das agências financeiras. As limitações encontram-se nas interfaces entre implementação e execução – PNF e agências financeiras. No âmbito das agências financeiras são: a falta de cultura em trabalhar com investimentos de médio e longo prazo; a falta de estímulos e/ou vontade dos bancos em estimular e promover o atendimento a contratos de baixo valor e longo prazo de retorno, no caso dos pequenos produtores; falta de corpo técnico qualificado na estrutura administrativa das agências financeiras para avaliação e acompanhamento de projetos. Enquanto no âmbito do PNF recai o ônus da falta da assistência técnica, esta na verdade não é plenamente da gestão do PNF, mas sim do Estado, de uma política macro, de assistência técnica e extensão florestal, que atenda o conjunto das demandas do meio rural. A falta da assistência técnica e extensão florestal dão-se pelo longo período que o país ficou sem instituições que atendessem essa demanda.

Os resultados do processo político de alocação e execução de recursos creditícios para a demanda do setor florestal brasileiro a partir do restabelecimento da política florestal em 2000 até 2006 estão apresentados na tabela 8.

Para os propósitos desta análise dividir-se-á a política de incentivo fiscal e crédito florestal em três períodos: o primeiro compreende ao período dos incentivos fiscais para setor florestal, que vai de 1966 a 1988; o segundo corresponde o intervalo de 1989 a 2000; por último de 2001 a 2006. Os vinte e dois anos iniciais de incentivos fiscais e crédito florestal foram divididos em três etapas: de 1966 a 1974, os incentivo (Lei nº 5.106, 2/9/1966) foram sustentados com dedução de até 50% do imposto de renda devido pela pessoa jurídica e abatimentos da renda bruta da pessoa física. Estas deduções se configuraram em importantes fontes de recursos para promoção do florestamento/reflorestamento em larga escala.

A segunda etapa da fase inicial corresponde ao aumento na arrecadação de recursos para os investimentos florestais com o Decreto-Lei nº 1.134 (16/11/1970) que cria a opção para os aplicadores (no desconto do imposto de renda) como participação acionária e não acionária em projetos de pluri-participação, o que viria aumentar os investimentos. Esse primeiro período de ampliação e facilidade no repasse de recursos financeiros, se encerrou com a criação do Fiset florestamento/reflorestamento, através do Decreto-Lei nº 1.376 (12/12/1974), como parte do segundo PND. Com o Fiset, a política de expansão de base florestal foi reorientada para atender a Programa Nacional de Celulose e Papel e de Siderurgia a Carvão Vegetal, distribuído no âmbito do planejamento do PND II. Com a crise do Estado, reforçada com as distorções na gestão desses recursos, deflagrada no final da década de 70 e aguçada na década seguinte, em 1987 foi praticamente encerrado os anos áureos dessa política de fácil acesso aos recursos financeiros com Decreto-Lei nº 2.397 (21/12/1987), reduzindo a aplicação para 10% do imposto devido no Fundo, limitando os investimentos apenas às áreas de atuação da SUDENE, Vale do Jequitinhonha, Minas Gerais e Espírito Santo, onde estavam concentrados os pólos industriais de celulose e papel, e o parque siderúrgico de Minas Gerais. O Fiset foi definitivamente encerrado no ano seguinte com Lei nº 7.714 (29/12/1988).

Segundo análise da FAO (2002) os incentivos fiscais foram a base da expansão da indústria de base florestal, com aporte financeiro público à iniciativa privada, que participava com baixo risco, com taxa de retorno líquido dos seus investimentos.

O segundo período assinalado é de ausência de política pública florestal, sobrevivendo apenas o subsetor de celulose e papel com financiamento do BNDES, configurado por grandes empreendimentos de unidades industriais e maciços florestais. Com a Carta Magna de 1988, o governo já não podia mais intervir diretamente na economia para promover os investimentos no setor privado.

**Tabela 8.** Desempenho das linhas de crédito para o setor florestal: 2000-2006. (Valores disponibilizado e acessado: milhões R\$, valores nominais)

Linha de crédito		Ano safra							Total
		2000/1	2001/2	2002/3	2003/4	2004/5	2005/6	2006/7	
PRONAF Florestal	Disponibilizado				23,00	30,00	30,00		83,00
	Acessado			1,29	2,88	8,23	13,17		25,57
	Número de contratos			295,00	599,00	1718,00	2810,00		5422,00
PROPFLORA	Disponibilizado			60,00	50,00	50,00	100,00	100,00	360,00
	Acessado			0,77	10,56	42,34	55,30		108,97
	Número de contratos			33,00	307	638,00	767,00		1745,00
FNO Floresta	Disponibilizado		23,50	24,9	28,07	41,4	50,70		168,57
	Acessado		2,52	0,34	2,64		1,96		7,46
	Número de contratos		5,00	3,00	3,00		3,00		14,00
FCO Pronatureza	Disponibilizado								0
	Acessado			4,22	0,24	0,3	1,53	1,01*	7,30
	Número de contratos			5,00	1,00	3,00	24,00	19,00	52,00
FNE Verde	Disponibilizado								0
	Acessado		0,5		12,23	10,02	63,73	18,30**	105,3
	Número de contratos		2,00		1,00	1,00	28,00	35,00	67,00
<b>Totais</b>	Disponibilizado	0	23,5	84,9	101,07	121,4	180,7	100	611,57
	Acessado	0,5	2,52	6,628	28,55	60,89	135,69	19,31	254,088
	Número de contratos	2	5	336	911	2360	3632	54	7300

Fonte: PNF/MMA \* Dados de janeiro a maio de 2006; \*\* Dados de janeiro a julho de 2006.

**Tabela 9.** Desembolso do BNDES para o subsetor de celulose e papel: 1995-2005. (Valores nominais: milhões R\$)

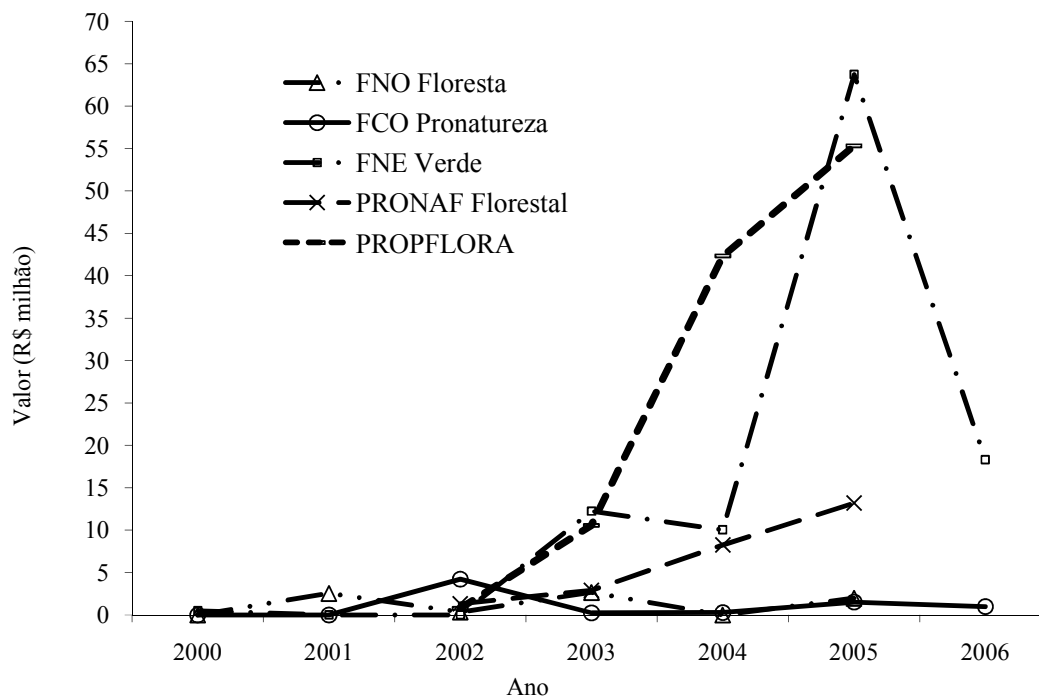
Ano	R\$ milhões	Ano	R\$ milhões	Ano	R\$ milhões	Total (R\$)
1995	334,20	1999	294,20	2003	430,00	
1996	514,50	2000	321,90	2004	1.052,20	
1997	535,90	2001	1.139,70	2005	1.415,10	
1998	400,20	2002	1.272,60			
	1.784,8		3.028,4		2.897,3	<b>7.710,50</b>

Fonte: BNDES, 2006.

A retrospectiva da política de crédito florestal na escala temporal serve para o melhor entendimento da configuração dos instrumentos econômicos de política pública florestal em estudo, que corresponde ao terceiro período da política de crédito florestal. As tabelas 8 e 9 expõem o processo evolutivo do acesso ao crédito florestal nas suas diversas modalidades.

A figura 3 exibe a dinâmica da liberação e aplicação dos recursos por linha de crédito, do ano 2000 a 2006. A exposição das linhas de crédito na figura 3 permite analisar o desempenho por gestão governamental, nos períodos 2000-2002 e 2003-2006. As linhas de tendências observadas na figura 3 demonstram que o melhor desempenho na execução financeira do crédito florestal deu-se na segunda gestão, exceto para o FCO e o FNO. Cabe ressaltar que a primeira gestão do programa ateu-se mais ao processo de criação e implementação das linhas de crédito, ao passo que à segunda gestão coube o papel de ampliar e afinar articulações de implementação. A segunda gestão beneficiou-se do fato de que a política de crédito já tinha sido apresentada à sociedade, cabendo a ela avançar na divulgação para o público alvo, aprimorar os mecanismos de implementação e execução e sanar gargalos detectados na primeira etapa. Embora a primeira gestão do PNF tenha desempenhado importante trabalho na criação e implementação das linhas de crédito, os dados relativos aos desembolsos aumentaram vertiginosamente na segunda gestão, com exceção do FCO Pronatureza e FNO Floresta. A declinação dos valores correspondentes ao ano 2006, deve-se

ao fato do não fechamento do ano safra; os dados são referentes ao FCO Pronatureza e o FNE Verde, efetuado até os meses de maio e julho respectivamente.



**Figura 3.** Aplicação de recurso do ano 2000-2006, por linha de crédito.

O FNO Floresta destinado ao manejo de florestas nativas participou com 3% (7,5 milhões) do total de recursos aplicados pelo conjunto das linhas de crédito (figura 4). Já dentre os recursos creditícios dos Fundos Constitucionais, o FNO revelou uma participação de 6% do total de recursos executado pelos Fundos (figura 4). Quanto ao número de contratos, o FNO participou com 0,2% (14 contratos) do total de contratos realizados no conjunto das linhas de crédito, cujo valor médio por contrato é R\$ 530 mil (figuras 5 e 6). A figura 5 revela baixa participação do FNO Floresta na aplicação total dos recursos creditícios, o que pode estar relacionado a fatores históricos: despreparo das agências financeiras para atender esta demanda, que neste caso é atendido pelo BASA; falta de assistência técnica; estrutura de mercado; e regularização fundiária.

A demanda por financiamento para o manejo de florestas nativas depende diretamente da demanda do mercado de madeiras provenientes de florestas manejadas. Ou seja, se existe madeira de fontes não manejadas para abastecimento dos mercados, obviamente não haverá manejo florestal, porque aumenta o custo de transação, tornando-a não competitiva no mercado.

O FCO Pronatureza, atendido pelo Banco do Brasil, revela uma dinâmica semelhante ao FNO Floresta, participando com 3% (R\$7,3 milhões) do total dos recursos executados do conjunto das linhas de crédito, e 6% do montante de recurso aplicados pelos Fundos (figura 4). Embora o FCO Pronatureza tenha empenhado valor semelhante ao FNO Florestas (R\$ 7,3 milhões), o FCO Pronatureza apresentou melhor distribuição de recurso com base no número de contratos executados 0,7% (52 contratos) do total de contratos realizados, correspondendo um valor médio de R\$ 140 mil por contrato (figuras 4, 5 e 6). As linhas de tendência demonstradas na figura 6 apontam uma elevação no número de contratos executados a partir do ano 2004, para as linhas dos Fundos, exceto o FNO Floresta que se manteve no mesmo patamar. A tendência observada na evolução do número de contratos na segunda gestão do

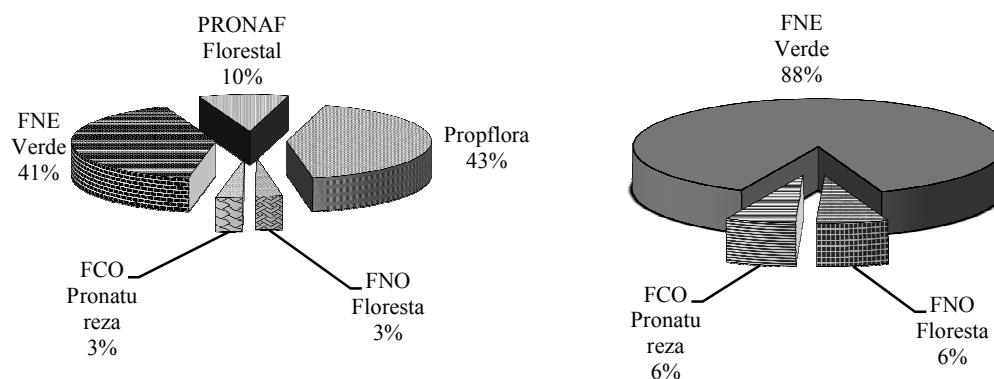
PNF, embora a liberação de recursos tenha se mantido estável, permite especular sobre uma maior incorporação de pequenos produtores rurais no acesso ao crédito, porém não se dispõe de indicadores de mensuração para afirmar se a hipótese é assertiva. Esta linha de crédito abrange os estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso Sul, estados com forte tradição na agricultura e pecuária, com uma ainda incipiente indústria demandante de grandes volumes de matéria-prima florestal plantada. Quanto ao acesso ao crédito do FCO Pronatureza, para o manejo de florestas nativas, recai-se nos mesmos obstáculos anteriormente assinalados.

O FNE Verde - criado em 1996 - é uma linha de crédito em exercício antes do surgimento do PNF, sob execução do BNB. O FNE Verde teve participação de 41% (105,3 milhões) no total de crédito aplicado do conjunto das linhas creditícias, e com participação de 0,9% no do total de contratos executados (figuras 4 e 5). No tocante as linhas dos Fundos (figura 4), o FNE Verde participou com 88% do montante dos recursos aplicados, e concomitantemente com o maior número de contratos (67) (figuras 5 e 6). O FNE Verde apresentou uma tendência de crescimento ao longo dos anos analisados, mas a partir de 2004, demonstrou um crescimento vertiginoso (figura 6).

Concernente a linha de crédito PRONAF Florestal, esta corresponde a 10% (25,6 milhões) do total dos recursos creditícios contratos, e 74,3% do total de contratos executados: 5422 contratos (figuras 4 e 5). A linha de tendência (figuras 3 e 7) indicam um crescimento ininterrupto posterior ao ano 2003, tanto na aplicação de recurso, quanto no número de contratos efetuados.

O PRONAF Florestal é uma linha de crédito fundamental para inclusão do pequeno produtor rural na economia florestal, como mais uma opção de produção para este, com juros subsidiados, a taxa de 3% a.a., permitindo diversificar sua produção e minimizar impacto ao meio ambiente, com o uso de sistemas agroflorestais. Esta linha de crédito foi reforçada com o repasse de recursos do próprio PNF, através do FNMA, para capacitação técnica voltada a orientação na prestação de assistência técnica aos produtores, bem como no acesso ao crédito. Trata-se de uma estratégia fundamental de implementação da linha de crédito, com possibilidade de efetivamente beneficiar os produtores. Esta linha de crédito apresenta uma evolução nas políticas públicas florestais, ao incluir nelas o pequeno produto rural.

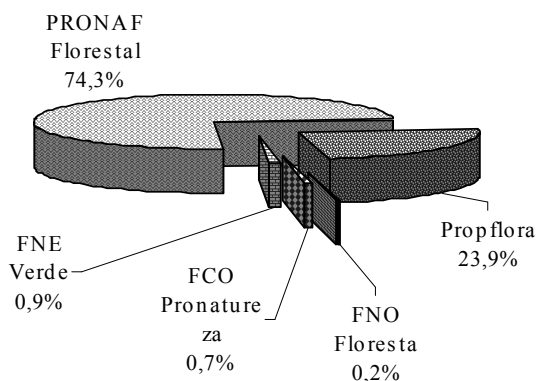
Relatório da União Européia, preparado por RICHARDS (1999), aponta que o micro crédito tem contribuído com o desenvolvimento rural em Bangladesh, Paquistão e Costa Rica.



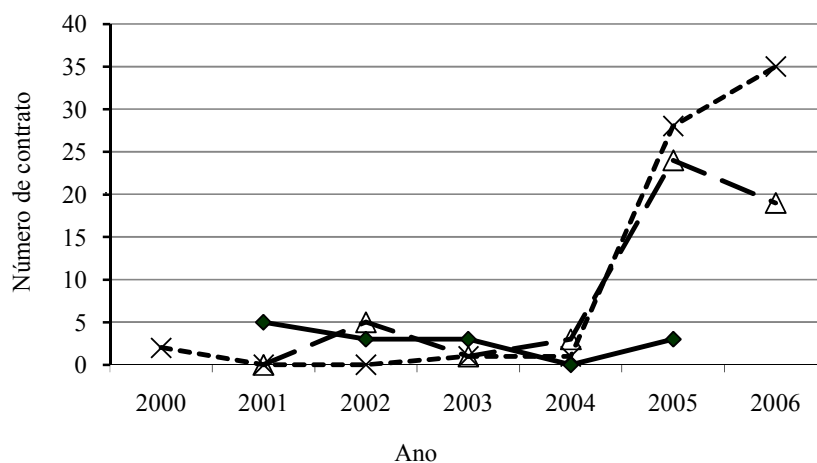
(b)

**Figura 4.** Participação de cada linha de crédito no total de recurso aplicado (a) e participação de cada linha de crédito dos Fundos Constitucionais no empenho de recursos (b).

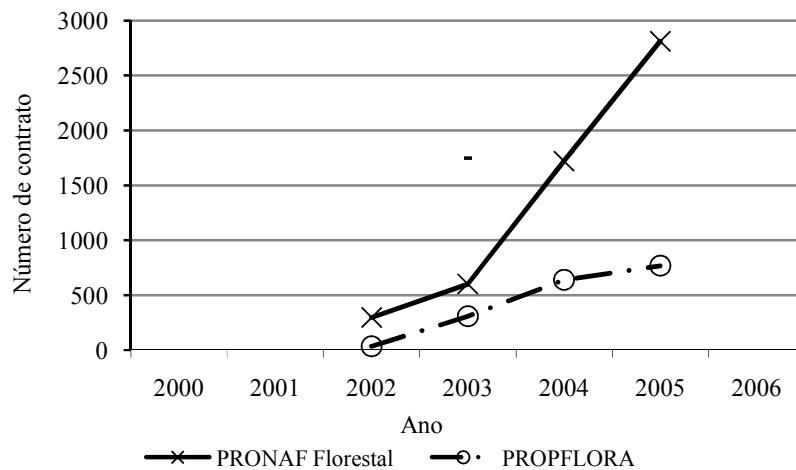




**Figura 5.** Participação relativa dos contratos por linha de crédito (%).



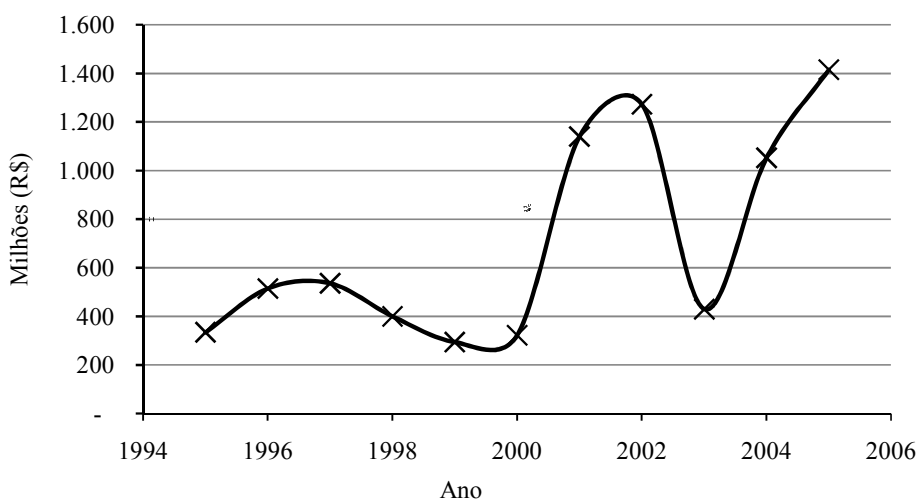
**Figura 6.** Desempenho do número de contratos realizados pelos fundos constitucionais por ano.



**Figura 7.** Desempenho do número de contratos do Pronaf-Florestal e Propflora.

O PRONAF Florestal é atendido pela rede de agências financeiras credenciadas no sistema de crédito rural, com capilaridade em todo território nacional, o que o torna uma linha de crédito mais versátil. É oriundo de uma política de crédito rural do MDA ao pequeno produtor rural e adaptado ao setor florestal. O que deveria ser feito com as demais linhas, para melhorar o desempenho, aproveitando a competitividade bancária e o atendimento ao produtor.

O PROPFLORA é uma linha de crédito operacionalizada pelo BNDES, atendido pelas agências financeiras por ele credenciadas. Apresenta-se com uma característica semelhante ao PRONAF Florestal pela sua abrangência territorial e flexibilidade de atendimento pelas agências financeiras. Estas duas linhas de crédito, PROPFLORA e PRONAF Florestal, são objeto de uma estratégia de implementação e divulgação conjunta, adotada pelo PNF e o Banco do Brasil, como “BB florestal” - um programa de crédito florestal que atende do mini ao grande produtor florestal em todo território nacional.



**Figura 8.** Demonstrativo do desembolso anual para o financiamento do subsetor de celulose e papel, através do BNDES.

O resultado da estratégia de implementação apresentou os dois melhores desempenhos, tanto no volume de recursos aplicados quanto na distribuição destes, pelo número de contrato efetivado (figuras 4,5 e 7).

O PROPFLORA participou com 43% (108,9 milhões) do total dos recursos e com 23,9% (1745 contratos) dos contratos executados (figuras 4 e 5). A figura 3 demonstra que a partir do ano 2003 sua tendência é crescente em relação ao volume dos recursos, embora a distribuição do número de contratos tenha apresentado tendência menos relevante em relação ao do PRONAF Florestal e do seu próprio montante de recursos, mesmo assim ficando em segundo lugar na qualidade da distribuição de recurso (figura 7). Contudo, a distribuição por estados não é possível de ser analisada em virtude dos dados fornecidos pelo PNF/MMA não serem apresentados de forma detalhada por unidade da federação.

Os investimentos realizados no subsetor de celulose e papel resultam de uma política institucional de crédito do BNDES, que por muito tempo continuou operando mesmo na ausência de uma política pública florestal propriamente dita, ficando sua articulação numa esfera da própria instituição financeira com o subsetor em questão. A série histórica dos dados do subsetor, disponibilizado pelo BNDES, revela um montante de R\$ 7,7 bilhões, no período de 1995 a 2005, enquanto o somatório dos recursos aplicados por todas as outras linhas de crédito corresponde a apenas R\$ 254,1 milhões. A dinâmica do desembolso pelo BNDES de 1995 a 2000 foi relativamente estável, revelando um desempenho considerável após a criação

do PNF no ano 2000, o que pode ter sido em decorrência da implementação do programa. Ocorreu uma retração de 2002 para 2003, e em seguida voltou a crescer novamente (figura 8). A retração observada nesses anos pode estar relacionada à transição de governo.

Todavia, a linha de crédito para o subsetor de celulose e papel é resultado da política adotada nas décadas de 60 e 70, cujo subsetor, como já foi descrito, fazia parte da estratégia de industrialização de substituição dos PND's. O subsetor, parte do parque agroindustrial brasileiro, não só se estabeleceu como também se consolidou e se ampliou no bojo das políticas de incentivos fiscais e de industrialização de substituição, no primeiro momento e com forte participação nas exportações no momento seguinte. Já independente da política florestal *stricto sensu*, atravessou os anos de crise econômica dos anos 80 e 90.

FINEM e FINAME são as principais fontes de financiamento do BNDES que atendem o subsetor de celulose e papel, negociadas diretamente com o Banco, cujos recursos são originários dos Fundos PIS/PASEP e FAT. Esses fundos de investimentos têm participação máxima de 80% a 90% no empreendimento, e seus encargos variam de 5,5% a 6,5% ao ano, além da taxa de juros de longo prazo (TJLP).

É tácita a necessidade do tratamento de dois pontos essenciais no processo de implementação de uma política de crédito florestal: a divulgação e a clareza de oportunidades econômicas. A capilaridade para atingir o público alvo, com a informação da linha de crédito, por si só não é eficiente, porque não resultará em adesão do produtor, pois somente o produtor que já participa ativamente da vida econômica percebe as oportunidades econômicas. Mas, no caso da grande maioria do pequeno produtor rural brasileiro, isso não é factível, requerendo informação do crédito e da oportunidade econômica, bem como de orientação e acompanhamento desde a tomada do recurso até a comercialização do produto, para obter-se a adesão do produtor ao crédito florestal. O tratamento da temática do crédito florestal não pode se dar de forma isolada no conjunto das políticas públicas, como na política de ATER, no ensino, especialmente naqueles cursos que lidam diretamente com a questão florestal, como na reforma da grade curricular do curso de Engenharia Florestal e mesmo em programas de Pós-graduação em Ciências Florestais e Ambientais.

#### **4.4.4.3 Plano plurianual – PPA**

O PPA foi instituído pela Constituição de 1988, com o objetivo de estabelecer diretrizes e metas de forma regionalizada da administração pública federal relativa às finanças. Na sua concepção o PPA ultrapassa o mandato de uma gestão do governo federal, cobrindo o primeiro ano da seguinte. Busca dar coerência às ações de longo prazo e condições de avaliação e controle das despesas públicas sob julgamento do Congresso Nacional.

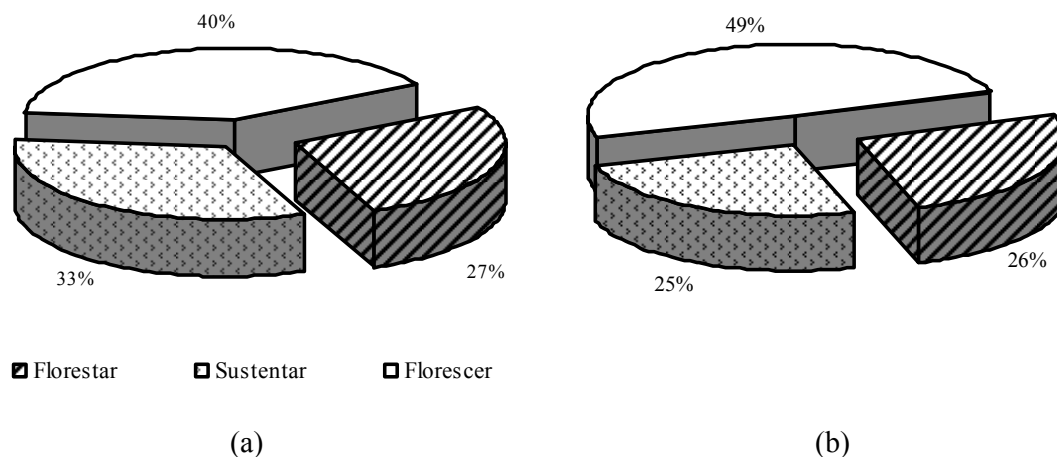
Na distribuição dos recursos para o cumprimento das metas de políticas públicas, inclusas no PPA como programas, sob coordenação dos Ministérios, o PNF participa no conjunto dos programas do MMA. No PPA 2000-03, foram incorporados três programas: Florestar – Expansão da Base Florestal Plantada e Manejada; Sustentar – Florestas Sustentáveis; Florescer – Prevenção e Combate a Desmatamentos, Queimadas e Incêndios Florestais, que serão doravante denominados de subprogramas. Já no PPA 2004-07, foi incorporado apenas como Programa Nacional de Florestas, enquanto o Florescer, que era destinado ao Ibama, passou diretamente para alçada do órgão.

A inclusão do PNF-2000 no PPA 2000-03 obedeceu à lógica administrativa do governo de enfrentar os problemas via programas. No entanto, as demandas detectadas pelo governo atinentes ao setor florestal correspondiam naquele momento a três vertentes: reflorestamento, manejo de floresta nativa e combate a incêndios florestais. Estas demandas foram então agrupadas nos programas Florestar, Sustentar e Florescer, incorporados no PPA. Contudo, na segunda gestão, a temática florestal foi incorporada no PPA 2004-07 como Programa Nacional de Florestas.

Retoma-se agora à discussão do PPA das gestões governamentais. A análise aqui realizada considera três momentos da gestão do Programa: de 2000 a 2002; o ano de 2003, por ser uma fase de transição de governo; de 2004 a 2006. E finalmente faz-se uma análise de todo o período, do ano 2000 a 2006.

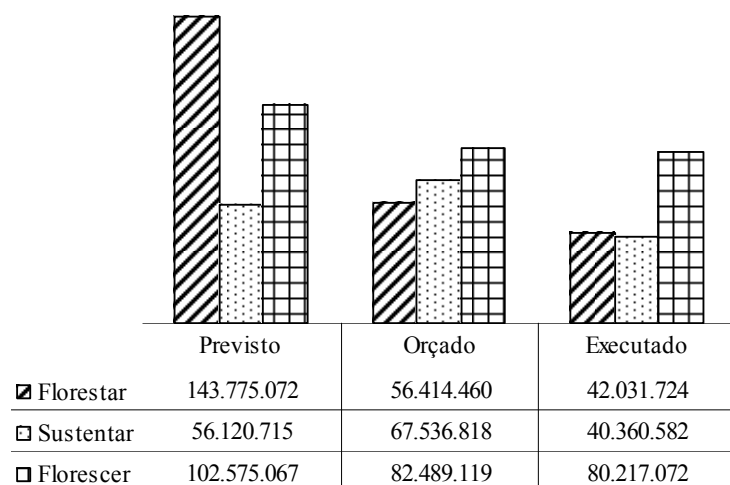
A gestão financeira do PNF até 2002 conseguiu aportar um montante de R\$ 206 milhões ao programa, dos quais foram aplicados R\$ 162 milhões - 78,7% (anexo IV). A distribuição do orçamento entre os subprogramas ficou da seguinte forma: 40% para o Florescer, 33% e 27% para o Sustentar e Florestar, respectivamente (figura 9).

Dos subprogramas, o que apresentou melhor desempenho na aplicação dos recursos, em relação ao valor liberado, foi o Florescer, executando 97% (R\$ 80 milhões), seguido do Florestar com 74% (R\$ 42 milhões) e do Sustentar com 59% - R\$ 40 milhões (figura 10). Do total dos recursos efetivamente executados nos três subprogramas, a configuração mudou: o Florescer aparece com 49%, o Florestar com 26% e o Sustentar com 25% (figuras 9). No que diz respeito à distribuição dos recursos por biomas brasileiros, e possível de ser mensurado, os dados revelam que 16% foram investidos na região norte do país e 4% na região sul (figura 11).

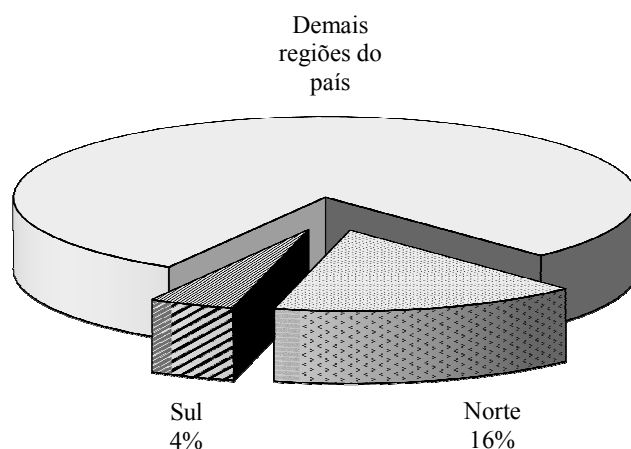


**Figura 9.** (a) distribuição do orçamento por subprograma e (b) participação de cada subprograma no total do recurso executado, de 2000 a 2002.

A destinação da maior fatia do recurso ocorreu nas ações de comando e controle (subprograma Florescer), em decorrência de pressões da mídia e da sociedade por ações de combate ao desmatamento e queimadas, em especial na região amazônica. Logo, as ações do governo, resultaram no monitoramento dos desmatamentos e queimadas realizado com o suporte do projeto Prodes do INPE, e nos mecanismos de comando e controle, através do Ibama. Aí reside a eficiência na execução financeira do Florescer, no repasse de recursos para o INPE e nas as ações de campo do Ibama de combate a incêndios e desmatamentos, realizados pelo PROARCO, PREVEFOGO e ações de coação aos infratores.



**Figura 10.** Dinâmica na execução orçamentária/financeira (R\$) dos subprogramas de 2000 a 2002.

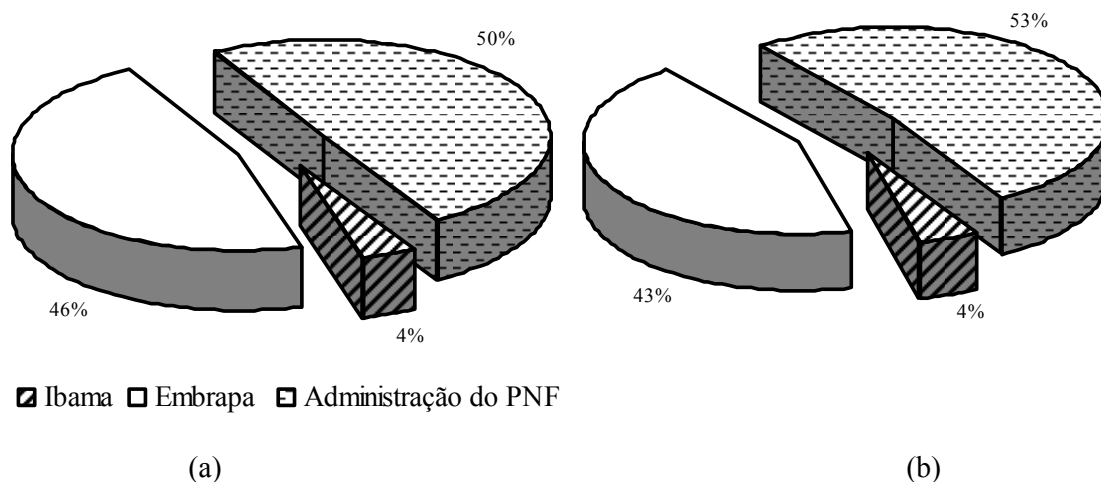


**Figura 11.** Distribuição dos recursos aplicados nas regiões norte, sul e demais regiões do país de 2000 a 2002.

As regiões beneficiadas estão associadas, pelas suas próprias características, aos subprogramas, como a região sul, atendida pelo Florestar, com recursos destinados à assistência técnica e implantação de povoamentos silviculturais, com o repasse aos Estados, especialmente SC, conforme aponta o próprio relatório do PNF. Já a região norte, com 16%, diz respeito aos recursos aplicados nas ações de comando e controle e na promoção do manejo florestal pelos dois subprogramas: Florescer e Sustentar. Para as outras regiões as informações não permitem precisar a distribuição dos recursos.

A gestão financeira de 2003 foi atípica pelo fato de tratar de ano de mudança de governo, e, conseqüentemente da equipe técnica, assim como da reorientação da política. O montante liberado para o ano foi R\$ 13,7 milhões, dos quais R\$ 11,2 milhões aplicados 82% - (anexo V). O recurso foi distribuído entre a administração do programa, Embrapa e Ibama nas proporções de 50%, 46% e 4%, respectivamente (figura 12). O resultado da aplicação por instituição foi de 96% pelo Ibama: Embrapa, 86% e 77% pelo PNF, respectivamente (figura

12).



**Figura 12.** Recursos liberados (a) e aplicados (b) por instituição - PPA ano 2003.

O repasse de parte do recurso para Embrapa afigura-se como uma estratégia de utilizar o recurso já liberado, enquanto o grupo técnico recém empossado aprimorava os mecanismos de implementação do programa. O valor alocado pela administração do programa foi utilizado para: realização de estudos e articulação do projeto de concessão de florestas públicas; repasse aos Estados; capacitação técnica ao pequeno produtor rural, voltada ao acesso ao crédito florestal; e reflorestamento em áreas degradadas; e para as demandas espontâneas do programa.

As mudanças realizadas na gestão do PPA 2004-07 evidenciam direcionamento de recursos para a estruturação da base legal e administrativa como a criação do Serviço Florestal, gestão de florestas públicas, dentre outros (tratado nos instrumentos legais e administrativos); a instrumentalização e instalação física para a pesquisa e estatística florestal; além de ações voltadas para a recuperação de ecossistemas degradados associados a sistemas agroflorestais, e à promoção do manejo de florestas nativas. Foi introduzido um item no detalhamento das ações, explicitando o custo da gestão e administração do programa, fundamental para a transparência na gestão do recurso público.

Os dados sobre a execução financeira do subprograma Florescer vão do ano 2000 a 2004, correspondendo a R\$ 69 milhões, com aplicação de R\$ 57,3 milhões (83%).

Relativamente ao PPA 2004-07 o valor orçado para a gestão do PNF até o ano em estudo, 2006, foi de R\$ 98,9 milhões, dos quais R\$ 63 milhões foram executados (64%) do recurso até outubro de 2006 (anexo VI).

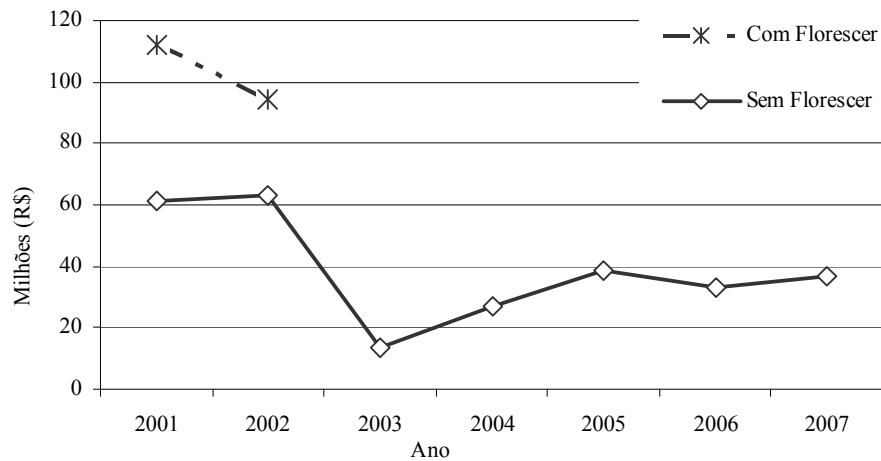
Cabe ressaltar que o subprograma Florescer foi internalizado no Ibama a partir 2004, e os outros dois, Florestar e Sustentar, foram agrupados, passando a vigorar no PPA 2004-07, com a denominação de Programa Nacional de Florestas que será doravante, denominado de Floresta, conforme designado nos relatórios dos programas do MMA.

A análise a seguir trata da gestão do PPA do ano 2000 a 2006, ao longo de todo período, considerando os recursos orçados e aplicados pelas duas gestões de governo na condução do Programa.

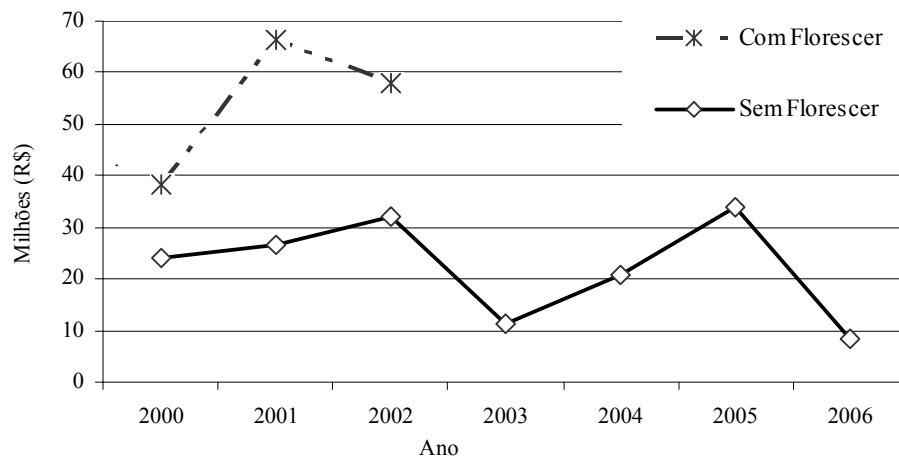
A figura 15 evidencia que a gestão do PNF-2000 alocou anualmente mais recursos do que a gestão do PNF-2004, porém a sua execução direta (exceto o Florescer que é destinado às ações do Ibama) não seguiu o mesmo padrão. Ao passo que a segunda gestão apresentou mais equilíbrio na execução dos recursos, chegando ao ano de 2005 com uma execução de 87% do valor orçado (figuras 13 e 14). As duas gestões com o passar do tempo apresentaram melhor desempenho na execução (figura 15). Este fato deve-se ao aprimoramento do grupo

executivo no trato com gestão burocrática e no processo de implementação. Deve-se no entanto, atentar que os dois melhores desempenhos apresentados pelas duas gestões foram próximo ao ano eleitoral, o que de certa forma tem sido a praxe das gestões governamentais. Portanto, requer o aprimoramento de critérios para melhorar a transparência nos repasses de recursos, especialmente para os estados, os quais devem estar claros no processo de formulação e implementação. Somando-se os valores aplicados no período de 2000 a 2006, do PPA e das linhas de crédito (exceto os investimentos diretos do BNDES), o montante não ultrapassa R\$ 500 milhões. A capacidade de execução financeira por parte da gestão direta do programa pode indicar, em parte, pouca cultura administrativa, insuficiência de recursos humanos e excesso de burocracia.

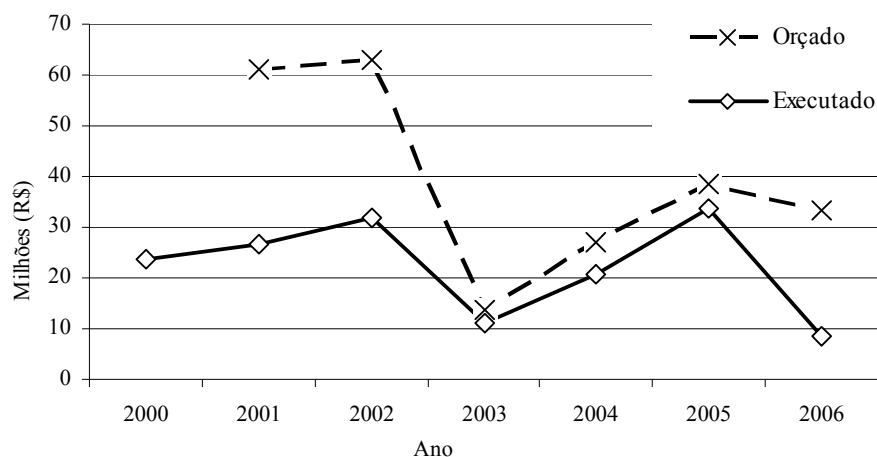
Quanto à distribuição dos recursos por bioma, assim como a transparência da distribuição de recursos por estado, a sistematização dos dados no relatório do PPA não oferece ainda elementos para análise, havendo a necessidade de expor e/ou criar critérios para o repasse de recursos aos estados.



**Figura 13.** Orçamento anual do PPA - de 2000 a 2006.



**Figura 14.** Execução financeira do PPA – 2000 a outubro de 2006.



**Figura 15.** Orçamento e aplicação dos recursos do PPA de 2000 a 2006, sem o subprograma Florescer.

Além dos instrumentos econômicos aqui discutidos para financiamento do setor florestal brasileiro, um outro importante instrumento criado na segunda gestão do PNF foi o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal.

A gestão de florestas públicas, o SFB e o FNDF fazem parte de um único instrumento legal; a despeito da gestão de florestas públicas e do SFB serem considerados instrumentos administrativos, o FNDF é eminentemente um instrumento econômico. Este assenta-se na base técnica pelos seus fins, com a finalidade de captar recursos, em especial das atividades econômicas geradas pelas florestas públicas para financiar a pesquisa florestal.

Contudo, não há uma cisão entre os instrumentos de política pública florestal, até pela sua própria natureza e finalidade, estes são interconexos, e seu conjunto orienta as ações da política pública florestal. Neste caso, observa-se, a alteração do artigo 19 do Código florestal (promovida pela lei nº 11.284/06) que repassa compulsoriamente a gestão das florestas da União para os Estados. Este fato é uma alteração do instrumento legal para a viabilização do instrumento administrativo. Já no caso do DFS, é um amparo legal de orientação de um modelo de desenvolvimento regional pretendido, ou seja, é uma opção política, muito embora esta apresente consonância com o potencial da atividade econômica de uso dos recursos naturais do bioma.

#### 4.5 Base técnica

Componentes estratégicos do alicerce para o desenvolvimento econômico e sócio-ambiental de um país são a ciência e a tecnologia, ambas sustentadas na pesquisa. No tocante ao usufruto dos bens e serviços das florestas, a pesquisa precisa integrar estudos da fauna, flora, solo, água, microbiologia, antropologia, bem como dos componentes das cadeias produtivas, de modo a subsidiar o manejo dos recursos florestais, atendendo às demandas sociais. A tabela 10 sintetiza os elementos da base técnica que serão analisados a seguir.

**Tabela 10.** Elementos da base técnica criados, em fase de criação ou em debates no âmbito da temática florestal

Instituição/Instrumento	Origem/Demanda	Ato	Data
Centro Nacional de Treinamento e Apoio ao Manejo Florestal – CENAFLO	Ibama	Portaria 56	7/10/2003



Instituição/Instrumento	Origem/Demanda	Ato	Data
Plano Nacional de Silvicultura de Espécies Nativas – PENSAF	MMA, MDA, MCT e o MAPA	Portaria nº 296	2/12/2004
Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER	MDA	Resolução nº 40	5/4/2004
Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de graduação em Engenharia Florestal	MEC	Resolução nº 3	2/2/2006
Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF	Legislativo	Lei nº 11.284	2/3/2006
Sistema de Informações Florestais - SINFOR	Legislativo	Lei nº 11.284	2/3/2006

#### 4.5.1 CENAFLOR

Através da Portaria Ibama 56, de 7 de outubro de 2003, foi criado o Centro Nacional de Treinamento e Apoio ao Manejo Florestal - CENAFLOR, com o objetivo de “proporcionar a difusão das técnicas de manejo florestal e exploração de impacto reduzido, por meio de treinamento, capacitação e aplicação de sistemas de manejo em níveis empresarial e comunitário e apoio à pesquisa aplicada”.

A instituição do CENAFLOR busca fortalecer e criar a identidade de uma instituição de difusão de métodos e técnicas com características voltadas para o manejo dos recursos florestais, atuando com comunidades, cooperativas de produtores, grupos empresariais dedicados às atividades do manejo florestal, com a inclusão dos produtos florestais não-madeireiros.

Este centro de treinamento surge para amenizar a lacuna da assistência técnica e extensão florestal, que levou anos sem ser atendida pelo poder público federal, desde a extinção do IBDF, órgão que era regimentalmente responsável pela pesquisa e assistência técnica florestal. A pesquisa florestal se encontra no âmbito das Universidades, dentre outros centros de pesquisa evidenciados anteriormente, embora não fosse fruto de uma política florestal de ciência e tecnologia florestal.

#### 4.5.2 PENSAF

Numa outra frente da base técnica foi deflagrada a elaboração do Plano Nacional de Silvicultura de Espécies Nativas – PENSAF, através da portaria interministerial 296 (MMA, MAPA, MDA e MCT), com a constituição de um Grupo de Trabalho com atribuições de formular o PENSAF. Os objetivos do Plano dizem respeito a: implementação de informações sobre silvicultura de espécies nativas; elaboração de uma agenda de pesquisa com espécies nativas; estímulo à criação de novos instrumentos de financiamento; levantamento de dados relativos às experiências de silvicultura com espécies nativas; inserção da temática em questão na Assistência Técnica e Extensão Rural; aprimoramento das linhas de crédito; e desenvolvimento da cadeia produtiva para as espécies nativas.

O PENSAF trata especificamente da promoção da silvicultura de espécies nativas, em sistemas silviculturais de menor impacto ao meio ambiente, como os sistemas agroflorestais, e da criação de instrumentos e mecanismos de financiamento da atividade.

Sem prejuízo dos benefícios de políticas pretéritas e do mérito do PENSAF, muito embora a temática florestal ao longo da história da república brasileira nunca fora tratada no seu conjunto, o PENSAF não vai além de uma ação pontual. O Plano deveria evoluir para a construção de um Plano Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento Florestal em parceria com a sociedade.

### **4.5.3 Fundo nacional de desenvolvimento florestal**

Na lei 11.284/06 (gestão de florestas públicas) foi criado no seu artigo 41o FNDF, um mecanismo de natureza contábil, sob a gestão do SFB, com a finalidade de “fomentar o desenvolvimento de atividades sustentáveis de base florestal no Brasil e promover a inovação tecnológica do setor”. Os aportes de recursos para o Fundo serão oriundos: da concessão das florestas da União, de doações, reversões dos saldos anuais não aplicados e orçamentários. As destinações de recursos para os entes federados, e aplicações em pesquisas serão submetidas às sugestões do conselho criado para esta finalidade.

O FNDF é um instrumento de captação de recursos para financiar a pesquisa florestal, em especial a proposta pelo PENSAF.

Deve-se lembrar que o primeiro Fundo Florestal brasileiro foi instituído pelo Código Florestal de 1934 (capítulo VII), cuja gestão dos recursos dava-se ouvido o Conselho Florestal Federal. Assim, um princípio que remonta a três quarto de séculos é restabelecido para a conjuntura atual da política florestal brasileira.

Todavia, o FNDF é aqui tomado como base técnica pelo efeito de seus fins, que é a pesquisa florestal, porém, este é também um instrumento econômico de financiamento de ciência, pesquisa e desenvolvimento florestal.

### **4.5.4 Política nacional de ATER**

No tocante à assistência técnica e extensão foi instituído pela resolução 40 MDA em 5/4/2004, o Comitê de Assistência Técnica e Extensão Rural, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável do MDA, que tem como atribuição formular uma nova política nacional de ATER. Neste comitê participa o MMA, com a responsabilidade de incorporar a variável florestal na extensão. A nova política de ATER descentraliza-a, através do Decreto nº 5.033, de 5 de abril de 2004, e nela podem atuar instituições estatais e não estatais. Muito embora a ATER trate de princípios gerais, nos seus objetivos e mecanismos de ação não há citações específicas sobre manejo florestal, por exemplo. Dentre os mecanismos de ação está previsto uma articulação da ATER com as instituições de ensino e pesquisa, com a participação dos produtores. Esta prerrogativa da política de ATER, reforça a necessidade do PNF provocar o sinergismo entre as instituições de ATER, no sentido de incorporar a questão florestal.

### **4.5.5 Sistema nacional de informações florestais**

Na vertente da informação, o esforço do PNF resultou na criação do Sistema Nacional de Informações Florestais – SINFOR, instituído pela lei 11.284/06 (artigo 55, inciso VI), ficando o SFB responsável pela implantação e manutenção deste sistema. A Resolução Conama nº 379 (19/10/2006), institui e regulamenta o sistema de dados e informações sobre a gestão florestal.

O sistema de informações florestais é fundamental para auxiliar o macroplanejamento e demais ações para os entes federados, e para as três esferas do Estado, e é essencial para a tomada de decisão do setor público e privado. A qualidade e a atualização das informações sobre os estoques de biomassa florestal, sua distribuição no território, as estatísticas de produção e comercialização, a qualidade do meio ambiente constituem fatores limitantes para o desenvolvimento setorial, e para a atração e promoção do empreendedorismo florestal.

O próprio PNF 2004 reconhece a deficiência desta base técnica, estratégica na tomada de decisão. O fato de reconhecer essa deficiência é uma evolução do ponto de vista de política pública, forçando o poder público a assumir a sua responsabilidade e buscar a solução com a criação do Sistema Nacional de Informações Florestais, já em processo de implementação.

Cumpra uma vez mais ressaltar que o Serviço Florestal do Brasil de 1921 tinha como atribuição organizar a estatística florestal, e o atual Serviço Florestal Brasileiro criado em 2006 retoma essa responsabilidade idealizada no princípio de formação do Estado brasileiro.

#### **4.5.6 Diretrizes curriculares do curso de graduação em Engenharia florestal e a P&D florestal**

No que toca ao ensino da temática florestal as novas Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Engenharia Florestal foram instituídas pela Resolução/MEC nº 3/06. As diretrizes estabelecidas contemplam a “organização do curso, o projeto pedagógico, o perfil desejado do formando, as competências e habilidades, os conteúdos curriculares, o estágio curricular supervisionado, as atividades complementares, o acompanhamento e a avaliação bem como o trabalho de cursos como componente obrigatório ao longo do último ano do curso, sem prejuízo de outros aspectos que tornem consistente o projeto pedagógico”.

Quanto à estrutura de ensino e pesquisa, o país conta hoje com 48 cursos de graduação em Engenharia Florestal (SBEF, 2007). As grades curriculares de vários dos cursos estão defasadas em relação às exigências contemporâneas. A grade curricular de Engenharia Florestal é praticamente a mesma de 20 anos atrás na maioria dos cursos, e hoje as exigências para um profissional do setor florestal são de um conhecimento sistêmico, devido aos novos desafios emergidos a partir do paradigma do desenvolvimento sustentável.

Há anos começou um trabalho do Ministério de Educação - MEC para criar novas diretrizes curriculares, que na verdade precisavam de reformulações, que por sua vez foram discutidas com o setor acadêmico. As novas diretrizes do curso de graduação em Engenharia Florestal têm como princípio assegurar às instituições de ensino superior uma base mínima comum de disciplinas, de um lado, e, de outro, liberdade na composição da carga horária a ser cumprida para a integralização dos currículos, assim como na especificação das unidades de estudos a serem ministradas. Essas sistemáticas apresentadas conferiram maior autonomia às Instituições de Ensino Superior (IES) na definição dos currículos de seus cursos, a partir da explicitação das competências e das habilidades profissionais desejadas. Este tema foi discutido de forma apática nas IES, através dos seus representantes, coordenadores de curso, e foi repassado à Associação Brasileira de Ensino Agrícola Superior (ABEAS) - entidade membro da comissão de especialistas em ciências agrárias, nomeada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), a quem é dada a competência para coordenar a elaboração e definição das diretrizes do ensino superior no país. Essas diretrizes foram elaboradas e homologadas pelo Ministério da Educação em 2003.

Muito embora este tema não tenha sido mencionado no relatório do PNF, ele deve fazer parte das preocupações do Programa. Ressalta-se que na primeira gestão do PNF a direção do Programa promoveu uma reunião com os coordenadores de curso de Engenharia Florestal do país. Tendo em vista as novas diretrizes curriculares estabelecidas em março de 2006 faz-se necessário a retomada do tema pela gestão do Programa junto à comunidade acadêmica.

No campo da pesquisa e desenvolvimento florestal, como se trata de uma atividade de médio e longo prazo, os proprietários privados de terras florestais pouco se interessam por investir em pesquisa. O Estado deve, portanto, realizá-la, valendo-se das universidades, das suas fundações, institutos e sociedades, além das outras instituições de pesquisas federais e estaduais, e até mesmo das organizações não governamentais. Na área Federal, as universidades, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e o Instituto de Pesquisas da Amazônia (INPA) têm sido responsáveis pela pesquisa florestal.

Atinente à pesquisa e desenvolvimento relativo ao setor florestal brasileiro – P&D, o Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) e o Instituto de Pesquisa e Estudos Florestais (IPEF) realizaram um diagnóstico sobre ciência e tecnologia no setor florestal brasileiro, fruto

de uma demanda do PNF para levantar o estado da arte em ciência e tecnologia florestal no país. Os obstáculos para a evolução da ciência e tecnologia florestal no país podem, a partir do estudo, ser assim resumidos:

- ausência de macro planejamento de P&D e baixa consonância dos projetos de P&D com as necessidades do setor florestal;
- pouca integração entre pesquisa, difusão tecnológica e o setor produtivo;
- ausência de P&D focada nas demandas sociais;
- falta de política entre instituições, restrição orçamentária, deficiência do quadro de pessoal, sistema administrativo e financeiro inflexíveis;
- disfunção na difusão tecnológica pela maioria das instituições de P&D - as grandes empresas são as mais beneficiadas pelos avanços de P&D, em detrimento das pequenas propriedades e organizações comunitárias.

É evidente a necessidade de uma coordenação e articulação forte por parte do poder público federal na P&D florestal, com a integração de ações díspares das instituições e universidades brasileiras dedicadas à temática para atender as demandas setoriais e da sociedade brasileira em P&D florestal.

#### 4.6 Análise dos instrumentos de política florestal

A avaliação social tem consonância com o grau de aceitação ou rejeição, por parte dos membros da Conaflor entrevistados, do arcabouço instrumental fixado para efeito de estudo (formulação, implementação, execução e análise) da política pública florestal.

Tomados os instrumentos apresentados como apropriados para análise política pública florestal, a opinião pública atribui o seu nível de adoção e desempenho por parte do poder público sob a coordenação do sinergismo da política pública florestal.

O resultado da pesquisa realizada sobre a avaliação dos instrumentos legais de viabilização de política pública florestal revelou um elevado grau de dispersão na elegibilidade, entre a suficiência e insuficiência do desempenho do poder público (tabela 11). A maior média apresentada para a escala de suficiência em parte foi de 40%, exceto a Constituição, que apresentou uma relativa aceitação, 64% dos entrevistados responderam que este instrumento é suficiente, e com 18% para suficiência em parte e incompleto respectivamente. No mesmo passo seguiu a Emenda Constitucional, porém como suficiente em parte, com 70% de aceitação. No que se refere às Leis e Decretos, houve grande dispersão nas respostas, apresentando uma média geral de 33% como suficiente em parte e incompleto, respectivamente. Já as INs e as Portarias, apresentam menor grau de dispersão com 40 e 44% como suficiente, 20 e 22% como incompleto, respectivamente.

**Tabela 11.** Resultado da pesquisa sobre o grau de suficiência das bases da política pública florestal - os instrumentos e base técnica para viabilização da política florestal (%)

Instrumentos Legais	Suficiente	Suficiente em parte	Precário	Incompleto	Insuficiente
Constituição	64	18		18	
Emenda Constitucional		70	10	10	10
Leis	18	36	18	27	
Decretos	18	36	9	36	
Instruções Normativas	10	40	10	20	20
Portarias	11	44	11	22	11
<b>Instrumentos Econômicos</b>					
Financiamento	10	10	60	10	10
Crédito	10	40	20	20	10
Subsídio		30	10	30	30

Instrumentos Econômicos	Suficiente	Suficiente em parte	Precário	Incompleto	Insuficiente
Taxa		30	30	20	20
Imposto	20	20	10	20	30
Fundo de desenvolvimento	10	10	20	20	40
Fundo de aval	10		30	20	40
Reposição florestal	20	10	20	10	40
Mudas			30	30	40
Insumos		10	30	30	30
Implementos		20	30	30	20
<b>Instrumentos Administrativos</b>					
Florestas de produção	10	20	50	20	
Concessões florestais		10	60		30
ZEE	10	20	40	20	10
Instituição (es) Florestais	22	11	22	22	22
Sistema de Informações	10	10	40	10	30
Inventário Nacional	10	10	50		30
Assentamento Florestal		10	60	10	20
<b>Base Técnica</b>					
Universidades	9	45	27	9	9
Instituições de Pesquisa	10	60	30		
Autarquias	10	20	60	10	
Agências	20	40	10		30
Fundação	20	10	50		20
Empresas	18	27	27	9	18
Cooperativas	9	18	36	18	18
Associações	9	36	36	9	9
ONGs	36	36	27		

Estes dados revelam uma incompletude do arcabouço legal, com exceção da Carta magna e de suas Emendas, requerendo do poder público, buscar em conjunto com a sociedade uma análise e revisão para sanar as deficiências detectadas em sua estrutura legal. Parte dessa deficiência pode estar atrelada à falta de sintonia entre os instrumentos e a capacidade do Estado em executá-los; parte pode estar na deficiência de técnica da própria elaboração de INs e Portarias; parte ainda pode estar na deficiência administrativa do órgão executor do próprio órgão emissão dos instrumentos. Ainda que estas não sejam todas as possíveis causas, o fato é que estas precisam ser analisadas e revisadas com acuidade.

No que diz respeito aos instrumentos econômicos, quanto ao nível de desempenho do poder público no conjunto dos instrumentos, as respostas revelaram 30%, 23% e 24% como insuficiente, incompleto e precário, respectivamente. Sendo, a maior média por item, de 60% como precário, referente ao desempenho do financiamento florestal. Subsídio, Taxa e Imposto evidenciaram respectivamente 40%, 30% e 30% como suficiente em parte. Os demais itens receberam maiores classificações como insuficiente, incompletos e precários. A pesquisa demonstra que o poder público não está fazendo uso do leque de instrumentos econômicos de promoção da atividade florestal. Embora esteja fazendo uso do instrumento financiamento, este foi classificado como precário, e com menor grau de aderência, o crédito recebeu 40% do parecer como suficiente em parte (tabela 11).

A análise dos instrumentos administrativos revelou-se mais homogênea em relação aos demais instrumentos (tabela 11). Contudo evidencia-se como precário (média  $\geq 50\%$ ) o desempenho do poder nas questões de Floresta de Produção, Concessões Florestais, Inventário Nacional e Assentamento Florestais. O ZEE e Sistema de Informações Florestais apresentaram maior concentração na aderência de respostas como precários, correspondente a

40%. Já o desempenho das Instituições Florestais, não apresentou uma concentração de respostas em nenhum dos itens de classificação do desempenho do poder público. Todavia, os dados da pesquisa indicam que as administrações estatais na questão florestal são precárias, para atender a demanda setorial.

O conjunto da pesquisa permite interpretar que o poder público está deficiente na elaboração e condução da política pública florestal, evidenciada pela sensação da Conaflor na amostra pesquisada. Dado o baixo nível de aderência da opinião - dos membros da Conaflor que responderam o questionário - em uma das classificações propostas, surge a hipótese do desconhecimento dos membros entrevistados da Conaflor a respeito dos instrumentos de promoção da política pública florestal. O que por sua vez, recai também no programa como deficiência em conteúdo de política, vez que os membros da sociedade aí representados não os conhecem. Contudo esta hipótese é pouco provável pelo fato dos representantes da Conaflor militarem na temática florestal. A hipótese mais provável é da necessidade do Programa no processo de formação e formulação de política explicitar claramente os instrumentos e mecanismos de política florestal. O que requer em primeira instância uma avaliação e revisão destes instrumentos de política no curso de ação.

#### **4.7 Conaflor e a gestão do Programa**

A leitura do teor da arena política florestal requer acuidade para entendimento do conjunto dos elementos participantes do processo. Em primeira instância, a política florestal trata de grupos de atividades humanas heterogêneas - tanto do ponto de vista econômico, como social e cultural -, imanente do próprio processo de formação da estrutura socioeconômica brasileira. Segundo, pelo fato de tratar de um território de grande extensão e com grande diversidade de ecossistemas, que em conjunto abriga uma das maiores biodiversidades do planeta. Terceiro, trata de um bem de interesse coletivo, não apenas no sentido *stricto sensu* de território e nação, mas sim, de ordem mundial, que são os serviços ambientais essenciais à vida humana. Quarto, por arbitrar interesses produtivos de propriedade privada, estes heterogêneos (grandes, médios e pequenos grupos empresariais), semi-privados (quando se trata de comunidades extrativistas organizadas politicamente); e pelo dever de incorporar os demais grupos sociais que vivem nos ecossistemas brasileiros, muitos ainda com baixo nível de mobilização, sem identidade de grupo socialmente político e desassistidos pelo poder público; por promover a conservação dos recursos florestais e ambientais frente aos interesses de outros grupos econômicos da agricultura e pecuária extensiva, além da estrutura de mercado vigente.

Diante desse quadro, sucintamente descrito, cabe ao Estado o papel de árbitro das manifestações expressas como propostas de conteúdo de política pública florestal no canal de diálogo já institucionalizado - a Conaflor. O papel do Estado é de incentivar a promoção do desenvolvimento econômico desses grupos sociais assistidos pela política florestal, de maneira equânime, e ao mesmo tempo, assegurar a conservação e proteção dos ecossistemas brasileiros.

Para extrair o estado de interação e satisfação da sociedade representada na Conaflor, foi realizada a pesquisa com base no conteúdo do decreto nº 4.864 (24/10/2003) que estabelece suas finalidades (tabela 12).

As respostas ao primeiro item revelam o cumprimento razoável (60%) a pleno (20%) por parte da participação da sociedade no cumprimento de suas atribuições na condução das políticas públicas florestais; no entanto 20% consideraram o cumprimento do item de forma precária; a média para o item corresponde a 6,6 pontos. No que se refere à incorporação das proposições pelo programa, o resultado pode ser considerado positivo, pois as respostas plenamente e razoavelmente somadas corresponde a 73%, e média foi igual 7,0.

Os itens referentes aos incisos II (art. 4º-A), que dizem respeito à proposição e

recomendações ao planejamento das ações do PNF; IV (art. 4º-A), que trata de identificação de demandas, fontes de recursos financeiros, acompanhamento e execução dos objetivos do PNF; e art. 4º-D, que dispõe sobre a participação dos membros da Conaflor nas reuniões como serviço de natureza relevante e não enseja remuneração, estes itens seguiram o mesmo padrão:  $\geq 50\%$  de pleno a razoável. Os padrões semelhantes nas respostas podem estar associados ao fato destes itens tratarem de interesses de baixo grau de conflitos, ou seja, não resultam em interesses de grupos.

No tocante aos itens, do inciso III (art. 4º-A), que trata da proposição de medidas de articulação entre programas, projetos e atividades de implementação dos objetivos do PNF e integração de políticas setoriais; inciso V (art. 4º-A), que implica na sugestão de critérios gerais de seleção de projetos no âmbito do PNF; inciso VI (art. 4º-A), referente à proposição do desenvolvimento de projetos, pesquisas e estudos voltados ao manejo e plantio florestal, capacitação de recursos humanos, fortalecimento institucional e sensibilização pública; art. 4º-E, que trata da constituição do Grupo Executivo de Implementação do PNF, composto de um representante de cada um dos Ministérios citado no referido decreto; art. 4º-F, do Grupo Executivo de Implementação do PNF coordenará as medidas necessárias para viabilizar a implementação do Programa, todos estes itens apresentaram um grau de razoável a precário até o não cumprimento como é caso do art. 4º-E, com 44% de não cumprimento. Os resultados destes itens permitem inferir que a Conaflor tem cumprido suas atribuições propositivas, porém estas proposições não tem sido incorporado pelo Programa, na sua plenitude.

Os itens anteriormente analisados refletem um locus de conflitos por tratar da implementação da política propriamente dita, envolvendo a representação de Ministérios com culturas diferentes e divergente visões de modelo de desenvolvimento do meio rural e agroindustrial.

O espaço da Conaflor como arena de debate da política pública florestal brasileira, respeitadas peculiaridades temporais, remonta ao Conselho Florestal Federal instituído no primeiro Código florestal de 1934. Verifica-se, assim, o reinício de um processo de participação democrática no planejamento e na implementação da política florestal no país, que fora deflagrado concomitantemente à estruturação do Estado brasileiro e posteriormente interrompido, e só agora retomado. Embora seus resultados ainda não tenham sido mensurados qualitativamente, em especial do ponto de vista da interferência na melhoria da qualidade de vida dos mais necessitados do meio rural-florestal e na recuperação dos ecossistemas degradados, aponta um caminho que deve ser consolidado pelo poder público, em consonância com a sociedade.

**Tabela 12.** Resultado da pesquisa sobre o desempenho da Conaflor e do PNF

	Tem cumprido				Nota (média)
	Plenamente	Razoavelmente	Precariamente	Não tem cumprido	
Art. 4, I - propor e avaliar medidas para o cumprimento dos princípios e diretrizes da política pública do setor florestal em observância aos ditames da Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecida pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e do Código Florestal, instituído pela Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, estimulando a descentralização da execução das ações e assegurando a participação dos setores interessados;					
A Conaflor tem cumprido este item	20	60	20		6,6
As medidas e avaliações propostas pela Conaflor têm sido incorporadas pelo Programa	36,5	36,5	27		7
Art. 4, II - propor recomendações ao planejamento das ações do PNF					
Este item tem sido desenvolvido pela Conaflor	40	30	30		7
As proposições da Conaflor têm sido incorporadas pelo Programa	27	45	27		7
Art. 4, III - propor medidas de articulação entre programas, projetos e atividades de implementação dos objetivos do PNF, bem como promover a integração de políticas setoriais					
Este item tem sido desempenhado pela Conaflor		45	55		6
As proposições da Conaflor têm sido incorporadas pelo Programa		9	64	27	7
Art. 4, IV - propor, apoiar e acompanhar a execução dos objetivos previstos no PNF e identificar demandas e fontes de recursos financeiros					
Este item tem sido desempenhado pela Conaflor	9	55	36		6
As proposições da Conaflor têm sido incorporadas pelo Programa	20	40	30	10	5



	Tem cumprido				Nota (média)
	Plenamente	Razoavelmente	Precariamente	Não tem cumprido	
Art. 4, V - sugerir critérios gerais de seleção de projetos no âmbito do PNF, relacionados à proteção e ao uso sustentável das florestas					
Este item tem sido desempenhado pela Conaflor		82	18		6
As sugestões da Conaflor têm sido incorporadas pelo Programa	9	73	18		6
Art. 4, VI - propor o desenvolvimento de projetos, pesquisas e estudos voltados ao manejo e plantio florestal, bem como ações de capacitação de recursos humanos, fortalecimento institucional e sensibilização pública. (NR)					
Este item tem sido desempenhado pela Conaflor	9	27	64		6
As proposições da Conaflor têm sido incorporadas pelo Programa	9	45	45		6
Art. 4º. D. A participação na Conaflor é considerada serviço de natureza relevante e não enseja qualquer tipo de remuneração. (NR)					
A participação dos membros da Conaflor nas reuniões tem sido		27	55	18	7
Art. 4º. E. Fica constituído o Grupo Executivo de Implementação do PNF, composto de um representante de cada um dos seguintes Ministérios					
O Grupo Executivo de Implementação do PNF tem atingido os seus objetivos		33	22	44	6
Art. 4º-F. O Grupo Executivo de Implementação do PNF coordenará as medidas necessárias para viabilizar a implementação do Programa, de forma articulada e harmônica, com a participação dos órgãos e entidades da administração pública. (NR)					
As medidas de coordenação do Grupo Executivo de Implementação do PNF têm sido atingidas	11	22	33	33	6

## 5 CONCLUSÕES

O cenário de formulação da política pública florestal contemporânea deu-se sob os auspícios de visões e percepções da política florestal do pretérito, mas também com a incorporação dos novos paradigmas emergidos. Os esforços empreendidos lograram estabelecer o esboço de uma política florestal face às demandas do setor florestal, tanto do ponto de vista de conteúdo de política florestal, quanto de seus instrumentos e estrutura administrativa de execução.

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.

A política pública florestal brasileira explicitada no Programa Nacional de Florestas permeia o conjunto das funções típicas de Estado na área florestal, sustentada nas bases da política florestal, tomadas como referencial teórico de análise neste estudo, mas ainda depende de ser consolidada para cumpri-las na sua plenitude.

Na análise do conteúdo de política, encontrou-se correspondência entre as linhas de ações do Programa e as seis funções de Estado na área florestal, o que revela que o Estado brasileiro tem buscado atender as funções que lhes são típicas nesta área, quanto ao conteúdo de política.

O PNF foi capaz de promover avanços relativamente às bases da política pública florestal tanto no que se refere aos instrumentos - legais, administrativos e econômicos - quanto à base técnica.

No transcurso da sua existência, o PNF logrou avanços importantes no tocante aos instrumentos legais ao consolidar ajustes no corpo do Código florestal, assim como na sua regulamentação, e ao formular e articular a aprovação da lei de gestão de florestas públicas.

No tocante aos instrumentos administrativos fica evidente a evolução promovida pelo Programa com a institucionalização e estruturação da temática florestal no âmbito do governo, registrado com: o marco da sua própria criação e da Diretoria para geri-lo; a criação do Serviço Florestal Brasileiro, e de três modalidades de gestão de florestas públicas sob sua gestão; com a descentralização da gestão florestal; a instituição do Distrito Florestal Sustentável; e a criação da Conaflor e dos Fóruns da temática florestal.

Concernente aos instrumentos econômicos o PNF promoveu a criação e adaptação de linhas de créditos para atender às demandas dos diversificados grupos sociais e distintos segmentos do setor florestal.

A base técnica da política florestal brasileira apresentou relativo desenvolvimento na gestão do PNF, em especial com a recriação do FNDF, PENSAF, SINFOR e com a elaboração do projeto para realização do novo Inventário Nacional do país.

Os referenciais teóricos metodológicos sobre as funções de Estado na área florestal e bases de política pública florestal propostos para a análise da política pública florestal brasileira neste estudo permitiram a sistematização do conteúdo da política em questão e o desenvolvimento de sua investigação de forma a responder os objetivos da pesquisa; logrado este resultado, considera-se que o arcabouço teórico revela-se consistente para ser aplicado em estudos de políticas públicas florestais, respeitadas as especificidades e adaptações necessárias.

Cumprir evidenciar, sem prejuízo dos benefícios, que à estruturação da política florestal brasileira deflagrada com a criação do PNF em 2000 retoma um processo político que fora principiado há mais de meio século. Isto se evidencia com as instituições criadas no decurso do PNF, mas que remonta as estruturas que fora idealizado no prelúdio do Estado brasileiro. O que demonstra que o processo político da temática florestal foi interrompido por

anos, e que poderia, caso esta política tivesse seguido ininterruptamente, levado o setor florestal brasileiro ao elevado um grau de desenvolvimento bem mais elevado do que o atingido.

#### CONSIDERAÇÕES

O fato da coordenação da política pública florestal brasileira encontrar-se fragmentada entre o Programa Nacional de Florestas – submetido hierarquicamente a SBF/MMA – e o Serviço Florestal Brasileiro – integrante do MMA – fragiliza a formulação, implementação e execução desta política.

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 setores e garantir a consolidação setorial no médio e longo prazo e as interrelações com outras instituições e demais políticas públicas.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AB'SABER, A. N. Do Código Florestal para o Código das Biodiversidades. **Ciência e Ambiente**, Santa Maria, RS, v. 20, p. 25-31, jan./jun. 2000.
- AICHER, C. A política florestal européia: um sonho ou uma realidade? **Ciência Florestal**, Santa Maria, RS, v. 14, n. 2, p. 177-188, set. 2004.
- ANDRADE, R. C., et al. **Estrutura e Organização do Poder Executivo** : Administração Pública Brasileira. Brasília, CEDEC/ENAP, 1993. v. 2, p. 28.
- ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Pedro Constantin Tolens. São Paulo: Martin Claret, 2006.
- BOBBIO, N. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Organização de Michelangelo Bovero. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Tradução de Carmen C. Varriale et. al. 12. ed. Brasília: Ed. UNB, 2004.
- BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 11. ed. São Paulo : Malheiros, 2005.
- BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: set. 2006.
- BRASIL. Decreto nº 2.788, de 28 de setembro de 1998. Altera dispositivos do Decreto no 1.282, de 19 de outubro de 1994. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: set. 2006.
- BRASIL. Decreto nº 23.973, de 23 de janeiro de 1934. Aprova o Código Florestal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: nov. 2006.
- BRASIL. Decreto nº 3.420, de 20 de abril de 2000. Cria o Programa Nacional de Florestas. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: nov. 2006.
- BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: out. 2006.
- BRASIL. Decreto nº 4.802, de 7 de agosto de 2003. Prorroga a vigência do Acordo Internacional de Madeiras Tropicais, assinado em Genebra, em 26 de janeiro de 1994, e promulgado pelo Decreto no 2.707, de 4 de agosto de 1998. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: set. 2006.
- BRASIL. Decreto nº 4.864, de 24 de outubro de 2003. Acresce e revoga dispositivos do Decreto no 3.420, de 20 de abril de 2000, que dispõe sobre a criação do Programa Nacional de Florestas - PNF. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: set. 2006.

BRASIL. Decreto nº 5.975, de 30 de dezembro de 2006. Regulamenta os artigos 12, 15, 16, 19, 20 e 21 do Código Florestal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: nov. 2006.

BRASIL. Decreto nº 5.975, de novembro de 2006. Regulamenta os arts. 12, parte final, 15, 16, 19, 20 e 21 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, o art. 4º, inciso III, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, o art. 2º da Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003, altera e acrescenta dispositivos aos Decretos nos 3.179, de 21 de setembro de 1999, e 3.420, de 20 de abril de 2000. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: nov. 2006.

BRASIL. Decreto nº 51.219, de 22 de agosto de 1961. Aprova o Regulamento do Fundo Floresta, criado pelo Decreto número 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: out. 2006.

BRASIL. Decreto nº 2.788, de 28 de setembro de 1998. Altera dispositivos do Decreto nº 1.282, de 19 de outubro de 1994. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: nov. 2006.

BRASIL. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: nov. 2006.

BRASIL. Decreto nº 3.833, de 5 junho de 2001. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: nov. 2006.

BRASIL. Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: nov. 2006.

BRASIL. Decreto s/n de 13 de fevereiro de 2006. Cria o Distrito Florestal Sustentável - DFS da BR – 163. Disponível em: BRASIL. Decreto s/n de 13 de fevereiro de 2006. Cria o Distrito Florestal Sustentável - DFS da BR – 163. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: out. 2006.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de dezembro 1974. Dispõe sobre a criação de Fundos de Investimento, altera a Legislação do Imposto sobre a Renda relativa a incentivos fiscais. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: nov. 2006.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.397, de 21 de dezembro de 1987. Altera a Legislação do Imposto sobre a Renda das pessoas jurídicas. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: nov. 2006.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.134, de 16 de novembro de 1970. Altera a sistemática de incentivos fiscais concedidos a empreendimentos florestais. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: nov. 2006.

BRASIL. 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, e; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: nov. 2006.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: out. 2006.

BRASIL. Lei nº 5.106, de 02 de setembro de 1966. Dispõe sobre os incentivos concedidos a empreendimentos florestais. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: out. 2006.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: set. 2006.

BRASIL. Lei nº 5.197, de 03 de janeiro de 1967. Dispõe sobre a Proteção à Fauna. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: set. 2006.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: out. 2006.

BRASIL. Lei nº 7.714, de 29 de dezembro de 1988. Altera a legislação dos incentivos fiscais relacionados com o imposto de renda. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: out. 2006.

BRASIL. Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: set. 2006.

BRASIL. Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: nov. 2006.

BRASIL. Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: nov. 2006.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: nov. 2006.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instrução Normativa nº 5, de 11 de dezembro de 2005. Dispõe sobre procedimentos técnicos para elaboração, apresentação, execução e

avaliação técnica de Planos de Manejo Florestal Sustentável-PMFSs nas florestas primitivas e suas formas de sucessão na Amazônia Legal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: nov. 2006.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instrução Normativa nº 6, de 15 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a reposição florestal e o consumo de matéria-prima florestal. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br>>. Acesso em: dez. 2006.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instrução normativa no 4, de 11 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a Autorização Prévia à Análise Técnica de Plano de Manejo Florestal Sustentável - APAT. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: nov. 2006.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Portaria interministerial MMA/MAPA/MCT/MDA no296, de 02 de dezembro de 2004. Instituir Grupo de Trabalho Interministerial-GTI com a finalidade de elaborar o Plano Nacional de Silvicultura com Espécies Nativas e Sistemas Agroflorestais. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: set. 2006.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Portaria nº 253, de 18 de agosto de 2006. Instituir, a partir de 1º de setembro de 2006, no âmbito do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, o Documento de Origem Florestal – DOF, em substituição à Autorização para Transporte de Produtos Florestais – ATPF. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br>>. Acesso em: dez. 2006.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Portaria nº 85, de 31 de março de 2005. Cria, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, com caráter consultivo, o Fórum Nacional Socioambiental do Setor de Florestas Plantadas. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: set. 2006.

BURGER, D. Aspectos da política florestal alemã. **Floresta**, Curitiba, v.7, n.1, p.13-21, jun.1976.

CARNEIRO, N.I. **Cadeira de política florestal**. Curitiba: Diretório Acadêmico, Departamento de publicações: Escola de Florestas, 1969.

CHANG, H. J. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. Tradução Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL (Brasil). Resolução nº 40, de 5 de abril de 2004. Cria o Comitê de Assistência Técnica e Extensão Rural, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/condraf/>>. Acesso em: nov. 2006.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). Câmara de Educação Superior. Resolução nº 3, de 2 fevereiro de 2006. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de graduação em Engenharia Florestal. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/>>. Acesso em: nov. 2006.

- COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro v. 37, n. 5, set./out., 2003.
- COSTA, H. R. N. Abordagem constitucional da reforma agrária. **Direito Agrário**, Brasília, v. 16, n. 14, p. 25-34, 2º semestre, 2000.
- CUBBAGE, F. W.; O'LAUGHLIN, J.; BULLOCK III, C. S. **Forest resource policy**. New York: John Wiley & Sons, 1993.
- DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- DELGADO, N. G. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, S. **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2001. p. 15-52.
- DUER, W. A. **Fundamentos da Economia Florestal**. Traduzido por Eugênio João Lamas da Silva. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1960.
- ELLO, V. C. Instituições e instrumentos econômicos para a administração ambiental: o regime internacional para florestas tropicais. In: Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, Revista - Ipea, edição 19, p. 71-148, jun de 1999.
- EVOLUÇÃO dos recursos florestais mundiais. Brasília : Ministério do Meio Ambiente, FAO, 2005. (FAO- FRA).
- FAO. **Estado de la informacion forestal en Brasil**. Santiago, Chile: FAO, 2002. enero, 226p.
- FAO. Más allá de la ordenación forestal sostenible: oportunidades y desafíos para una mejor ordenación forestal en el próximo milênio. Roma : FAO, Departamento de Políticas y Planificación Forestales, 1999.
- FAO. Princípios de governança para concessões e contratos em florestas públicas. Roma : FAO, 2001. 157p.
- FILHO, F. E. M. P. Concepções filosóficas sobre a propriedade. **Direito Agrário**, Brasília, v. 16, n. 14, p. 5-16, 2º semestre 2000.
- FRASER, A. I. **Making Forest Policy Work**. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2002.
- FREY, K. Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. **Cadernos de Pesquisa**, Florianópolis, n. 18, set. 1999.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.
- FURTADO, C. **A Nova Dependência: dívida externa e modernismo**. São Paulo: Paz e Terra, 1982.



\_\_\_\_\_. Brasil: opções futuras. **Revista da CEPAL**, Chili, n.70, abr. 2000.

\_\_\_\_\_. O Subdesenvolvimento Revisitado. **Economia e sociedade**, São Paulo, n. 1, ago. 1992.

GOUVÊA, G. P. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1996.

GRIPP, D. O. **Levantamento dos instrumentos de política florestal do Estado do Rio de Janeiro**. 2005. 45 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia Florestal) – Instituto de Florestas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2005.

GRON, A. H. The economic Foundations of Forest Politics. **Unasyuva**, Roma, v.1, n.3, nov./dez. 1947.

GUARESCHI, N. et al. Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência. In: **VIOLÊNCIA, gênero e políticas públicas**. Marlene Strey et al. (Org.). Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

HADDAD, P; REZNDE, F. **Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável da Amazônia**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Coordenação da Amazônia, 2002.

HIRSCHMAN, A. **A economia como ciência moral e política**. Tradução: C. N. Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 1984.

\_\_\_\_\_. **Auto-subversão** : teorias consagradas em xeque. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

IBAMA. Portaria nº 56, de 7 de outubro de 2003. Institui o Centro Nacional de Apoio ao Manejo Florestal – Cenaflo. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislação>> Acesso em: nov. 2006.

IBAMA. Instrução Normativa nº 112, de 21 de agosto de 2006. O Documento de Origem Florestal - DOF, instituído pela Portaria/MMA/ nº.253, de 18 de agosto de 2006 constitui-se licença obrigatória para o controle do transporte e armazenamento de produtos e subprodutos florestais de origem nativa, inclusive o carvão vegetal nativo, contendo as informações sobre a procedência desses produtos e subprodutos, gerado pelo sistema eletrônico denominado Sistema DOF. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislação>>. Acesso em: nov. 2006.

IBDF. Portaria nº 486-P, de 28 de outubro de 1986. Regulamenta a lei 7511, de 7 de julho de 1986 e fixa conceitos e procedimentos a serem observados para exploração florestal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislação>>. Acesso em: nov. 2006.

INCRA. Portaria nº 1.141, de 19 de dezembro de 2003. Projetos de assentamento. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislação>>. Acesso em: nov. 2006.

INSTRUMENTOS Económicos y Política Fiscal. In: REUNIÓN DEL FORO DE MINISTROS DE MEDIO AMBIENTE DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 14., 2003, Ciudad de Panamá. [s.l.]: PNUMA, [2003].

KALECCKI, M. **Crescimento e ciclo das economias capitalistas**. Tradução Jorge Miglioli. São Paulo: Hutech, 1977. Cap. 12.

KANT, I. **Crítica da razão pura e outros textos filosóficos**. Tradução Valério Rohden, São Paulo: Abril, 1974.

KENGEN, S. A política florestal brasileira: uma perspectiva histórica. **IPEF. Série Técnica**, Piracicaba, v. 14, n. 34, p. 18-34, jul. 2001.

LA POLITICA y legislación forestales. **Unasyuva**, Roma, v.44, n.175, 1993.

MAGALHÃES, Juraci Perez. **Comentários ao Código Florestal**: doutrina e Jurisprudência, 2. ed. São Paulo : Ed. Juarez de Oliveira, 2001.

MAIA, A. G.; ROMEIRO, A. R.; REYDON, B. P. **Valoração de recursos ambientais : metodologias e recomendações**. Campinas, SP: IE/UNICAMP, 2004. (Texto para Discussão, n. 116).

MAIA, A. G.; ROMEIRO, A. R.; REYDON, B. P. **Valoração de recursos ambientais – metodologias e recomendações**. Campinas, SP: IE/UNICAMP, 2004. (Texto para Discussão, n. 116).

MALUF, R. S. Atribuindo sentido(s) à noção de desenvolvimento econômico. **Revista Estudos, Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 15, p. 51-85, 2000.

\_\_\_\_\_. **Planejamento, desenvolvimento e agricultura na América Latina : um roteiro de temas**. Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA, 1997. (Debates CPDA, n.3).

MARTINS, L. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Brasília: ENAP, 1997. 61 p. (Cadernos ENAP, n.8).

MATURANA, H. R. **Emoções e linguagem na educação e na política**. Tradução José Fernando Campos Fortes. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

MENY, Y.; THOENIG, J. C. Las políticas públicas. Tradução espanhola: Francisco Morata. Barcelona: Editorial Ariel, 1992.

MERLO, M.; PAVERI, M. Un enfoque sobre la combinación de herramientas políticas: Formación y ejecución de políticas forestales. Roma: FAO, 1997. p. 207-229.

MINOGUE, K. R. **Política**: uma brevíssima introdução. Tradução Marcus Pencil. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Tradução publicada sob licença de Difusão Européia do Livro. São Paulo: Abril, 1973.

MOTTA, A. F. **Efeitos da legislação na manutenção de um trecho remanescente da Mata Atlântica no Estado do Rio de Janeiro**. 2005. 77 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais e Florestais), Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Florestais, Instituto de Florestas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2005.

PADILHA, Valquíria. Apontamentos para um estudo crítico sobre políticas públicas de lazer. **Licere**, Belo Horizonte, v.7, n. 1, 2004.

PRADO, A. C. Desenvolvimento e planejamento da política florestal. **Brasil Florestal**. Brasília, n. 61, jul./ago./set., 1987.

PRINCIPIOS de política florestal. **Unasyuva**, Roma, v.6, n.1, mar. 1952.

PROGRAMA NACIONAL DE FLORESTAS (Brasil). **Programa Nacional de Florestas** : PNF. 2. ed. ver. Brasília: MMA/SBF/DIFLOR, 2001.

PRZEWORSKY, A. A Falácia Neoliberal. **Lua Nova**, São Paulo, v. 28/29, 1993.

PRZEWORSKY, A. **Estado e Economia no Capitalismo**. Tradução Argelina Cheibug Figueiredo, Pedro Paulo Zahluth Bastos. Rio de Janeiro: Ed. Dumará, 1995.

RIBEIRO, C. M. C. “Políticas e estratégias para o desenvolvimento do setor florestal na América Latina. In: SEMINÁRIO SOBRE O SETOR FLORESTAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS: interfaces com a sociedade. Seropédica, RJ, 2004.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

RICHARDS, M. **Internalizando as externalidades da silvicultura da silvicultura tropical: uma revisão dos mecanismos inovadores de financiamento e incentivo**. Tradução Gláucia Barreto. Bruxelas: União Européia, 1999.

ROUSSEAU, J. **Do contrato social: discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Tradução Lourdes Santos Machado, São Paulo: Abril, 1973.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: conceitos Básicos**. Washington: Indes/BID, 1997.

RUIS, B.M.G.S. A falta de un convenio forestal, diez tratados sobre árboles. **Unasyuva**, **Roma**, v. 52, n. 206, 2001.

SAMUELSON, P. A.; NORDHAUS, W.D. **Economia**. 12. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1988, Caps. 13, 16 e 32.

SANDRONE, P. **Novo dicionário de economia**. São Paulo: Ed. Best Seller, 1994.

SANTOS, A. J. Contribuição para a formulação da política florestal brasileira. **Floresta**, Curitiba, v. 23, n. 1/2, p. 63-73, jul./dez. 1993.

SAOUMA, E. Enferencia de Bellagio sobre los Bosques Tropicales se piden reformas para la política del sector. **Unasyuva**, Roma, n. 157-158, v. 39, 1987.

SAUSSAY, C. La administración forestal al servicio del desarrollo. **Unasyuva**, **Roma**, n. 142, n. Esp. 1983.

SEROA DA MOTTA, R. **O uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. 66 p. (Texto para Discussão, n. 440)

SILVA, J. A. **Análise quali-quantitativa da extração e do manejo dos recursos florestais da Amazônia brasileira**: uma abordagem geral e localizada (Floresta Estadual do Antimari – AC). 1996. 547 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1996.

\_\_\_\_\_. As funções de Estado na área floresta. **Floresta e Ambiente**, Seropédica, RJ, v.8, p.223-226, 2001.

\_\_\_\_\_. **Quebrando castanha e Cortando Seringa**. 1. ed. Seropédica, RJ: Ed. Editora da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2003. 136p.

\_\_\_\_\_. **Bases da política florestal**. 2006. Notas de aula do Curso de Política e Gestão Florestal do PPGCAF.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE ENGENHEIROS FLORESTAIS. **Cursos de graduação em engenharia florestal**. Rio de Janeiro, 2007. (Informações pessoais com o Presidente da instituição).

SOCIEDADE BRASILEIRA DE SILVICULTURA. **O Setor florestal brasileiro**: fatos e números. São Paulo: SBS, 2005.

SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n. 51, fev. 2003.

SOUZA, P. F. **Legislação florestal**: primeira parte da legislação histórica, 1789 – 1889. Rio de Janeiro: Ministério da Agricultura, Diretoria de Estatística da Produção, 1934.

SPILSBUR, M. J.; KAIMOWITZ, D. La influencia de la investigación y de las publicaciones en las políticas forestales. **Unasyuva**, Roma, v. 51, n. 203, 2000.

TOHÁ, G.J.; BARROS, A. S. Políticas, instituições y desarrollo forestal sostenible. **Unasyuva**, Roma, v. 48, n. 190-191, 1997.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 3ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. v. 1.

\_\_\_\_\_. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 3ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. v.2.

\_\_\_\_\_. **A política como vocação**. Tradução de Maurício Tragtenberg. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

ZYLBERSZTANJ, D. **Estrutura de governança e coordenação do agribusines**: uma aplicação da nova economia das instituições. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995.

## 7 ANEXOS

### Anexo I – Questionário 1 – Funções de Estado na área florestal

MARQUE APENAS UMA ALTERNATIVA E ATRIBUA UMA NOTA

Assumindo que as seis funções abaixo relacionadas são funções típicas de Estado na área florestal, o Estado<sup>i</sup> vem desenvolvendo-as

#### 1. Realizar o macro planejamento da proteção e utilização dos recursos florestais

O Estado vem desenvolvendo esta função				NOTA					
Plenamente ( )	Razoavelmente ( )	Precariamente ( )	Não desenvolve ( )	0	1	2	3	4	5
				6	7	8	9	10	
<i>O PNF tem contribuído para que esta função seja desenvolvida</i>									
Plenamente ( )	Razoavelmente ( )	Precariamente ( )	Não tem contribuído ( )	0	1	2	3	4	5
				6	7	8	9	10	

#### 2. Administrar as áreas florestais públicas

O Estado vem desenvolvendo esta função				NOTA					
Plenamente ( )	Razoavelmente ( )	Precariamente ( )	Não desenvolve ( )	0	1	2	3	4	5
				6	7	8	9	10	
<i>O PNF tem contribuído para que esta função seja desenvolvida</i>									
Plenamente ( )	Razoavelmente ( )	Precariamente ( )	Não tem contribuído ( )	0	1	2	3	4	5
				6	7	8	9	10	

#### 3. Prestar assistência técnica à clientela florestal

Plenamente ( )	Razoavelmente ( )	Precariamente ( )	Não desenvolve ( )	0	1	2	3	4	5
				6	7	8	9	10	
<i>O PNF tem contribuído para que esta função seja desenvolvida</i>									
Plenamente ( )	Razoavelmente ( )	Precariamente ( )	Não tem contribuído ( )	0	1	2	3	4	5
				6	7	8	9	10	

#### 4. Promover o fomento da atividade florestal

Plenamente ( )	Razoavelmente ( )	Precariamente ( )	Não desenvolve ( )	0	1	2	3	4	5
				6	7	8	9	10	
<i>O PNF tem contribuído para que esta função seja desenvolvida</i>									
Plenamente ( )	Razoavelmente ( )	Precariamente ( )	Não tem contribuído ( )	0	1	2	3	4	5
				6	7	8	9	10	

#### 5. Realizar a pesquisa florestal

Plenamente ( )	Razoavelmente ( )	Precariamente ( )	Não desenvolve ( )	0	1	2	3	4	5
				6	7	8	9	10	
<i>O PNF tem contribuído para que esta função seja desenvolvida</i>									
Plenamente ( )	Razoavelmente ( )	Precariamente ( )	Não tem contribuído ( )	0	1	2	3	4	5
				6	7	8	9	10	

#### 6. Monitorar, controlar e fiscalizar a cobertura florestal dos proprietários privados

Plenamente ( )	Razoavelmente ( )	Precariamente ( )	Não desenvolve ( )	0	1	2	3	4	5
				6	7	8	9	10	
<i>O PNF tem contribuído para que esta função seja desenvolvida</i>									
Plenamente ( )	Razoavelmente ( )	Precariamente ( )	Não tem contribuído ( )	0	1	2	3	4	5
				6	7	8	9	10	

Anexo I

VOCÊ CONSIDERA COMO FUNÇÃO TÍPICA DE ESTADO NA ÁREA FLORESTAL

FUNÇÃO TÍPICA DE ESTADO	Sim	Em parte	Não
1. Realizar o macro planejamento da proteção e utilização dos recursos florestais			
2. Administrar as áreas florestais públicas			
3. Prestar assistência técnica à clientela florestal			
4. Promover o fomento da atividade florestal			
5. Realizar a pesquisa florestal			
6. Monitorar, controlar e fiscalizar a cobertura florestal dos proprietários privados			

Sugira, caso considere relevante, outras funções típicas de Estado na área florestal:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Anexo II – Questionário 2 – Bases da política pública florestal

Instrumentos legais considerados nesse referencial teórico:

Com relação aos instrumentos legais para viabilização da política florestal

INSTRUMENTOS LEGAIS					
	Suficiente	Suficiente Em parte	Precário	Incompleto	Insuficiente
Constituição					
Emenda Constitucional					
Leis					
Decretos					
Instruções Normativas					
Portarias					

INSTRUMENTOS ECONÔMICOS					
	Suficiente	Suficiente Em parte	Precário	Incompleto	Insuficiente
Financiamento					
Crédito					
Subsídio					
Taxa					
Imposto					
Fundo de desenvolvimento					
Fundo de aval					
Reposição florestal					
Mudas					
Insumos					
Implementos					

INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS					
	Suficiente	Suficiente Em parte	Precário	Incompleto	Insuficiente
Florestas de produção					
Concessões florestais					
ZEE					
Instituição (es) Florestais					
Sistema de Informações					
Inventário Nacional					
Assentamento Florestal					

Anexo II

BASE TÉCNICA					
	Suficiente	Suficiente Em parte	Precário	Incompleto	Insuficiente
Universidades					
Instituições de Pesquisa					
Autarquias					
Agências					
Fundação					
Empresas					
Cooperativas					
Associações					
ONGs					

Sugerir outros instrumentos (se desejar)

INSTRUMENTOS LEGAIS

---

---

---

---

INSTRUMENTOS ECONÔMICOS

---

---

---

INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS

---

---

---

BASE TÉCNICA

---

---

---



### Anexo III – Questionário 3 – Conaflor

DECRETO Nº 4.864, DE 24 DE OUTUBRO DE 2003.

Art. 4º-A. Fica criado, no âmbito do PNF, a Comissão Coordenadora do Programa Nacional de Florestas - Conaflor, com as seguintes finalidades:

I - propor e avaliar medidas para o cumprimento dos princípios e diretrizes da política pública do setor florestal em observância aos ditames da Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecida pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e do Código Florestal, instituído pela Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, estimulando a descentralização da execução das ações e assegurando a participação dos setores interessados;

A Conaflor tem cumprido este item:

Plenamente ( )	Razoavelmente ( )	Precariamente ( )	Não está cumprindo ( )	Nota (0-10) ( )
-------------------	----------------------	----------------------	---------------------------	--------------------

As medidas e avaliações propostas pela Conaflor tem sido incorporadas pelo Programa:

Plenamente ( )	Razoavelmente ( )	Precariamente ( )	Não está cumprindo ( )	Nota (0-10) ( )
-------------------	----------------------	----------------------	---------------------------	--------------------

II - propor recomendações ao planejamento das ações do PNF;

Este item tem sido desenvolvido pela Conaflor:

Plenamente ( )	Razoavelmente ( )	Precariamente ( )	Não está cumprindo ( )	Nota (0-10) ( )
-------------------	----------------------	----------------------	---------------------------	--------------------

As proposições da Conaflor tem sido incorporadas pelo Programa:

Plenamente ( )	Razoavelmente ( )	Precariamente ( )	Não está cumprindo ( )	Nota (0-10) ( )
-------------------	----------------------	----------------------	---------------------------	--------------------

III - propor medidas de articulação entre programas, projetos e atividades de implementação dos objetivos do PNF, bem como promover a integração de políticas setoriais;

Este item tem sido desempenhado pela Conaflor:

Plenamente ( )	Razoavelmente ( )	Precariamente ( )	Não está cumprindo ( )	Nota (0-10) ( )
-------------------	----------------------	----------------------	---------------------------	--------------------

As medidas propostas pela Conaflor tem sido incorporadas pelo Programa:

Plenamente ( )	Razoavelmente ( )	Precariamente ( )	Não está incorporando ( )	Nota (0-10) ( )
-------------------	----------------------	----------------------	------------------------------	--------------------

IV - propor, apoiar e acompanhar a execução dos objetivos previstos no PNF e identificar demandas e fontes de recursos financeiros;

Este item tem sido desempenhado pela Conaflor:

Plenamente ( )	Razoavelmente ( )	Precariamente ( )	Não está cumprindo ( )	Nota (0-10) ( )
-------------------	----------------------	----------------------	---------------------------	--------------------

O Programa tem incorporado as recomendações da Conaflor:

Plenamente ( )	Razoavelmente ( )	Precariamente ( )	Não tem incorporado ( )	Nota (0-10) ( )
-------------------	----------------------	----------------------	----------------------------	--------------------

### Anexo III

V - sugerir critérios gerais de seleção de projetos no âmbito do PNF, relacionados à proteção e ao uso sustentável das florestas; e

Este item tem sido desempenhado pela Conaflor:

Plenamente ( )	Razoavelmente ( )	Precariamente ( )	Não está cumprindo ( )	Nota (0-10) ( )
-------------------	----------------------	----------------------	---------------------------	--------------------

As sugestões da Conaflor tem sido incorporadas pelo Programa:

Plenamente ( )	Razoavelmente ( )	Precariamente ( )	Não está incorporando ( )	Nota (0-10) ( )
-------------------	----------------------	----------------------	------------------------------	--------------------

VI - propor o desenvolvimento de projetos, pesquisas e estudos voltados ao manejo e plantio florestal, bem como ações de capacitação de recursos humanos, fortalecimento institucional e sensibilização pública." (NR)

Este item tem sido desempenhado pela Conaflor:

Plenamente ( )	Razoavelmente ( )	Precariamente ( )	Não está cumprindo ( )	Nota (0-10) ( )
-------------------	----------------------	----------------------	---------------------------	--------------------

As proposições apresentadas pela Conaflor tem sido acatadas e incorporadas ao Programa:

Plenamente ( )	Razoavelmente ( )	Precariamente ( )	Não está cumprindo ( )	Nota (0-10) ( )
-------------------	----------------------	----------------------	---------------------------	--------------------

"Art. 4º-D. A participação na Conaflor é considerada serviço de natureza relevante e não enseja qualquer tipo de remuneração." (NR)

A participação dos membros da Conaflor nas reuniões tem sido:

Plena ( )	Razoável ( )	Parcial ( )	Precária ( )	Nota (0-10) ( )
--------------	-----------------	----------------	-----------------	--------------------

"Art. 4º-E. Fica constituído o Grupo Executivo de Implementação do PNF, composto de um representante de cada um dos seguintes Ministérios:

O Grupo Executivo de Implementação do PNF tem atingido os seus objetivos:

Plenamente ( )	Razoavelmente ( )	Precariamente ( )	Não tem atingido ( )	Nota (0-10) ( )
-------------------	----------------------	----------------------	-------------------------	--------------------

"Art. 4º-F. O Grupo Executivo de Implementação do PNF coordenará as medidas necessárias para viabilizar a implementação do Programa, de forma articulada e harmônica, com a participação dos órgãos e entidades da administração pública." (NR)

As medidas de coordenação do Grupo Executivo de Implementação do PNF tem sido atingidas:

Plenamente ( )	Razoavelmente ( )	Precariamente ( )	Não tem sido atingidas ( )	Nota (0-10) ( )
-------------------	----------------------	----------------------	-------------------------------	--------------------

Sugestões sobre qualquer dos itens (opcional):

**Anexo IV - PPA 2000-2002, demonstrativo da atividade financeira (orçado e executado)**

Subprogramas	2000/2		2000		2001		2002	
	Região	Previsto	Executado	Orçado	Executado	Orçado	Executado	
<b>Florestar</b>								
Estudos para o Desenvolvimento Florestal Sustentável		1.874.280						
	centro-oeste	250.000						
	Nacional	1.624.280	2.933.150	186.000	1.756.575	281.712		
Estudos para Implementação de Projetos Florestais		1.157.544	600.000					
	Norte		100.000					
	centro-oeste	250.000						
	Nacional	907.544	174.599	500.000	485.967			
Fomento a Projetos de Assistência Técnica ao Fazendeiro Florestal		4.065.742						
	centro-oeste	645.696						
	Nordeste	291.503						
	Sudeste	1.206.762						
	Nacional	1.921.781	388.000	680.000	680.000	644.615		
Fomento a Projetos de Desenvolvimento de Tecnologia Florestal		1.929.583						
	Norte	100.000						
	nacional	1.829.583	174.600	171.000	141.930	12.525.771	205.771	
Fomento a Projetos de Extensão Florestal		20.550.530	2.394.418	5.212.000	2.998.099	3.900.000	2.714.527	

Anexo IV – continuação

Subprogramas	Região	2000/2		2000		2001		2002	
		Previsto	Executado	Orçado	Executado	Orçado	Executado	Orçado	Executado
<b>Florestar</b>									
Fomento a Projetos de Reflorestamento		44.644.828		10.154.432	6.431.729				
	centro-oeste	1.144.503							
	nordeste	1.690.282							
	norte	23.500.000	798.000						
	sudeste	3.834.785							
	sul	10.292.500	2.100.000	8.856.183	5.136.480				
	nacional	4.182.758	938.967	1.298.249	1.295.249	3.074.000	2.819.597		
	sudeste	500.000							
Implantação do Museu Mata Atlântica									
Pesquisa e Desenvolvimento em Conservação, Manejo, Transformação e Utilização de Florestas e Agroflorestas		64.474.824							
	centro-oeste	1.000.000							
	nacional	63.474.824	5.694.247	6.715.030	5.023.706	6.643.000	5.224.898		
Reposição Florestal		4.577.741							
	norte	500.000							
	nacional	4.077.741	361.788	634.751	555.079	734.751	613.475		

Anexo IV – continuação

Subprogramas	2000/2	2000	2001	2002
<b>Sustentar</b>				
Apoio às Populações Tradicionais em Reservas Extrativistas	4.495.442	932.493	977.270	766.000
Capacitação de Recursos Humanos em Tecnologia Apropriadas às Comunidades Extrativistas	2.389.783			
	centro-oeste	55.254		
	nordeste	284.169		
	norte	1.995.106		
	sudeste	27.627		
	sul	27.627		
	nacional	529.992	575.294	492.175
				4.085.500
				2.073.313
<b>Concessão de Áreas Florestais para o Manejo Sustentável</b>				
Fiscalização da Comercialização e do Transporte de Produtos Florestais	264.429	35.296	1.050.953	1.002.269
Fomento a Projetos de Exploração Florestal Sustentável	12.000.000			
Fomento ao Processamento de Produtos Florestais	264.429	34.596	245.953	202.894
Implantação de Bases de Defesa do Meio Ambiente	1.825.000			
	nacional			197.000
	norte			173.686
Manejo de Recursos Naturais em Florestas Tropicais PPG7	17.326.235			
	nacional	17.126.235	1.546.816	24.500.353
	norte	200.000	2.482.849	17.553.000
				7.075.999
<b>Pesquisa Florestal</b>				
	centro-oeste	500.000		
	nacional	4.722.746		857.330

Anexo IV – continuação

Subprogramas Sustentár	2000/2	2000	2001	2002
Plano de Desenvolvimento Sustentável da Mata Atlântica PPG7	nacional 300.000			
Plano para Ordenamento e Manejo de Recursos Florestais	3.313.861			
	nacional 2.813.861	598.631	1.675.290	566.336
	nordeste 500.000			1.170.232
Promoção de Eventos para Difusão do Manejo Florestal Sustentável e Combate à Desertificação				1.018.684
Uso múltiplo dos recursos das Florestas Nacionais	8.718.790		1.827.132	1.666.500
	nacional 6.321.686	1.777.132	1.644.557	3.383.500
	nordeste 1.313.079			2.759.328
	norte 7.405.711			
	centro-oeste 50.000		21.943	
Monitoramento dos Planos de Manejo das Florestas Sustentáveis	nacional 3.060.011	2.797.970	5.440.500	5.194.571
Implantação de Reservas Extrativistas	nacional 533.437	50.096		

<b>Subprogramas</b>	2000/2		2000	2001	2002		
<b>Florescer</b>							
Monitoramento de queimadas e prevenção de incêndios florestais	nacional	5.709.139	914.268	1.110.296	1.078.440	1.147.000	538.467
Prevenção de Incêndios Florestais Prevfogo		3.616.914					
	centro-oeste	500.000					
	norte	80.000					
	sudeste	41.000					
	nacional	2.995.914	572.569	936.000	594.299	3.000.000	2.904.972
Plano de ação de combate a incêndios, queimadas e desmatamentos		22.664.949					
	nacional	2.664.949	485.000	377.961	335.592	1.383.716	1.135.866
	norte	20.000.000					
Prevenção de queimadas e incêndios no arco do desmatamento na Amazônia – PROARCO		59.958.893					
	centro-oeste	13.314.983					
	nordeste	3.047.554					
	norte	43.596.356	5.667.966	18.681.146	13.405.745	10.000.000	6.105.161
Combate emergencial a Incêndios Florestais	nacional			11.000.000	10.425.696		
Monitoramento e fiscalização de recursos florestais	nacional	6.179.258	6.179.258	18.970.000	13.971.124	15.083.000	14.568.459
Controle de queimadas e incêndios	nacional	300.000					
Combate de Incêndios Florestais – Prevfogo	nacional	2.995.914	607.681				
Controle de desmatamentos, queimadas e incêndios florestais	nacional	150.000		150.000	114.449	650.000	612.060
Prevenção e combate a incêndios florestais na região centro-oeste	centro-oeste	1.000.000					
<b>Somatório dos subprogramas</b>							
Ano		2000/2	2000	2001	2002	Totais	
	Previsto	Executado	Orçado	Executado	Orçado	Executado	Executado
Florestar	143.775.072	13.024.619	27.100.363	16.502.510	29.314.097	12.504.595	42.031.724
Sustentáveis	56.120.715	10.856.840	33.912.256	9.980.150	33.624.562	19.523.592	40.360.582
Florescer	102.575.067	14.426.742	51.225.403	39.925.345	31.263.716	25.864.985	80.217.072
Total	302.470.854	38.308.201	112.238.022	66.408.005	94.202.375	57.893.172	162.609.378

**Anexo V - PPA ano 2003, demonstrativo da atividade financeira (orçado e executado)**

Linhas de ação	Orçado	Executado	% executado
Monitoramento e Controle da Reposição Florestal (Ibama)	522.600	501.957	96
Pesquisa e desenvolvimento em conservação, manejo, transformação e utilização de florestas e agroflorestas - Embrapa	6.358.000	4.898.839	77
Administração do programa	6.829.090	5.881.080	86
<b>Total</b>	<b>13.709.690</b>	<b>11.281.876</b>	<b>82</b>
<b>Detalhamento da execução financeira por atividades até 31/12/2003, dos R\$ 6.829,00 usados pela Diflor</b>			
Repasso aos Estados e Municípios	10.000		0
Estudos para a sustentabilidade e viabilidade para concessão de uso de florestas	86.300	58.684	68
Financiamento ao agricultor familiar para florestamento	900.000		0
Fomento a Projetos Agro-florestais em apoio ao Fazendeiro Florestal - General Carneiro – PR	450.000		0
Fomento a projetos agro-florestais em apoio ao Fazendeiro Florestal (PronafFlorestal/FNMA)	2.502.639	1.348.415	54
Fomento a Projetos de Extensão Florestal			0
Fomento a projetos de reflorestamento	2.566.650	223.000	9
Fomento a projetos de técnicas de plantio florestal	1.244.328	364.837	29
<b>Total</b>	<b>7.759.917</b>	<b>1.994.936</b>	<b>26</b>



**Anexo VI - PPA 2004 - 2006, demonstrativo da atividade financeira (orçado e executado)**

	2004/7		2004		2005		2006		2007	
	Previsto	Orçado	Executado	Orçado	Executado	Orçado	Executado	Orçado	Executado	Orçado
Programa Nacional de Florestas										
Apoio à gestão dos recursos florestais	3.595.103	541.900	540.752	3.857.901	1.657.716	2.290.000	84405	4.640.000		
nacional										
norte	73.050.000	3.050.000	3.050.000	2.900.000						
Apoio à recuperação de ecossistemas e áreas degradadas	4.157.328	737.866	731.466	2.813.434	2.833.293					
nacional										
norte				300.000	200.000					
Recuperação de ecossistemas e áreas degradadas										
nacional								220.000		1.500.000
Assistência técnica ao pequeno produtor rural para a produção florestal sustentável										
nacional								6.483.685	5.136.553	7.075.496
centro-oeste	947.600	190.000	170.000						10.000	
Sul	775.168	130.000	92.800							
sudeste	1.381.813	128.800	115.212							
norte	434.362									
nordeste	1.549.886	200.000	169.767						5.545	
Certificação florestal de produtos extrativistas	426.000							337.500	300.000	215.000
Control e monitoramento das atividades florestais e desmatamentos	33.050.000	6.860.000	6.266.575	1.215.000	1.413.954	1.800.000	391861	2.500.000		
Fomento a projetos de extensão florestal	13.500.000	2.500.000	1.041.176	1.500.000	965.802					
nacional										
Manejo de florestas públicas	9.829.500			3.500.000	2.054.797	4.826.780	922.624	5.164.560		
Gestão e administração do programa	27.905.787	4.464.172	1.746.393	984.200	252.164	824.518	48460	2.184.518		
Instalação do CENAFLO	5.128.100	593.420	185.000	1.600.000	1.116.437	97.500	421962	3.245.600		
Modernização dos sistemas de licenciamento e controle de atividades florestais	19.704.926	6.063.700	5.154.573	9.341.186	9.772.263	9.608.949	3501245			
nacional										
Pesquisa e desenvolvimento florestal	2.900.000	600.000	484.468	800.000	549.814	1.240.000	345811	800.000		
Publicidade de utilidade pública	770.946			600.000	150.000	205.000	7753	300.000		
Recomposição florestal de Matas Ciliares	6.263.600			2.000.000	1.999.970	2.000.000		2.952.281		
nacional										

Anexo VI - continuação

	Região	2004/7		2004		2005		2006		2007	
		Previsto	Orçado	Executado	Orçado	Executado	Orçado	Executado	Orçado	Executado	Orçado
Programa Nacional de Florestas	nacional	2.505.440	750.000	100.000	95.000	1.650.000	1.594.765	1.631.604	1098030	3.631.604	
Implantação do Sistema Nacional de Informações Florestais	nacional					800.000	296.000	220.000		1.485.440	
Capacitação em atividades florestais	nacional										
Extensão florestal para ampliação das iniciativas de florestamento e manejo florestal	nacional	1.300.000	200.000	173.715	62						
Manejo sustentável de florestas nativas e plantadas	nacional	1.290.000	200.000	173.844	7.988						
Monitoramento e controle da reposição florestal obrigatória	nacional	3.500.000	600.000	559.543	578.384	700.000	1.025.000	204.033	1.500.000		
Apoio a projetos de manejo florestal comunitário	norte	50.000	50.000								
Instalação de pólos de reflorestamento	norte	651.542									
Manejo e conservação florestal	norte	651.542									
<b>Total</b>		216.068.643	27.209.858	20.750.284	38.482.906	33795507	33.279.84	8.533.663	36.439.00	3	

Anexo VI continuação

Programa Nacional de Florestas Florescer	Região	2004/7		2004		2005		2006		2007	
		Previsito	Orçado	Executado	Orçado	Executado	Orçado	Executado	Orçado	Executado	Orçado
PROARCO	nacional norte		6.586.666	6.562.337							
		7.000.000	10.175.948	7.232.957	1.000.000						
Fiscalização de atividades de desmatamento e queimadas	nacional	21.719.040	30.815.956	27.243.298	25.356.490	28.409.076					30.000.000
Gestão e administração do programa	nacional	707.663	125.600	125.600	50.000	48.000					50.000
Manutenção de brigadas de prevenção e combate a incêndios florestais	nacional	4.416.000	510.000	510.000	368.600	380.000					900.000
Monitoramento de queimadas e prevenção de incêndios florestais	nacional	5.133.399	1.147.000	1.130.349	1.150.000	1.200.000					1.245.501
MCT											
Prevenção e controle de desmatamento e incêndios florestais + crédito extraordinário	nacional	23.600.000	19.697.740	14.593.236	14.529.739	13.429.130					18.000.000
Somatório											Totais
		2004/7	2004	2005	2006	2007					
		Previsito	Orçado	Executado	Orçado	Executado	Orçado	Executado	Orçado	Executado	Orçado
Floresta		216.068.643	27.209.858	20.750.284	38.482.906	33.795.507	33.279.847	8.533.663*	36.439.003	135.411.614	63.079.454
Florescer		62.576.102	690.58910	57.397.777	42.454.829	43.466.206	50.195.501		50.195.501	205.175.446	57.397.777
Total		278.644.745	96.268.768	78.148.061	80.937.735	33.795.507	76.746.053	8.533.663	86.634.504	340.587.060	120.477.231

Previsito Orçado até 2006 Orçado até 2007 Executado

Floresta 216.068.643 98.972.611 135.411.614 63.079.454\*

Florescer 62.576.102 154.979.945 205.175.446 57.397.777\*\*

\* Execução até 30/10/2006; \*\* executado somente o ano de 2004 – PNF/MMA.

Fonte: PNF/MMA

## Anexo VII - Linhas de crédito

Linha de crédito	FINEM/FINAME	PROFLORA	PRONAF FLORESTAL	FNO FLORESTA	FCO FLORESTA	FNE VERDE
Beneficiário	Grandes empreendimentos (pessoa jurídica)	Produtores florestais físicas e jurídicas) cooperativas	Produtores florestais da produção rural familiar (incluídos nos grupos "A, A/C, B, C, e D" do Pronaf*)	Produtores florestais em sistemas madeireiros; aquisição de maquinário e equipamentos; promoção de mercado.	Produtores florestais das regiões norte, nordeste e centro-oeste. individual, em associadas e cooperativas (pessoas físicas e jurídicas)	
Finalidade	Implantação e reestruturação de unidades industriais de celulose e papel; implantação e manejo de povoamentos florestais de grandes extensões; aquisição de máquinas e implementos.	Implantação e manejo de florestas destinadas ao uso comercial, industrial e energético; recuperação de APPs e reserva legal; financiamento de investimentos fixos e semifixos, incluindo os relacionados ao manejo florestal; implantação de projetos silvipastoris e agroflorestais	Projetos de investimentos em silvicultura, agroflorestais e manejo de extrativista.	Manejo florestal sustentável, reflorestamento para fins energéticos e sistemas agroflorestais; recuperação de áreas degradadas;		
Limite linha de crédito (R\$)	Valores ilimitados negociados diretamente com o BNDES	150 mil/ano	Produtores dos grupos: B: até 1 mil; até 2 mil quando o recurso é oriundo dos Fundos Constitucionais exclusivamente a agroflorestais; A e A/C: até 4 mil; C; até 4 mil, até 8 mil quando o recurso é oriundo dos Fundos Constitucionais exclusivamente para agroflorestais, e; D: até 6 mil; até 12 mil quando o recurso é oriundo dos fundos constitucionais exclusivamente para sistemas agroflorestais.	Por categoria de produtor: Até 80 mil para mini; 360 mil para pequeno; 1,6 milhão para médio; 4,2 milhões para grande, e; 4,3 milhões para associações e cooperativas de médios e grandes portes.	Até 1,5% do patrimônio líquido do FNE; Até 2% do patrimônio líquido do FNE quando se tratar de projeto estratégico de desenvolvimento regional	

Anexo VII – continuação

Linha de crédito	FINEM/FINAME	PROPFLORA	PRONAF FLORESTAL FNO FLORESTA	FCO FLORESTA	FNE VERDE
Taxa de juros	TJLP + encargos a.a. de -3,0% a 6,5%	8,75% a.a.	3% a.a. para os grupos acima referenciados	6% a.a. para mini produtores e suas respectivas associações e cooperativas; 8,75% a.a. para médios e pequenos produtores e suas respectivas associações e cooperativas; 10,75% a.a. para grandes produtores e suas respectivas associações e cooperativas;	
				Bônus de adimplência de 15% sobre os encargos financeiros para o FNO. Bônus de adimplência de 25% sobre os encargos financeiros para o semi-árido e 15% para as demais regiões de cobertura do FNE.	
Carência	de 7 a 9 anos	Até 8 anos	Até 8 anos para os grupos A, A/C, B, C, e D. Quando se trata de recurso oriundo dos Fundos Constitucionais, a carência pode se estender até 10, 12 ou 14 anos, de acordo o projeto.	Até 9 anos	Até 10 anos
Prazos de pagamento	Até 12 anos	Até 12 anos	Até 12 anos. Quando se trata de recurso dos Fundos Constitucionais é até 16 anos	Até 20 anos	Até 8 anos

Anexo VII – continuação

Linha de crédito	FINEM/FINAME	PROPFLORA	PRONAF FLORESTAL	FNO FLORESTA	FCO FLORESTA	FNE VERDE
Garantias	Definida na análise da operação	As admitidas no Manual de Crédito Rural – MCR 2.3, como: Hipoteca, Penhor (floresta a ser colhida), Aval de terceiros, Carta de Fiança e etc.	Garantias pessoais do agricultor	Custeio	As admitidas no Manual de Crédito Rural – MCR 2.3, como: Hipoteca, Penhor (floresta a ser colhida), Aval de terceiros, Carta de Fiança e etc.	
			Fundo de aval: até 30%	Fundo de aval: até 30%		
			Hipoteca: 100%, podendo ser objeto de crédito.	Hipoteca: 100%, podendo ser objeto de crédito.		
			Penhor cedular: 130%, podendo ser a safra dos produtos florestais, a madeira e os produtos florestais não madeireiros.	Penhor cedular: 130%, podendo ser a safra dos produtos florestais, a madeira e os produtos florestais não madeireiros.		
			Capital de giro	Capital de giro		
			130%	130%		
			Investimento fixo, semifixo e misto	Investimento fixo, semifixo e misto		
			100% para atividade rural	100% para atividade rural		
			130% atividade industrial	130% atividade industrial		
			Penhor cedular: bens adquiridos e safra dos produtos florestais, para associação e cooperativa	Penhor cedular: bens adquiridos e safra dos produtos florestais, para associação e cooperativa		
			Hipoteca: 100% para inventário florestal	Hipoteca: 100% para inventário florestal		
			Maquinas e equipamentos	Maquinas e equipamentos		
			A garantia é próprio bem, com margem de 130% na relação garantias finais/financiamento.	A garantia é próprio bem, com margem de 130% na relação garantias finais/financiamento.		
			Penhor cedular: bens adquiridos e safra dos produtos florestais, para associação e cooperativa.	Penhor cedular: bens adquiridos e safra dos produtos florestais, para associação e cooperativa.		
			Mimi/micro produtores/empresas cooperativas/associações	Mimi/micro produtores/empresas cooperativas/associações		
			Sistemas de garantias progressivas.	Sistemas de garantias progressivas.		
Assistência Técnica	Por conta da empresa	Fornecida através de parcerias com instituições públicas, privadas e não-governamentais	Pode ser financiada até 2% do valor do projeto ou através de parcerias com instituições públicas, privadas e não-governamentais.	Pode ser financiada ou proporcionada por parcerias com instituições públicas, privadas e não-governamentais.	Pode ser financiada até 2% do valor do projeto ou através de parcerias com instituições públicas, privadas e não-governamentais.	
Abrangência	Território nacional	Território nacional	Território nacional para demanda espontânea; regiões dos biomas Mata Atlântica e Caatinga induzida pelo FNMA	Região Norte: Acre, Região Centro-Pará, Oeste: DF, Rondônia, Tocantins.	Região Nordeste: AL, BA, CE, MA, DF, Norte de MG, RN e SE.	
Agente Financeiro	BDES BB e demais credenciados pelos BNDES	banco B, BSA, BNB e demais sistema nacional de crédito rural	BASA	BANCOS DO B	BNB	

\* A – Produtores rurais assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária – INCRA – e beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário.

A/C – Produtores egressos do Grupo “A” ou do Proceera.  
B – Produtores com renda bruta anual de até R\$ 3.000,00;  
C – Produtores com renda bruta anual entre R\$ 3.000,00 e R\$ 16.000,00;  
D – Produtores com renda bruta anual entre R\$ 16.000,00 e R\$ 45.000,00.  
Fonte: PNF/MMA, BNDES, BB, BASA e BNB.

\_\_\_\_\_



---