

RENÊ GALICIELLI

**GOVERNANÇA FLORESTAL: UM ESTUDO SOBRE A PERCEPÇÃO
DOS ATORES ENVOLVIDOS NA GESTÃO FLORESTAL DO ESTADO
DO PARANÁ.**

CURITIBA, PR

2011

RENÊ GALICIELLI

**GOVERNANÇA FLORESTAL: UM ESTUDO SOBRE A PERCEPÇÃO
DOS ATORES ENVOLVIDOS NA GESTÃO FLORESTAL DO ESTADO
DO PARANÁ.**

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Paraná - UFPR, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Florestais.

Área de Concentração: Economia e Política Florestal.

Orientador: Professor Dr. Anadalvo Juazeiro dos Santos.

Co-Orientador: Professor Dr. Vitor Afonso Hoeflich.

CURITIBA, PR

2011

FICHA CATALOGRÁFICA

Galiciolli, Renê

Governança Florestal: Um estudo sobre a percepção dos atores envolvidos na gestão florestal do estado do Paraná. Renê Galiciolli. Curitiba, 2011.

Orientador: Prof. Dr. Anadalvo Juazeiro dos Santos.

Co-Orientador: Prof. Dr. Vitor Afonso Hoeflich.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná – UFPR.

Faculdade de Ciências Florestais. Mestrado em Economia e Política Florestal.

1. Governança Florestal. 2. Paraná. 3. Atores sociais.

Universidade Federal do Paraná – UFPR.

Mestrado em Economia e Política Florestal.

*Para Dona Leondina, Senhor Zéca (meu pai em memória),
Marinês e Maria Eduarda.*

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, a Deus pela força espiritual em todos os meus propósitos e por mais esta vitória.

Depois de uma longa estrada, é inevitável que reflitamos, na abertura desta dissertação, sobre as pessoas que participaram de nossa trajetória profissional.

Ao Professor Dr. Anadalvo Juazeiro dos Santos, meu orientador, pela persistência e incentivo. Ao Professor Dr. Vitor Afonso Hoeflich, meu co-orientador, pela paciência e pelos ensinamentos. Não teria conseguido chegar à conclusão sem as suas orientações e a sua determinação em deixar a dissertação cada vez melhor.

A todos os funcionários da Pós-Graduação em Engenharia Florestal da UFPR, sempre dispostos a ajudar.

Aos meus colegas do Mestrado em Economia e Políticas Públicas em Engenharia Florestal da UFPR, cuja convivência feliz trouxe bons ensinamentos e alegrias.

À UFPR pela possibilidade do mestrado e por tudo que aprendi com meus professores.

Aos professores Ricardo Berger, Vamberto Santana, Paulo de Tarso, pela gentileza, receptividade e sugestões que me permitiram aprimorar o desenvolvimento desta pesquisa.

À Comissão Examinadora do projeto de dissertação.

A todos os entrevistados durante a minha pesquisa, obrigado pela atenção, companheirismo e cordialidade.

Aos meus amigos e colegas de trabalho. A participação de todos foi muito importante na minha formação ética e profissional.

À minha mãe, ao meu pai (*em memória*), irmã, cunhado, sobrinha e afilhada amada, a toda minha família, pelo apoio em todos os momentos de minha vida.

À minha esposa e filha que souberam entender meu estado “bipolar”, ora ausente, impaciente, nervoso, eufórico, dedicado, com lampejos de desistir. Sem essa ajuda e compreensão jamais realizaria este sonho.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 OBJETIVOS	21
2.1 Objetivo geral	21
2.2 Objetivos específicos	21
3 MATERIAL E MÉTODOS	22
3.1 Classificações da Pesquisa	22
3.2 Conceitos Fundamentais	24
3.2.1 Governança corporativa e pública	24
3.2.2 Governança florestal	28
3.2.3 Instrumentos de governança	33
3.2.4 Os Conselhos de Políticas Públicas e as instituições	34
3.2.5 Conceitos de política	35
3.3 Área de estudo - O estado do Paraná	38
3.4 Estrutura jurídica e regulatória na gestão de recursos florestais	44
3.5 Coleta e análise de dados	47
3.6 Operacionalização da metodologia	49
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	51
4.1 Estrutura jurídica e regulatória na gestão de recursos florestais	53
4.2 Ações do Governo do Estado do Paraná enquanto responsável pela gestão das florestas	59
4.3 Ações relacionadas às interações entre o Governo do Estado do Paraná e os atores sociais, transparência e à divulgação de informações	64
4.4 Papel dos Conselhos de políticas florestais e outras instituições na implementação, execução e acompanhamento das políticas públicas florestais	73
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	82
REFERÊNCIAS	88
APÊNDICE 01. Questionário utilizado nas entrevistas com os atores sociais envolvidos na gestão florestal do estado do Paraná.	91

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Origem dos entrevistados.....	51
Tabela 2. Tempo de trabalho dos entrevistados em suas instituições.	51
Tabela 3. Formação acadêmica dos entrevistados.	52
Tabela 4. Nível de escolaridade dos atores sociais entrevistados.....	52
Tabela 5. Percepção dos atores sociais quanto ao conteúdo da legislação sobre os recursos florestais no Paraná.	53
Tabela 6. Percepção dos atores sociais quanto às penalidades previstas na legislação dos recursos florestais do estado do Paraná.....	54
Tabela 7. Percepção dos atores sociais quanto à definição legal das obrigações e responsabilidades dos órgãos gestores de recursos florestais.	55
Tabela 8. Percepção dos atores sociais entrevistados quanto à divulgação com transparência, por parte do estado do Paraná, das obrigações e responsabilidades legais aos envolvidos na gestão de recursos florestais.	56
Tabela 9. Percepção dos atores sociais entrevistados quanto à flexibilização da estrutura jurídica e regulatória vigente para ajustes na estrutura dos órgãos gestores das florestas do estado do Paraná.	58
Tabela 10. Percepção dos atores sociais entrevistados quanto à transparência do Governo do Estado do Paraná em relação à sua política florestal.	59
Tabela 11. Percepção dos atores sociais entrevistados quanto à apresentação pelo Governo do Estado do Paraná das informações sobre a implementação e gestão de sua Política Estadual de Florestas.....	60
Tabela 12. Participação dos atores sociais quanto ao grau de autonomia dos órgãos gestores das florestas em relação à implementação da Política Estadual de Florestas.....	62
Tabela 13. Percepção dos atores sociais quanto à implementação e execução de política de avaliação de desempenho dos órgãos gestores da política florestal no estado do Paraná.	63
Tabela 14. Percepção dos atores sociais entrevistados quanto aos direitos e participação destes na gestão de recursos florestais no estado do Paraná.	65
Tabela 15. Percepção dos atores sociais entrevistados quanto à garantia de participação destes em igualdade de condições nas relações com o órgão gestor da política florestal no estado do Paraná.	66
Tabela 16. Percepção dos atores sociais entrevistados quanto ao grau de transparência nas informações prestadas pelo estado do Paraná.	67
Tabela 17. Percepção dos atores sociais quanto à política de comunicação do Governo do Estado do Paraná.	68
Tabela 18. Percepção dos atores sociais entrevistados quanto ao nível de informação do Governo do Estado do Paraná por meio de relatórios.....	69
Tabela 19. Percepção dos atores sociais entrevistados quanto à coerência dos relatórios apresentados pelo Governo do Estado do Paraná.	70
Tabela 20. Percepção dos atores sociais quanto aos procedimentos de auditoria interna realizadas pelo Governo do Estado do Paraná em seus órgãos de gestão florestal.....	72
Tabela 21. Percepção dos atores sociais entrevistados quanto à independência dos Conselhos de políticas florestais para exercerem suas responsabilidades.....	73
Tabela 22. Percepção dos atores sociais quanto às responsabilidades dos órgãos públicos pela gestão das florestas.....	74

Tabela 23. Percepção dos atores sociais quanto à forma de composição dos Conselhos de políticas florestais.....	75
Tabela 24. Percepção dos atores sociais quanto à influência dos Conselhos de políticas florestais na política de gestão de recursos florestais.	77
Tabela 25. Percepção dos atores sociais quanto à execução das decisões dos Conselhos de políticas florestais pelo órgão gestor das florestas.....	78
Tabela 26. Percepção dos atores sociais entrevistados quanto aos sistemas de remuneração aos membros dos Conselhos de políticas florestais.	79
Tabela 27. Percepção dos atores sociais quanto à interação de diretrizes entre os Conselhos Nacionais e os Conselhos Estaduais de políticas florestais.....	80
Tabela 28. Percepção dos atores sociais entrevistados quanto ao grau de participação das demais instituições na elaboração das políticas florestais.	81

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Princípios e regras de boa governança.	29
Quadro 2. Princípios e pilares de boa governança.	30
Quadro 3. Sugestão de itens que devem compor a prática de governança associada à estrutura jurídica e regulatória.....	84
Quadro 4. Sugestão de itens que devem compor a prática de governança associada às ações do Governo do Estado do Paraná enquanto responsável pela gestão das florestas.....	85
Quadro 5. Sugestão de itens que devem compor a prática de governança associada às ações relacionadas às interações entre o Governo do Estado do Paraná e os atores sociais, transparência e divulgação de informações.	86
Quadro 6. Sugestão de itens que devem compor a prática de governança associada às papel dos Conselhos de políticas florestais e outras instituições na implementação, execução e acompanhamento das políticas públicas florestais.....	87

LISTA DE SIGLAS

APA - Áreas de Proteção Ambiental.

CEFA/UFPR - Centro de Economia Florestal Aplicada da Universidade Federal do Paraná.

CEMA - Conselho Estadual de Meio Ambiente.

CF - Constituição Federal.

DERE/UFPR - Departamento de Economia Rural e Extensão da Universidade Federal do Paraná.

EMATER - Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural.

FAO - Food and Agriculture Organization (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação).

FEMA - Fundo Estadual do Meio Ambiente.

GFI - The Governance of Forests Initiative (Iniciativa de Governança das Florestas).

IAP - Instituto Ambiental do Paraná.

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

ICMS ECOLÓGICO - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços com Fins Ecológicos.

INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais.

IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social.

OECD - Organization for Economic Cooperation and Development (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico).

ONG - Organizações não Governamentais.

ONU - United Nations Organization (Organização das Nações Unidas).

PDFI - Programa de Desenvolvimento Florestal Integrado.

RPPNs - Reservas Naturais Privadas.

SEMA - Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

SERFLOR - Sistema Estadual de Reposição Florestal Obrigatória.

SEUC - Sistema Estadual de Unidade de Conservação.

SISLEG - Sistema Estadual de Manutenção, Recuperação e Proteção de Reserva.

SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente.

UC - Unidades de Conservação.

RESUMO

Governança florestal é tema de relevância entre as mais importantes organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OECD e o Banco Mundial que, de forma convergente, defendem a importância das florestas no equilíbrio e a necessidade de sua conservação e utilização sensata. Estas organizações desenvolvem e testam indicadores de governança florestal discutindo sobre governança das florestas e de desenvolvimento florestal.

Objetivando analisar a percepção dos atores sociais do setor florestal paranaense acerca de quatro dimensões da governança florestal, tomando-se como referência um “modelo” de análise adotada pela OECD - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2005), o trabalho busca caracterizar a estrutura jurídica e regulatória do setor florestal no Paraná; as ações do governo estadual, responsável pela gestão das florestas; as ações relacionadas às interações entre o governo estadual e os atores sociais envolvidos e o papel dos Conselhos de políticas florestais e outras instituições relacionadas ao setor florestal do Paraná.

Como instrumento metodológico, adaptou-se o modelo de questionário desenvolvido pela OECD, aplicado então aos atores sociais envolvidos na gestão florestal do Paraná, que foram indagados sobre estas quatro dimensões de governança florestal.

O estudo teve como referencial teórico o quadro desenvolvido pela FAO (2011) em que se determinam três pilares de boa governança florestal: a política legal regulamentar; o planejamento e tomada de decisões e a implementação dos processos de políticas florestais.

Como resultado desta pesquisa observou-se que há concordância entre os entrevistados apenas de que a legislação florestal é complexa e de difícil aplicabilidade. Houve disparidade de opiniões entre os representantes do poder público e os representantes da sociedade civil em relação aos procedimentos do estado do Paraná nos tópicos relacionados à gestão das florestas, transparência na relação do Governo do Estado do Paraná com os agentes sociais e também quanto à constituição e atribuição dos Conselhos de políticas florestais e outras instituições não governamentais.

Palavras-chave: Governança florestal; Paraná; Atores sociais.

ABSTRACT

Forest governance is a topic of relevance among the most important international organizations like the United Nations Food and Agriculture Organization - FAO, the Organization for Economic Cooperation and Development - OECD and World Bank which, in a convergent way, advocating the importance of forests in the balance and the need for their conservation and wise use. These organizations develop and test indicators of forest governance discussing governance of forests and forestry development.

Aiming to analyze the perception of social actors in the forestry sector Parana about four dimensions of forest governance, taking as reference a "model" analysis adopted by the OECD - Organisation for Economic Cooperation and Development (2005), the work seeks to characterize the structure legal and regulatory framework of the forestry sector in Paraná, the actions of state government, responsible for forest management, the actions related to interactions between the state government and the social actors involved and the role of forest policy Councils and other institutions related to the forestry sector in Paraná.

As methodological tool, adapted to the model questionnaire developed by the OECD, then applied to the social actors involved in forest management in Paraná, who were asked about these four dimensions of forest governance.

The study was the theoretical framework developed by FAO (2011) in which they determine the three pillars of good forest governance: legal policy regulations, the planning and decision-making and implementation of forest policy processes.

As a result of this research showed that there is agreement among respondents that the only forest legislation is complex and difficult to apply. There was a disparity of views among government representatives and representatives of civil society in relation to the procedures of the state of Parana on topics related to forest management, transparency in relation to the State Government of Paraná with social as well as to the constitution and assignment of Forest policy Councils and other non-governmental institutions.

Keywords: Forest governance; Paraná; Social actors.

1 INTRODUÇÃO

As florestas e os produtos florestais exerceram e exercem importante função no desenvolvimento econômico mundial e preservação ambiental. Além da produção de matéria-prima para importantes e estratégicos segmentos da economia mundial, as florestas são imprescindíveis ao equilíbrio do meio ambiente.

A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - FAO (2005) registra que as florestas, incluindo os cultivos florestais, fornecem madeira, fibras, lenha e produtos não madeireiros para fins industriais ou não industriais. As vantagens da madeira sobre os produtos concorrentes (cimento, plástico e metal) são sua renovabilidade, maior eficiência energética e menor impacto ambiental. Os cultivos florestais, quando manejados com responsabilidade, podem também contribuir para a prestação de serviços ambientais, de serviços sociais e de apoio à subsistência (desenvolvimento regional, geração de renda, emprego e recreação).

A FAO (2005) manifesta a sua convicção de que a floresta é um fator de importância primordial no equilíbrio econômico, social e físico do mundo e que há necessidade de conservação e utilização sensata das florestas. Entende que a floresta constitui um elemento importante para a estabilidade social e para o progresso do mundo, exercendo funções vitais de proteção em relação ao solo, água e clima e, como resultado, influencia na economia e no bem-estar das populações rurais e urbanas.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OECD (2005) realizou estudos sobre a governança no setor público que comprovam que a forma de gestão de imposição da responsabilidade pública proporciona o desenvolvimento, fundamentando-se nos princípios da liderança, do compromisso, da responsabilidade, da transparência e da integridade. Comprova ainda que a boa governança tenha potencial para alavancar e impulsionar o desenvolvimento econômico ao longo do tempo, em todos os lugares e que as prioridades da governança reforçam a função da propriedade pública, melhora a transparência dos objetivos das empresas e órgãos públicos, fortalecem e capacitam os Conselhos de políticas florestais e as instituições envolvidas no setor florestal.

Para a OECD, a prática da boa governança no setor público é apontada como resposta aos desafios da globalização em termos de efetividade (fazer o que deve ser feito), eficiência (fazer certo o que deve ser feito) e responsabilidade, enfrentadas pela administração pública. Destaca a importância do tema governança florestal, tendo como foco buscar a melhor estruturação dos instrumentos de políticas públicas que proporcione ao setor florestal maior eficiência e desempenho.

Afirma a OECD que em todo o mundo, embora o movimento a favor da ação de melhores práticas de governança tenha sido motivo de diversos estudos, ainda apresenta poucas aplicações no setor florestal; que a governança florestal deve ter caráter amplo e adequar-se às formas de aplicação das políticas governamentais, principalmente nas questões ligadas ao formato político institucional do processo decisório.

Para o Banco Mundial (1992) o problema geral de governança é “a falta do exercício da autoridade, controle, administração e poder de governo”. Destaca também que a má gestão dos recursos florestais é tema de interesse de organizações internacionais.

O projeto Iniciativa para a Governança Florestal - GFI (2009) entende que, quando o governo assume a responsabilidade pela tomada de decisões e quando os atores sociais e intervenientes não governamentais também assumem suas responsabilidades, existe a possibilidade de melhor gestão dos recursos florestais. Por conseguinte, esta iniciativa centra-se na governança das florestas para capturar o leque de atores sociais e interesses que afetam as questões e decisões do setor florestal. Entende que são escassos ainda os estudos que abordam a gestão de recursos florestais por um enfoque mais gerencial. Assim, defende que a organização dos atores sociais envolvidos na forma de governança pode vir a contribuir para identificar os principais interessados na gestão florestal.

Segundo a FAO (2011), a necessidade da criação de um quadro global de análise para diagnosticar, avaliar e monitorar a governança das florestas é amplamente reconhecida entre os atores florestais. A qualidade da governança muitas vezes determina se os recursos florestais são utilizados de forma eficiente, sustentável e equitativa e se os países tendem a alcançar as metas relacionadas

com o desenvolvimento da floresta. Deficiência na governança florestal tem efeitos em cascata e muitas vezes refletem a fraqueza geral na governança de um país. Melhorar a governança florestal requer uma abordagem sistemática para identificar áreas de menor atuação, concepção, implementação de respostas adequadas, monitorização de resultados, visando assegurar o progresso e o desenvolvimento do setor florestal.

A FAO relata que em 2009 várias organizações trabalharam para desenvolver e testar indicadores de governança florestal, iniciando-se uma série de discussões sobre governança das florestas e de desenvolvimento florestal. Em fevereiro de 2010, a União Europeia organizou em Roma reunião de coordenação da FAO sobre a Aplicação da Legislação, Governança e Comércio do Setor Florestal (FLEGT), representando organizações internacionais deste setor, em que identificou a necessidade de se desenvolver indicadores de governança, práticos e funcionais. Em maio de 2010, o Programa das Nações Unidas organizou oficina de especialista em monitoramento de governança em Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD) em Países em Desenvolvimento, tendo como objetivo a compreensão de que o monitoramento de governança acarretará melhores gestões para as florestas.

Para a FAO (2011), o simpósio internacional de Estocolmo, organizado em setembro de 2010, junto com o Banco Mundial e a Agência de Desenvolvimento Internacional da Suécia – SIDA, objetivou realizar um balanço dos progressos e as lições da experiência no desenvolvimento e aplicação dos indicadores em áreas específicas da governança em que concordaram na elaboração de um quadro estipulando um conjunto básico de princípios e critérios para avaliar e monitorar governança florestal comum para todos os países.

A FAO (2011), ao elaborar um quadro (citado no item 3.2.2 – Quadro 2, deste trabalho) indicando os princípios e pilares de boa governança, facilita a descrição, o diagnóstico, o acompanhamento, a avaliação e a elaboração de relatórios sobre o estado da governança no setor florestal de um país. Esta conceituação ajuda os países a refletir e responder a questões críticas na governança florestal de uma forma que pode ser medida, monitorada e melhorada ao longo do tempo.

Ainda segundo a FAO o uso comum dos parâmetros deste quadro poderia ajudar a minimizar a duplicação desnecessária de informações, de monitoramento e avaliação sobre governança florestal. Isso poderia reduzir o ônus sobre os países que enfrentam múltiplas demandas por informações de governança da floresta. Enquanto o quadro não é uma avaliação ou um instrumento de monitoramento em si, pode facilitar o uso de ferramentas existentes. A FAO espera que o seu uso e aperfeiçoamento aumentem o entendimento comum de comunicação sobre governança florestal e levem a melhorias que fortaleçam a prática da governança.

Martins (2003) mostra que a indústria de base florestal sempre teve suas raízes na história do estado do Paraná. Dois dos ciclos econômicos do Paraná foram essencialmente florestais, o da erva-mate e o da madeira. A atividade florestal não mais se baseia no extrativismo vegetal, configurando-se hoje no Paraná uma importante base de reflorestamento.

O Centro de Economia Florestal Aplicada - CEFA/UFPR (2007) afirma que, apesar da importância do Setor Florestal do Paraná (do ponto de vista econômico, social e ambiental), observa-se que a base florestal existente hoje no Paraná não é suficiente para o crescimento da indústria madeireira. Atualmente, o consumo de madeira em tora é superior à capacidade produtiva e tem sua matéria-prima oriunda de reflorestamentos com produção inferior ao consumo da indústria.

Ainda, segundo o CEFA/UFPR, em sua análise realizada no ano de 2007 sobre o setor florestal paranaense:

(...) a situação da disponibilidade de oferta de madeira para a indústria paranaense é preocupante, sobretudo no que diz respeito ao suprimento de madeira com maiores diâmetros. Medidas incentivadoras para aumentar a base florestal do estado do Paraná devem assumir caráter de urgência, mesmo que as respostas em termos de oferta se dêem a médio e longo prazo.

Fialho (2007) observa que o setor florestal produtivo paranaense, por ser considerado auto-suficiente em termos econômicos, ao longo das últimas décadas, não vem recebendo dos governos a atenção necessária para o desenvolvimento de uma política consistente sobre a ampliação da base produtiva florestal do estado do Paraná.

Nogueira (2006) relata que o Fórum “Futuro 10 Paraná”¹ apontou a degradação ambiental e a utilização dos recursos florestais de forma predatória, como um dos principais problemas da sociedade paranaense nos dias atuais. Nesse contexto, afirma que se multiplicaram as manifestações de empresários, políticos e lideranças da sociedade civil sob a urgente necessidade de articulação de um planejamento para o futuro florestal do Paraná.

Para o Painel Florestal (2011), apesar da importância econômica e ambiental, o Setor Florestal do Paraná apresenta problemas cruciais como:

- a) a necessidade de desenvolver novos maciços florestais, para recuperar áreas degradadas;
- b) a perda de posição de destaque do setor, que já ocupou há alguns anos;
- c) a urgente necessidade de dinamizar o programa proposto no Plano de Governo Estadual 2011-2014, coordenado pela Secretaria da Agricultura e Abastecimento, objetivando fixar as famílias na área rural e esvaziando o processo e o comprometimento social que existe nas grandes cidades devido à ocupação irregular de espaços.

Ainda, para o Painel Florestal (2011), a governança florestal tem potencial para alavancar e impulsionar o desenvolvimento econômico, promover o equilíbrio ambiental e melhorar a qualidade de vida das populações.

Apesar destas considerações, existem falhas no sistema de gestão pública no que diz respeito ao setor florestal no Paraná. Para o Painel Florestal, já citado, não existe e nem foi proposta, nos últimos anos, uma estruturação clara dos procedimentos a serem adotados para efetivar os instrumentos da política no estado do Paraná. Os planos relacionados ao incremento das áreas reflorestadas, tanto para recuperação de áreas degradadas, como fomento, ou ainda para atender à demanda industrial ou outra, não têm sido implementados e nem sequer receberam, nos últimos anos, qualquer atenção por parte do governo estadual.

¹ O Fórum Futuro 10 Paraná reuniu no ano de 2005 as principais lideranças empresariais, sociais e políticas para discutir e apresentar um plano estratégico integrado para o desenvolvimento do Estado. Para garantir a representatividade, o Fórum foi realizado em 8 cidades pólo do Paraná, onde foram debatidos temas importantes para o Estado.

Neste contexto, a presente dissertação analisa a governança aplicada ao setor florestal do Paraná e a sua forma de contribuir para a solução de problemas evidenciados no setor, bem como a discussão do tema governança aplicado à gestão dos recursos florestais.

2 OBJETIVOS

2.1 Objetivo geral

Analisar a percepção dos atores sociais do setor florestal paranaense sobre governança florestal.

2.2 Objetivos específicos

- I. Caracterizar a estrutura jurídica e regulatória do setor florestal no Paraná.
- II. Caracterizar as ações do estado do Paraná quanto à gestão das florestas.
- III. Caracterizar as ações relacionadas às interações entre o Governo do Estado do Paraná e os atores sociais envolvidos.
- IV. Caracterizar o papel dos Conselhos de políticas florestais e outras instituições relacionadas ao desenvolvimento do setor florestal no Paraná.

3 MATERIAL E MÉTODOS

3.1 Classificações da Pesquisa

Para Silva (2001), pesquisa é um conjunto de ações, propostas para encontrar a solução para um problema, que tem por base procedimentos racionais e sistemáticos.

Silva (2001) também considera que na pesquisa qualitativa há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. É descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem.

Gil (1991) classifica de qualitativa a pesquisa quanto a sua natureza a qual se dedica à compreensão dos significados dos eventos, sem a necessidade de apoiar-se em informações estatísticas.

Segundo Godoy (1995), os estudos qualitativos começaram a aparecer no cenário da investigação social a partir da segunda metade do século XIX. Os pesquisadores utilizam o enfoque indutivo na análise de seus dados:

Como os pesquisadores qualitativos não partem de hipóteses estabelecidas a priori, não se preocupam em buscar dados ou evidências que corroborem ou neguem tais suposições. Parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se tornando mais direto e específico no transcorrer das investigações. As abstrações são construídas a partir de dados, num processo de baixo para cima. Quando um pesquisador de orientação qualitativa planeja já desenvolver algum tipo de teoria sobre o que está estudando, constrói o quadro teórico aos poucos, à medida que coleta os dados e os examina.

Flick (2009), sobre as perspectivas de pesquisa qualitativa, observa que o plano de pesquisa é um plano para a coleta e a análise de indícios que possibilitarão ao investigador responder quaisquer das questões que propôs. Para o autor, o plano

de uma investigação afeta quase todos os aspectos de pesquisa, desde os mínimos detalhes da coleta dos dados até a seleção das técnicas de análise de dados.

Flick (2009) considera a comparação entre os métodos para a coleta de dados verbais que representa uma das principais abordagens metodológicas da pesquisa qualitativa, para a qual se utilizam as diversas estratégias com o objetivo de gerar o máximo possível de abertura em relação ao objeto do estudo e às perspectivas do entrevistado, do narrador ou participante nas discussões.

O autor mostra que a análise dos dados inclui diversas etapas: inicialmente o pesquisador precisará documentar aquilo que observou ou o que lhe foi dito para possuir uma base para análise deste material; posteriormente adotar o uso das notas de campo na observação e na transcrição após o processo de entrevista, refletindo a respeito dessas etapas, não apenas técnicas, no processo de pesquisa, após haver aplicado as várias técnicas de codificação e de categorização de dados.

Flick (2009) aborda também a análise dos dados qualitativos de duas formas diferentes – codificação e categorização – que podem ser aplicadas aos dados qualitativos em geral:

A codificação e a caracterização são formas de analisar que podem ser aplicadas a todos os tipos de dados e não se concentram em um método específico de coleta. Essa não é a única maneira de analisar dados, mas é a mais destacada quando os dados resultam de entrevistas, de grupos focais ou de observações. Em particular, se forem usados computadores para analisar dados qualitativos, será aplicado uma ou outra forma de codificação. As principais atividades são buscar partes relevantes dos dados e analisá-los, comparando com outros dados e lhes dando nomes e classificações.

Para Sampieri (2003), na interpretação de dados da análise qualitativa, é fundamental dar sentido, observando: a) as descrições de cada categoria. Isso implica oferecer uma descrição completa de cada categoria e incluí-la no fenômeno que estudamos; b) os significados de cada categoria. Isso quer dizer analisar o significado da categoria para os indivíduos; c) a presença de cada categoria. A frequência com que aparece nos materiais analisados (certo sentido quantitativo). A maioria dos programas de análise qualitativa efetua uma contagem de categorias, frases e palavras, além de expressá-las em percentagens; d) as relações entre categorias. Encontrar vínculos, nexos e associações entre categorias.

Este trabalho utilizou a pesquisa qualitativa de forma exploratória, estimulando os entrevistados a opinarem livremente e de forma espontânea sobre o setor florestal no Paraná.

3.2 Conceitos Fundamentais

3.2.1 Governança corporativa e pública

Ao tratar da temática governança, cabe ressaltar algumas considerações presentes na literatura como governança corporativa e governança pública. No Brasil, a temática foi propagada com os esforços do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) de internalizar os conceitos e aperfeiçoar idéias sobre a governança corporativa.

Para Santos (1996), arma-se consenso em torno da construção de um Estado que não é mais mínimo como sugeriam as primeiras visões simplistas de inspiração neoliberal e que, portanto, não perdeu sua importância estratégica. Na verdade, o Estado deve ser minimamente complexo para atender aos desafios do capitalismo contemporâneo.

Dessa forma, Santos restringe a atuação do Estado como produtor direto de bens e serviços e reforça sua atividade de regulação das políticas públicas, enfatiza seu papel de coordenação entre as várias agências governamentais, os três níveis de governo entre a esfera pública e a privada e reorienta suas funções de controle.

Santos (1996) ainda defende que a boa governança passa a ser requisito indispensável de um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico equidade social e direitos humanos.

Araújo (2002), ao abordar os conceitos de governança e governabilidade, discorre sobre os pensamentos de autores diferentes e conclui que é consensual entre estes que as variáveis de governabilidade e de governança mantêm entre si uma relação muito forte, são tipologias convergentes e trazem mais semelhanças do que diferenças.

O autor defende que a governabilidade refere-se em regime democrático às próprias condições materiais de exercício de poder e de legitimidade do Estado e do

seu governo. Já a governança é entendida como a capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas.

Segundo Pereira (2002), as três instâncias políticas que atuam nas sociedades capitalistas modernas – sociedade civil, o Estado (organização e instituições) e governo – supostamente assumem novas formas, novos papéis e novas maneiras de relacionar-se entre si e assim, produzem uma nova governança democrática:

(...) supõe-se que o desenvolvimento político seja acompanhado de mudanças na administração pública. A governança é um processo dinâmico através do qual se dá o desenvolvimento político, no qual a sociedade civil, o Estado e o governo organizam e gerem a vida pública. Ela acarreta a correspondência em 'níveis de qualidade' das instâncias políticas que a formam. A maneira pela qual as pessoas se organizam e manifestam sua vontade no espaço público, ou, em outras palavras, a força da sociedade civil, a qualidade das instituições do Estado, a eficácia das instituições de aplicação do direito e da lei, e a eficiência do aparelho do Estado são – ou deveriam ser – variáveis altamente correlatas.

Kissler (2006) cita que a governança se tornou um conceito-chave, que todos utilizam sem saber exatamente o que é. Segundo o autor, o significado original de governança continha um entendimento associado ao debate político-desenvolvimentista, no qual o termo era usado para referir-se a políticas de desenvolvimento que se orientavam por determinados pressupostos sobre elementos estruturais como — gestão, responsabilidade, transparência e legalidade do setor público — considerados necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades (pelo menos de acordo com os modelos idealizados por organizações internacionais como a ONU ou a OECD).

Kissler (2006) defende que, sob a ótica da ciência política, a governança pública está associada a uma mudança na gestão política. Trata-se de uma tendência para se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político e a uma nova composição de formas de gestão daí decorrentes. Paralelamente à hierarquia e ao mercado, com suas formas de gestão à base de poder e dinheiro, ao novo modelo somam-se a negociação, a comunicação e a confiança. A cooperação engloba tanto o trabalho conjunto de atores públicos, comunitários e privados, quanto também novas formas de transferência de serviços para grupos privados e comunitários.

O autor define a governança como uma ação conjunta via rede de todos os *stakeholders* (atores sociais incluindo grupos de cidadãos, administração pública, associações, clubes e empresas), em prol do bem da coletividade; a governança pública faz, assim, da orientação para o bem comum o diferencial entre a simples governança e a boa governança.

Na última década, a agenda de políticas do Banco Mundial deslocou-se do ajuste estrutural e das reformas macroeconômicas para reformas do setor público com vistas à "boa governança".

O Banco Mundial (1992) define o conceito de governança como *"a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento."*

O Banco Mundial (1997) estabeleceu quatro dimensões-chave para a boa governança: administração do setor público; marco legal; transparência e participação.

- A primeira (administração do setor público) diz respeito à melhora da capacidade de gerenciamento econômico e de prestação de serviços sociais.

- A segunda, relativa ao estabelecimento de um marco legal, foi enunciada como um elemento crítico em face da síndrome da ilegalidade que caracterizaria muitos países em desenvolvimento. Essa dimensão envolve uma série de regras conhecidas previamente, cujo cumprimento é garantido em um órgão judicial independente e de procedimentos para modificá-las, caso não sirvam mais aos propósitos inicialmente estabelecidos (BANCO MUNDIAL, 1992).

- Finalmente, as outras duas dimensões de boa governança dizem respeito às questões de transparência e participação. Estas consideradas fundamentais para aumentar a eficiência econômica, envolvem a disponibilidade de informações sobre as políticas governamentais, a transparência dos processos de formulação de política e alguma oportunidade para que os cidadãos possam influenciar a tomada de decisão sobre as políticas públicas.

O Banco Mundial (2003) relata que a definição de governança corporativa varia amplamente. O primeiro conjunto de definições se preocupa com um conjunto de padrões de comportamento: isto é, o comportamento real das empresas, em

termos de medidas, tais como desempenho, eficiência, crescimento, estrutura financeira e tratamento dos acionistas e outros interessados. O segundo conjunto se preocupa com o quadro normativo, isto é, as regras segundo as quais as empresas estão operando com as normas provenientes de fontes como o sistema legal, o sistema judicial, os mercados financeiros e o fator (trabalho) dos mercados.

A OECD (2005), ao abordar o tema governança nas empresas públicas, define que na estrutura jurídica e regulatória quaisquer obrigações e responsabilidades, em termos das normas dos serviços públicos prestados, devem se encontrar claramente previstas em leis e regulamentos, bem como disponíveis ao público.

Segundo a OECD, as ações do Estado enquanto responsável pela gestão das florestas define que nessa dimensão de análise refere-se ao papel profissional do governo em criar política consistente para assegurar que a governança seja conduzida de forma transparente e responsável com o necessário grau de profissionalismo e eficiência.

Para a OECD, nas ações relacionadas às interações entre o Estado e os atores sociais, transparência e divulgação de informações são pressupostos fundamentais ao tratamento igualitário a todos os envolvidos nas atividades do governo, reconhecendo seus direitos, para que tenham a mesma acessibilidade às informações. Destaca-se também a importância do desenvolvimento de uma política de comunicação, exercitando um elevado grau de transparência, com vistas a uma relação de aproximação para construir credibilidade e confiança.

A OECD, quanto ao papel dos Conselhos de políticas florestais e outras instituições, orientam sobre a sua importância destacando-se a autoridade, competência e objetividade desses organismos. Eles têm função de orientação estratégica e responsabilidade final pelo desempenho da organização. O fortalecimento e aprimoramento da qualidade das funções realizadas pelos Conselhos de políticas florestais constituem características fundamentais para a melhoria da governança. É importante a existência de Conselhos de políticas florestais fortes que possam monitorar a gestão de modo eficiente, sem a presença de interferências políticas.

3.2.2 Governança florestal

Segundo o GFI (2009), para obter uma definição de boa governança florestal, primeiramente, o governo tem de estar envolvido no processo de tomadas das decisões. Em segundo lugar, os atores sociais e intervenientes fora do governo, mas envolvidos com o setor florestal, devem participar ativamente da governança. Por último, a governança é contextual. Embora seja possível identificar os princípios e conceitos que são universais, as circunstâncias individuais de cada país determinam oportunidades únicas para alcançar a boa governança.

GFI define que os desafios de se exercer uma boa governança decorrem de deficiências fundamentais na forma como os recursos florestais são regulados. Má gestão florestal é tipicamente caracterizada por baixos níveis de transparência, de responsabilização e de participação na tomada de decisões; a falta de capacidade e de coordenação na gestão das florestas. A má governança florestal se manifesta em altos níveis de corrupção, o uso clandestino e não planejado da floresta, os conflitos pela posse da floresta e pelos direitos de acesso.

GFI elaborou um quadro que objetiva fornecer uma definição comum e um conceitual para a compreensão de governança das florestas através de uma variedade de contextos de países em desenvolvimento, baseada em princípios amplamente aceitos de boa governança, em que, para os atores sociais contemplam-se as funções e capacidade dos envolvidos na tomada de decisões a partir do nível local ao nível nacional, incluindo, por exemplo, as agências governamentais, instituições, organizações da sociedade civil, comunidades indígenas, comunidades locais, instituições acadêmicas, a mídia, as organizações internacionais e o setor privado.

Nesta análise, o GFI apresenta indicadores para avaliar em que medida um determinado aspecto da governança florestal reflete os princípios da boa governança. Na transparência define que é o processo de revelação das ações facilitando o acesso à informação, sendo ação fundamental para informar e envolver os componentes públicos. Em participação, entende a entrada diversificada dos decisores permitindo recolher novos conhecimentos, integrar as preocupações do

público na tomada de decisão e gestão de conflitos sociais, trazendo diferentes atores sociais e grupos de interesse especial.

O Quadro 1 representa os princípios e as regras de boa governança, estipuladas pelo GFI.

Quadro 1. Princípios e regras de boa governança.

Princípios	Regras		
	Atores sociais	Quadro jurídico	Administração
Transparência	Capacidade de administrar e monitorar posse da floresta.	Reconhecimento e direitos de posse indígena.	Transparência e acesso da administração da terra.
Participação	Capacidade de negociar contratos.	Apoio jurídico e de proteção da posse da floresta.	Administração transparente e acessível de autorizações e licenças florestais.
Responsividade	Capacidade de resolver disputas de posse da floresta.	Regras transparentes para a venda e alocação de florestas públicas.	Processos competitivos de adjudicação de contratos florestais.
	Capacidade de se engajar em questões de posse da floresta.	Responsabilidades claras e autoridade para administração florestal.	Concepção de contratos florestais.
Coordenação	Representação de grupos indígenas e comunidade.	Coordenação das disposições legislativas de gestão florestal.	Disponibilização de informações completas e precisas.
Capacidade			Acesso público à informação.
			Reconhecimento e resolução de reclamações da comunidade.
			Mapeamento da comunidade participativa.
			Resolução de conflitos.

Fonte: GFI (2009). Adaptado pelo autor.

Para a FAO (2011), governança florestal é considerada adequada se é caracterizada por participação das partes interessadas, transparência do processo decisório, responsabilização de atores sociais e decisores, respeito à legislação e previsibilidade da tomada de decisões. Boa governança também está associada à gestão eficiente e eficaz dos recursos naturais, humanos, financeiros, justos e alocação equitativa de recursos e benefícios.

O Quadro 2 representa os princípios e pilares de boa governança florestal.

Quadro 2. Princípios e pilares de boa governança.

Princípios	Pilares de boa governança.		
	01	02	03
Responsabilidade	Política, legal, institucional e regulamentares.	Planejamento e tomada de decisão nos processos florestais.	Implementação, aplicação e conformidade dos processos florestais.
Eficácia			
Eficiência			
Legalidade			
Participação			
Transparência			

Fonte: FAO (2011). Adaptado pelo autor.

O quadro baseia-se no entendimento de que a governança é o contexto e o produto da interação de uma série de atores sociais e intervenientes com interesses diversos geralmente aceitos de governança florestal.

Para a FAO (2011), o quadro pode identificar ações necessárias para monitorar fluxos financeiros no setor e divisão equitativa dos benefícios. Segundo a organização, a gestão das florestas é essencial para combater as alterações climáticas e o quadro apresenta alternativas para que esse manejo florestal sustentável seja apropriadamente implantado e administrado.

O quadro se baseia no conceito de pilares e princípios de boa governança florestal, que segundo a FAO são quadros políticos, legais, institucionais e regulatórios; processos de planejamento e decisão; e, implementação, execução e conformidade. São seis as características que atuam nesses pilares: responsabilidade, efetividade, eficiência, justiça, participação e transparência.

Segundo a FAO, o quadro pode ser usado total ou parcialmente, dependendo do propósito e do público-alvo para os resultados. Também pode ser simplificado, focando-se em certos pilares e componentes e descartando outros. Depende se será utilizado para diagnósticos ou monitoramento de governanças.

Para a FAO (2011), embora o governo seja fundamental na gestão, o setor privado e a sociedade civil também desempenham papéis importantes na governança. Na elaboração de um quadro comum, que tem por finalidade unificar o conceito de governança florestal, a FAO fornece um meio de visualizar e analisar as instituições e interações dentro e fora do setor florestal que, juntos, criam as condições e possibilidades para a governança das florestas e dos recursos

florestais. Utiliza o termo "instituições" para se referir aos costumes, padrões de comportamento e regras que definem quem tem acesso às florestas, aos recursos florestais e ações em seus fluxos de benefícios; o que pode ser retirado, modificado ou colocado em florestas; quem tem que direitos e deveres relacionados às florestas e dos recursos florestais e quem participa nas decisões-chaves.

Os elementos básicos deste quadro elaborados pela FAO são os seus pilares, componentes e sub-componentes.

No Pilar 01 a FAO abrange o quadro político, legal, institucional e regulamentar. Considera em longo prazo os sistemas de políticas, leis, normas e regulamentos no setor florestal e em outros setores que incidem sobre as florestas.

O quadro contempla a clareza e a coerência desses sistemas e como eles interagem para definir o contexto geral do uso da floresta. Examinam as relações extra-setoriais que afetam a governança florestal. Os componentes também consideram a concordância entre as políticas florestais e as políticas de desenvolvimento mais amplas, tais como incentivos financeiros e econômicos e equidade na distribuição de recursos florestais e benefícios. Entre seus subcomponentes, estão:

- a) políticas florestais e legislação;
- b) quadro jurídico para apoiar e proteger a posse da terra a propriedade e seus direitos de uso;
- c) concordância na implantação de políticas públicas mais amplas para o desenvolvimento florestal;
- d) quadro institucional;
- e) política de incentivos financeiros, instrumentos econômicos e repartição de benefícios.

No Pilar 02, a FAO cita os processos de planejamento e tomada de decisão. Considera o grau de transparência, responsabilidade e inclusão de processos-chaves de governança florestal e instituições. Os componentes exploram as características destes processos e instituições, a operação de agências e o espaço criado para a participação dos interessados e a responsabilização dos detentores do poder e tomadores de decisão. É sua função examinar a extensão, características e

qualidade da participação de uma gama de partes interessadas na governança florestal. Entre seus subcomponentes estão:

- a) a participação dos interessados;
- b) transparência e prestação de contas;
- c) a capacidade e ação das partes interessadas.

No Pilar 03 a FAO cita a implementação, aplicação e cumprimento das normas legais. Examina a medida que a política, marcos legais, institucionais e regulatórias são implementadas. Além disso, considera o nível de eficiência, eficácia e equidade de implementação. É sua função examinar aspectos críticos da administração florestal e da execução da lei, medidas que tratam de corrupção e da administração da posse e direitos de propriedade. Os componentes deste pilar consideram a cooperação e coordenação entre agências de implementação e execução, vital para a efetiva gestão, execução e promoção da boa governança, em geral. Entre seus subcomponentes estão:

- a) administração de recursos florestais;
- b) aplicação da lei da floresta;
- c) administração da posse da terra e direitos de propriedade;
- d) cooperação e coordenação;
- e) medidas para enfrentar corrupção.

Hoeflich (2004) citando o documento Pesquisa Florestal no Brasil, elaborado para o Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT (2002), observa que o setor florestal tem como função induzir o desenvolvimento socioeconômico do país e contribuir para a manutenção de um alto nível da biodiversidade e de equilíbrio ambiental. Indica que podem ser especificadas várias funções do setor de base florestal, como as que seguem:

I - função indutora para o desenvolvimento econômico: além de gerar produtos sólidos para a construção civil e movelaria, fibras para papéis e embalagens, produtos químicos, alimentícios e energéticos. Esses bens e serviços serão produzidos de forma sustentável e com o menor impacto possível sobre o ambiente;

II - função estimuladora do desenvolvimento social: engloba temas de grande relevância e diversidade regional, envolvendo pequenas propriedades e comunidades dependentes de sistemas naturais;

III - função contributiva para a manutenção da biodiversidade e do equilíbrio ambiental: requerem, entre outras, a intensificação de atividades de pesquisa e desenvolvimento que apoiem a criação e manutenção de reservas e áreas de preservação, com embasamento em planos de zoneamento ecológico-econômico.

3.2.3 Instrumentos de governança

Os atores sociais, pessoa ou grupo com interesse na desempenho de organização do meio ambiente florestal, são os principais instrumentos da governança. Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBCG, em seu sítio eletrônico (www.ibcg.org.br), estes atores sociais são os “*stakeholders* (partes interessadas) indivíduos ou entidades que assumem algum tipo de risco, direto ou indireto, em face da sociedade. São eles, além dos acionistas, os empregados, clientes, fornecedores, credores, governos, entre outros”.

Clarkson (1995) define os *stakeholders* como todas as pessoas ou grupos que têm ou reivindicam propriedade, direito ou interesse em uma corporação e em suas atividades passadas, presentes e futuras. Nesse universo, estão os acionistas, empregados, fornecedores, clientes, governos e elementos da comunidade, com representação nos Conselhos de políticas florestais e órgãos deliberativos mais importantes da organização. O autor distingue ainda dois grandes grupos de *stakeholders*: os primários e os secundários. Os primários representam os públicos essenciais para a sobrevivência da organização e os secundários são aqueles que influenciam ou são influenciados pela organização, mas não são essenciais para a sua sobrevivência.

Lyra (2009), citando Freeman (1984), explica *stakeholder* como uma organização de qualquer grupo ou indivíduos que pode afetar ou ser afetado pela realização dos objetivos das empresas.

Araújo Junior (2008), ao estudar os *stakeholders*, considera a análise do ambiente em que a empresa está inserida e a avaliação da influência que os atores

deste ambiente têm sobre a empresa. Estuda também como podem interferir no meio ambiente em que a empresa se insere.

Wood (1990), citado por Araújo Junior et. al. (2008), assim como Clarkson (1995), classifica os *stakeholders* de duas maneiras, os primários - proprietários, clientes, fornecedores empregados e a concorrência; e os secundários - governos internos, governos externos, mídia, comunidade, organizações sem fins lucrativos, analistas financeiros, instituições financeiras. Conclui que muito embora a retomada dos conceitos de *stakeholders* seja recente no mundo da estratégia empresarial, esta permite aos estrategistas entender algumas variáveis que eram até então nebulosas na análise das indústrias, tornando-se um importante recurso na criação de subsídios para a tomada de decisão estratégica.

Pereira (2004) defende que a investigação científica tem capacidade de gerar conhecimento válido para a definição de políticas florestais. A interface do governo com os demais agentes envolve uma atitude pró-ativa deste com vistas a fazer chegar ao conhecimento dos *stakeholders* a definição das políticas florestais. Discute que os *stakeholders* devem ter acesso aos processos de comunicação e aos mecanismos de disseminação dos resultados da política florestal em formatos e linguagens perceptíveis.

Ainda segundo Pereira (2004), a participação dos *stakeholders* gera eficácia na política florestal e congregação de diferentes bases de dados, constituindo suporte à tomada de decisão governamental nas políticas florestais. A participação destes atores sociais maximiza os resultados da investigação e aumenta, em última análise, a eficiência e eficácia das políticas e programas no desenvolvimento florestal sustentável.

3.2.4 Os Conselhos de Políticas Públicas e as instituições

Para Dallari (2003), os agrupamentos humanos caracterizam-se como sociedade quando possuem um fim próprio e, para sua consecução, promovem uma manifestação de conjunto ordenada e se submetem a um poder e, no tocante à sociedade humana globalmente considerada, verifica-se que o fim a atingir é o bem comum. Entende que a organização das instituições que atuam no poder soberano

do Estado e as relações entre aquelas instituições fornecem a caracterização das formas de governo.

Segundo Lock (2004), a participação popular enquanto princípio constitucional ocorre quando o cidadão, sem interesse individual imediato, tem como objetivo o interesse comum, buscando algo por vias administrativas ou judiciais. Ou seja, é o direito de participação política, de decidir junto, de compartilhar a administração, opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, confirmar, reformar ou anular atos públicos.

Delgado (2004) afirma que cabe ao primeiro setor, representado pelo governo, uma função administrativa dos bens públicos, correspondendo, assim, às ações do Estado, tanto no âmbito Municipal, Estadual e Federal. Já o segundo setor, representado pelo mercado, é ocupado pelas empresas privadas com fins lucrativos. Agrupa-se uma grande variedade de instituições no terceiro setor (Organizações Não Governamentais, Fundações, Institutos, Associações Comunitárias, Entidades Assistenciais e Filantrópicas, assim como várias outras instituições sem fins lucrativos).

Muraro (2003) relata que em todos os espaços regionais existentes no mundo, seres humanos estão buscando ampliar seus horizontes e participar ativamente das decisões que regem seu modo de viver. Para Muraro o terceiro setor toma dimensão global e convida homens e mulheres a participarem de sua expansão, rumo a uma revolução diferente do fenômeno “lucro”, distinto do poder único e exclusivo centrado no governo, mas em busca da primeira revolução social. Conclui que as potencialidades do terceiro setor são inegáveis para todos os níveis de experiência associativa. Sua expansão revela, dentre outros aspectos, os limites de governos cada vez menos capazes de resolver os problemas fundamentais e básicos da maioria da população.

3.2.5 Conceitos de política

Para Grön (1947), o termo política florestal é a soma de medidas tomadas pelo Estado de preservar o interesse público em relação às florestas e silvicultura. Pode haver disparidade entre os interesses privados e públicos no setor florestal,

devido ao fato de que a utilidade da floresta para o proprietário individual pode ser diferente do interesse coletivo.

Segundo a FAO (1951), os princípios que regem a formulação e execução de uma política florestal são os seguintes:

I - Cada país deve determinar e reservar áreas para serem dedicadas às florestas.

II - Cada país deverá aplicar as melhores técnicas viáveis na busca de derivar em perpetuidade, para o maior número dos seus habitantes, o máximo de benefícios disponíveis a partir dos valores de proteção, produtivos e acessórios de suas florestas. Isto implica que:

a) a proteção deve ser conferida contra danos ou destruição por homem ou por causas como o fogo, insetos e doenças da árvore;

b) a produção deve ser organizada, em quantidade e qualidade, com vista à obtenção de pelo menos um rendimento sustentado. Logo que possível, deve ser considerado, em primeiro lugar, qualquer papel protetor atribuído à floresta e, em seguida, quaisquer outros interesses, se, em nível mundial, regional, nacional ou local, que a floresta possa servir;

c) os métodos econômicos e racionais de exploração florestal e de transformação e utilização dos seus produtos devem ser incentivados, de modo que o volume e a variedade de produtos obtidos a partir da matéria-prima fornecida pela floresta possam ser aumentados até ao máximo possível.

III - Conhecimento adequado de todos os aspectos dos recursos florestais, silvicultura, o consumo e a utilização de produtos florestais são indispensáveis. Isso inclui, em graus variados nas diferentes fases do desenvolvimento da política florestal, conhecimento dos recursos disponíveis em terras florestadas ou daqueles que devem ser disponibilizados em terras ociosas; das necessidades nacionais de produtos florestais; das leis naturais aplicáveis às florestas e das técnicas empregadas na produção de plantações florestais e para a sua utilização.

IV - Consciência pública de valores da floresta que deveria ser desenvolvida por todos os meios possíveis.

V - Legislação florestal para a aplicação da política florestal deve ser promulgada em consonância com as formas jurídicas e os costumes do país.

VI - O serviço florestal deve ser estabelecido com pessoal qualificado em todas as dimensões para desenvolver e implementar a política florestal, em colaboração com as organizações adequadas que possam existir, inclusive para administrar a legislação florestal.

VII - Formação adequada para todos os envolvidos com a gestão de florestas ou a utilização e transformação de produtos florestais.

Schmithüsen (2005), citado por Hoeflich *et al.* (2007), afirma que:

(...) a expressão política pública indica os conteúdos e as decisões relativas a campos ou setores específicos, segundo conceitos e princípios para a sua formulação e implementação determinam os planos, objetivos e medidas predominantes que regulam questões de interesse público importante.

Ainda analisando as considerações para a formulação de Política Florestal, citando a importância da política florestal por Husch (1987), citado por Hoeflich *et al.* (2007), ao abordar este tema, afirma que as mais importantes atividades afetadas pelas políticas florestais dos países podem ser:

- a) conservação, proteção, administração, manejo e utilização das florestas;
- b) proteção ambiental;
- c) atividades industriais e comercialização de produtos florestais.

Ressalta ainda que o propósito principal de uma política florestal é beneficiar a sociedade e não as árvores, terras ou produtos.

Husch (1987), citado por Hoeflich *et al.* (2007), esclarece que:

(...) uma política florestal de um país é melhor entendida como um sistema de elementos inter-relacionados. Este sistema (ou política) estabelece a forma como um governo executa seus programas florestais e influencia ou controla como a população faz uso de seus recursos florestais.

O autor ainda indica que uma política florestal é um sistema que consiste dos seguintes elementos:

- a) a declaração dos objetivos;
- b) um corpo de legislação;
- c) a estrutura e a administração de uma organização florestal governamental;

d) o planejamento, a dotação orçamentária e a execução de programas da organização florestal.

Para Merlo e Paveri (1997), a política florestal é uma disposição geral do conjunto de instrumentos sendo divididos em instrumentos obrigatórios e voluntários. Os instrumentos de política obrigatórios são:

a) ferramentas essenciais juridicamente vinculativos que foram, são e será parte essencial de qualquer pacote de política florestal. Sua adoção deve ser cuidadosamente avaliada para evitar políticas irrealistas;

b) instrumentos econômico-financeiros devem ser usados em muitos casos, o seu papel deve ser considerado com cuidado e possivelmente limitado;

c) os instrumentos para o mercado e estratégias de marketing relacionadas devem ser estudados e apoiados por novas políticas e instituições.

3.3 Área de estudo - O estado do Paraná

O estado do Paraná, situado na região sul do País, é definido pelo IPARDES (2010) como de clima com diferenças marcantes, dependendo da região, que vai desde tropical úmido ao norte a temperado úmido ao sul. São cinco as zonas naturais do Paraná, o Litoral, a Serra do Mar, Primeiro, Segundo e Terceiro Planaltos.

Segundo Pires (2005), o Paraná tem sua história intrinsecamente ligada à exploração florestal, sendo atualmente o maior exportador de madeira do País.

Pires (2005) mostra que o Paraná possui em sua estrutura administrativa, como órgãos participantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), a Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMA, encarregada de criar e gerir a política ambiental e florestal do estado do Paraná e, como órgão executor desta, o Instituto Ambiental do Paraná - IAP. Esclarece que o estado do Paraná possui um farto e complexo sistema legislativo ambiental e tem evoluído na proteção de seus remanescentes florestais nos últimos anos. Entende que, considerando o perfil do Paraná, a criação de uma política florestal, alicerçada numa legislação de incentivo à recuperação das Florestas de Araucária, torna-se medida

inafastável para reversão da atual situação em que se encontra o já combalido remanescente florestal paranaense.

Segundo Fialho (2007), o modelo institucional para a gestão de florestas produtivas é fruto da política que é desenvolvida ou implementada nos estados do Brasil, assim como os aspectos legais, os mecanismos de incentivos e as estratégias e programas concebidos para apoiar ou fomentar a atividade florestal. Tendo por base o chamado Pacto Federativo de Gestão Descentralizada, os argumentos para o desenvolvimento das políticas florestais ficaram a cargo das unidades federativas, entretanto, pela forte influência internacional a respeito das pressões ambientais, também foram essas as premissas que passaram a orientar as prioridades das políticas estaduais. Isso leva ao questionamento das próprias estruturas administrativas e organizacionais do setor florestal que, no estado do Paraná, acabou por caracterizar a produção florestal como simples parte da gestão ambiental.

Ainda segundo o autor, desde os anos 80, o estado do Paraná, em especial, vem desenvolvendo, mesmo que em pequena escala, alguns programas para fomentar e estimular o seu reflorestamento, todos em consonância com o Sistema Estadual de Manutenção, Recuperação e Proteção de Reserva Florestal Legal (SISLEG) e Áreas de Preservação Permanente (APP), com destaques para os seguintes programas:

- Programa de Desenvolvimento Florestal Integrado (PDFI), que se desenvolvia dentro da filosofia do manejo de solos e águas em micro bacias hidrográficas;
- Sistema Estadual de Reposição Florestal Obrigatória (SERFLOR);
- Programa Paraná Biodiversidade;
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços com Fins Ecológicos (ICMS Ecológico).

O Governo do Estado do Paraná, para as questões ambientais, rurais e florestais, organizou-se em forma de Conselhos Estaduais como o de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar, de Desenvolvimento Rural e Política Agrícola, de Sanidade Agropecuária, de Recursos Hídricos e de Meio Ambiente.

Para o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES (2010), a população do estado do Paraná no ano de 2010 era de 10.439.601 habitantes, sendo 85,3% desta população residente na área urbana. Sua economia é a quinta maior do País, respondendo atualmente por 6,1% do PIB nacional, estimado no ano de 2009 em R\$ 189,3 bilhões a preços correntes.

Segundo o IPARDES (2011), o Paraná que, possui 199.880 km² de área, na sua constituição tinha na erva-mate o seu principal produto, onde também era grande a produção de café e a exploração de madeira. Atualmente, a madeira representa o segundo produto do agronegócio paranaense, tendo sua participação em 9,3% do valor bruto da produção do estado do Paraná (R\$ 2,82 bilhões – dado do ano de 2008), gerando aproximadamente 300 mil postos de trabalho na cadeia produtiva, baseados numa área florestal plantada estimada em 820 mil hectares e um consumo anual de 34 milhões de metros cúbicos de madeira. As florestas, incluindo as nativas e plantadas, ocupam 25% do território estadual.

O IPARDES (2011) demonstra que o estado do Paraná responde por 40% da exportação nacional de madeira plantada e possui um dos maiores pólos moveleiros no norte do Paraná sendo um dos mais importantes do país. São 713 empresas, que geram 21.903 empregos diretos e indiretos.

Para o Instituto, a produção de artigos florestais é responsável por 6,82% do Valor Bruto da Produção (VBP) agropecuária do Paraná e esta atividade gera cerca de 360 mil postos de trabalho na cadeia produtiva.

O IPARDES relata que entre as riquezas ambientais do Paraná encontram-se:

a) o Parque Nacional do Iguaçu, tombado pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) em 1986, como Patrimônio Natural da Humanidade. O Parque tem este nome por incluir em sua área importante parte do Rio Iguaçu, aproximadamente 50 km do curso do rio e as mundialmente conhecidas Cataratas do Iguaçu. No Brasil (Paraná), ele faz limite com os municípios de Foz do Iguaçu, Medianeira, Matelândia, Céu Azul, São Miguel do Iguaçu, Santa Terezinha de Itaipu, Santa Tereza do Oeste, Capitão Leônidas Marques, Capanema e Serranópolis;

b) o Parque Estadual de Vila Velha, localizado em Ponta Grossa, com área de 3.122 hectares é coberto, na sua maior parte, por campos naturais;

c) a Serra do Mar, área de reconhecida proteção ambiental, em 1991 foi incluída pela UNESCO como Reserva da Biosfera da Floresta Atlântica. No Paraná, sua superfície abrange parte dos municípios de Campina Grande do Sul, Antonina, Morretes, São José dos Pinhais, Piraquara e Quatro Barras, num total de 66.732,99 hectares.

Afirma também que o estado do Paraná preocupa-se com a proteção, a recuperação e a preservação dos recursos naturais sob uma perspectiva da sustentabilidade econômica, ou seja, o resultado de atividades econômicas ou mesmo de serviços públicos, baseadas em regras do mercado e com princípios básicos da economia. Mas indica que o Paraná teve perda drástica de floresta em função do desmatamento do início do século até o ano de 1980, quando se registrou somente 15% de área com cobertura vegetal nativa. Desta época até o ano de 2002, o percentual de floresta nativa foi reduzido para 11,70%, perdendo áreas de florestas e campos naturais.

O estado do Paraná possui um sistema de Unidades de Conservação (UC) composto por 351 áreas protegidas públicas e privadas de uso direto e indireto. As unidades de conservação de proteção integral, tais como parques e reservas, somam um total de área de 545.164 hectares, indicando que 2,7% da superfície do território paranaense estão destinadas à conservação do bioma original e sua biodiversidade. As UC de uso sustentável aparecem com 7,6% do território. Estas parcelas de áreas protegidas não se encontram ainda distribuídas de forma contínua de modo a proteger os maciços florestais e garantir sua troca genética, medida essencial para a perpetuação e sobrevivência dos remanescentes e fauna associada (IPARDES, 2011).

Segundo a Fundação SOS Mata Atlântica e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE (2009), a extensão total de cobertura vegetal remanescente no Paraná, coberta por florestas nativas e secundárias (aquela que resulta de um processo de regeneração natural em áreas de floresta primária que foram totalmente desmatadas) estão concentradas em alguns maciços no interior do

estado do Paraná e na Bacia Litorânea e inúmeros fragmentos de vegetação distribuídos em outras bacias.

Afirmam a Fundação SOS Mata Atlântica e o INPE que a Bacia Litorânea (área total de 5.630,8 km², cerca de 3% da área do Paraná englobando os municípios de Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá, Piraquara, Pontal do Sul, Quatro Barras, São José dos Pinhais e Tijucas do Sul), com 77% do total da sua área, tem se mantido a mais preservada no Paraná.

Áreas estas com extensa cobertura florestal ombrófila densa (mata sempre verde com dossel - sobreposição dos galhos e folhas das árvores - de até 50 m, com árvores emergentes altas, com densa vegetação arbustiva, composta por samambaias, arborescentes, bromélias e palmeiras), onde estão associados os importantes ecossistemas dos manguezais (árvores com adaptações para solos alagados, como raízes escoras e tabulares sendo as espécies das bromélias, orquídeas, algas e líquens) e restingas (vários tipos de vegetação como árvores altas, campos e plantas situadas em locais alagados).

Segundo a Fundação SOS Mata Atlântica e o INPE, as bacias do Ribeira (área total de 9.736 km², cerca de 5% da área do Paraná localiza-se na parte norte do Primeiro Planalto Paranaense, abrangendo os municípios de Adrianópolis, Bocaiúva do Sul, Cerro Azul, Doutor Ulysses, Itaperuçu, Rio Branco do Sul e Tunas do Paraná, sendo a maior concentração dos habitantes na área rural, com exceção de Itaperuçu e Rio Branco do Sul, que se aglomeram na área urbana), Médio Iguaçu e Baixo Iguaçu (a área do Médio Iguaçu é marcada pela presença de pequenos e médios municípios, como São Mateus do Sul e Guarapuava. Na região do Médio Iguaçu, há atividades agropecuárias mais intensas, além da presença das hidrelétricas – que povoam o leito do rio até na parte do Baixo Iguaçu), contam com índices que variam de cerca de 10% a 25% de área com cobertura remanescente.

Ainda segundo os mesmos órgãos, na posição intermediária têm-se as bacias do Alta Iguaçu (onde se encontra o maior foco populacional do Paraná com quase 3,5 milhões de habitantes, na região da Grande Curitiba, além de intensa produção industrial), Alto Ivaí (compreende desde as nascentes do Rio Ivaí até imediatamente à jusante da foz do Ribeirão Marialva, Município de Floresta) e Alto

Tibagi (compreende a Bacia do Alto Tibagi das nascentes do Rio Tibagi até imediatamente a jusante da foz do Ribeirão das Antas, no Município de Curiúva), com percentual de 5,72% a 10% da área total com cobertura vegetal remanescente.

O setor florestal paranaense viveu na década de 90 uma fase de consolidação conquistada através do uso adequado da base florestal implantado durante a vigência dos incentivos fiscais nos anos 70. O subsetor industrial manteve e ampliou os reflorestamentos verticalizados (SANTOS 2007).

Para Santos (2007), mesmo assim, as principais ações desenvolvidas pelo excessivo controle burocrático estatal têm dificultado uma melhor distribuição da base florestal entre os diferentes segmentos rurais. Na área ambiental, foi registrada significativa recuperação da cobertura florestal, com o incremento das áreas em estágio inicial da sucessão florestal, bem como com a implementação de um programa de incentivos fiscais para a manutenção e criação de unidades de conservação. Apesar desse quadro, cabe ainda ao estado do Paraná a importante missão de desonerar e desburocratizar o processo produtivo, buscando o ingresso de novos agentes no setor, como são os pequenos e médios proprietários rurais.

O autor observa a importância da atividade florestal paranaense tanto em termos econômicos como ambiental e social aliada ao aumento das pressões sobre o conjunto dos recursos ambientais que vem impulsionando as ações do Governo do Estado do Paraná através da sistematização e criação de programas e dispositivos legais. Entretanto, a formulação de uma política específica para os recursos florestais, tanto no que se refere aos aspectos conservacionistas quanto aos aspectos produtivistas, é um desafio a ser atingido.

Santos (2007) analisa a política florestal paranaense sob uma perspectiva histórica, o que possibilita compreender os motivos que desencadearam os problemas florestais atuais. Do ponto de vista da exploração dos recursos, até pouco mais da metade do século passado, a atividade florestal no Paraná teve um caráter meramente extrativista. Essa característica foi paulatinamente substituída com a implantação de maciços florestais homogêneos.

Para o autor, a partir da década de 90, a normatização sobre a atividade florestal paranaense, bem como sua aplicação, ficou sob a responsabilidade de

órgãos ambientais e esse foi o tom dado à política florestal do Paraná. Esse fato ficou evidenciado pela predominância de programas voltados para a preservação e/ou recuperação das áreas florestais naturais. Uma das principais constatações sobre a evolução da política florestal paranaense nesse período foi o crescente esforço para a recuperação da cobertura florestal natural, através de diversos programas implementados pelo Governo Estadual.

Os principais desafios da política florestal no Paraná são promover o negócio florestal, buscar maior competitividade no mercado internacional, como forma de superar os fortes aumentos dos custos das matérias-primas e insumos, absorver a forte valorização cambial que recentemente vem freando as exportações desse que é um tradicional setor exportador. Além disso, será importante uma postura firme por parte das autoridades estaduais ligadas à questão, no sentido de formular políticas de incentivo ao plantio de florestas, como forma de ampliar a oferta de madeira para o mercado interno e externo (SANTOS 2007).

3.4 Estrutura jurídica e regulatória na gestão de recursos florestais

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) trata especialmente da proteção e defesa do meio ambiente, em seu art. 225. Nele estão contidas as regras, diretrizes e finalidade da proteção ambiental.

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

A CF/88 em seu art. 24 estabelece: *“Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre.” ... VI - “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;” VII - “proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;” VIII - “responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.”*

A CF/88 em seu art. 25, §1º dispõe que *“são reservados aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.”*

A União detém competência privativa e concorrente para legislar sobre o meio ambiente. As competências privativas da União vêm elencadas nos art. 21 e 22 da CF/88. As competências do art. 21 são de ordem administrativa, com diversas atribuições, e as do art. 22 são de ordem legislativa.

Machado (2009), citando a parte do art. 1º do Código Florestal, define que *“as florestas existentes em todo o território nacional e demais formas de vegetação são bens de interesse comum a todos os habitantes do País.”*

Molinier (1977), citado por Machado (2009), esclarece que o direito ao meio ambiente equilibrado, do ponto de vista ecológico, consubstancia-se na conservação das propriedades e das funções naturais desse meio, de forma a permitir a existência, a evolução e o desenvolvimento dos seres vivos. Cita que o ecossistema florestal é fruto de uma paciente evolução e representa um povoamento estável, cuja evolução, em longo prazo, é muito lenta, a se manifestar em condições naturais.

Fiorillo (2009) esclarece que os termos flora e floresta não possuem, no texto constitucional, o mesmo significado. O primeiro é o coletivo, que engloba o conjunto de espécies vegetais de uma determinada região, enquanto floresta, por sua vez, é um dos conteúdos do continente flora. Dessa feita, flora é um termo mais amplo que floresta, estando a compreender esta última. As florestas são bens ambientais, portanto, bens de natureza difusa (direito indisponível, patrimônio da sociedade, o meio ambiente é direito de todos), uma vez que o seu titular é o povo. Em decorrência disso, quando situadas em espaços e propriedades privadas, devem sofrer limitações pelo fato de o bem ambiental a todos pertencer, possibilitando, ainda, a todos o uso comum.

Silva (2009) menciona que a CF/88 estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas com as comuns e concorrentes, buscando reconstruir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrios ditados pela experiência histórica. A questão do meio ambiente, antes como competência, da União, pela CF/88, não lhe cabe com exclusividade. A CF/88 estendeu, pois, a possibilidade de Estados, Distrito Federal e Municípios,

compartilharem com ela da prestação de serviços nessa matéria, mas principalmente, destacou um dispositivo no seu art. 23, em que arrola esse tema de competência comum: “... (f) *proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; (g) preservar as florestas, a fauna e a flora...*”.

A Lei Florestal do Paraná², Lei n.º 11.054, é datada de 11 de janeiro de 1995 e foi regulamentada pelo Decreto n.º 1.940, de 03 de junho de 1996. O estado do Paraná instituiu o Sistema de Manutenção, Recuperação e Proteção da Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente (SISLEG), por meio do Decreto n.º 387, de 03 de março de 1999.

Para a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Paraná (SEMA)³, as florestas existentes no território paranaense e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do Paraná, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente como a Lei Florestal do Paraná estabelece.

A SEMA esclarece que a Lei Florestal do Paraná aplica-se de forma concorrente a todas as disposições do Código Florestal Brasileiro e legislação federal pertinente e que esta lei a atividade florestal assegura, além de seus objetivos socioeconômicos, a manutenção da qualidade de vida e o equilíbrio ecológico.

A Lei Florestal do Paraná considera ser de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação, dentre as quais aquelas situadas:

- a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água;
- b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;
- c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica;
- d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;
- e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;

² Lei Florestal do Paraná Nº 11.054 de 11 de janeiro de 1995.

³ SEMA. Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Paraná. Disponível em: <www.sema.pr.gov.br>. Acesso em: 16/08/2011.

- f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;
- h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação.

Em seu art. 4º, a Lei Florestal do Paraná estabelece que *“a política florestal e a execução desta Lei serão aplicadas pela autoridade florestal, mantida pelo Poder Executivo Estadual, com estrutura própria definida em lei.”*

Em seu art. 5º define que *“as florestas e demais formas de vegetação nativa existentes no território paranaense ficam classificadas, para efeito das disposições desta Lei, em:*

- I - preservação permanente;*
- II - reserva legal;*
- III – produtivas;*
- IV - unidades de conservação.”*

3.5 Coleta e análise de dados

Foram contatados, para responder ao questionário, diversos atores sociais envolvidos nas questões florestais do estado do Paraná entre servidores públicos, empresários, profissionais e acadêmicos identificados por sua experiência e atuação na gestão de recursos florestais. Entre os entrevistados 60 (sessenta) atores sociais responderam o questionário de forma satisfatória, material este utilizado neste trabalho.

Para tanto, foram selecionados e entrevistados representantes do Governo Municipal entre autoridades públicas de municípios que possuem vocação no setor florestal, seja no cultivo, preservação ou na industrialização da madeira.

Dentre os representantes do Governo Estadual, foram entrevistados secretários estaduais, presidentes, diretores e técnicos de autarquias e institutos estaduais; entre os atores sociais representantes do Governo Federal foram entrevistados presidentes, diretores e técnicos de autarquias e institutos federais que efetivamente atuam nas questões florestais do estado do Paraná.

Os atores sociais representantes das ONGS entrevistados representam associações de defesa de meio ambiente, gestores e técnicos de organizações que assessoram, apóiam ou defendem as questões florestais no estado do Paraná.

Entre os atores sociais representantes das empresas privadas, foram entrevistados diretores e gestores de indústrias beneficiadoras de madeiras, produtores de bens e artefatos de madeira, empresas de consultoria de apoio ao setor florestal, produtores de mudas e sementes e empresas de reflorestamento. No setor acadêmico, foram entrevistados professores doutores e mestres, doutorandos e pesquisadores na área florestal e ambiental.

Os atores sociais receberam o questionário por meio eletrônico ou em entrevistas pessoais, no período de setembro de 2010 a março de 2011.

A grande maioria dos atores sociais entrevistados, representantes das ONGS, tem período de atuação em suas instituições inferior a 10 anos. No setor acadêmico, os entrevistados têm atuação entre 5 e 15 anos em suas áreas.

Entre os atores sociais representantes do Governo Federal, o período de atuação nas suas instituições é superior a 10 anos de trabalho. Dentre os representantes do Governo Estadual, o tempo de atuação varia entre 05 e 15 anos. No Governo Municipal, os representantes entrevistados concentram-se com menos de 10 anos de atividade nas suas instituições.

Entre os representantes das empresas privadas, a atuação no setor compreende entre 05 e 15 anos de atividade.

A maioria dos entrevistados possui entre 05 e 10 anos de atividade, sendo expressiva também a quantidade de entrevistados que possuem mais de 10 anos de atividade. Apenas os representantes de ONGS que se destacam com pouco período de atividade em suas instituições.

A grande maioria dos atores sociais entrevistados, representantes das ONGS, tem formação acadêmica no curso de Administração, com demais representantes na formação em Engenharia Florestal, Economia, Direito e Assistente Social. No setor acadêmico, os entrevistados em sua maioria têm formação em Engenharia Florestal.

Entre os atores sociais representantes do Governo Federal e Estadual, a formação acadêmica dos entrevistados está concentrada na Engenharia Florestal e Agronomia. No Governo Municipal, os representantes entrevistados possuem formação acadêmica concentradas em Agronomia e Administração. Entre os atores sociais entrevistados, representantes das empresas privadas, a formação acadêmica de sua maioria é a Engenharia Florestal.

Observa-se que, apesar da maioria dos entrevistados possuírem a formação em Engenharia Florestal, há uma participação significativa de outros profissionais atuando no setor florestal, em especial os Engenheiros Agrônomos, os Economistas, Administradores e Advogados.

3.6 Operacionalização da metodologia

A pesquisa qualitativa foi usada procurando entender detalhadamente o que os entrevistados pensam sobre as questões florestais do estado do Paraná, identificando a extensão total de respostas ou opiniões destes atores sociais. Ao invés de estatísticas, regras e outras generalizações, esta pesquisa qualitativa trabalhou com descrições, comparações e interpretações. Por esta pesquisa ser mais participativa e, portanto, menos controlável, os participantes da pesquisa puderam direcionar o rumo da pesquisa em suas interações com o pesquisador. Assim, a pesquisa visou descrever as características dos atores sociais e sua percepção sobre a governança florestal no Paraná. Envolveu o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados (questionário e observação sistemática), assumindo, em geral, a forma de levantamento de dados.

Estruturou-se um grupo similar constituído por diversos atores sociais – representantes da sociedade civil organizada, representantes de usuários das florestas (ONGs, empresas privadas), representantes do setor acadêmico e representantes do poder público – com a finalidade de evidenciar as percepções sobre a estrutura de governança dos órgãos gestores do setor florestal. Esse método produziu informações diferenciadas que enriqueceram o conhecimento científico acerca das questões de governança florestal no Paraná.

Como base teórica para a realização da pesquisa foram utilizados os conceitos da FAO (2011), que elaborou um quadro global com pilares básicos de

análise para diagnosticar, avaliar e monitorar florestas com sustentação em governança florestal de forma amplamente reconhecida entre os atores florestais, em que se defende que a ampla aceitação e análise abrangente do quadro irão facilitar os esforços dentro e entre países para a melhor governança florestal.

As respostas dadas pelos atores sociais no questionário foram adaptadas pelo autor, de acordo com as orientações de governança pública da OECD⁴ (2005), para o contexto da gestão estadual de recursos florestais. Identificando e analisando as dimensões e mecanismo da estrutura de governança na gestão de recursos florestais do estado do Paraná, tomou-se como parâmetro, porém adaptando-se, as orientações de governança pública da OECD em função de ser a melhor base pesquisada sobre a temática.

Cada uma das dimensões comporta uma série de mecanismos, relacionados às respectivas dimensões de governança. A idéia consiste em compreender as razões de adequação ou não da estrutura de governança vigente na gestão de florestas do estado do Paraná.

Para caracterizar a estrutura jurídica e regulatória do setor florestal no Paraná, baseado na OECD, além da interrogação direta dos entrevistados, foi utilizada a pesquisa bibliográfica elaborada a partir de legislação ambiental e florestal e material como teses já publicadas, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e materiais acadêmicos disponibilizados na Internet.

Na caracterização das ações do Governo do Estado do Paraná, responsável pela gestão das florestas, pelos conceitos da OECD, além da interrogação direta dos entrevistados foi utilizada a pesquisa documental elaborada a partir de materiais que não receberam tratamento analítico, como plano e projetos governamentais, monografias e demais textos acadêmicos.

Finalmente, na caracterização das ações relacionadas às interações entre o Governo do Estado do Paraná e os atores sociais envolvidos (stakeholders) e na caracterização do papel dos Conselhos de políticas florestais e outras instituições

⁴ OECD. País Reforma, Brasília. Daniel Blume. Administrador Principal, Divulgação Latino-americanas. Mesa Redonda sobre Governança Corporativa Divisão de Assuntos Corporativos da OECD. 2005.

relacionadas ao desenvolvimento do setor florestal no Paraná, foi efetuado o levantamento envolvendo a interrogação direta dos entrevistados cuja percepção quanto ao setor florestal se desejava conhecer, seguindo a OECD.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

De acordo com a metodologia adotada, são apresentados neste capítulo os resultados e as respectivas discussões dos mesmos.

A Tabela 1 apresenta o número e a origem dos entrevistados, que caracterizam a amostra.

Tabela 1. Origem dos entrevistados.

Representantes	Número de entrevistados
Representante das Organizações Não Governamentais	10
Pesquisadores	10
Representante de Poder Público Federal	10
Representante de Poder Público Estadual	10
Representante de Poder Público Municipal	10
Representante das Empresas do Setor Florestal	10
Total de entrevistas	60

Fonte: Elaborado pelo autor. Pesquisa direta, 2010/2011.

A Tabela 2 demonstra o tempo de trabalho dos entrevistados em suas respectivas instituições.

Tabela 2. Tempo de trabalho dos entrevistados em suas instituições.

Representantes	Tempo de trabalho na instituição				
	0 a 05 anos	05 a 10 anos	10 a 15 anos	Mais de 15 anos	Total
Representante das Organizações Não Governamentais	06	03	01	00	10
Pesquisadores	00	05	04	01	10
Representante de Poder Público Federal	00	00	05	05	10
Representante de Poder Público Estadual	02	08	00	00	10
Representante de Poder Público Municipal	04	04	02	00	10
Representante das Empresas do Setor Florestal	00	05	04	01	10
Total de entrevistas					60

Fonte: Elaborado pelo autor. Pesquisa direta, 2010/2011.

A Tabela 3 demonstra a formação acadêmica dos entrevistados.

Tabela 3. Formação acadêmica dos entrevistados.

Representantes	Formação Acadêmica							Total
	Engenheiro Florestal	Engenheiro Agrônomo	Economista	Administrador	Advogado	Assistente Social	Outros	
Representante das ONGS	02	00	02	04	01	01	00	10
Pesquisadores	06	01	01	01	01	00	00	10
Representante Poder Público Federal	02	02	01	01	01	01	02	10
Representante Poder Público Estadual	03	03	01	01	01	01	00	10
Representante Poder Público Municipal	01	03	01	02	01	01	01	10
Representantes Empresas do Setor Florestal	05	01	01	02	01	00	00	10
Total de entrevistas								60

Fonte: Elaborado pelo autor. Pesquisa direta, 2010/2011.

A tabela 4 apresenta o nível de escolaridade dos entrevistados.

Tabela 4. Nível de escolaridade dos atores sociais entrevistados.

Atores sociais	Graduação	Pós-Graduação	Mestrado	Doutorado
Governo Municipal	40%	50%	10%	0%
Governo Estadual	30%	30%	30%	10%
Governo Federal	30%	40%	20%	10%
ONGS	40%	50%	10%	0%
Empresas Privadas	40%	40%	20%	0%
Setor Acadêmico – Pesquisadores	0%	0%	50%	50%
Total dos entrevistados	36%	42%	18%	4%

Fonte: Elaborado pelo autor

Dos participantes do processo de entrevista, representantes do Governo Municipal e das ONGS, 50% possuem nível de pós-graduação *latu-sensu*; os representantes do Governo Federal e das Empresas, 40%, e, do Governo Estadual, 30% são pós-graduados. Quanto aos pós-graduados *stricto-sensu*, possuem mestrado 10% dos representantes do Governo Municipal; 30% do Governo Estadual; 20% do Governo Federal; 10% das ONGS; 20% das Empresas Privadas e 50% do setor acadêmico. São doutores 10% dos representantes do Governo Estadual; 10% do Governo Federal e 50% do setor acadêmico.

4.1 Estrutura jurídica e regulatória na gestão de recursos florestais

Apresenta a percepção dos atores sociais quanto ao conteúdo da legislação de recursos florestais no Paraná.

Tabela 5. Percepção dos atores sociais quanto ao conteúdo da legislação sobre os recursos florestais no Paraná.

Atores sociais	Discorda		Concorda		Total	
	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)
Municipal	6	60	4	40	10	100
Estadual	2	20	8	80	10	100
Federal	6	60	4	40	10	100
ONGS	6	60	4	40	10	100
Empresas	9	90	1	10	10	100
Pesquisadores	7	70	3	30	10	100
Total	36	60	24	40	60	100

Fonte: Elaborado pelo autor

No que se refere a este aspecto, há concordância entre os atores sociais entrevistados, representantes dos diversos setores, que a legislação de recursos florestais no Paraná não é clara em seu conteúdo. Em contrapartida, os representantes do Governo Estadual definiram a legislação como esclarecedora. Os representantes de empresas privadas e os do setor acadêmico foram enfáticos em definir a falta de clareza da legislação de recursos florestais no Paraná. Mesmo os representantes do Governo Municipal e Federal em sua maioria concordam com a falta de clareza da legislação estadual.

Os representantes do Governo Estadual, sobre a estrutura jurídica e regulatória, citaram em seus comentários:

“A legislação paranaense é orientada pela legislação nacional, o que não dificulta a interpretação por parte de todos.”

“A nossa legislação é cópia da legislação federal e, portanto, amplamente divulgada e de conhecimento público.”

Observou-se maior incidência de comentários por parte dos representantes do Governo Municipal, Empresas Privadas e ONGS quanto à falta de clareza na legislação estadual, a difícil interpretação e a falta de legislação específica para a realidade regional interna do Paraná.

“A nossa legislação não contempla as características próprias do estado do Paraná.”

“A legislação é confusa e de difícil interpretação.”

“A legislação não é moderna e não atende as necessidades nem de preservação nem de produção florestal.”

Tabela 6. Percepção dos atores sociais quanto às penalidades previstas na legislação dos recursos florestais do estado do Paraná.

Atores sociais	Discorda		Concorda		Total	
	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)
Municipal	6	60	4	40	10	100
Estadual	7	70	3	30	10	100
Federal	9	90	1	10	10	100
ONGS	7	70	3	30	10	100
Empresas	9	90	1	10	10	100
Pesquisadores	7	70	3	30	10	100
Total	45	75	15	25	60	100

Fonte: Elaborado pelo autor

Quando se trata da percepção dos atores sociais quanto às penalidades previstas na legislação dos recursos florestais, a Tabela 6 mostra que houve concordância entre os atores sociais entrevistados, representantes dos diversos setores, que as penalidades previstas em Lei não atendem aos objetivos do uso consciente dos recursos florestais. Mesmo os representantes do Poder Público concordam que as penalidades previstas em Lei não atendem a estes objetivos, ficando mais definido este entendimento junto aos representantes do Governo Federal e das empresas privadas atuantes no setor florestal.

Os representantes do Poder Público Estadual citaram em seus comentários:

“As penas por crimes florestais não são rigorosas ao ponto de coibir os ilícitos.”

“As penalidades previstas em Lei não atendem aos objetivos do uso consciente dos recursos florestais.”

Os representantes do Poder Público Municipal citaram:

“A fiscalização é rigorosa e abusiva por parte dos órgãos representativos do Governo do Estado do Paraná.”

“Os órgãos representantes do Governo do Estado do Paraná fiscalizam de forma punitiva o pequeno proprietário florestal, não possuindo nenhum programa educativo.”

A maior incidência de comentários, por parte dos representantes do Governo Municipal, Empresas Privadas e ONGS, é quanto à legislação ser meramente punitiva e com objetivo arrecadatório, não possuindo programas específicos de educação ambiental com caráter informativo e explicativo.

Tabela 7. Percepção dos atores sociais quanto à definição legal das obrigações e responsabilidades dos órgãos gestores de recursos florestais.

Atores sociais	Discorda		Concorda		Total	
	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)
Municipal	5	50	5	50	10	100
Estadual	4	40	6	60	10	100
Federal	5	50	5	50	10	100
ONGS	5	50	5	50	10	100
Empresas	7	70	3	30	10	100
Pesquisadores	5	50	5	50	10	100
Total	31	52	29	48	60	100

Fonte: Elaborado pelo autor.

No relativo às obrigações e responsabilidades dos órgãos gestores de recursos florestais, a Tabela 7 indica haver concordância entre os atores sociais entrevistados, representantes dos diversos setores, que as obrigações e responsabilidades legais dos órgãos gestores de recursos florestais não estão bem definidas. Entre os representantes dos Governos Municipal, Estadual, Federal, ONGS e pesquisadores, as opiniões se dividem entre os que concordam ou não se as obrigações e responsabilidades legais dos órgãos gestores de recursos florestais estão bem definidas. Apenas os representantes das empresas privadas atuantes no setor florestal são taxativos em responder que as obrigações e responsabilidades dos órgãos gestores de recursos florestais não estão bem definidas.

As seguintes opiniões foram ressaltadas pelos entrevistados:

“As obrigações e responsabilidades dos órgãos florestais garantem condições estáveis e seguras que estimulam investimentos de longo prazo.”

“Os órgãos gestores das florestas não possuem instrumentos estabelecidos em marco regulatório para gerir seu uso.”

“Não são divulgados os benefícios decorrentes de seu uso e conservação.”

Os representantes das empresas privadas apresentaram os seguintes destaques:

“Atuando no setor florestal, observa-se claramente que as obrigações e responsabilidades dos órgãos gestores de recursos florestais não estão bem definidas.”

“Muitos órgãos fiscalizadores e punitivos, poucos que realmente respondem ao questionamento do setor produtivo.”

Houve maior incidência de comentários afirmando que as obrigações legais do estado do Paraná são confusas e não são bem definidas as responsabilidades entre os diversos órgãos públicos principalmente no que tange à concessão e normatização.

Tabela 8. Percepção dos atores sociais entrevistados quanto à divulgação com transparência, por parte do estado do Paraná, das obrigações e responsabilidades legais aos envolvidos na gestão de recursos florestais.

Atores sociais	Discorda		Concorda		Total	
	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)
Municipal	7	70	3	30	10	100
Estadual	4	40	6	60	10	100
Federal	3	30	7	70	10	100
ONGS	6	60	4	40	10	100
Empresas	7	70	3	30	10	100
Pesquisadores	5	50	5	50	10	100
Total	32	54	28	46	60	100

Fonte: Elaborado pelo autor

Existe concordância entre os atores sociais, representantes dos diversos setores, que obrigações e responsabilidades legais não são divulgadas de maneira transparente aos envolvidos na gestão de recursos florestais. Os representantes do Governo Municipal, ONGS e empresas privadas representantes do setor florestal discordam de que essas obrigações e responsabilidades legais são divulgadas de

maneira transparente. Os representantes do Governo Federal têm opinião divergente, entendendo que essas obrigações e responsabilidades legais são divulgadas de maneira transparente. Os pesquisadores, por sua vez, se dividem quanto a essa percepção (Tabela 8).

Os representantes do Governo Federal, sobre obrigações e responsabilidades legais, opinaram:

“As ações do governo são divulgadas de maneira transparente aos envolvidos na gestão de recursos florestais”.

“As páginas da internet de ‘Transparência Pública’ que estão sendo implementadas pelo Governo Federal devem dar continuidade às ações voltadas para o incremento da transparência e do controle social.”

“As páginas da internet de transparência possuem o objetivo de divulgar as despesas realizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, informando sobre execução orçamentária, licitações, contratações e convênios.”

Na opinião emitida pelos demais atores sociais, destacaram-se:

“O estímulo à transparência pública, um dos objetivos essenciais da moderna Administração Pública.”

“A ampliação da divulgação das ações governamentais, além de contribuir para o fortalecimento da democracia, prestigia e desenvolve as noções de cidadania e devem ser realizadas em todos os níveis de governo.”

“O governo divulga apenas de forma publicitária seus interesses e não a realidade ambiental do estado do Paraná.”

Tabela 9. Percepção dos atores sociais entrevistados quanto à flexibilização da estrutura jurídica e regulatória vigente para ajustes na estrutura dos órgãos gestores das florestas do estado do Paraná.

Atores sociais	Discorda		Concorda		Total	
	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)
Municipal	8	80	2	20	10	100
Estadual	6	60	4	40	10	100
Federal	3	30	7	70	10	100
ONGS	6	60	4	40	10	100
Empresas	9	90	1	10	10	100
Pesquisadores	4	40	6	60	10	100
Total	36	60	24	40	60	100

Fonte: Elaborado pelo autor

Os representantes do Governo Municipal e Estadual, ONGS e empresas privadas do setor florestal entendem que a estrutura jurídica e regulatória vigente não permite flexibilidade para ajustes na estrutura dos órgãos gestores das florestas para o alcance dos objetivos da Política Estadual de Recursos Florestais. Os representantes do Governo Federal e os pesquisadores têm opinião divergente (Tabela 9).

Os entrevistados representantes das empresas opinaram que:

“Os instrumentos regulatórios apenas impõem a obediência à regra.”

“A estrutura jurídica apenas sujeita os usuários às penalidades em processos judiciais ou administrativos.”

Os atores sociais, representantes do Governo Municipal destacaram que:

“Os instrumentos regulatórios se revelam insuficientes e inflexíveis para permitir a participação da população na elaboração da Política Estadual de Recursos Florestais.”

“As leis florestais são apenas punitivas inclusive penalizando e restringido em muito a atuação da administração municipal.”

Os atores sociais, representantes das ONGS, citaram:

“A estrutura jurídica não permite, de forma alguma, flexibilidade para ajustes na estrutura dos órgãos governamentais.”

Os representantes do setor acadêmico citaram:

“A estrutura jurídica existente no Paraná permite sim flexibilidade para ajustes na estrutura dos órgãos governamentais, o que falta é discussão acadêmica dos temas propostos.”

“O governo não chama à discussão os setores envolvidos nas questões florestais.”

4.2 Ações do Governo do Estado do Paraná enquanto responsável pela gestão das florestas

Os resultados obtidos nas atividades previstas na política pública estadual relativa à gestão são apresentados a seguir.

Tabela 10. Percepção dos atores sociais entrevistados quanto à transparência do Governo do Estado do Paraná em relação à sua política florestal.

Atores sociais	Discorda		Concorda		Concorda Totalmente		Total	
	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)
Municipal	3	30	6	60	1	10	10	100
Estadual	2	20	6	60	2	20	10	100
Federal	0	0	8	80	2	20	10	100
ONGS	6	60	4	40	0	0	10	100
Empresas	9	90	1	10	0	0	10	100
Pesquisadores	6	60	4	40	0	0	10	100
Total	26	43	29	48	5	9	60	100

Fonte: Elaborado pelo autor

A Tabela 10 permite visualizar o resultado do questionário que mostra equilíbrio entre a totalidade das respostas, em que 43% discordam e 48% concordam que o Governo do Estado do Paraná estabelece quadro claro e transparente de sua política florestal. Os representantes dos Governos Municipal, Estadual e Federal responderam que o Governo do Estado do Paraná estabelece um quadro claro, coerente e transparente de sua política florestal. Os representantes de empresas privadas, das ONGS e pesquisadores foram enfáticos em responder de forma contrária aos demais entrevistados.

Os representantes do setor empresarial, ao opinarem sobre a transparência do Governo do Estado do Paraná em sua política florestal, manifestaram-se:

“Faz-se necessário que o Poder Público se empenhe nas discussões para a criação das unidades de conservação.”

“Importante que o Paraná venha a alocar recursos, incentivando a criação dos espaços territoriais.”

“O Governo do Paraná deve participar efetivamente das lutas ambientais, mantendo o meio ambiente equilibrado.”

Os entrevistados, representantes do Governo Federal, opinaram:

“O Governo do Estado do Paraná estabelece um quadro claro, coerente e transparente de sua política florestal.”

“O Paraná tem atuação forte no combate ao desmatamento e na manutenção de sua reserva legal.”

Os entrevistados, representantes do setor acadêmico, opinaram:

“O Governo do Estado não estabelece política coerente para o setor.”

“No Paraná, a política florestal faz parte de outros interesses maiores ou da questão agrícola ou da questão ambiental.”

Tabela 11. Percepção dos atores sociais entrevistados quanto à apresentação pelo Governo do Estado do Paraná das informações sobre a implementação e gestão de sua Política Estadual de Florestas.

Atores sociais	Discorda		Concorda		Concorda Totalmente		Total	
	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)
Municipal	2	20	6	60	2	20	10	100
Estadual	0	0	7	70	3	30	10	100
Federal	0	0	7	70	3	30	10	100
ONGS	7	70	3	30	0	0	10	100
Empresas	10	100	0	0	0	0	10	100
Pesquisadores	5	50	5	50	0	0	10	100
Total	24	40	28	47	8	13	60	100

Fonte: Elaborado pelo autor

Quanto às Informações do Governo do Estado do Paraná sobre a implementação e gestão de sua Política Estadual de Florestas, 40% da totalidade dos entrevistados discordam e 47% concordam que as informações sobre a implementação da Política Estadual de Florestas são frequentemente apresentadas aos órgãos legislativos e à população em geral. Os representantes dos Governos Municipal, Estadual e Federal responderam que as informações são frequentemente apresentadas aos órgãos legislativos e à população em geral. Os representantes de empresas privadas e das ONGS foram enfáticos em responder que tais informações não são frequentemente apresentadas (Tabela 11).

Os entrevistados representantes das empresas, pesquisadores e ONGS enfatizaram:

“Há necessidade de publicidade, informação sobre as questões florestais no estado do Paraná.”

“No Paraná, não há política efetiva de educação ambiental.”

“Não se permite, no Paraná, a efetiva participação da sociedade civil organizada e de indivíduos na execução da política florestal.”

“Um dos objetivos do princípio da publicidade é o de garantir o acesso fácil e descomplicado da população às atividades da Administração Pública.”

“A divulgação dos atos públicos é fundamental para proporcionar a participação da sociedade no controle e fiscalização das práticas do Poder Público.”

Tabela 12. Participação dos atores sociais quanto ao grau de autonomia dos órgãos gestores das florestas em relação à implementação da Política Estadual de Florestas.

Atores sociais	Discorda		Concorda		Concorda Totalmente		Total	
	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)
Municipal	7	70	3	30	0	0	10	100
Estadual	1	10	8	80	1	10	10	100
Federal	1	10	8	80	1	10	10	100
ONGS	9	90	1	10	0	0	10	100
Empresas	10	100	0	0	0	0	10	100
Pesquisadores	8	80	2	20	0	0	10	100
Total	36	60	22	37	2	3	60	100

Fonte: Elaborado pelo autor

A maioria dos entrevistados discorda que o Governo do Estado do Paraná permite a autonomia dos órgãos gestores em relação à implementação da Política Estadual de Florestas. Os representantes do Governo Estadual e Federal responderam que o Governo do Estado do Paraná permite essa autonomia, contudo, rebatidos pelos representantes do Governo Municipal, de empresas privadas, das ONGS e pesquisadores (Tabela 12).

Na opinião dos entrevistados, representantes do Governo Federal:

“O Governo do Estado do Paraná nunca se aparelhou institucionalmente, visando à descentralização da política florestal.”

“As principais responsabilidades de gestão do setor recaíram sobre a União, desobrigando o Governo Estadual de compromissos políticos com a questão florestal e com a administração dos recursos naturais.”

Os entrevistados, representantes do Governo Municipal, opinaram:

“O Paraná não constituiu órgão florestal específico na sua estrutura administrativa, deixando aos seus órgãos ambientais e/ou agrícolas e ao Governo Federal a responsabilidade de administração do setor.”

“Mesmo diante da presença dominante da União no comando da atuação da política florestal, o estado do Paraná

com vocação florestal, deveria organizar dentro do seu organograma uma secretaria ou instituição de responsabilidade exclusiva para as questões florestais destinadas a complementar a atuação do Governo Federal.”

Os representantes das empresas, pesquisadores e ONGS:

“Tendo em vista a importância econômica, social e ecológica dos recursos florestais para o Paraná, incentivando a adesão da iniciativa privada, o Governo do Estado do Paraná poderia formular políticas públicas que viessem ao interesse do setor.”

“Se faz necessário o apoio do Governo do Estado do Paraná para as organizações ambientalistas locais, objetivando a implantação de moderna política florestal.”

“O Paraná deve investir em pesquisa e valorizar o setor florestal pela sua importância econômica e social.”

Tabela 13. Percepção dos atores sociais quanto à implementação e execução de política de avaliação de desempenho dos órgãos gestores da política florestal no estado do Paraná.

Atores sociais	Discorda		Concorda		Concorda Totalmente		Total	
	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)
Municipal	8	80	1	10	1	10	10	100
Estadual	2	20	7	70	1	10	10	100
Federal	3	30	6	60	1	10	10	100
ONGS	10	100	0	0	0	0	10	100
Empresas	10	100	0	0	0	0	10	100
Pesquisadores	9	90	1	10	0	0	10	100
Total	42	70	15	25	3	5	60	100

Fonte: Elaborado pelo autor

No que diz respeito à avaliação de desempenho dos órgãos gestores, os entrevistados discordam que o processo de avaliação de desempenho destes órgãos é atendido por sistema de informações eficazes. Os representantes do Governo Estadual e Federal responderam que no Governo do Estado do Paraná o processo de avaliação de desempenho dos órgãos gestores é atendido pelo sistema

de informações eficazes. Os representantes do Governo Municipal, de empresas privadas, das ONGS e pesquisadores por sua vez discordam (Tabela 13).

Os entrevistados representantes do Poder Público Municipal opinaram:

“O uso da avaliação como instrumento para o aperfeiçoamento da gestão governamental gera aumento da eficiência e a ampliação do controle social.”

“A administração pública em todos os seus níveis deve atender de forma eficiente, rápida e satisfatória às demandas crescentes e diferenciadas vindas tanto da sociedade quanto de órgãos do próprio sistema.”

Os representantes do setor privado emitiram opinião:

“A sociedade tem exigido das instituições governamentais uma atuação mais próxima com a das organizações privadas.”

“A aproximação do Poder Público com as entidades não governamentais e empresas tem o sentido de firmar compromissos e responsabilidades com a população.”

Os representantes do setor acadêmico opinaram:

“O processo de avaliação de desempenho dos órgãos públicos no Paraná não possui sistema de informações eficaz.”

“No Governo do Estado do Paraná não há qualquer processo de avaliação de desempenho dos órgãos públicos que tenha resultado efetivo para o interesse público.”

4.3 Ações relacionadas às interações entre o Governo do Estado do Paraná e os atores sociais, transparência e à divulgação de informações

Os entrevistados quando questionados quanto ao direito e participação dos atores sociais na gestão de recursos florestais foram uniformes em suas respostas, sendo que 37% declararam que discordam, 28% que concordam e 35% que

concordam plenamente. No entanto, os representantes dos Governos Municipal, Estadual e Federal responderam que no estado do Paraná os órgãos gestores asseguram esses direitos. Os representantes das empresas privadas, das ONGS e pesquisadores responderam que o Governo do Estado do Paraná não assegura aos atores sociais, direitos iguais a todas as partes interessadas na gestão de recursos florestais (Tabela 14).

Tabela 14. Percepção dos atores sociais entrevistados quanto aos direitos e participação destes na gestão de recursos florestais no estado do Paraná.

Atores sociais	Discorda		Concorda		Concorda Totalmente		Total	
	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)
Municipal	0	0	7	70	3	30	10	100
Estadual	0	0	0	0	10	100	10	100
Federal	0	0	2	20	8	80	10	100
ONGS	7	70	3	30	0	0	10	100
Empresas	9	90	1	10	0	0	10	100
Pesquisadores	6	60	4	40	0	0	10	100
Total	22	37	17	28	21	35	60	100

Fonte: Elaborado pelo autor

Destacando da opinião dos entrevistados, representantes das empresas privadas, pesquisadores e ONGS:

“A construção de novas relações conjuntas entre as pessoas da sociedade civil organizada e das instituições, especialmente as governamentais influenciam diretamente na vida das pessoas.”

“A relação entre o Poder Público e a sociedade faz sentido na busca pelas estratégias do desenvolvimento sustentável, garantindo a participação social nos processos de tomada de decisão.”

“A Agenda 21⁵ incorporou algumas características que permitiram o processo participativo de planejamento das ações

⁵ Agenda 21 resultado da conferência Eco-92 ou Rio-92, ocorrida no Rio de Janeiro, em 1992 - documento que estabeleceu a importância de cada país a se comprometer a refletir, global e localmente, sobre a forma pela qual governos, empresas, organizações não-governamentais e todos os setores da sociedade poderiam cooperar no estudo de soluções para os problemas sócio-ambientais.

e políticas para a transformação baseado no diálogo entre atores sociais, com base no ideal da sustentabilidade.”

Tabela 15. Percepção dos atores sociais entrevistados quanto à garantia de participação destes em igualdade de condições nas relações com o órgão gestor da política florestal no estado do Paraná.

Atores sociais	Discorda		Concorda		Concorda Totalmente		Total	
	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)
Municipal	0	0	10	100	0	0	10	100
Estadual	0	0	8	80	2	20	10	100
Federal	0	0	7	70	3	30	10	100
ONGS	7	70	3	30	0	0	10	100
Empresas	10	100	0	0	0	0	10	100
Pesquisadores	7	70	3	30	0	0	10	100
Total	24	40	31	52	05	8	60	100

Fonte: Elaborado pelo autor

Da totalidade dos entrevistados, a maioria concordou serem garantidas condições equânimes nas reuniões e decisões que dizem respeito às relações do órgão gestor com seus atores sociais. Os representantes dos Governos Municipal, Estadual e Federal responderam que no Estado são garantidas estas condições. Os representantes das empresas privadas, das ONGS e pesquisadores discordam (Tabela 15).

Os entrevistados representantes das empresas, pesquisadores e ONGS opinaram:

“Só com o amplo debate e a efetiva participação da sociedade civil, através dos fóruns de discussão como os Conselhos e Audiências Públicas, teremos avanço para o exercício da democracia.”

“Os espaços dos Conselhos é o fórum legal onde a sociedade civil organizada pode e deve negociar, junto aos órgãos públicos e empresas privadas, os caminhos da gestão dos recursos naturais, estabelecendo prioridades, atenuando os conflitos de uso e planejando a ocupação do meio natural.”

“A gestão participativa, descentralizada e democrática, na qual os problemas são identificados coletivamente, as

soluções são apontadas, votadas e encaminhadas em benefício da sociedade, só traz resultados positivos para as políticas públicas florestais.”

Os entrevistados representantes do setor acadêmico opinaram:

“O Governo do Estado do Paraná de forma legal, permite a participação da sociedade civil organizada nas discussões, mas de forma prática pouca efetividade existe nestas participações.”

“A participação da população não tem caráter acadêmico e muito menos de decisões nas políticas públicas, é meramente ilustrativa.”

Tabela 16. Percepção dos atores sociais entrevistados quanto ao grau de transparência nas informações prestadas pelo estado do Paraná.

Atores sociais	Discorda		Concorda		Concorda Totalmente		Total	
	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)
Municipal	3	30	7	70	0	0	10	100
Estadual	0	0	2	20	8	80	10	100
Federal	0	0	6	60	4	40	10	100
ONGS	8	80	2	20	0	0	10	100
Empresas	8	80	2	20	0	0	10	100
Pesquisadores	6	60	4	40	0	0	10	100
Total	25	42	23	38	12	20	60	100

Fonte: Elaborado pelo autor

A maioria da totalidade dos entrevistados respondeu que discordam de que os órgãos gestores de recursos florestais apresentam elevado grau de transparência nas informações prestadas aos atores sociais. Os representantes dos Governos Municipal, Estadual e Federal responderam que no estado do Paraná os órgãos gestores de recursos florestais apresentam elevado grau de transparência. Os representantes das empresas privadas, das ONGS e pesquisadores discordam (Tabela 16).

Na opinião dos entrevistados, representantes do Poder Público:

“A transparência e clareza na administração pública são fundamentais.”

“O controle social deve ser exercido para que a comunidade se cientifique de que o ato do administrador público está sendo realizado de acordo com a lei.”

“Há que se respeitar o direito à informação que cabe à população, a fim de que se efetive a completa transparência nas atividades da administração e na aplicação de recursos públicos.”

Os atores sociais representantes das empresas, ONGS e pesquisadores opinaram:

“O Governo do Estado do Paraná precisa melhorar o grau de transparência nas informações prestadas aos atores sociais.”

“No Paraná, os poucos relatórios apresentados para o setor florestal, de sua política, são técnicos e de difícil interpretação.”

“No estado do Paraná não tem um setor específico de comunicação que divulgue as questões florestais e os meios de comunicação não são acessíveis ao grande público.”

Tabela 17. Percepção dos atores sociais quanto à política de comunicação do Governo do Estado do Paraná.

Atores sociais	Discorda		Concorda		Concorda Totalmente		Total	
	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)
Municipal	4	40	6	60	0	0	10	100
Estadual	0	0	3	30	7	70	10	100
Federal	0	0	7	70	3	30	10	100
ONGS	7	70	3	30	0	0	10	100
Empresas	9	90	1	10	0	0	10	100
Pesquisadores	7	70	3	30	0	0	10	100
Total	27	45	23	38	10	17	60	100

Fonte: Elaborado pelo autor

A maioria da totalidade dos entrevistados discorda que os órgãos gestores desenvolvem uma política efetiva de comunicação com seus atores sociais. Os representantes dos Governos Municipal, Estadual e Federal responderam que no

estado do Paraná os órgãos gestores desenvolvem uma política efetiva de comunicação com seus atores sociais. Os representantes das empresas privadas, das ONGS e pesquisadores responderam discordar de que os órgãos gestores desenvolvem uma política efetiva de comunicação (Tabela 17).

Os entrevistados, representantes das empresas e ONGS, opinaram:

“Além da obrigatoriedade de tornar público seus atos, de ser uma necessidade da administração pública, outro aspecto que deve ser levado em consideração é o dever dos governos com a sociedade, pois o acesso às informações precisa ser vista como um direito do cidadão.”

“O Governo do Estado do Paraná não desenvolve uma política efetiva de comunicação para com a sociedade.”

“Não há comunicação do governo paranaense com as ONGS do setor florestal.”

Os entrevistados representantes do setor acadêmico opinaram:

“A política de comunicação que o Governo do Estado do Paraná desenvolve não atinge a população de forma ampla.”

“A população não tem acesso democrático à política de comunicação que o Governo do Estado do Paraná desenvolve.”

Tabela 18. Percepção dos atores sociais entrevistados quanto ao nível de informação do Governo do Estado do Paraná por meio de relatórios.

Atores sociais	Discorda		Concorda		Concorda Totalmente		Total	
	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)
Municipal	4	40	6	60	0	0	10	100
Estadual	0	0	1	10	9	90	10	100
Federal	0	0	2	20	8	80	10	100
ONGS	6	60	4	40	0	0	10	100
Empresas	10	100	0	0	0	0	10	100
Pesquisadores	6	60	4	40	0	0	10	100
Total	26	44	17	28	17	28	60	100

Fonte: Elaborado pelo autor

A maioria da totalidade dos entrevistados discorda que os órgãos gestores informam periodicamente por meio de relatórios suas relações com os atores sociais. O representante dos Governos Municipal, Estadual e Federal confirma essa prática do Governo do Estado do Paraná. Os representantes das empresas privadas, das ONGS e pesquisadores discordam (Tabela 18).

Os entrevistados representantes do Governo do Estado do Paraná ressaltaram:

“É importante a informação do gestor público e a interação com seu público interno e externo.”

“Cabe ao Governo do Estado do Paraná mediar às relações dentro das organizações, desenvolvendo suas atividades de forma flexível, sendo de vital importância uma comunicação efetiva.”

Os atores sociais representantes das empresas, ONGS e pesquisadores opinaram:

“O Governo do Estado do Paraná deveria informar periodicamente por meio de relatórios suas relações com os atores sociais.”

“Os órgãos públicos tem a obrigação de informar a população de suas relações com a sociedade civil organizada, o que não acontece de forma efetiva.”

Tabela 19. Percepção dos atores sociais entrevistados quanto à coerência dos relatórios apresentados pelo Governo do Estado do Paraná.

Atores sociais	Discorda		Concorda		Concorda Totalmente		Total	
	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)
Municipal	3	30	7	70	0	0	10	100
Estadual	0	0	0	0	10	100	10	100
Federal	0	0	1	10	9	90	10	100
ONGS	8	80	2	20	0	0	10	100
Empresas	10	100	0	0	0	0	10	100
Pesquisadores	8	80	2	20	0	0	10	100
Total	29	48	12	20	19	32	60	100

Fonte: Elaborado pelo autor

A maioria dos entrevistados discorda de que o conteúdo dos relatórios apresentados pelo órgão gestor seja coerente com as ações de implementações e amplamente disponibilizados. Os representantes dos Governos Municipal, Estadual e Federal são favoráveis. Os representantes das empresas privadas, das ONGS e pesquisadores responderam que não há coerência nessas ações (Tabela 19).

Os entrevistados representantes das empresas, pesquisadores e ONGS apontaram:

“A existência de problemas no conteúdo dos relatórios entre a administração pública e o cidadão geram confusão ou desinformação.”

“Os relatórios quando apresentados pelo Governo do Estado do Paraná são de difícil compreensão e de dificuldades na identificação de dados importantes para o setor.”

“Os relatórios nem sempre são apresentados e quando apresentados não são coerentes com as ações do governo em relação ao setor florestal.”

Os entrevistados representantes do Governo Federal apontaram:

“O governo divulga seus relatórios conforme determina a legislação.”

“Os relatórios são divulgados nos meios oficiais e de acesso a toda a população.”

Os entrevistados representantes do Governo Estadual opinaram:

“No Paraná, o governo segue as determinações da legislação de responsabilidade fiscal.”

Tabela 20. Percepção dos atores sociais quanto aos procedimentos de auditoria interna realizadas pelo Governo do Estado do Paraná em seus órgãos de gestão florestal.

Atores sociais	Discorda		Concorda		Concorda Totalmente		Total	
	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)
Municipal	4	40	6	60	0	0	10	100
Estadual	0	0	0	0	10	100	10	100
Federal	0	0	2	20	8	80	10	100
ONGS	7	70	3	30	0	0	10	100
Empresas	8	80	2	20	0	0	10	100
Pesquisadores	7	70	3	30	0	0	10	100
Total	26	43	16	27	18	30	60	100

Fonte: Elaborado pelo autor

A maioria da totalidade dos entrevistados discorda que são desenvolvidos eficientes procedimentos de auditoria interna, sistematicamente monitorada pelos Conselhos de políticas florestais ou outros órgãos de controle. Os representantes dos Governos Municipal, Estadual e Federal responderam afirmativamente à questão. Os representantes das empresas privadas, das ONGS e pesquisadores discordam dessa eficiência (Tabela 20).

Na opinião dos entrevistados representantes do Governo Estadual:

“É importante ressaltar que os controles são bem estruturados e são capazes de inibir a ocorrência de erros involuntários, desperdícios e fraudes.”

“Os processo de auditoria são constantes no estado do Paraná tornando-se um importante instrumento de auxílio ao bom andamento da gestão pública.”

“Um sistema de controle interno bem estruturado como do Paraná traz ganhos substanciais para a Administração Pública e, portanto, a toda a sociedade.”

Os atores sociais representantes das empresas, ONGS e pesquisadores opinaram:

“No Paraná não são desenvolvidos eficientes procedimentos de auditoria interna e se isto ocorre não é divulgado sistematicamente.”

“Os processos de controle que porventura existam no Governo do Estado do Paraná não são acompanhados pelos atores sociais.”

“A sociedade interessada no setor florestal desconhece as auditorias que o Governo do Estado do Paraná promove neste setor.”

4.4 Papel dos Conselhos de políticas florestais e outras instituições na implementação, execução e acompanhamento das políticas públicas florestais.

A maioria dos entrevistados concordou plenamente que é garantido aos Conselhos de políticas florestais independência para exercerem suas responsabilidades. Os representantes dos Governos Municipal, Estadual e Federal concordam ou concordam plenamente que é garantida a independência dos Conselhos de políticas florestais. Os representantes das empresas privadas, das ONGS e pesquisadores, responderam na sua maioria que não são garantidos aos Conselhos de políticas florestais essa independência (Tabela 21).

Tabela 21. Percepção dos atores sociais entrevistados quanto à independência dos Conselhos de políticas florestais para exercerem suas responsabilidades.

Atores sociais	Discorda		Concorda		Concorda Totalmente		Total	
	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)
Municipal	0	0	3	30	7	70	10	100
Estadual	0	0	0	0	10	100	10	100
Federal	0	0	0	0	10	100	10	100
ONGS	6	60	4	40	0	0	10	100
Empresas	6	60	4	40	0	0	10	100
Pesquisadores	6	60	4	40	0	0	10	100
Total	18	30	15	25	27	45	60	100

Fonte: Elaborado pelo autor

Os entrevistados representantes do poder público opinaram:

“É fundamental entender em que intensidade os Conselhos de políticas florestais funcionam como instrumentos de participação popular efetiva na Administração Pública.”

“Na medida em que os Conselhos de políticas florestais são estruturados e têm sua independência legal, realmente tem contribuído para a democracia participativa.”

“A natureza deliberativa e consultiva dos Conselhos de políticas florestais são os reflexos que representam a construção de políticas públicas adequadas.”

Os atores sociais representantes das empresas, ONGS e pesquisadores opinaram:

“Na prática não é garantido aos Conselhos de políticas florestais independência para exercerem suas responsabilidades.”

“Os Conselhos de políticas florestais de forma geral não têm independência para deliberar sobre as políticas públicas do setor florestal.”

“Não possuímos Conselhos de política e desenvolvimento florestal no Paraná, participamos com nossas opiniões dentro de outros Conselhos de política agrícola ou ambiental, o que tolhe totalmente a independência do setor.”

Tabela 22. Percepção dos atores sociais quanto às responsabilidades dos órgãos públicos pela gestão das florestas.

Atores sociais	Discorda		Concorda		Concorda Totalmente		Total	
	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)
Municipal	0	0	3	30	7	70	10	100
Estadual	0	0	0	0	10	100	10	100
Federal	0	0	0	0	10	100	10	100
ONGS	6	60	4	40	0	0	10	100
Empresas	6	60	4	40	0	0	10	100
Pesquisadores	6	60	4	40	0	0	10	100
Total	18	30	15	25	27	45	60	100

Fonte: Elaborado pelo autor

A maioria da totalidade dos entrevistados ao serem questionados se as responsabilidades pela gestão das florestas e o mandato dos Conselhos de políticas florestais são claramente bem definidos responderam que concordam plenamente. Os representantes dos Governos Municipal, Estadual e Federal responderam que no estado do Paraná estas responsabilidades são claramente bem definidas. No entanto, os representantes das empresas privadas, das ONGS e pesquisadores discordam (Tabela 22).

Os entrevistados representantes do poder público opinaram:

“A composição paritária dos Conselhos de políticas florestais integrada por cidadãos (e a sociedade civil em geral) e a esfera de poder governamental indica uma possibilidade de mudança no processo de governar.”

“A composição dos Conselhos de políticas florestais significa o direito de todos participarem do Poder Público.”

“A participação da sociedade civil organizada é a forma democrática do cidadão opinar nas políticas públicas florestais.”

Os atores sociais representantes das empresas, ONGS e pesquisadores entendem:

“As responsabilidades pela gestão das florestas não é definida com a participação da sociedade.”

“Apesar do mandato dos Conselhos de políticas florestais serem claramente bem definido, a participação dos conselheiros nem sempre representa a opinião do setor.”

“A responsabilidade pela gestão das florestas cabe no Paraná exclusivamente aos órgãos públicos, não existe participação popular nestas decisões.”

Tabela 23. Percepção dos atores sociais quanto à forma de composição dos Conselhos de políticas florestais.

Atores sociais	Discorda		Concorda		Concorda Totalmente		Total	
	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)
Municipal	0	0	0	0	10	100	10	100
Estadual	0	0	0	0	10	100	10	100
Federal	0	0	0	0	10	100	10	100
ONGS	0	0	10	100	0	0	10	100
Empresas	2	20	8	80	0	0	10	100
Pesquisadores	2	20	8	80	0	0	10	100
Total	4	7	26	43	30	50	60	100

Fonte: Elaborado pelo autor

De forma mais enfática, 50% do total de entrevistados responderam que os mecanismos vigentes de composição dos Conselhos de políticas florestais atendem à escolha representativa das partes interessadas na gestão de recursos florestais. Os representantes dos Governos Municipal, Estadual e Federal responderam que no estado do Paraná os mecanismos vigentes de composição dos Conselhos de políticas florestais atendem integralmente a essa escolha. Os representantes das empresas privadas, das ONGS e pesquisadores também responderam que no Paraná os mecanismos vigentes de composição dos Conselhos de políticas florestais atendem a escolha representativa das partes interessadas na gestão de recursos florestais, no entanto, nesta questão 20% dos representantes das empresas e pesquisadores discordam dos mecanismos vigentes de composição dos Conselhos de políticas florestais (Tabela 23).

Os entrevistados representantes do poder público opinaram:

“A representatividade vivenciada pela sociedade civil nos Conselhos revela uma perspectiva que comporta uma forma mais direta de participação popular.”

“O exercício do poder do povo é realizado através da delegação de atribuições aos interessados que passam a figurar como conselheiros nesses órgãos.”

Os entrevistados representantes do setor acadêmico, pesquisadores e ONGS opinaram:

“A composição dos Conselhos de políticas florestais é paritária, basta que as opiniões sejam respeitadas também de forma igualitária.”

“A obrigação legal da representação nos Conselhos de políticas florestais é paritária, no entanto, a força das opiniões dos conselheiros nem sempre tem a mesma paridade.”

Tabela 24. Percepção dos atores sociais quanto à influência dos Conselhos de políticas florestais na política de gestão de recursos florestais.

Atores sociais	Discorda		Concorda		Concorda Totalmente		Total	
	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)
Municipal	0	0	1	10	9	90	10	100
Estadual	0	0	1	10	9	90	10	100
Federal	0	0	0	0	10	100	10	100
ONGS	2	20	8	80	0	0	10	100
Empresas	2	20	8	80	0	0	10	100
Pesquisadores	3	30	7	70	0	0	10	100
Total	7	12	25	42	28	46	60	100

Fonte: Elaborado pelo autor

A Tabela 24 evidência que 42% e 46% da totalidade dos entrevistados, respectivamente, concordam ou concordam plenamente que os Conselhos de políticas florestais influenciam na política de gestão de recursos florestais e estabelecem indicadores de desempenho. Os representantes dos Governos Municipal, Estadual e Federal responderam que no estado do Paraná os Conselhos de políticas florestais influenciam nesta política. Os representantes das empresas privadas, das ONGS e pesquisadores também responderam que no Paraná os Conselhos de políticas florestais influenciam na política de gestão de recursos florestais e estabelecem indicadores de desempenho, no entanto, nesta questão 20% dos representantes das empresas e das Organizações Não Governamentais e 30% dos pesquisadores discordam.

Os entrevistados representantes do setor acadêmico, pesquisadores e ONGS opinaram:

“Os Conselhos de políticas florestais foram constituídos por obrigação legal, no entanto, ainda estamos distantes de sua efetiva influência na política florestal.”

“Os representantes dos setores não governamentais nos Conselhos de políticas florestais têm mera representatividade figurativa.”

“As políticas públicas são elaboradas nos gabinetes governamentais e não nas reuniões de Conselhos.”

Os entrevistados representantes do setor público opinaram:

“Os Conselhos atendendo a exigência legal oportuna a influência de toda a sociedade nas decisões de políticas públicas.”

“Os Conselhos possuem representantes dos mais diversos segmentos da sociedade, permitindo a participação deste nas decisões de políticas públicas.”

Tabela 25. Percepção dos atores sociais quanto à execução das decisões dos Conselhos de políticas florestais pelo órgão gestor das florestas.

Atores sociais	Discorda		Concorda		Concorda Totalmente		Total	
	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)
Municipal	0	0	2	20	8	80	10	100
Estadual	0	0	0	0	10	100	10	100
Federal	0	0	0	0	10	100	10	100
ONGS	4	40	6	60	0	0	10	100
Empresas	3	30	7	70	0	0	10	100
Pesquisadores	3	30	7	70	0	0	10	100
Total	10	17	22	37	28	46	60	100

Fonte: Elaborado pelo autor

Da totalidade dos entrevistados, 37% e 46%, respectivamente, concordam ou concordam plenamente que as decisões emanadas dos Conselhos de políticas florestais são executadas pelo órgão gestor. Os representantes dos Governos Municipal, Estadual e Federal responderam que no estado do Paraná às decisões emanadas dos Conselhos de políticas florestais são executadas pelo órgão gestor. Os representantes das empresas privadas, das ONGS e pesquisadores também concordam na sua maioria, no entanto, nesta questão, 30% dos representantes das empresas e dos pesquisadores e 40% das ONGS responderam o contrário (Tabela 25).

Os entrevistados representantes do setor acadêmico, pesquisadores e ONGS opinaram:

“As decisões dos Conselhos de políticas florestais nem sempre são aplicadas de forma efetiva pelos órgãos governamentais.”

“As decisões dos Conselhos têm representatividade figurativa e não se efetiva nas decisões públicas.”

“As decisões dos Conselhos nem sempre atendem aos anseios das políticas públicas elaboradas nos gabinetes governamentais.”

Os entrevistados representantes do setor público opinaram:

“Os Conselhos opinam de forma importante e influenciam diretamente nas decisões de políticas públicas do Paraná.”

“Os Conselhos representados pelos diversos segmentos da sociedade determinam as decisões de políticas públicas no Paraná.”

Tabela 26. Percepção dos atores sociais entrevistados quanto aos sistemas de remuneração aos membros dos Conselhos de políticas florestais.

Atores sociais	Discorda		Concorda		Concorda Totalmente		Total	
	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)
Municipal	10	100	0	0	0	0	10	100
Estadual	0	0	2	20	8	80	10	100
Federal	0	0	8	80	2	20	10	100
ONGS	10	100	0	0	0	0	10	100
Empresas	10	100	0	0	0	0	10	100
Pesquisadores	10	100	0	0	0	0	10	100
Total	40	67	10	17	10	16	60	100

Fonte: Elaborado pelo autor

Os entrevistados discordam na sua maioria que é assegurado sistema de remuneração aos membros dos Conselhos de políticas florestais, com exceção dos representantes dos Governos Estadual e Federal, favoráveis a proposição (Tabela 26).

Nas observações, os representantes do Governo Estadual afirmaram que Conselhos de administração de empresas públicas, de economia mista, de fundações e outros órgãos ligados às ações governamentais recebem remuneração.

No entanto, os Conselhos de políticas florestais como órgão superior de caráter colegiado, consultivo, normativo e deliberativo das políticas públicas do setor florestal e de meio ambiente não recebem remuneração. Os demais representantes responderam que no Paraná não é assegurado sistemas de remuneração aos membros dos Conselhos de políticas florestais.

Os entrevistados representantes do setor acadêmico, pesquisadores e ONGS opinaram:

“Profissionalizar os Conselhos poderia ser a forma de ter decisões técnicas nas políticas florestais.”

“A experiência dos Conselhos em grandes empresas públicas e privadas que atuam de forma remunerativa aos seus conselheiros indica melhores resultados e efetividade em suas políticas.”

Os entrevistados representantes do governo federal opinaram:

“Os Conselhos das empresas públicas são remunerados, podendo adotar esta prática em todos os níveis de governo.”

Tabela 27. Percepção dos atores sociais quanto à interação de diretrizes entre os Conselhos Nacionais e os Conselhos Estaduais de políticas florestais.

Atores sociais	Discorda		Concorda		Concorda Totalmente		Total	
	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)
Municipal	0	0	0	0	10	100	10	100
Estadual	0	0	0	0	10	100	10	100
Federal	0	0	0	0	10	100	10	100
ONGS	0	0	8	80	2	20	10	100
Empresas	2	20	8	80	0	0	10	100
Pesquisadores	1	10	9	90	0	0	10	100
Total	3	5	25	42	32	53	60	100

Fonte: Elaborado pelo autor

Questionados sobre a prevalência de uma interação de diretrizes entre os Conselhos Nacionais e os Conselhos Estaduais de políticas florestais, os entrevistados representantes dos Poderes Públicos responderam afirmativamente. No entanto, 20% dos representantes das empresas e 10% dos representantes dos pesquisadores discordam nesta questão.

Os entrevistados representantes do setor acadêmico, pesquisadores e ONGS opinaram:

“A interação nem sempre é positiva, pode representar subordinação entre os poderes.”

“Os Conselhos devem ter autonomia e a realidade nacional nem sempre é a mesma do Paraná.”

“Os Conselhos locais devem ter autonomia e não dependência dos Conselhos Nacionais.”

Os entrevistados representantes do setor público opinaram:

“Os Conselhos precisam ser uniformes para que as políticas públicas atendam aos interesses nacionais.”

“A legislação florestal é nacional, portanto as diretrizes devem ter o respeito à legislação federal.”

Tabela 28. Percepção dos atores sociais entrevistados quanto ao grau de participação das demais instituições na elaboração das políticas florestais.

Atores sociais	Discorda		Concorda		Concorda Totalmente		Total	
	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)
Municipal	0	0	2	20	8	80	10	100
Estadual	0	0	3	30	7	70	10	100
Federal	0	0	0	0	10	100	10	100
ONGS	0	0	3	30	7	70	10	100
Empresas	3	30	7	70	0	0	10	100
Pesquisadores	2	20	8	80	0	0	10	100
Total	5	8	23	38	32	54	60	100

Fonte: Elaborado pelo autor

Finalmente, questionados se demais instituições autônomas têm participação ativa na elaboração da política florestal, a maioria dos entrevistados respondeu afirmativamente. No entanto, 30% dos representantes das empresas e 20% dos representantes do Setor Acadêmico discordam desta questão.

Os entrevistados opinaram:

“O terceiro setor aborda a forma como o poder público e a sociedade interage.”

“As ONGs têm atuado com desenvoltura e extrema competência nos campos do setor florestal e ambiental, entre outros.”

“O terceiro setor tem participação ativa na elaboração das políticas florestais.”

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A condução deste trabalho de pesquisa ensejou a elaboração da conclusão e uma série de recomendações fundamentadas na análise efetuada que considerou a revisão bibliográfica e as opiniões dos entrevistados relacionadas ao processo de governança florestal no estado do Paraná.

Com relação à caracterização da estrutura jurídica e regulatória do setor florestal no Paraná, conclui-se que a legislação florestal no estado do Paraná não é transparente em seu conteúdo e em sua operacionalização. É de percepção dos entrevistados que a Lei Florestal do Paraná não é flexível, sendo ressaltado que são utilizados os instrumentos legais de nível nacional para executar ações florestais no âmbito estadual. As penalidades previstas e aplicadas no estado do Paraná para ordenamento das questões florestais não atendem ao principal objetivo que é o de regulamentar o uso consciente dos recursos florestais.

Com relação à responsabilidade do Governo do Estado do Paraná enquanto responsável pela gestão das florestas, conclui-se que este não estabelece um quadro transparente na implementação de seus instrumentos de política florestal, não apresenta informações, não permite a autonomia e nem possui um efetivo acompanhamento de avaliação de desempenho dos seus órgãos gestores.

Quanto às interações entre o Governo do Estado do Paraná e os atores sociais envolvidos conclui-se, igualmente, que o estado do Paraná não possui definida, de forma clara, a responsabilidade de seus órgãos gestores nas questões florestais, bem como não define de forma prioritária a questão florestal na sua estrutura administrativa.

Ainda, com relação ao papel dos Conselhos de políticas florestais e outras instituições relacionadas ao setor florestal do Paraná, estes devem cumprir as funções de monitoramento e fiscalização sobre os órgãos que administram a política florestal, devem opinar e participar da execução das políticas florestais. Os Conselhos de políticas florestais devem ser constituídos de forma que possam exercer julgamentos objetivos e independentes sem interferência do poder estatal.

Recomenda-se que o Governo do Estado do Paraná:

I - Elabore a revisão da Lei Florestal do Paraná de forma imprescindível para que atenda às características de cada região do estado do Paraná.

II – Promova a inserção do setor florestal como prioridade nas suas políticas públicas, criando na estrutura administrativa do Governo do Estado um órgão próprio que trate especificamente das questões florestais nos aspectos relacionados à preservação, conservação e produção de bens e serviços, assim como a definição de estratégias e mecanismos gerenciais eficazes para o setor florestal.

III - Permita a integração dos atores sociais nas decisões de suas políticas públicas e divulgue as ações governamentais de forma transparente.

IV – Promova o incentivo ao fortalecimento das instituições não governamentais, permitindo sua participação de forma efetiva na decisão das políticas florestais; crie o Conselho Estadual de Floresta para atuar nas políticas voltadas às questões florestais no estado do Paraná e incentive a implantação dos Conselhos Municipais de Floresta em todos os municípios do Paraná.

De forma ampla, recomenda-se que o governo pratique os princípios de governança, considerando a:

- transparência que deve assegurar aos atores sociais a confiança sobre as decisões tomadas pelas entidades públicas no gerenciamento das suas atividades;
- integridade que deve compreender a negociação direta e integral entre o governo e os atores sociais, com probidade na administração dos recursos públicos;
- responsividade onde o Governo do Estado do Paraná deve executar fielmente as políticas públicas de forma a atender aos interesses dos cidadãos, adotando políticas escolhidas pela sociedade.

A partir desses princípios fundamentais, recomenda-se que o governo pratique as quatro dimensões da governança no setor público. Nos quadros 3 a 6 são listadas as melhores práticas de governança no setor público, referentes a estas dimensões.

Quadro 3. Sugestão de itens que devem compor a prática de governança associada à estrutura jurídica e regulatória.

1	Estrutura jurídica e regulatória.
1.1	O estado do Paraná possui legislação florestal própria.
1.1.1	A legislação é adequada e atende as expectativas de todos os interessados.
1.1.2	A legislação atende as características regionais.
1.1.3	A legislação de recursos florestais é clara em seu conteúdo.
1.1.4	As penalidades previstas em Lei atendem aos objetivos do uso consciente dos recursos florestais.
1.1.5	As obrigações e responsabilidades dos órgãos gestores de recursos florestais estão bem definidas em lei.
1.1.6	As obrigações e responsabilidades legais são divulgadas de maneira transparente aos envolvidos na gestão de recursos florestais.
1.1.7	A estrutura jurídica e regulatória vigente permite flexibilidade para ajustes na estrutura dos órgãos gestores das florestas para o alcance dos objetivos de implementação da Política Estadual de Recursos Florestais.
1.2	Padrões de comportamento do Governo do Estado do Paraná em relação à aplicação da legislação.
1.2.1	O Governo do Estado do Paraná assegura aos seus gestores o exercício da liderança, conduzindo-se por elevados padrões de comportamento e servindo de modelo.
1.2.2	O Governo do Estado do Paraná nomeia um responsável para investigar, de maneira confidencial, as principais preocupações sobre os padrões de conduta.
1.2.3	O Governo do Estado do Paraná estabelece mecanismos apropriados para assegurar que os servidores públicos não sejam influenciados ou atuem com conflitos de interesses.
1.2.4	O Governo do Estado do Paraná estabelece um clima cultural público, de maneira que os servidores tenham confiança na justiça e na imparcialidade de procedimentos.
1.2.5	Na legislação estadual a contratação de servidores não concursados é prevista nas diretrizes e normas do governo, observando um processo transparente.
1.2.6	O Governo do Estado do Paraná estabelece mecanismos para prevenção das ações e correção de eventuais violações da lei.
1.2.7	O Governo do Estado do Paraná estabelece leis apropriadas para assegurar que os fundos e recursos públicos sejam totalmente protegidos.
1.2.8	O Governo do Estado do Paraná estabelece leis apropriadas para assegurar que os fundos e recursos públicos sejam empregados de forma econômica, eficiente e efetiva.
1.2.9	O Governo do Estado do Paraná estabelece leis apropriadas para assegurar que os recursos públicos sejam empregados de acordo com as autorizações governamentais.
1.3	Padrões de comportamento do servidor público em relação à aplicação da legislação.
1.3.1	Há um código de conduta implantado no setor público.
1.3.2	O código de conduta prevê altos padrões de comportamento dos servidores que possam refletir a sua reputação e/ou a do setor público.
1.3.3	O código de conduta do servidor público detalha de forma clara e objetiva o comportamento esperado dos servidores.
1.3.4	Periodicamente, o setor público faz a revisão do código de conduta.
1.3.5	O código de conduta reflete os princípios de transparência, integridade e responsabilização.
1.3.6	O código de conduta prevê tratamento respeitoso, franco e honesto entre os servidores públicos, evitando assédio, discriminação ou qualquer tipo de abuso.
1.3.7	O código de conduta prevê que os servidores públicos não devem receber pagamentos, brindes, favores ou incentivos que possam influenciar uma ação oficial.
1.3.8	O código de conduta prevê o tratamento com respeito, franqueza, honestidade e cautela entre os servidores públicos.
1.4	Relacionamento do servidor público com os atores sociais na aplicação da legislação.
1.4.1	O público é tratado com cordialidade, justiça, oportunidade e eficiência.
1.4.2	Os servidores mantêm a reputação da entidade pública para honrar contratos e outros acordos legais aplicados.
1.4.3	A que nível é dado o direito de defesa aos atores sociais.

Fonte: OECD (2005), World Bank Institute (Banco Mundial, 2007). Adaptado pelo autor.

Quadro 4. Sugestão de itens que devem compor a prática de governança associada às ações do Governo do Estado do Paraná enquanto responsável pela gestão das florestas.

1	Ações do Governo do Estado do Paraná enquanto responsável pela gestão das florestas.
1.1	O Governo do Estado do Paraná estabelece um quadro claro, coerente e transparente de sua política de gestão de florestas.
1.2	O Governo do Estado do Paraná apresenta as informações sobre a implementação e gestão de sua Política Estadual de Florestas de forma frequente aos órgãos legislativos e à população em geral.
1.3	O Governo do Estado do Paraná permite a autonomia dos órgãos gestores das florestas em relação à implementação da Política Estadual de Florestas.
1.4	O processo de avaliação de desempenho dos órgãos gestores é atendido por sistemas de informações eficazes.
1.5	Estruturas e responsabilidades do Governo do Estado do Paraná.
1.5.1	A que nível o Governo do Estado do Paraná cumpre a sua responsabilidade de prestar contas.
1.5.2	O Governo do Estado do Paraná estabelece mecanismos para assegurar que os gestores públicos não excedam seus poderes e funções.
1.5.3	O Governo do Estado do Paraná dispõe de uma estrutura de controle interno, com relatórios e objetivos equilibrados e compreensíveis pela sociedade.
1.5.4	O Governo do Estado do Paraná promove comunicação efetiva com as partes interessadas.
1.5.5	O Governo do Estado do Paraná estabelece canais claros de comunicação com a sociedade quanto à missão, papéis, objetivos e desempenho.
1.5.6	O Governo do Estado do Paraná estabelece processos apropriados para assegurar que seus canais de comunicação efetivamente operam na prática.
1.5.7	O Governo do Estado do Paraná tem compromisso explícito de franqueza e transparência.
1.5.8	Os servidores do setor público possuem mecanismos para expressar suas preocupações e reclamações sobre a má administração, violação da lei ou problemas éticos, sendo protegidos contra represálias.
1.5.9	É definido de forma clara o papel e responsabilidade do Governo do Estado do Paraná.
1.6	Equilíbrio de poder e autoridade.
1.6.1	É definido de forma clara a divisão de responsabilidades dos principais cargos e monitoramento dos gestores públicos.
1.6.2	É reavaliada a função do grupo governante com o objetivo de contribuir para a transparência das informações.
1.6.3	É reavaliada a função do grupo governante com o objetivo de mensurar o desempenho dos seus membros.
1.6.4	As nomeações dos gestores públicos são feitas de acordo com critérios especificados de competência e com base no mérito, e há habilidade individual, deixando o processo formal e transparente.
1.6.5	O papel do gestor público é formalmente definido, para incluir a responsabilidade de prover estratégia de liderança e assegurar exoneração quando não houver responsabilidade pelas atividades da entidade.
1.6.6	É definido o responsável pela liderança do grupo.
1.6.7	É assegurado que haja um processo de revisão e avaliação do desempenho do gestor público.
1.6.8	É assegurado que os membros do governo tenham acesso a informações relevantes e necessárias ao processo decisório.

Fonte: OECD (2005), World Bank Institute (Banco Mundial, 2007). Adaptado pelo autor.

Quadro 5. Sugestão de itens que devem compor a prática de governança associada às ações relacionadas às interações entre o Governo do Estado do Paraná e os atores sociais, transparência e divulgação de informações.

1	Ações relacionadas às interações entre o Governo do Estado do Paraná e os atores sociais, transparência e divulgação de informações.
1.1	O Governo do Estado do Paraná através dos seus órgãos gestores assegura direitos iguais a todas as partes interessadas (os atores sociais) na gestão de recursos florestais.
1.2	O Governo do Estado do Paraná garante condições equânimes nas reuniões e decisões que dizem respeito às relações do órgão gestor com seus atores sociais.
1.3	O Governo do Estado do Paraná através dos seus órgãos gestores de recursos florestais apresenta elevado grau de transparência nas informações prestadas aos atores sociais.
1.4	O Governo do Estado do Paraná através dos seus órgãos gestores desenvolve uma política efetiva de comunicação para com seus atores sociais.
1.5	O Governo do Estado do Paraná através dos seus órgãos gestores informa periodicamente por meio de relatórios suas relações com os atores sociais.
1.6	O conteúdo dos relatórios apresentados, pelo órgão gestor, é coerente com as ações de implementação e amplamente disponibilizados.
1.7	São desenvolvidos eficientes procedimentos de auditoria interna, sistematicamente monitorados pelos Conselhos de políticas florestais ou outros órgãos de controle.
1.8	Controle da divulgação da informação.
1.8.1	O Governo do Estado do Paraná possui gestão e controle das informações.
1.8.2	O Governo do Estado do Paraná assegura o estabelecimento da gestão das informações como parte da estrutura de controle interno.
1.8.3	Há procedimentos para identificar e avaliar os níveis de informações.
1.8.4	O Governo do Estado do Paraná revê as informações divulgadas e prevê os reflexos destas divulgações.
1.8.5	O Governo do Estado do Paraná possui função de auditoria interna como parte da estrutura do controle interno para avaliar o nível de transparência e a divulgação das suas informações.
1.8.6	A auditoria interna garante a revisão, a avaliação e os relatórios de adequação dos sistemas gerenciais, financeiros e operacionais e dos controles orçamentários e a sua adequada divulgação.
1.9	Comitês de auditoria.
1.9.1	O Governo do Estado do Paraná possui comitê de auditoria com a responsabilidade de rever as estruturas de controle e dos processos de divulgação de seus atos.
1.9.2	O comitê de auditoria é independente da administração executiva da organização.
1.10	Controle interno.
1.10.1	O Governo do Estado do Paraná toma medidas para assegurar o estabelecimento de uma estrutura interna de controle de suas informações e divulgação.
1.10.2	O Governo do Estado do Paraná inclui em seus relatórios anuais a demonstração da estrutura de controle interno do governo.
1.10.3	A estrutura de controle interno é periodicamente revisada e testada objetivando o melhor controle na divulgação e informação de seus atos.
1.11	Orçamento.
1.11.1	O Governo do Estado do Paraná possui orçamento próprio assegurando recursos para um nível de informação efetiva e eficiente.

Fonte: OECD (2005), World Bank Institute (Banco Mundial, 2007). Adaptado pelo autor.

Quadro 6. Sugestão de itens que devem compor a prática de governança associada às papel dos Conselhos de políticas florestais e outras instituições na implementação, execução e acompanhamento das políticas públicas florestais.

1	Papel dos Conselhos de Políticas Florestais e outras instituições na implementação, execução e acompanhamento das políticas públicas florestais.
1.1	É garantido aos Conselhos de políticas florestais, independência para exercerem suas responsabilidades.
1.2	As responsabilidades pela gestão das florestas e o mandato dos Conselhos de políticas florestais são claramente bem definidos.
1.3	Os mecanismos vigentes de composição dos Conselhos de políticas florestais atendem a escolha representativa das partes interessadas na gestão de recursos florestais.
1.4	Os Conselhos de políticas florestais influenciam na política de gestão de recursos florestais e estabelecem indicadores de desempenho.
1.5	As decisões emanadas dos Conselhos de políticas florestais são executadas pelo órgão gestor das florestas.
1.6	É assegurado sistemas de remuneração aos membros dos Conselhos de políticas florestais.
1.7	Prevalece uma interação de diretrizes entre os Conselhos Nacionais e os Conselhos Estaduais de políticas florestais.
1.8	Demais instituições autônomas têm participação ativa na elaboração das políticas florestais.
1.9	Relatórios.
1.9.1	O Governo do Estado do Paraná publica as decisões dos Conselhos de políticas florestais, conforme determina a legislação.
1.10	O Governo do Estado do Paraná assegura que as decisões dos Conselhos de políticas florestais estão de acordo com os padrões legais.
1.11	O Governo do Estado do Paraná adota medidas de desempenho para assegurar e demonstrar que as decisões dos Conselhos de políticas florestais sobre as aplicações de recursos são realizadas com economicidade e utilizados com eficiência.
1.12	As atividades do Governo do Estado do Paraná são apresentadas aos Conselhos de políticas florestais auditadas por auditoria externa.

Fonte: OECD (2005), World Bank Institute (Banco Mundial, 2007). Adaptado pelo autor.

Recomenda-se que o Governo do Estado do Paraná implemente as práticas de boa governança utilizando os formulários adaptados dos Quadros (3 a 6), classificados em categorias e subcategorias de análise, que devem ser a base para a coleta e análise dos dados em todas as organizações envolvidas na governança florestal. Para a implementação das dimensões de governança florestal, detalhadas nos quadros de 3 a 6 recomenda-se a utilização de legislações, relatórios governamentais, demonstrações financeiras e outros documentos que contemplem as informações do setor florestal.

Finalmente, recomenda-se que em futuras pesquisas sejam analisados impactos na construção de um Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Florestais, que é de fundamental importância como modelo no contexto da governança de recursos florestais.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, V. de C. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: ENAP, 2002.

ARAÚJO JÚNIOR, J. P. de. **Análise de Stakeholders: um estudo exploratório**. São Paulo, 2008. Disponível em: <revistaeletronica.sp.senai.br>. Acesso em: 18/04/2011.

BANCO MUNDIAL. **Global Corporate Governance Forum - Focus 1**. Washington, DC., 2003. Disponível em: <web.worldbank.org>. Acesso em: 18/04/2011.

_____. **Governance and Development**. Washington D.C., 1992. Disponível em: <web.worldbank.org>. Acesso em: 18/04/2011.

_____. **World development report: the State in a changing world**. Washington, Oxford University Press, 1997. Disponível em: <web.worldbank.org>. Acesso em: 18/04/2011.

BERGER, R.; SANTOS, A. J. dos. **Oferta e demanda de madeira para fins industriais no estado do Paraná**. UFPR-CEFA. Centro de Economia Florestal Aplicada. Curitiba, 2007.

CEFA. Centro de Economia Florestal Aplicada. Oferta e demanda de madeira no estado do Paraná. Curitiba: SETI-FUNPAR-UFPR, 2008.

CLARKSON, M. B. E. **A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance**. Academy of Management Review. Mississippi State, 1995.

DALLARI, D. de A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 24ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DELGADO, M. V. M. **O terceiro setor no Brasil: uma visão histórica**. Revista Espaço Acadêmico, n. 37. 2004.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Vialle delle Terme di Caracalla. Rome, Italy, 1951. Disponível em: <www.fao.org/forestry>. Acesso em: 01/07/2011.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. ONU. Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. Framework for Assessing and Monitoring Forest Governance. The Program on Forests (Profor). Rome, 2011. Disponível em <http://www.fao.org>. Acesso em: 16/06/2011.

FIALHO, J. T. **As pequenas propriedades rurais e sua inclusão na cadeia produtiva da madeira: uma percepção dos atores florestais paranaense**. UFPR – Tese de Doutorado. Programa de pós-graduação em Engenharia Florestal. Curitiba, 2007.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Tradução de Roberto Cataldo Costa. 1 ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

_____. **Introdução a pesquisa qualitativa**. Tradução de Joice Elias Costa. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREEMAN, R. E. **Strategic management: a stakeholder approach**. Massachusetts: Pitman, 1984.

FUNDAÇÃO SOS Mata Atlântica e Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE. **Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica**. São Paulo, 2009.

GFI. The Governance of Forests Initiative. A draft framework of indicators for assessing governance of the forest sector, 2009. Disponível em: <http://www.wri.org/gfi>. Acesso em: 07/02/2011.

GIL, A. C.. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991

GODOY, A. S. **Uma revisão histórica dos principais autores e obras que refletem esta metodologia de pesquisa em Ciências Sociais**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, 1995.

GRÖN, A. Howard. 1947. The economic foundations of forest politics. Unasyva, Vol. 1(3), No. 3. Disponível em: < www.fao.org/docrep/x5341e/x5341e00.htm - 6k. Acesso em: 03.02.2011.

HOEFLICH, V. A. **Planejamento estratégico para o desenvolvimento florestal brasileiro: 504 anos de espera, até quando?** Rio de Janeiro: Instituto Ambiental Biosfera, 2004. Caderno especial do 7º Congresso e Exposição Internacional sobre Florestas (redescobrimo o Cerrado). Biblioteca(s): CNPF (PL LV3211 UPC).

HOEFLICH, V. A. Política florestal: conceitos e princípios para a sua formulação e implementação [recurso eletrônico] / Vitor Afonso Hoeflich, José de Arimatéa Silva, Anadalvo Juazeiro Santos. - Dados eletrônicos. - Colombo : Embrapa Florestas, 2007.

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

HUSCH, B. **Guidelines for forest policy formulation**. FAO. Forestry Paper, n. 81. Roma, 1987.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Anuário Estatístico. 2010.

_____. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Cenários de Recomposição do Peso Econômico do Paraná no Brasil. 2011.

_____. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - Indicadores ambientais por bacias hidrográficas do estado do Paraná. Curitiba. 2010.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?** Rev. Adm. Pública v. 40, n. 3. Rio de Janeiro, 2006.

LOCK, F. do N. **Participação popular no controle da administração pública: um estudo exploratório**. Revista Eletrônica de Contabilidade. v. I. n. 1. 2004.

LYRA, M. G.; GOMES, R. C.; JACOVINE, L.; GONÇALVES, A. **O papel dos stakeholders na sustentabilidade da empresa: contribuições para construção de um modelo de análise**. Rev. Adm contemp. v.13 n. especial. Curitiba, 2009.

MACHADO, P. A. Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 17 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MARTINS, G.; CORSO, N.; KURESKI, M. R.; HOSOKAWA, R. T.; ROCHADELLI, R. **Inserção do setor florestal na estrutura econômica do Paraná: análise insumo-produto**. Revista Paranaense de Desenvolvimento, n. 104, Curitiba, 2003.

MCT/IPEF - Pesquisa Florestal no Brasil. 2002. Disponível em: <www.ipef.br/mct/MCT_03.htm>. Acesso em: 05/11/2010.

MERLO, M.; PAVERI, M. **Formación y ejecución de políticas forestales: un enfoque sobre la combinación de herramientas de políticas**. FAO, XI Congresso Florestal Mundial. FAO. Antalya, 1997. Disponível em: <<http://www.fao.org/forestry/docrep/wfcxi/PUBLI/V5/T32S/1.HTM>>. Acesso em: 24/08/2011.

MOLINIER, R. **Les forets**, in Encyclopédie de l'Écologie – Lé Présent em Question. Paris: Librairie Larousse, 1977.

MURARO, P.; LIMA, J. E. de S. **Terceiro setor, qualidade ética e riqueza das organizações**. Rev. FAE, Curitiba, 2003.

OECD. Governance of State-Owned enterprises. (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) Guidelines on the corporate. 2005. Disponível em: <<http://www.oecd.org>>. Acesso em: 05/11/2010.

_____. País Reforma. Divulgação Latino-americanos Mesa Redonda sobre Governança Corporativa. Divisão de Assuntos Corporativos da OECD. 2005. Disponível em: <<http://www.oecd.org>>. Acesso em: 05/11/2010.

ONU. Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). FRA 2005. Maps and figures. Disponível em: <<http://www.fao.org/forestry/fra/41256/en/>>. Acesso em: 16/06/2011.

Painel Florestal. Paraná terá plano de desenvolvimento do setor florestal. 2011. Interact Comunicação Empresarial. Disponível em: <<http://painelflorestal.com.br/noticias/florestas-lantadas/11612/paranater>>. Acesso em: 23/08/2011.

PEREIRA, L. C. B. **A restrição democrática na reforma da gestão pública**. 2002. Disponível em: <www.bresserpereira.org.br>. Acesso em: 02/11/2010.

PEREIRA, S.; BORGES, J. G.; CARVALHO, P. O. **A eficácia do interface ciência - política florestal**. Departamento de Engenharia Florestal. Instituto Superior de Agronomia, Tapada da Ajuda, 1349-017 LISBOA. Dissertação de doutoramento. Referência SFRH/BD/18845/2004.

PIRES, P. de T. de L. **A tutela jurídica das florestas paranaenses**. Curitiba, Paraná. 2005.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; BATISTA, L. P. **Metodologia de Pesquisa**. McGraw. Hill: 2003.

SANTOS, A. J. dos; NOGUEIRA, A. S. Evolução da política florestal paranaense a partir da década de 90. **Revista Floresta**. Curitiba, PR. 2007.

SANTOS, M. H. de C. **Governabilidade, governança e capacidade governativa**: algumas notas. Brasília, 1996.

SCHMITHÜSEN, F. **Comprender el impacto transversal de las políticas**: aspectos jurídicos y de políticas. In. FAO, Estúdio FAO Montes, 152. Editado por Yves C. Dubé y Franz Schmithüsen. Roma, 2005.

SEMA. Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Paraná. Disponível em: <www.sema.pr.gov.br>. Acesso em: 16/08/2011.

SILVA, E. L. da.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3 ed. rev. atual. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.121 p.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

WOOD, D. J. **Business and society**. Pittsburg: Haper Collins, 1990.

APÊNDICE 01. Questionário utilizado nas entrevistas com os atores sociais envolvidos na gestão florestal do estado do Paraná.

OFÍCIO E FORMULÁRIO DE PESQUISA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ.

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA FLORESTAL

MESTRADO EM CIÊNCIAS FLORESTAIS

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ECONOMIA E POLÍTICA FLORESTAL

PROJETO: DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

MESTRADO: RENÊ GALICIOLLI

ORIENTADOR: PROF. DR. ANADALVO JUAZEIRO DOS SANTOS

CO-ORIENTADOR: PROF. DR. VITOR AFONSO HOEFLICH

TEMA: GOVERNANÇA FLORESTAL: UM ESTUDO SOBRE A PERCEPÇÃO DOS ATORES ENVOLVIDOS NA GESTÃO FLORESTAL DO ESTADO DO PARANÁ.

Prezado (a) Senhor (a),

Conforme contato telefônico, estou encaminhando anexo, um breve questionário previsto na metodologia de minha dissertação de mestrado intitulada – **“GOVERNANÇA FLORESTAL: UM ESTUDO SOBRE A PERCEPÇÃO DOS ATORES ENVOLVIDOS NA GESTÃO FLORESTAL DO ESTADO DO PARANÁ.”**

Stakeholders aqui é definido como todas as pessoas, atores sociais ou grupos que têm ou reivindicam direito ou interesse no setor florestal paranaense. Nesse universo estão os governos, empresas, setor acadêmico, ONGs e elementos da comunidade, com representação nos Conselhos de políticas florestais e órgãos deliberativos mais importantes deste setor.

O principal objetivo deste painel é identificar junto aos atores opiniões referentes à importância de determinados mecanismos de governança de recursos florestais, bem como a utilização desses mecanismos na gestão das florestas.

Nesse sentido, agradeço antecipadamente a sua colaboração e solicito por gentileza proceder de acordo com as seguintes orientações:

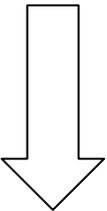
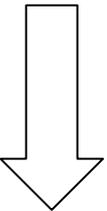
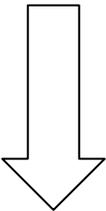
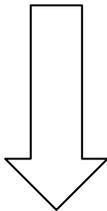
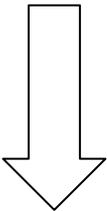
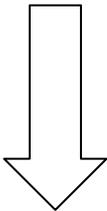
1. Preencher a Ficha do Ator.
2. Responder ao questionário.
3. Comentar, quando convier, sobre as afirmativas.
4. Sugerir, caso necessário, a inclusão ou exclusão de questões relativas às temáticas.

Obrigado por sua valiosa contribuição.

MESTRANDO: RENÉ GALICIELLI
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA FLORESTAL

Ficha do Ator	
Nome (opcional)	
Instituição	
Cargo	
Tempo de trabalho na instituição	
Formação Educacional:	<input type="checkbox"/> Graduação <input type="checkbox"/> Pós-Graduação <input type="checkbox"/> Mestrado <input type="checkbox"/> Doutorado

Por favor, responda às questões colocando um X na resposta que mais expresse a sua opinião na coluna correspondente. As afirmativas que se seguem dizem respeito à utilização ou não das dimensões de governança na gestão de recursos florestais. Para dar a sua opinião, utilize a seguinte escala de 1 a 7, em seguida faça seus comentários.

						
1	2	3	4	5	6	7

(1 e 2) Discordo totalmente

(3 a 5) Concordo

(6 e 7) Concordo totalmente

Dimensão – Percepção da Estrutura Jurídica e Regulatória								
Mecanismos associados às dimensões de governança	Escala							Comentários
	1	2	3	4	5	6	7	
1. A legislação de recursos florestais no Paraná é clara em seu conteúdo.								
2. As penalidades previstas em Lei atendem aos objetivos do uso consciente dos recursos florestais.								
3. As obrigações e responsabilidades dos órgãos gestores de recursos florestais estão bem definidas em lei.								
4. As obrigações e responsabilidades legais são divulgadas de maneira transparente aos envolvidos na gestão de recursos florestais.								
5. A estrutura jurídica e regulatória vigente permite flexibilidade para ajustes na estrutura dos órgãos gestores das florestas para o alcance dos objetivos de implementação da Política Estadual de Recursos Florestais.								
Opinião do entrevistado:								

Dimensão – Ações do Governo do Estado do Paraná enquanto responsável pela gestão das florestas								
Mecanismos associados às dimensões de governança	Escala							Comentários
	1	2	3	4	5	6	7	
1. O Governo do Estado do Paraná estabelece um quadro claro, coerente e transparente de sua política de gestão de florestas.								
2. O Governo do Estado do Paraná apresenta as informações sobre a implementação e gestão de sua Política Estadual de Florestas de forma frequente aos órgãos legislativos e à população em geral.								
3. O Governo do Estado do Paraná permite a autonomia dos órgãos gestores das florestas em relação à implementação da Política Estadual de Florestas.								
4. O processo de avaliação de desempenho dos órgãos gestores é atendido por sistemas de informações eficazes.								
Opinião do entrevistado:								

Dimensão – Ações relacionadas às interações entre o Governo do Estado do Paraná e os atores sociais, transparência e divulgação de informações								
Mecanismos associados às dimensões de governança	Escala							Comentários
	1	2	3	4	5	6	7	
1. O Governo do Estado do Paraná através dos seus órgãos gestores assegura direitos iguais a todas as partes interessadas (os atores sociais) na gestão de recursos florestais.								
2. O Governo do Estado do Paraná garante condições equânimes nas reuniões e decisões que dizem respeito às relações do órgão gestor com seus atores sociais.								
3. O Governo do Estado do Paraná através dos seus órgãos gestores de recursos florestais apresenta elevado grau de transparência nas informações prestadas aos atores sociais.								
4. O Governo do Estado do Paraná o através dos seus órgãos gestores desenvolve uma política efetiva de comunicação para com seus atores sociais.								
5. O Governo do Estado do Paraná através dos seus órgãos gestores informa periodicamente por meio de relatórios suas relações com os atores sociais.								
6. O conteúdo dos relatórios apresentados, pelo órgão gestor, é coerente com as ações de implementação e amplamente disponibilizados.								
7. São desenvolvidos eficientes procedimentos de auditoria interna, sistematicamente monitorados pelos Conselhos de políticas florestais ou outros órgãos de controle.								
Opinião do entrevistado:								

Dimensão – Papel dos Conselhos de Políticas Florestais e outras instituições na implementação, execução e acompanhamento das políticas públicas florestais.								
Mecanismos associados às dimensões de governança	Escala							Comentários
	1	2	3	4	5	6	7	
1. É garantido aos Conselhos de políticas florestais independência para exercerem suas responsabilidades.								
2. As responsabilidades pela gestão das florestas e o mandato dos Conselhos de políticas florestais são claramente bem definidos.								
3. Os mecanismos vigentes de composição dos Conselhos de políticas florestais atendem a escolha representativa das partes interessadas na gestão de recursos florestais.								
4. Os Conselhos de políticas florestais influenciam na política de gestão de recursos florestais e estabelecem indicadores de desempenho.								
5. As decisões emanadas dos Conselhos de políticas florestais são executadas pelo órgão gestor das florestas.								
6. É assegurado sistemas de remuneração aos membros dos Conselhos de políticas florestais.								
7. Prevalece uma interação de diretrizes entre os Conselhos Nacionais e os Conselhos Estaduais de políticas florestais.								
8. Demais instituições autônomas têm participação ativa na elaboração das políticas florestais.								
Opinião do entrevistado:								