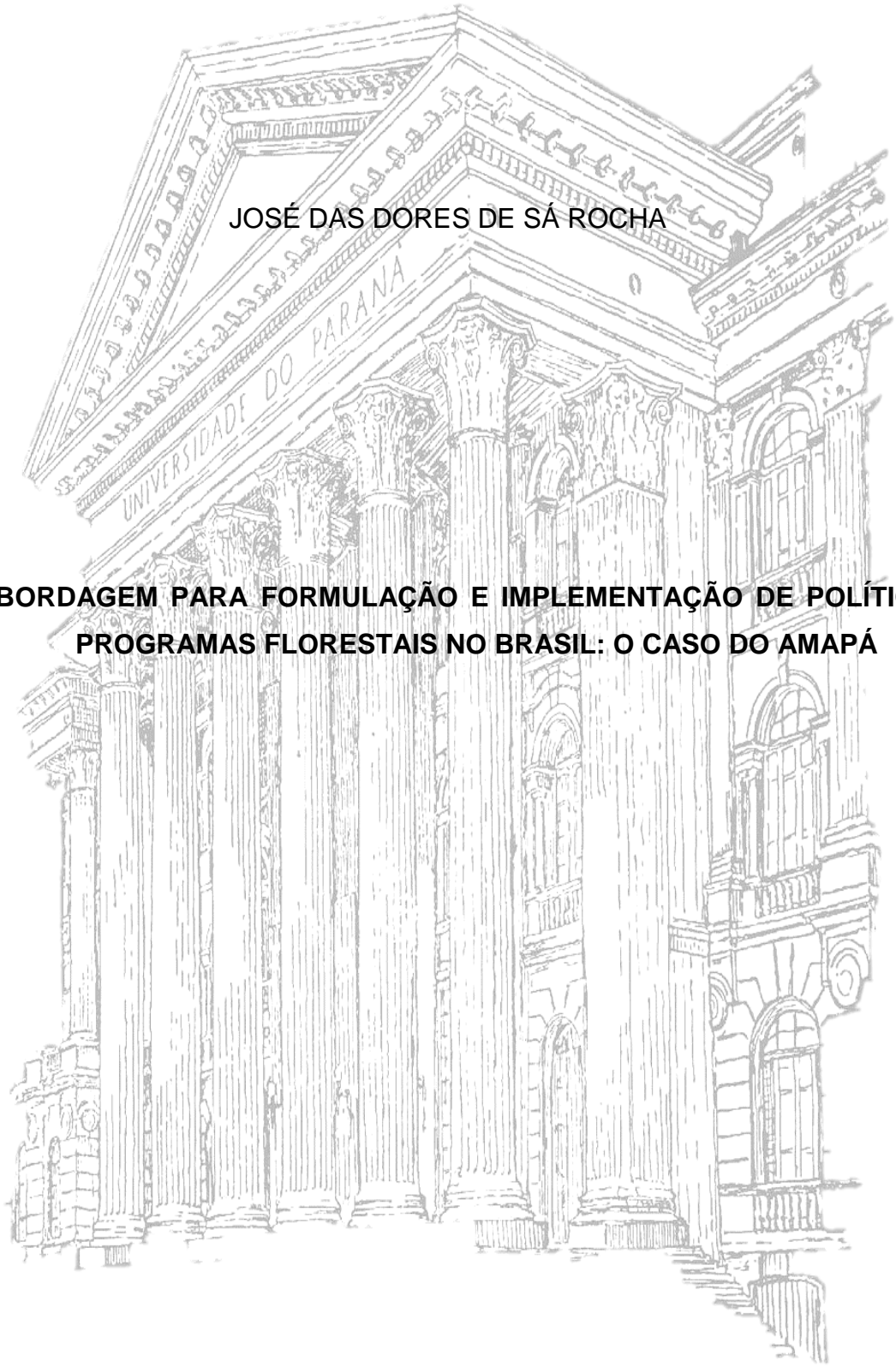


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JOSÉ DAS DORES DE SÁ ROCHA

**ABORDAGEM PARA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA E
PROGRAMAS FLORESTAIS NO BRASIL: O CASO DO AMAPÁ**



CURITIBA

2015

JOSÉ DAS DORES DE SÁ ROCHA

**ABORDAGEM PARA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA E
PROGRAMAS FLORESTAIS NO BRASIL: O CASO DO AMAPÁ**

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Engenharia Florestal, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná, Área de Concentração em Economia e Política Florestal, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Engenharia Florestal.

Orientador: Prof. Dr. Vitor Afonso Hoeflich

Coorientadores:

Prof. Dr. Anadalvo Juazeiro dos Santos

Prof. Dr. Joésio Deoclécio Pierin Siqueira

CURITIBA

2015

Ficha catalográfica elaborada pela
Biblioteca de Ciências Florestais e da Madeira - UFPR

Rocha, José das Dores de Sá

Abordagem para formulação e implementação de política e programas florestais no Brasil: o caso do Amapá / José das Dores de Sá Rocha. – Curitiba, 2015.
151 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Vitor Afonso Hoeflich

Coorientadores: Prof. Dr. Anadalvo Juazeiro dos Santos

Prof. Dr. Joésio Deoclécio Pierin Siqueira

Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Florestal. Defesa: Curitiba, 06/11/2015.
Área de concentração: Economia e Política Florestal.

1. Política florestal - Amapá. 2. Florestas - Amapá. 3. Gestão ambiental. 4. Recursos florestais - Aspectos econômicos. 5. Teses. I. Hoeflich, Vitor Afonso. II. Santos, Anadalvo Juazeiro dos. III. Siqueira, Joésio Deoclécio Pierin. IV. Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Agrárias. V. Título.

CDD – 634.9


CDU – 634.0.90(811.6)

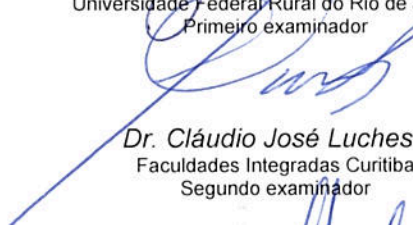



Universidade Federal do Paraná
Setor de Ciências Agrárias - Centro de Ciências Florestais e da
Madeira
Programa de Pós-Graduação em Engenharia Florestal

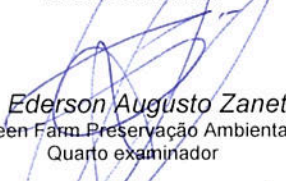
PARECER
Defesa n.º 1129


A banca examinadora, instituída pelo colegiado do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Florestal, do Setor de Ciências Agrárias, da Universidade Federal do Paraná, após argüir o(a) doutorando(a) *José das Dores de Sá Rocha* em relação ao seu trabalho de tese intitulado "**ABORDAGEM PARA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA E DE PROGRAMAS FLORESTAIS NO BRASIL: O CASO DO AMAPÁ**", é de parecer favorável à **APROVAÇÃO** do(a) acadêmico(a), habilitando-o(a) ao título de *Doutor* em Engenharia Florestal, área de concentração em **ECONOMIA E POLÍTICA FLORESTAL**.


Dr. José de Arimatéa Silva
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Primeiro examinador


Dr. Cláudio José Luchesa
Faculdades Integradas Curitiba
Segundo examinador

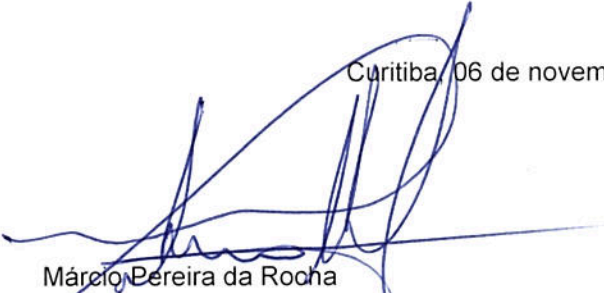

Dr. Anadalvo Juazeiro dos Santos
Universidade Federal do Paraná
Terceiro examinador


Dr. Ederson Augusto Zanetti
Green Farm Preservação Ambiental
Quarto examinador


Dr. Vitor Afonso Hoeflich
Universidade Federal do Paraná
Orientador e presidente da banca examinadora



Curitiba, 06 de novembro de 2015.


Márcio Pereira da Rocha
Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Engenharia Florestal
Romano Timofeiczky Junior
Vice-Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Engenharia Florestal

Aos meus pais, Sebastião Ribeiro Rocha (*in memoriam*) e Raimunda Lima de Sá
Rocha, pelo incentivo e apoio aos estudos, ainda que tenha nos
privado de anos de convívio e afeto.
À minha filha que está por vir ao mundo e à minha companheira
Roseline Mezacasa.

AGRADECIMENTOS

A todos aqueles que, ao longo desta jornada, contribuíram para o aprendizado de vida e para a conclusão deste trabalho.

Aos amigos, amigas e àqueles que fizeram ou fazem parte da minha vida de alguma forma, que acompanharam e contribuíram, de perto e de longe, com diálogos e ideias, nesta árdua e mágica caminhada: Graz, Adriano, Avelino, Carlos, Thiago, Gilberto, Mateus, Vinícius, Carol, Ari, Telmo, Júlio, Mezacasa, Marta, Rodrigo, Karina, Edner e tantos outros. Desculpem-me, pois a lista é extensa, mas sou agradecido a todos.

Ao Prof. Vitor Afonso Hoeflich, por aceitar este desafio e pelo apoio na condução e conclusão deste estudo, e à equipe da Pós-Graduação pela contribuição.

Ao Prof. José de Arimatéa Silva, pela oportunidade de participar do projeto que me possibilitou o desenvolvimento deste estudo. Também a Júlio Paupitz, Francisco Cavalcante e aos demais membros da equipe do Prof. Arimatéa, pois a lista é extensa e poderia incorrer em omissões involuntárias, meus agradecimentos pela imensa colaboração.

Ao Governo do Estado do Amapá, em nome de Ana Euler, Presidente do IEF/AP, pela oportunidade ímpar de desenvolver este estudo num estado *sui generis* no tema florestal.

Ao Emanuel e ao Prof. Luchesa pela fundamental contribuição na estatística e ideias.

À Ana Paula pelo apoio e colaboração ao longo do convívio na UFPR, em especial na preparação da apresentação final deste estudo.

Aos coorientadores, Professores Anadalvo e Joésio, pelas contribuições no desenvolvimento da pesquisa.

À banca examinadora pela inestimável contribuição, meu obrigado.

Aos colegas e amigos de trabalho e discentes da UNIR pela compreensão e contribuição para eu poder concluir este trabalho numa dupla jornada, docência e doutoramento.

RESUMO

O Estado do Amapá tem cerca de 95% de seu território coberto por florestas, e 72% do seu território é protegido por Unidades de Conservação e Terras Indígenas. Ainda assim, a atividade florestal pouco contribui para a geração de emprego e renda. Desta forma, um dos principais problemas enfrentado pelo Estado é transformar o potencial do patrimônio florestal em oportunidades econômicas e sociais, com equilíbrio ecológico, para elevar o bem-estar de sua população. O objetivo deste estudo é contribuir com o processo de formulação do Programa Estadual de Florestas para o Amapá, visando elevar a melhoria das respostas econômicas, sociais e ambientais dos recursos florestais. No referencial teórico foram utilizados os princípios de políticas públicas, de formulação e implementação de políticas florestais e os de gestão organizacional estratégica. A consecução do estudo se deu por meio de um arranjo e adequação de metodologias de diversas áreas do conhecimento, tendo como ponto partida a proposta da FAO sobre formulação de política florestal. O estudo do ambiente socioeconômico evidenciou a baixa participação do setor florestal na composição do produto interno bruto, como a geração de emprego e renda, bem como um nível de intensidade tecnológica ainda tímido. Os resultados socioeconômicos apontam que a agricultura, a pecuária e a mineração ainda não se constituem em vetores de pressão sobre a cobertura florestal. A legislação estadual sobre uso e proteção dos recursos florestais apresenta-se desatualizada e desalinhada com a legislação federal, assim como também foi revelado deficiência no sistema organizacional responsável pela gestão florestal estadual. As demandas sociais sobre uso e proteção dos recursos florestais, que inclui a legislação e o sistema de gestão florestal, resultaram em linhas de ações para a elaboração de um Programa Estadual de Florestas. Para tanto, no decorrer do processo de construção, as demandas de política foram sistematizadas em 11 linhas temáticas, organizadas em quatro eixos: político-institucional, finalístico, técnico-científico e instrumental. A estrutura do Programa visa alinhar as demandas de política florestal à lógica da administração pública, constituindo-se assim uma alternativa de marco de planejamento em escala temporal para conduzir o uso e a proteção dos recursos florestais na tríade dos princípios de um desenvolvimento sustentável. Para implementação do Programa, foi proposto um modelo de gestão a partir dos modelos de gestão estratégica voltada para resultados, o *Balanced Scorecard* e o Governo Matricial. A proposta resultou em um mapa estratégico, uma matriz de gestão seguida da matriz operacional, com o intento de criar mecanismos que auxiliassem na condução equilibrada dos recursos financeiros, humanos e institucionais, para galgar melhorias na governança florestal. O encadeamento da estrutura do Programa e o modelo de gestão intentam para a estabilidade e equidade na regra de acesso, uso e proteção dos recursos florestais, e geração de oportunidades econômicas e sociais a partir do manejo dos recursos florestais que revestem os solos do Estado do Amapá.

Palavras-chave: Amapá. Política pública. Gestão florestal.

ABSTRACT

Amapá State has 95% of its territory covered by forests, and 72% is protected by Conservation Units and Indigenous Lands. Despite this, forestry activities gives little contribution to income and job creation. Thus, one of the greatest problems faced by the State is to transform the potential of this forest patrimony into economic opportunities, with ecological equilibrium, to increase its population's wealth. The aim of this study is to contribute to formulation of the State Forests Program in the State of Amapá, to increase development of economic, social and environmental responses of the forest resources. Public policies principles, formulation and implementation of forest policies and strategic operational management principles were used as theoretical reference. The achievement of this study resulted from the arrangement and adaptation of methodologies belonging to different areas of knowledge, keeping as starting point the FAO proposal for forest policy formulation. The study on socioeconomic environment pointed out the small contribution of the forestry sector to composition of the gross domestic product, like creation of jobs and income, and a low level of technological intensity too. Socioeconomic results point out that farming livestock and mining are not yet making pressure on the forest coverage. State legislation on use and protection of the forest resources is outdated and un-aligned with federal legislation, and the organization system responsible for the state forest management revealed to be poor. Social demands for use and protection of the forest resources resulted in lines of action for the elaboration of a State Forests Program. Thus, in the construction process, policy demands were defined into 11 thematic lines, organized in four main sections: political-institutional, finalistic, technical-scientific and instrumental. The structure of the Program aims to align demands of forest policy to the logic of public administration, creating a valid alternative for time scale planning to conduct use and protection of forest resources under the three principles of sustainable development. To implement the Program, a management model based on result oriented strategic management models was proposed, the Balanced Scorecard and the Matrix Management. The proposal resulted into a strategic map, a management matrix followed by an operational matrix, with the intention to create mechanisms to help the equilibrated conduction of financial, human and institutional resources, to gain improvements in the forest management. The establishment of the Program structure and the management model aim to stability and equity of the access, use and protection rules of the forest resources, and to creation of economic and social opportunities offered by management of the forest resources in the State of Amapá.

Keywords: Amapá. Public policy. Forest management.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	- MODELO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA.....	32
FIGURA 2	- MAPA DO ESTADO DO AMAPÁ.....	36
FIGURA 3	- MAPA DA VEGETAÇÃO DO ESTADO DO AMAPÁ.....	38
FIGURA 4	- MAPA ESTRATÉGICO BSC.....	46
FIGURA 5	- GOVERNO MATRICIAL: ELOS 0, 1 E 2.....	48
FIGURA 6	- REPRESENTAÇÃO ESQUEMÁTICA DAS FASES DE DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA.....	59
FIGURA 7	- EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO URBANA E RURAL DO ESTADO DO AMAPÁ ENTRE 1980 E 2012.....	62
FIGURA 8	- EVOLUÇÃO DO PIB DO ESTADO DO AMAPÁ ENTRE 2004 E 2013.....	63
FIGURA 9	- EVOLUÇÃO DO PIB PER CAPITA DO ESTADO DO AMAPÁ ENTRE 2004 E 2013.....	63
FIGURA 10	- NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS POR CLASSE DE TAMANHO.....	68
FIGURA 11	- EXTENSÃO DOS ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS POR CLASSE DE TAMANHO ENTRE 1996 E 2006.....	68
FIGURA 12	- EVOLUÇÃO DAS ÁREAS DE CULTIVO.....	69
FIGURA 13	- ÁREA DESTINA A FRUTICULTURA ENTRE 2008 E 2013.....	70
FIGURA 14	- EVOLUÇÃO DO REBANHO DO AMAPÁ ENTRE 2008 E 2012..	72
FIGURA 15	- PLANTAÇÕES FLORESTAIS DE PINUS E EUCALIPTO, ENTRE 2008 E 2012, DA AMCEL, NO AMAPÁ.....	75
FIGURA 16	- MADEIRA EM TORA EXTRAÍDA NO ESTADO DO AMAPÁ ENTRE 2007 E 2011.....	76
FIGURA 17	- PRODUÇÃO FLORESTAL NÃO-MADEIREIRA ENTRE 2007 E 2011.....	78
FIGURA 18	- MODELO COMPOSTO DE QUATRO ORGANIZAÇÕES.....	92
FIGURA 19	- ELEMENTOS BÁSICOS DE ESTADO QUE NORTEIAM A GESTÃO FLORESTAL.....	126
FIGURA 20	- MAPA ESTRATÉGICO DE GESTÃO DO PEF/AP.....	128

FIGURA 21	- FIGURA ILUSTRATIVA DA CADEIA DE ALINHAMENTO DA VISÃO DO PEF/AP À SUA MATRIZ DE GESTÃO (LT=LINHA TEMÁTICA).....	131
FIGURA 22	- MATRIZ DE GESTÃO TÁTICA DO PEF/AP.....	132
FIGURA 23	- MATRIZ DE AÇÃO OPERACIONAL DO PEF/AP.....	133
FIGURA 24	- ESBOÇO DA CADEIA DE IMPLEMENTAÇÃO E EXECUÇÃO DO PEF/AP.....	134
FIGURA 25	- MODELO ORGANIZACIONAL PROPOSTO PARA A GESTÃO DO PEF/AP.....	136

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	- SEMINÁRIOS, OFICINAS E REUNIÕES ONDE FORAM LEVANTADOS DADOS E INFORMAÇÕES.....	57
QUADRO 2	- FUNÇÕES DO ESTADO DO AMAPÁ NA ÁREA FLORESTAL	81
QUADRO 3	- LEGISLAÇÃO QUE INCIDE SOBRE AS FLORESTAS DO AMAPÁ.....	87
QUADRO 4	- COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL COM A FEDERAL EM RELAÇÃO AO USO E PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO FLORESTAL.....	88
QUADRO 5	- RELACIONA AS FINALIDADES DAS INSTITUIÇÕES RESPONSÁVEIS PELA GESTÃO DOS RECURSOS FLORESTAIS.....	92
QUADRO 6	- TEMAS-PROBLEMAS DA ÁREA FLORESTAL DO AMAPÁ EMANADOS DOS SEMINÁRIOS E OFICINAS DE TRABALHO REALIZADOS EM 2012/2013.....	108
QUADRO 7	- APONTAMENTO DE METAS E OBJETIVOS PARA CADA TEMA.....	111
QUADRO 8	- ARRANJO ESTRUTURAL PARA O PEF/AP.....	122
QUADRO 9	- ELEMENTOS CONSTITUINTES PARA UMA ESTRUTURA DO PEF/AP.....	123
QUADRO 10	- PROPOSTA DE ESTRUTURA PARA O PEF/AP.....	124

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	- PRINCIPAIS FORMAÇÕES FLORÍSTICAS DO ESTADO DO AMAPÁ E SUA DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA.....	39
TABELA 2	- EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO URBANA E RURAL DO ESTADO E CAPITAL DO AMAPÁ 1980-2010, EM PORCENTAGEM.....	61
TABELA 3	- EVOLUÇÃO DO PIB E PIB PER CAPITA DO ESTADO DO AMAPÁ ENTRE 2004 E 2013.....	62
TABELA 4	- PRINCIPAIS PRODUTOS EXPORTADOS PELO AMAPÁ	64
TABELA 5	- RELAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO AMAPÁ COM RESPECTIVO IDH.....	66
TABELA 6	- NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS POR CLASSE DE TAMANHO.....	67
TABELA 7	- EXTENSÃO DOS ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS POR CLASSE DE TAMANHO ENTRE 1996 E 2006.....	67
TABELA 8	- ÁREA E PRODUÇÃO DA FRUTICULTURA ENTRE 2008 E 2013.....	70
TABELA 9	- EVOLUÇÃO DO REBANHO DO AMAPÁ ENTRE 2008 E 2012..	71
TABELA 10	- UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO AMAPÁ - CATEGORIA E JURISDIÇÃO.....	72
TABELA 11	- UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO AMAPÁ – 2013.....	73
TABELA 12	- PLANTAÇÕES FLORESTAIS DE PINUS E EUCALIPTO, ENTRE 2008 E 2012, DA AMCEL, NO AMAPÁ.....	75
TABELA 13	- MADEIRA EM TORA EXTRAÍDA NO ESTADO DO AMAPÁ ENTRE 2007 E 2011.....	76
TABELA 14	- PRODUÇÃO DAS SERRARIAS DO AMAPÁ - VOLUMES E RENDIMENTO.....	77
TABELA 15	- PRINCIPAIS PRODUTOS FLORESTAIS NÃO-MADEIREIROS (EM TONELADAS), PRODUÇÃO 2007 -2011.....	77
TABELA 16	- ANÁLISE ESTATÍSTICA DA GESTÃO ORGANIZACIONAL, PERCEPÇÃO ENTRE OS SERVIDORES PÚBLICOS E USUÁRIOS DO SISTEMA ESTADUAL DE GESTÃO	

FLORESTAL.....	94
TABELA 17 - RESULTADO DA AVALIAÇÃO SOBRE POLÍTICA E PLANEJAMENTO FLORESTAL, NA PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES E USUÁRIOS DO SISTEMA.....	96
TABELA 18 - RESULTADO DA AVALIAÇÃO SOBRE ESTRUTURA DA GESTÃO FLORESTAL, NA PERSPECTIVA DOS SERVIDORES E USUÁRIOS.....	98
TABELA 19 - RESULTADO DA AVALIAÇÃO SOBRE RECURSOS HUMANOS, NA PERSPECTIVA DOS SERVIDORES E USUÁRIOS.....	99
TABELA 20 - RESULTADO DA AVALIAÇÃO SOBRE ESTRUTURA E PROCESSOS ADMINISTRATIVOS, NA PERSPECTIVA DOS SERVIDORES E USUÁRIOS.....	100
TABELA 21 - RESULTADO DA AVALIAÇÃO SOBRE SISTEMA DE INFORMAÇÕES, NA PERSPECTIVA DOS SERVIDORES E USUÁRIOS.....	101
TABELA 22 - RESULTADO DA AVALIAÇÃO SOBRE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO E ATENDIMENTO AO CIDADÃO, NA PERSPECTIVA SERVIDORES.....	102
TABELA 23 - RESULTADO DA AVALIAÇÃO SOBRE REDE DE GOVERNANÇA, NA PERSPECTIVA DOS SERVIDORES E USUÁRIOS.....	103
TABELA 24 - RESULTADO DA AVALIAÇÃO SOBRE GESTÃO ORGANIZACIONAL E NORMATIZAÇÃO E CONTROLE, NA PERSPECTIVA DOS SERVIDORES E USUÁRIOS.....	104

LISTA DE SIGLAS

ABRAF	- Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas
AMCEL	- Amapá Florestal e Celulose S.A.
APL	- Arranjo Produtivo Local
APP	- Área de Proteção Permanente
ATEF	- Assistência Técnica e Extensão Florestal
ATER	- Assistência Técnica e Extensão Rural
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BSC	- Balanced Scorecard
CAEMI	- Companhia Auxiliar de Empresas de Mineração
CAR	- Cadastro Ambiental Rural
CNUMAD	- Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
DEPEC	- Departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos do Bradesco
DOF	- Documento de Origem Florestal
EMBRAPA	- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	- Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FLONA	- Floresta Nacional
FLOTA	- Floresta Estadual do Amapá
FNO	- Fundo Constitucional do Norte
FOB	- FreeonBoard
FUNAI	- Fundação Nacional do Índio
GEA	- Governo do Estado do Amapá
GT	- Grupo de Trabalho
IBAMA	- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais

Renováveis

IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICOMI	- Sociedade Brasileira de Indústria e Comércio de Minérios de Ferro e Manganês
ICV	- Instituto Centro de Vida
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IEF	- Instituto Estadual de Florestas do Amapá
IEPA	- Instituto Estadual de Pesquisas do Amapá
IMAP	- Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Estado do Amapá
IMAZON	- Instituto do Homem do Meio Ambiente da Amazônia
INCRA	- Instituto de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDA	- Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC	- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MFC	- Manejo Florestal Comunitário
ONG	- Organização não Governamental
PAM	- Produção Agrícola Municipal
PEF	- Programa Estadual de Florestas
PFNM	- Produto Florestal Não Madeireiro
PIB	- Produto Interno Bruto
PMFS	- Plano de Manejo Florestal Sustentável
PN	- Parque Nacional
PNF	- Programa Nacional de Florestas

PNMT	-	Parque Nacional Terras do Tumucumaque
PNUD	-	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPCDAP	-	Programa de Prevenção e Combate ao Desmatamento no Amapá
PRA	-	Programa de Recuperação Ambiental
PRODES	-	Projeto de Estimativa do Desflorestamento Bruto da Amazônia
PSA	-	Pagamento por Serviços Ambientais
RESEX	-	Reserva Extrativista
RL	-	Reserva Legal
RPPN	-	Reservas Particulares do Patrimônio Natural
SDR	-	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural do Estado do Amapá
SEBRAE	-	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECEX	-	Secretaria de Comércio Exterior
SEICOM	-	Secretaria de Estado de Indústria e Comércio do Amapá
SEMA	-	Secretaria de Meio Ambiente
SENAI	-	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEPLAN	-	Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Tesouro do Estado do Amapá
SETEC	-	Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia
SFB	-	Serviço Florestal Brasileiro
SNUC	-	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
TI	-	Terra Indígena
UC	-	Unidade de Conservação
ZEE	-	Zoneamento Ecológico e Econômico

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	18
2	OBJETIVO GERAL	24
2.1	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	24
3	REFERENCIAL TEÓRICO.....	25
3.1	POLÍTICAS PÚBLICAS.....	25
3.2	POLÍTICA E PROGRAMA FLORESTAL.....	26
3.3	FORMULAÇÃO DE POLÍTICA E PROGRAMA FLORESTAL.....	28
3.4	GESTÃO ORGANIZACIONAL ESTRATÉGICA	31
4	METODOLOGIA.....	35
4.1	CLASSIFICAÇÃO DE PESQUISA	35
4.2	CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO.....	36
4.2.1	Localização territorial.....	36
4.2.2	Vegetação	37
4.3	REFERENCIAL METODOLÓGICO APLICADO NA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA ESTADUAL DE FLORESTAS DO AMAPÁ.....	39
4.3.1	Caracterização socioeconômica.....	39
4.3.2	Análise da legislação.....	41
4.3.3	Gestão organizacional.....	42
4.3.4	Problemas sobre uso e proteção dos recursos florestais	43
4.3.5	Estruturação de um programa florestal	45
4.3.6	Gestão organizacional estratégica	45
4.4	PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS E ANÁLISE	49
4.4.1	Característica socioeconômica.....	49
4.4.2	Análise da legislação.....	50
4.4.3	Análise da gestão organizacional.....	51
4.4.4	Problemas sobre uso e proteção dos recursos florestais	51
4.4.4.1	Partes interessadas.....	51
4.4.4.2	Identificação dos problemas e das demandas	52
4.4.5	Proposição de estrutura de um Programa Florestal Estadual	54
4.4.5.1	Estrutura de um Programa Florestal Estadual.....	54

4.4.5.2 Modelo de gestão estratégico para o Programa.....	54
4.4.6 Coleta de dados e informações.....	55
4.5 ESTRUTURA DE DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA.....	59
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO	60
5.1 CARACTERÍSTICAS SOCIAIS, ECONÔMICAS E AMBIENTAIS	
DO ESTADO E SETOR FLORESTAL.....	60
5.1.1 Características sociais e econômicas do Estado do Amapá	60
5.1.1.1 População e demografia.....	61
5.1.1.2 Economia e desenvolvimento humano.....	62
5.1.1.3 Desenvolvimento humano	65
5.1.2 Uso e ocupação da terra	66
5.1.2.1 Estrutura fundiária	66
5.1.2.2 Agricultura	68
5.1.2.3 Pecuária	71
5.1.3 Recursos florestais	72
5.1.3.1 Áreas protegidas	72
5.1.3.2 Florestas plantadas	74
5.1.3.3 Produção florestal madeireira.....	75
5.1.3.4 Produção florestal não madeireira.....	77
5.2 ANÁLISE DA BASE LEGAL, INSTITUCIONAL E GESTÃO FLORESTAL.....	79
5.2.1 Arcabouço legal sobre florestas no Amapá	79
5.2.1.1 Tutela constitucional das florestas no Estado do Amapá	79
5.2.1.2 Funções de Estado na Área Florestal	80
5.2.1.3 Legislação florestal que incide sobre a jurisdição estadual	86
5.2.2 Instituições e gestão organizacional florestal.....	90
5.2.2.1 Instituições responsáveis pela gestão florestal	91
5.2.2.2 Avaliação da gestão florestal no Amapá	93
5.2.2.2.1 Planejamento da gestão florestal	94
5.2.2.2.2 Execução da gestão florestal	97
5.2.2.2.3 Gestão de Recursos Humanos	98
5.2.2.2.4 Gestão de Processos Administrativos	99
5.2.2.2.5 Sistemas de Controle	101
5.2.2.2.6 Governança e Interação Social	102
5.2.2.2.7 Gestão Organizacional e Normatização.....	103

5.3 DEMANDAS SOCIAIS SOBRE USO E PROTEÇÃO DOS RECURSOS FLORESTAIS NO AMAPÁ	105
5.3.1 Mobilização social para a elaboração da política florestal estadual.....	105
5.3.2 Problemas sobre uso e proteção dos recursos florestais	107
5.4 ESTRUTURA PARA O PROGRAMA ESTADUAL DE FLORESTAS E O SEU MODELO DE GESTÃO	109
5.4.1 Estrutura do Programa.....	109
5.4.2 Modelo de gestão do Programa.....	125
5.4.2.1 Visão estratégica	127
5.4.2.2 Perspectiva do usuário e sociedade.....	127
5.4.2.3 Perspectiva interna do sistema estadual de gestão florestal	129
5.4.2.4 Perspectiva do aprendizado e crescimento.....	130
5.4.2.5 Matriz de gestão tática e operacional para o PEF/AP	130
5.4.2.6 Modelo organizacional e arranjo político-institucional	135
5.5 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ABORDAGEM METODOLÓGICA UTILIZADA	137
6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	140
REFERÊNCIAS.....	144
APÊNDICE A	Erro! Indicador não definido.
APÊNDICE B	Erro! Indicador não definido.
APÊNDICE C	Erro! Indicador não definido.

1 INTRODUÇÃO

Legisladores e autoridades podem aprovar as leis que desejam, mas, a menos que essas leis sejam geridas com efetividade pela burocracia pública, pouco ou nada irá de fato ocorrer (PETERS; PIERRE, 2010).

Em nível global, os recursos florestais servem, diretamente, como meio de vida para 90% dos 1,2 bilhões de pessoas que vivem em extrema pobreza, fortalecem o desenvolvimento da agricultura, contribuem indiretamente para a manutenção do ambiente natural, e diretamente para a produção de alimento de cerca de metade da população dos países em desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2004, 2013).

Mais de 25% da população mundial depende dos recursos florestais para a sobrevivência. Além do papel dos recursos florestais para o combate à pobreza das populações rurais, por meio do acesso e uso dos recursos e serviços, estas cumprem funções de apoio para o bem-estar da população global por meio da regulação do clima, manutenção da biodiversidade, geração de emprego e renda, abastecimento de energia e proteção dos solos, fornecimento de bens e serviços (FAO, 2005, 2006, 2010; BANCO MUNDIAL, 2004, 2013). Os recursos florestais por si só não eliminam a pobreza de um país. Mas, dentro de um contexto articulado de políticas públicas nacionais, uma adequada política florestal contribuiria para a geração de oportunidades de melhoria de vida da população e manutenção das florestas, proporcionando a prestação de serviços ecossistêmicos locais e mundiais (BYRON, 2006).

As alterações da cobertura florestal mundial resultam em sua maioria da ação humana para satisfazer necessidades e desejos, como evidenciam o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), Instituto Centro de Vida(ICV) e World ResourcesInstitute (2009). Relativamente a estas considerações, impactos, diretos e indiretos de políticas de outros setores, afetam as florestas e, conseqüentemente, os ecossistemas e a socioeconomia local (FAO, 2002, 2005). Neste aspecto, Nepstad et al. (2014) apontam que os tipos de políticas direcionadas à agricultura, pecuária, infraestrutura, estrutura de mercados, crédito, arcabouço legal e agências reguladoras, constituem os principais fatores que condicionam o desmatamento na Amazônia Legal, além da mineração e energia.

As demandas incessantes por alimento, energia e lucro provocam a perda e a degradação das florestas em todo o mundo (WORLD RESOURCES INSTITUTE; IMAZON; ICV, 2009). Essa perda da cobertura florestal mundial é constatada pelos estudos da FAO, que apontam que do ano de 1990 até o ano 2000 houve uma perda anual de 8,9 milhões de ha por ano, e de 6 milhões de ha anuais entre 2000 e 2005. Neste contexto, a América do Sul apresenta a maior perda líquida, cerca de 3,3 milhões de hectares por ano entre 1990 e 2005 (FRA, 2010, 2012). Do conjunto desta perda na América do Sul, somente a região amazônica brasileira perdeu cerca de 18,4% de sua cobertura floresta, entre 1988 e 2009 (PEREIRA et al., 2010). Todavia, este cenário está em processo de mudança na Amazônia brasileira, pois, de 2004 a 2013, o desmatamento diminuiu vertiginosamente, apresentando uma queda de cerca de 79% nesse intertício de tempo. De 2004 para 2013, a taxa de desmatamento foi de 5.891km², a segunda menor taxa de desmatamento desde que foi iniciado o monitoramento pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), em 1988 (INPE, 2014).

Dada a importância dos recursos florestais para o bem viver das populações, e ao mesmo tempo a perda desses recursos, em função das demandas de consumo e desejos humanos, todo esse processo é, em última instância, o resultado das políticas adotadas pelos países e estados, como tem sido o caso do Brasil e nos estados da Amazônia, como bem evidenciaram Becker(2001, 2009, 2011) e Costa e Costa (2009).

No Brasil, o tema florestal ganhou destaque na Constituição de 1988, quando as florestas passaram a ter funções de produção, conservação e preservação. Da parte da produção, os recursos florestais são contemplados no parágrafo primeiro do art. 187 que inclui a atividade florestal no planejamento agrícola; quanto à conservação e à preservação, é assegurada pelo art. 225, que, para afiançar o equilíbrio ecológico a todos, além de controlar atividades com potencial poluidor ou degradação ambiental, são destinados espaços territoriais em todas unidades da federação a serem especialmente preservados. No âmbito dos poderes dos entes federados, atribui-se, no art. 24, competência concorrente à União, aos estados e ao Distrito Federal para legislar sobre florestas e proteção da natureza, além de arrogar atribuição aos quatro entes federados o dever de preservar as florestas, conforme art. 23 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988; ROCHA, 2007; ROCHA; SILVA, 2009).

A partir do ano 2000, com a elaboração do Programa Nacional de Florestas (PNF), que passou a ser a base da política florestal nacional, estrutura-se na esteira da política de industrialização por substituição de importações, que fomentam exitosamente a estruturação do segmento da indústria de papel e celulose no Brasil. Este Programa foi reformulado em 2004, tendo como base um aparato legal robusto sobre uso e proteção das florestas, com o respaldo constitucional, do Código Florestal (de 1965) e da lei de Política Agrícola (1991).

Após a promulgação do SNUC, Lei n. 9985 em 2000, a construção do PNF deu-se sob uma nova perspectiva das dimensões ambientais, o que ocorreu em decorrência de um conjunto de fatores como a pressão internacional que resultou na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMD) em 1992, e de um novo cenário político, econômico, social e ambiental interno (ROCHA, 2007). Seguindo esta linha, o governo federal, em 2006, promoveu a descentralização da gestão dos recursos florestais da União para os Estados através do art. 83 da Lei 11.284, como já previa o artigo 23 da Constituição Federal de 1988, embora este artigo constitucional só tenha sido finalmente regulamentado no ano de 2011, com a Lei Complementar 140. No lastro das mudanças políticas e legais, sobre o uso e proteção dos recursos florestais, o Código Florestal de 1965 foi revogado no ano de 2012, passando a vigorar as leis 12.651/2012a e 12.727/2012b, reforçando assim a descentralização da gestão florestal, que há tempos era motivo de debates políticos pela falta de cumprimento deste pela institucionalidade pública, do executivo e do judiciário, aguçada pelos grupos de interesses políticos e setoriais (BRASIL, 2006, 2011, 2012; ROCHA, 2007).

A transferência de poder central para os estados da federação que se materializa no Brasil, em matéria de recursos florestais, é decorrente de um processo de descentralização de política, que, segundo Agrawal e Gibson (1999), Agrawal e Ribot (1999, 2002) e Ribot (2002), é um processo reiniciado pelos países ricos e em transição, nos anos de 1980, e torna-se uma característica proeminente da gestão florestal nos anos 1990. A maior expressão e expansão deste processo deu-se com a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, ratificada na Agenda 21, pelos países membros das Nações Unidas – CNUMAD (ONU, 1992).

A literatura especializada evidencia a preocupação com a implementação da descentralização dos sistemas de governança e responsabilidade das autoridades

locais quanto à apropriação dos recursos florestais, à conservação e à equidade (ANDERSSON, 2004; MANOR, 2004; RIBOT, 2004; RIBOT et al., 2006).

A justificativa da descentralização era o aumento da eficiência, da equidade, de uma maior participação e capacidade de resposta do governo aos cidadãos (DILLINGER, 1994). No âmbito dos recursos naturais, não se trata de interpretar o processo de descentralização unicamente desde a perspectiva de eficiência na prestação de serviço. Em realidade, adentra-se ao âmbito da devolução de poderes reais sobre a distribuição de recursos produtivos, além de que se requerer a resolução de interesses divergentes entre atores para que o ônus da gestão não recaia desproporcionalmente sobre qualquer grupo. Esta caracterização torna a descentralização um processo complexo (AGRAWAL;RIBOT, 1999). Agrawal (2001) constata a tendência, em vários países, da tentativa de promover a descentralização da gestão florestal com participação das comunidades locais.

Neste contexto, os estados federados no Brasil podem formular, reformular ou adequar suas políticas de recursos florestais sejam qual for sua motivação. Alinhado com esta tendência, o Estado do Amapá manifestou, em 2012, interesse em reestruturar sua política florestal com a criação do Grupo de Trabalho de Formulação da Política Florestal Estadual (AMAPÁ, 2012).

A despeito das perdas da cobertura florestal do bioma Amazônico brasileiro, o Amapá apresenta a peculiaridade de constituir-se no estado da região que teve a menor perda de sua cobertura florestal, aproximadamente, 1,4% dos 142,8 mil km² de área (PEREIRA et al., 2010; INPE, 2014). O Estado do Amapá tem mais de 95% do seu território recoberto com florestas, e 72% em unidades de conservação e terras indígenas. Somente a Floresta Estadual do Amapá (Flota) cobre 16,5% do território amapaense com mais de 2,3 milhões de hectares. O Amapá apresenta a segunda menor população dos estados da região, cerca de 670 mil habitantes. Por outro lado, é o quarto estado da região norte com maior grau de desigualdade (índice de Gini 0,519), 32,4% da população vivia abaixo da linha da pobreza no ano de 2009. Comparando com a região Norte, perde apenas para o Pará, naquele período. Do mesmo modo, a expectativa de vida é a segunda menor da região, 71 anos, perdendo apenas para Roraima, demonstrando que todos os índices estão abaixo da média brasileira. No ano de 2013, a expectativa de vida apresentava-se a melhor da região Norte, cerca de 72,5 anos, e em termos de desigualdade social

ganhando apenas de Rondônia (índice de Gini 0,60), entre os mais desiguais da região (DEPEC/AMAPÁ, 2013; IBGE, 2013; ATLAS BRASIL, 2013).

A atividade econômica florestal, em conjunto com a agricultura, participa com apenas 6,7% na formação do PIB estadual, a despeito do Estado do Amapá ter logrado manter mais de 95% de sua cobertura florestal e de dispor de uma Lei de Política Florestal (Lei n. 0702 de 28/06/2002). A geração de emprego formal nas atividades de madeira e mobiliário é de 0,4% de toda capacidade de geração de emprego instalada no estado (2010), e sua capacidade de transformação industrial é das menores dos estados brasileiros, com uma participação nacional de 0,06% entre os entes federados, ficando na frente somente do Acre e Roraima. O Amapá é um produtor mineral (DEPEC/AMAPÁ, 2013).

O grande patrimônio florestal do Estado do Amapá pouco contribui para a geração de emprego, a renda e a melhoria concreta das condições de vida de sua população. Os indicadores sociais do estado ainda são baixos, apesar da existência de grandes oportunidades para a melhoria da gestão das florestas, por meio do planejamento de uso e proteção desse recurso no curto, médio e longo prazo.

Transformar o potencial latente em oportunidades concretas e ao mesmo tempo proteger o patrimônio natural, vulnerável à degradação e à indevida apropriação, somente é factível por meio de um marco sólido de planejamento e regulatório, construído entre o poder público e a sociedade amapaense.

Elevar a participação da atividade florestal na socioeconomia do Estado do Amapá remete ao problema em que se encontra a União, ou seja, é a necessidade de reconstrução do planejamento. Para Rezende (2009), este processo requer: erigir uma consistente liderança que reclame para si o desafio, disponha de condições para coordenar e convergir os distintos interesses, com capacidade de dirigir o processo e superar adversidades.

Ante o cenário descrito e o desafio de transformar o potencial da riqueza natural em oportunidades de desenvolvimento econômico e social com o equilíbrio ambiental, o Governo do Estado do Amapá propôs-se a desenvolver uma política bem definida, baseada em um planejamento ratificado pela sociedade. Para cumprir esse propósito, criou, em novembro de 2012, o “Grupo de Trabalho Coordenador do Processo de Formulação da Política Florestal Estadual” (Dec. Estadual 4.226/2012), representado pelo poder público e sociedade civil organizada.

Na esteira dessa medida, essa tese apresenta uma abordagem para a formulação e implementação de políticas e programas florestais no Brasil com aplicação no Estado do Amapá.

A partir da combinação de enfoques teóricos e metodológicos, de campos distintos, o estudo procura que contribuir para o processo de formulação e implementação de um Programa Estadual de Florestas, com sua aplicação ao Estado do Amapá.

2 OBJETIVO GERAL

Propor uma abordagem destinada a formulação e implementação de políticas e programas florestais no Brasil através de sua aplicação no Estado do Amapá.

2.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Diagnosticar as características sociais, econômicas e ambientais do estado e do setor florestal; Analisar as bases legal, institucional e organizacional sobre gestão florestal;
- Identificar as demandas sociais sobre uso e proteção dos recursos florestais;
- Propor a estruturação de um Programa Estadual de Florestas, bem como seu modelo de gestão.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

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

No tocante ao entendimento conceitual, Howlett et al. (2013) recorrem a dois conceitos que atribuem ampla dimensão à política pública; o de Thomas Dye afirma que a política pública é “tudo que um governo decide fazer ou deixar de fazer”, já o de William Jenkins define-a como “um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores”.

A política pública trata de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão (SARAIVA, 2006).

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

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

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

3.2 POLÍTICA E PROGRAMA FLORESTAL

O termo política florestal, de acordo com Husch (1987), é vago e permite inúmeras definições. Apoiando-se em Worrel (1970), o autor completa: “uma política florestal especifica alguns princípios no que corresponde à utilização dos recursos florestais de uma sociedade que contribuirá para a concretização de alguns dos objetivos da referida sociedade”. Na mesma linha, Hoeflich et al. (2007), em estudo sobre conceitos e princípios para formulação de política florestal, revisaram amplamente os principais conceitos existentes e descreveram política florestal como sendo “a expressão ou configuração do comportamento de uma coletividade face ao seu patrimônio florestal”. Neste contexto, o conceito de política florestal, adotado pela FAO (2010), no “Elaboración de una política forestal eficaz”, guia para elaboração de política florestal eficaz, corresponde a:

Um acordo negociado entre o governo e as partes interessadas sobre as diretrizes e princípios de ação por eles adotado, em consonância com as políticas nacionais econômicas e ambientais, para orientar e definir as decisões sobre o uso sustentável e conservação dos recursos florestais para o benefício da sociedade.

Para Schmithüsen (2005), o conjunto das políticas públicas num país interfere, direta e indiretamente, no uso e proteção dos recursos florestais. Para o autor, a combinação de esferas políticas relevantes, o contexto socioeconômico regional e local, os níveis de decisão política, a combinação de instrumentos de

políticas, o dimensionamento do impacto e o tipo de produto e resultados obtidos constituem os elementos que contribuem para determinar o impacto transversal das distintas políticas públicas sobre as florestas.

Ao constatar que as políticas públicas ou a falta delas é o que condiciona o uso e proteção das florestas, recorre-se a Husch (1987), quando o autor explicita que a importância de uma política florestal reside na definição do quadro de todas as ações e atividades em que um país ou estado empreenderá esforços para gerir as florestas. Para o autor, a finalidade última de uma política florestal é beneficiar a sociedade, através das funções que as florestas exercem para a manutenção da vida humana.

Em seu conjunto, uma política pública florestal influencia a forma como as organizações privadas e as pessoas físicas utilizam os recursos florestais (HUSCH, 1987). A ausência de uma política bem definida acarreta efeitos negativos para toda a sociedade. No âmbito do governo, torna-se difícil saber se a legislação está adequada e aplicada corretamente ou se as estruturas das instituições estão dimensionadas e equipadas para aplicar as leis e executar programas. Nas observações do autor, detecta-se um alerta que se estende às inconsistências nas tomadas de decisões dentro das instituições florestais, bem como às capacidades insuficientes para resolução e arbitragem de conflitos com relação ao uso e proteção dos recursos florestais.

Em resumo, corroborando a percepção de Husch (1987), pode-se afirmar que as instituições ditam as regras do jogo de uma sociedade (NORTH, 1990). À luz das ideias de North (1990), observa-se que as instituições são os repositórios dos constrangimentos humanamente impostos que disciplinam as interações humanas. Estas, por sua vez, delimitam os cursos possíveis de ação e oportunidades. Portanto, e em contrapartida, estruturam incentivos e proporcionam as condições para efetivação das trocas – relações –, sejam elas de natureza política, econômica ou social. Quanto às organizações, estas correspondem aos grupos de indivíduos ligados (dedicados) a alguma atividade executada com determinado fim.

A política florestal de um país ou estado deve ir além dos temas relacionados estritamente à administração das florestas e às suas instituições, devendo contribuir com um conjunto das políticas públicas, fundamentalmente com as de desenvolvimento nacional ou estadual, relacionadas à economia e ao combate à pobreza, e em consonância com as políticas de proteção ambiental, de mudanças

climáticas, bem como de agricultura, indústria e comércio. Ademais, é necessário que esteja alinhada aos compromissos internacionais assumidos pelo país, ou em caso de estados, a política deve estar em consonância com a política nacional e com os demais entes federados (HUSCH, 1987; FAO, 2002, 2009, 2010).

O planejamento florestal mostrou-se promissor para orientar o desempenho do setor desde os anos de 1960, tendo sua expansão em respostas às questões ambientais nos anos de 1980 com o Programa de Ação de Florestas Tropicais. Seguido desta ação, sendo conduzido pelo Painel Intergovernamental de Florestas e criado em 1995, chegou-se ao acordo entre países membros das Nações Unidas, o qual determinava que cada país deveria construir seu Programa Nacional de Florestas (PNF). O PNF tem como objetivo orientar o uso sustentável e conservação dos recursos florestais (FAO, 2006).

Um PNF, segundo a FAO (2006), não é um documento tangível no sentido de um plano de ação ou diretor, mas sim trata-se de um processo participativo que vai além de um documento de planejamento. Este é um processo interativo de longo prazo, composto por diversos elementos, como a política, o arcabouço legal sobre florestas, os mecanismos de participação, dentre outras variáveis.

3.3 FORMULAÇÃO DE POLÍTICA E PROGRAMA FLORESTAL

A FAO, em 1951, acordou entre seus países membros um conjunto de princípios para a formulação e a execução de uma política florestal, expresso em sua resolução de número 26 (UNASYLVA, 1952). Com a realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, em 1992, realizada em face à crescente degradação dos recursos florestais e aos problemas ambientais, a Assembléia Geral das Nações Unidas acordou novamente um conjunto de princípios visando a um consenso global sobre ordenamento, conservação e desenvolvimento sustentável dos recursos florestais “Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo” (ONU, 1992). Em decorrência disso, foi criado, em 2000, o Fórum das Nações Unidas Sobre Florestas, que passa a estabelecer princípios e diretrizes, sem força de lei, de caráter voluntário, para o manejo sustentável das florestas no mundo (ONU, 2008).

Para a FAO (2010), uma política florestal é composta basicamente por dois elementos:

- i) um conjunto de aspirações, metas e objetivos;
- ii) um esboço da linha de ação que permite alcançar estas aspirações, objetivos e metas.

Anteriormente, Husch (1987) elucidara que a política florestal consiste em um sistema composto pelos seguintes elementos:

- a) uma declaração dos objetivos;
- b) um corpo de legislação;
- c) uma estrutura administrativa de uma organização florestal governamental;
- d) o planejamento, a dotação orçamentária e a execução de programas da organização florestal.

A política florestal, de um país ou estado, é o resultado de um acordo entre os diversos interesses de diferentes grupos, organizações e atores que estão relacionados ao uso e à proteção dos recursos florestais (FAO, 2010). Para Byron (2006), leis, regulamentos, estruturas de governança, serviços de pesquisa e instituições de ensino, organizações industriais e organizações profissionais emanam da política florestal.

A FAO (2010) referenda que, sendo a política florestal o resultado de um acordo entre governo e partes interessadas, ela resulta em um arcabouço normativo executado tanto pela estrutura de governo quanto pelas partes relacionadas ao tema. No caso do governo, isso ocorre por meio de seus instrumentos jurídicos, econômicos e informações. Já o setor privado e os demais interessados movimentam-se pelos meios que dispõem e atividades que atuam. Neste contexto, a política florestal é, em última instância, a ratificação oficial de governo na qual são declarados os objetivos e metas do país ou estado, face aos recursos florestais.

Uma declaração oficial de política florestal afirma explicitamente uma visão compartilhada, assim como as metas relativas às florestas, e traça estratégias para atingir essa visão ou objetivos, mas apoia uma abordagem flexível com relação aos métodos a serem utilizados (FAO, 2010).

O processo de elaboração e formulação de uma política e/ou programa, em geral, as fases ou etapas, não é estruturado de forma rígida e estanque, o que

compreende vários estratos que ocorrem por detrás de um processo eximamente planejado e executado (FAO, 2010). O planejamento em políticas públicas deve ser concebido como um processo político-social e não meramente como um produto técnico puro (OLIVEIRA, 2006).

Tendo em vista que um país ou estado não formula suas políticas e programas partindo de um estágio inicial, descreve-se o processo de uma política ou programa florestal como uma sequência circular de eventos:

- a) o diagnóstico da ordenação e da gestão dos recursos florestais;
- b) a formulação e elaboração da política ou programa;
- c) a execução;
- d) a avaliação e;
- e) a reformulação.

Na mesma linha, Merlo e Paveri (1997) caracterizam o processo político florestal como uma sequência que parte da análise dos problemas, seguido pelo estabelecimento de objetivos e metas e dos possíveis cursos de ação, como as ferramentas, a execução, a supervisão dos resultados, a avaliação e a revisão da política.

Todavia, o objeto de pesquisa desta tese está centrado na formulação de um programa público, processo que, segundo a FAO (2010) e Howlett et al. (2013), envolve:

- a) uma análise preliminar da política, da legislação e das instituições, e;
- b) paralelamente, o diagnóstico e identificação de problemas.

A formulação de uma política, segundo Howlett et al. (2013), trata da proposição de meios para resolver os problemas apresentados pela sociedade, o que abrange a identificação e o estabelecimento de alternativas possíveis para a solução de problemas políticos, após um governo reconhecer um problema público.

A FAO (2010) faz uma distinção entre política, legislação, programa ou estratégia e plano de ação florestal: a política florestal indica a direção ou a visão geral de longo prazo sobre uso e proteção dos recursos florestais e também estabelece os direitos e responsabilidades sem força jurídica, é um acordo político; o arcabouço legal deriva da política; a legislação trata da distribuição e aplicação dos direitos e deveres relacionados às florestas, é um instrumento para aplicar a política com força jurídica obrigatória. Um programa ou estratégia, em geral, trata especificamente do caminho a ser percorrido para alcançar os objetivos e metas

estabelecidos na política; em que pese, o plano de ação ou plano de trabalho abarca ações específicas de curto prazo. Todavia, a FAO destaca que os programas florestais, em sua maioria, representam o marco geral da política, de forma que tanto a elaboração quanto a revisão de uma política ocorre no âmbito de um programa.

Para Cassiolato e Guerresi (2010), a construção de um programa deve ser orientado para mudar as causas críticas de um problema, e o seu processo de formulação deverá contribuir para garantir a definição clara e razoável dos objetivos e resultados esperados, como também estabelecimento de indicadores de desempenho e comprometimento dos gestores do programa.

O estudo de políticas públicas, diferentemente de outras áreas do conhecimento, não tem uma metodologia única ou aceita universalmente, por ser um processo difuso e desconexo. Aplica-se, em geral, uma combinação de técnicas e ferramentas, fazendo-se uso de métodos quantitativo, descritivo, analítico, organizacional, dentre outros, para tratar do problema político (LESTER; WILDS, 1990; HOWLETT et al., 2013).

3.4 GESTÃO ORGANIZACIONAL ESTRATÉGICA

A formulação de uma política ou programa público não se encerra em si mesma, uma vez que, após o reconhecimento de um problema por um governo e o estabelecimento de objetivos e metas, vem a sua implementação, a decisão prática. Este processo envolve a alocação de recursos, a designação de pessoas e estabelecimento de regras de operacionalização (HOWLETT et al., 2013). Para estes autores, até os anos de 1970, a implementação, em geral, não era tida como problemática, muito embora estudos sobre administração pública e comportamento organizacional já fossem abundantes, relativos à execução das decisões governamentais.

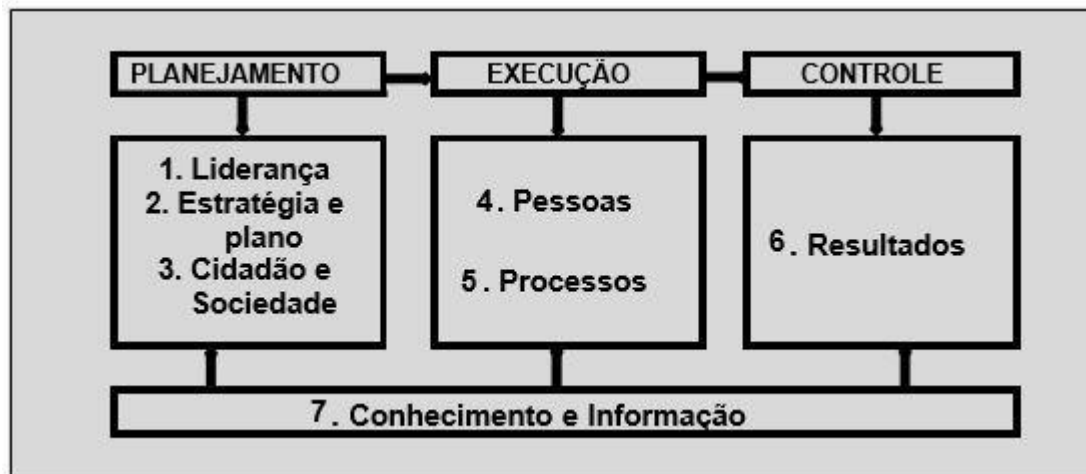
A perspectiva da nova gestão pública (*new public management*), buscando atribuir maior eficiência no gerir da coisa pública, do Estado Providência, surgiu a partir da adequação de métodos e técnicas da empresa privada, consideradas eficazes para as organizações públicas, e disseminada por meio das organizações econômicas multilaterais e de desenvolvimento (GUERRERO, 2001).

Para Peters e Pierre (2010), Linn Jr. e Heinrich (2010), dois fatores passaram por mudanças fundamentais na gestão pública atual: a crescente ênfase

do gestor público como gerente e a aplicação de ferramentas gerenciais do setor privado. A segunda grande mudança diz respeito à aproximação da relação entre estado e sociedade, na prestação de serviços públicos. Na aceção desses autores, o governo não pode mais se comportar como ator autônomo na implementação de políticas públicas, pois depende cada vez mais do setor privado e do terceiro setor.

Neste contexto, da busca de maior eficiência da gestão pública brasileira, Lima (2007), apresenta um modelo do ciclo de gestão, que remonta a Henri Fayol, para uma prática da excelência gestão pública, contemplando três dimensões da gestão pública, planejamento, execução e controle (FIGURA1).

FIGURA1 – MODELO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA



FONTE: Lima (2007).

Na perspectiva de Marini e Martins (2004), a nova administração pública voltada para o desenvolvimento é lastreada numa concepção de desenvolvimento aberto, de mercado globalizado, integração e interdependência, buscando o equilíbrio integrado entre o econômico, o social e o ambiental. O estado passa a ter um papel central como direcionador e ativador das capacidades do mercado e da sociedade civil rumo ao desenvolvimento, em uma estrutura de rede, elemento fundamental dessa conexão.

A perspectiva da Nova Gestão Pública (*new public management*), para Guerrero (2001), tem como apoio doutrinário a opção pública, a teoria do agente principal, a gestão da qualidade total e a economia de custos de transação. Desta forma, categorias políticas eleitorais, como burocratas, representantes eleitos e grupos de interesse, são baseados no modelo de mercado.

A mudança da gestão pública, sob a égide da nova Administração para o Desenvolvimento, alinha-se com a Nova Gestão Pública que apregoa mecanismos integrativos de atuação do estado na esfera pública, sem se afastar da tecnologia gerencial desenvolvida pelas acepções gerencialistas (MARINI; MARTINS, 2004).

Diversos foram os modelos, métodos e técnicas aplicados à gestão pública na busca pela maior eficiência e eficácia do gerir da coisa pública. Dentre os modelos oriundos a partir do *new public management*, Guerrero (2001) referencia as principais correntes: orientação para o cliente, modelo adotado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e agências econômicas multilaterais; governo empresarial; e, modelo pós-burocrático; os dois últimos encontraram terreno de experimentação nos Estados Unidos.

Para Guerrero (2001, p.7), o modelo pós-burocrático assume estágio progressivo e superior ao modelo burocrático a partir dos seguintes passos:

Delinterés público a los resultados que aprecian los ciudadanos; de la eficiencia a la calidad y el valor; de la administración a la producción; del control a la consecución de la adhesión a las normas; más allá de las funciones, la autoridad y la estructura; de la imposición de la responsabilidad a la construcción de la rendición de cuentas; de la justificación de costos a la provisión de valor; más allá de las reglas y de los procedimientos, y más allá de los sistemas administrativos en operación.

Em que pese os métodos e as técnicas de gestão voltadas ao desempenho da administração pública, Martins e Marini (2010) apresentam os principais modelos testados em diversas organizações e situações no mundo, como: Balanced Scorecard (BSC); Bain&Company; Prisma de Desempenho (ênfase em stakeholders); Hoshin Kanri (ênfase nas diretrizes); Gestão da Qualidade Total (Total Quality Management – TQM); Rummler&Brache (variáveis de desempenho em objetivos, projeto e gestão); Cadeia de Valor de Porter; Gestão de Projetos – PMBOK (áreas do conhecimento e ciclo de vida do projeto); Cadeia de Suprimento (Supply Chain) – Desempenho Logístico (redes e integração dos processos corporativos); Planejamento Estratégico Situacional (PES); e Valor Público. Os autores concluem que nenhum desses modelos, isoladamente, é capaz de atender a todas as necessidades, o que deve identificar a contribuição que cada um atribui para composição de um modelo abrangente de gestão para resultados. Em resposta à busca de um modelo que enfrente a fragmentação da ação estatal brasileira,

Marini e Martins (2004) apresentam o modelo Matricial, fundamento na construção de redes, com aspectos orgânicos e centrados na consecução de resultados.

O *Balanced Scorecard* (BSC) é uma metodologia de gestão estratégica desenvolvida por Kaplan e Norton (1997), visando superar o modelo de avaliação de desempenho empresarial baseado nos indicadores contábeis e financeiros, tido como obsoleto pelos autores. Os autores do BSC consideram quatro perspectivas para a gestão estratégica: a financeira (retorno sobre investimento e o valor econômico agregado), a do cliente (satisfação, retenção, participação de mercado e participação de conta), a dos processos internos (qualidade, tempo de resposta, custo e lançamentos de novos produtos), e a do aprendizado e crescimento (satisfação dos funcionários e disponibilidade dos sistemas de informação).

O BSC, segundo Kaplan e Norton (1997), propicia condições para estabelecer o liame entre os recursos organizacionais, equipes executivas, unidades de negócios, áreas de apoio, tecnologia da informação, recrutamento e treinamento de pessoal, focado na implementação da estratégia a partir de cinco princípios gerenciais:

- i) traduzir a estratégia em termos operacionais;
- ii) alinhar a organização à estratégia;
- iii) transformar a estratégia em processo de todos;
- iv) converter a estratégia em processo contínuo; e,
- v) mobilizar mudanças por meio da liderança executiva.

Kaplan e Norton (2004) apresentam quatro exemplos em que foram aplicados o BSC com êxito na gestão pública: Real Polícia Montada Canadense, Administração de Desenvolvimento Econômico do Departamento de Comércio dos Estados Unidos, Ministério de Defesa do Reio Unido, e Sistema Escolar do Condado de Fulton, Geórgia, Estados Unidos.

A metodologia de gestão estratégica cunhada de Governo Matricial, desenvolvida por Marini e Martins (2004), apresenta como propósito combater obstáculos estruturais, que normalmente segmentam processos importantes em diversos setores.

Segundo Giacomini, Marini e Afonso (2009), as metodologias *Balanced Scorecard* e o Governo Matricial foram amplamente utilizados pelas instituições públicas brasileiras entre ministérios e prefeituras, na implementação de programas e projeto.

4 METODOLOGIA

4.1 CLASSIFICAÇÃO DE PESQUISA

Para Silva e Menezes (2001) e Gil (2002), as pesquisas são classificadas em quatro dimensões gerais, quanto:

- a) a natureza: básica ou aplicada;
- b) a perspectiva do problema: quantitativa ou qualitativa;
- c) os objetivos: exploratória, descritiva e explicativa, e;
- d) aos procedimentos: bibliográfico, experimental, documental, levantamento, estudo de caso e pesquisa participante.

Relativo à natureza, a pesquisa básica visa a gerar novos conhecimentos úteis ao progresso da ciência, ao passo que a pesquisa aplicada foca na solução de problemas (SILVA; MENEZES, 2001).

No tocante à abordagem do problema, para Silva e Menezes (2001), a dimensão quantitativa requer a convergência de opiniões e informações em números para classificar e analisar estatisticamente. A abordagem qualitativa envolve o levantamento de dados sem medição numérica para mensurar ou ajustar perguntas de investigação no processo de interpretação e dispensa a aplicação estatística (NEVES, 1996; SILVA; MENEZES, 2001; GIL, 2002).

Do ponto de vista dos objetivos, a pesquisa pode ser exploratória, explicativa e descritiva. A exploratória intenta possibilitar maior interação com o problema, buscando explicitá-lo ou a construção; a explicativa vislumbra a identificação de variáveis que corroboram para a ocorrência dos fatores, enquanto a descritiva abrange as características de populações ou fenômenos, assim como o estabelecimento de relações entre variáveis (SILVA; MENEZES, 2001; GIL, 2002). Os autores acrescentam, ainda, que a pesquisa descritiva faz uso de técnicas padronizadas como questionários e observações sistemáticas.

Os levantamentos bibliográficos e dados de campo, como: utilização de teses, dissertações, artigos, livros, jornais, páginas na rede mundial de computadores, questionários, identificação e levantamento de problemas e demandas, são caracterizados por Silva e Menezes (2001) e Gil (2002), como procedimentos técnicos.

Com base no referencial acima explicito, este estudo é classificado como aplicado e descritivo.

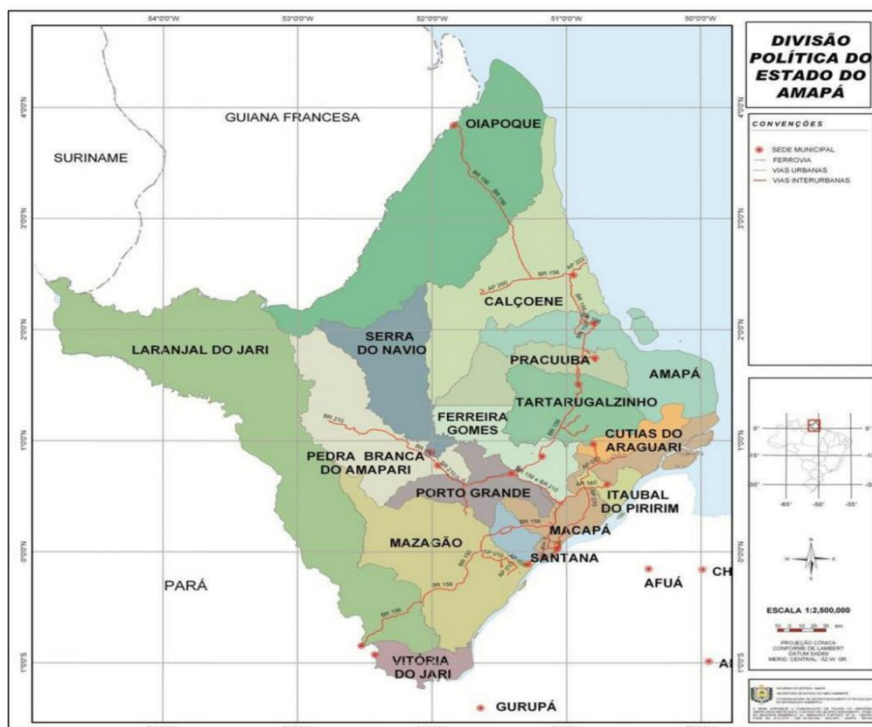
4.2 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

4.2.1 Localização territorial

O Estado do Amapá, incrustado na Região Norte do Brasil, estende-se por uma superfície de 142.828,521 quilômetros quadrados, representa 3,71% da extensão total da região, constituindo-se no menor dos estados. O estado tem uma extensa faixa litorânea a leste, confrontando-se ao sul e a oeste com o Pará. Além disso, tem fronteiras ao norte e noroeste com a Guiana Francesa e o Suriname (FIGURA 2). O antigo Território Federal do Amapá elevou-se à categoria de Estado da Federação em 1988, e organiza-se administrativamente em 16 municípios (IBGE, 2013).

O Estado do Amapá é banhado a leste pelo Oceano Atlântico e o rio Amazonas (FIGURA 2). O seu litoral, com 242 km de extensão, vai do Cabo Orange ao Cabo Norte, isto é, da foz do rio Oiapoque à foz do rio Amazonas (IBGE, 2013).

FIGURA 2 - MAPA DO ESTADO DO AMAPÁ



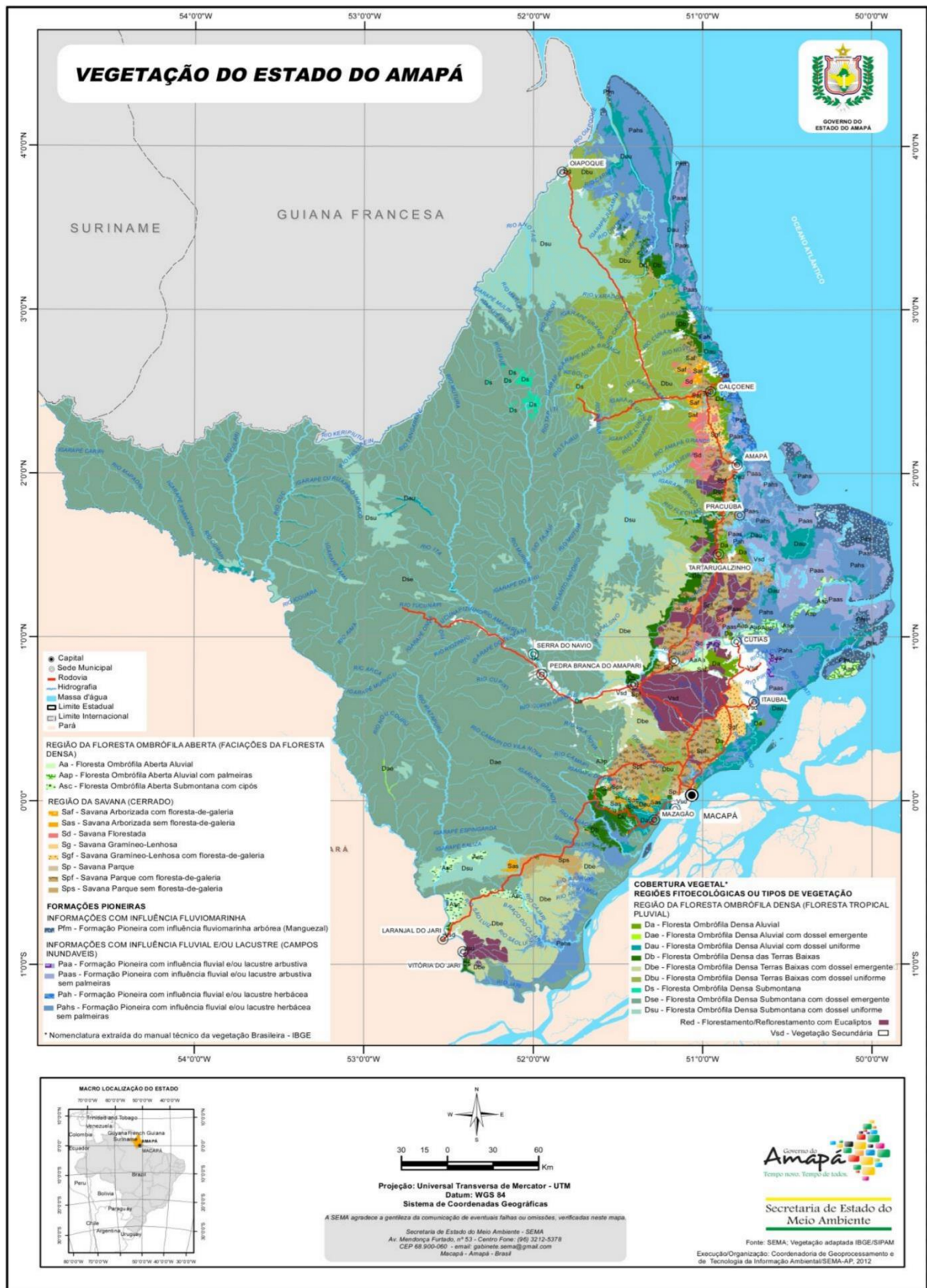
FONTE: SEMA/AP (2013).

4.2.2 Vegetação

A distribuição das fisionomias da vegetação acomoda-se à existência de duas zonas geomorfológicas claramente definidas. As áreas características das depressões da Amazônia Setentrional cobrem mais de 70% do Estado e abrigam a maior parte das florestas densas características das partes centrais e ocidental do Amapá. A Planície Costeira constitui a outra zona geomorfológica de importância no Amapá e compreende cerca de 25% da extensão do Estado. A Planície Costeira modula-se ao longo de toda a faixa litorânea, estando nela presentes redutos de cerrado, áreas de campo, restingas, florestas de transição e manguezais (FIGURA3) (AMAPÁ, 2010).

Na planície costeira existem inúmeros lagos, várzeas, terrenos alagados e pantanosos, como uma área de muita diversificação natural com vegetação arbustiva e herbácea juntamente com áreas de manguezais, constituindo-se ainda em um imenso reduto de biodiversidade aquática. Na região central do estado, principalmente sobre as formações Barreiras, encontram-se solos bastante lixiviados, sobre os quais surgem formações de savanas, que fazem parte dos cerrados do Amapá com períodos de estiagem bem marcados (IBGE, 2013).

FIGURA 3 - MAPA DA VEGETAÇÃO DO ESTADO DO AMAPÁ



FONTE: SEMA/AP(2013).

Nas terras mais elevadas, onde o relevo já se encontra bastante dissecado até se alcançar as montanhas de Tumucumaque a oeste, predominam fisionomias de uma vegetação densa de porte elevado que colonizou terrenos com solos mais evoluídos e onde a intensidade e a frequência mensal das chuvas foram seus principais condicionantes (IEPA, 2013; IBGE, 2013).

As formações florísticas do Amapá encerram-se em seis tipos de fisionomias vegetais: Florestas pluviais ombrófilas; Formações de cerrado (ou campos naturais); Manguezais; Restingas; Campos inundados (ou campos de várzea), e Florestas de palmeiras(TABELA 1) (IEPA, 2013; AMAPÁ, 2010).

TABELA 1 - PRINCIPAIS FORMAÇÕES FLORÍSTICAS DO ESTADO DO AMAPÁ E SUA DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA

Formação florística	Cobertura do estado	Principais áreas
Florestas úmidas ombrófilas	80%	Norte, Oeste, Partes do Leste Centro e Centro Sul
Cerrados	6%	Centro sul, Nordeste
Restingas e manguezais	11%	Foz do Amazonas, Faixa costeira
Lagoas e alagados	8%	Faixa costeira
Áreas de transição	3%	Ao longo das manchas de cerrado/floresta ombrófila.

FONTE: Adaptado do PPCAP/Amapá (2010).

As florestas do Amapá são predominantemente do tipo pluviais ou ombrófilas e perenifólias e estendem-se por mais de 80% da área do estado. As florestas pluviais úmidas são adaptadas às condições geomorfológicas e distribuem-se em formações de terra firme, sem influência de inundações; também às áreas aluviais com alguma influência de inundação às florestas de igapós, permanentemente inundadas. As matas de várzea têm influência do sistema de marés associado ao Rio Amazonas (AMAPÁ, 2009; IEPA, 2013).

4.3 REFERENCIAL METODOLÓGICO APLICADO NA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA ESTADUAL DE FLORESTAS DO AMAPÁ

4.3.1 Caracterização socioeconômica

O ponto de partida para a formulação de uma política ou programa florestal é o diagnóstico sobre uso e proteção dos recursos florestais, suas funções e

tendências no contexto socioeconômico, visando caracterizar o seu papel no conjunto das dimensões econômica, social e ambiental, úteis no processo de formulação da política florestal (FAO, 2010).

As florestas exercem funções vitais à manutenção da vida humana, flora e fauna na terra. Dentre as principais funções, aceitas pelos países signatários das Nações Unidas, referendado no FRA 2010, são a de conservação da diversidade biológica, a proteção do solo e da água, a produção, sociais, recreativas e de multiuso (FAO, 2012).

De modo semelhante, Gottle e Sène (1997) assinalam que as florestas desenvolvem as funções de proteção dos recursos hídricos, dos solos, e também atenuam o clima local e reduzem o impacto de emissões de gases, conservam o habitat natural e a diversidade biológica, além de evitarem a erosão e guardarem valores culturais. Ainda segundo os autores, a conservação da biodiversidade abarca a manutenção do habitat natural e a diversidade biológica. A gestão da proteção das florestas, para a manutenção do funcionamento dos processos ecológicos, é determinante para a perpetuação do habitat da flora e fauna.

Com a emergência das alterações no clima, segundo a FAO (2012), as florestas passam a cumprir quatro funções essenciais na alteração do clima:

- i) as emissões de carbono, oriundas da destruição ou degradação das florestas, participam com cerca de um sexto das emissões mundiais;
- ii) as florestas apresentam reações sensíveis às alterações climáticas;
- iii) as florestas produzem dendrocombustíveis como alternativa aos combustíveis fósseis, quando manejadas de forma sustentável, e;
- iv) as florestas têm o potencial de absorver um décimo das emissões mundiais de carbono previstas para a primeira metade do século.

No processo de formulação de um programa, é necessário conhecer as tendências mais amplas nos âmbitos político, sociodemográfico, econômico, tecnológico, ambiental, assim como as hipóteses futuras relacionadas, já que estas determinam a maneira como são aproveitadas as funções dos recursos florestais e o contexto no qual se fará o ordenamento destes recursos (FAO, 2010).

Ademais, a FAO ressalta que é fundamental dispor de dados para os debates, no processo de construção da política, relativo à situação e tendências dos setores florestal, político, social, demográfico, econômico, uso da terra, dentre outros indicadores socioeconômicos. Nesta perspectiva, o diagnóstico socioeconômico do

Estado do Amapá segue-se a partir da caracterização da população e demografia, indicadores sociais, uso e ocupação da terra e as características e condições dos recursos florestais e ambientais.

4.3.2 Análise da legislação

Para a FAO (2010), os instrumentos legais são essenciais para implementar uma política ou programa florestal, uma vez que ambas são instrumentos complementares, a política e a legislação; a primeira indica o rumo a ser seguido, sem força jurídica obrigatória, a segunda, atribui os direitos e deveres, com força jurídica obrigatória.

A análise do arcabouço legal constitui um mecanismo que permite formular questionamentos a respeito do processo de elaboração da política e pode orientar uma posterior reforma legal. Afinal, qualquer que seja a mudança que venha a ocorrer na política florestal deverá ser avaliada para assegurar que a legislação existente esteja em consonância com os objetivos da política e contribua para a sua consecução. A análise da legislação trata da avaliação de como o arcabouço legal está relacionado, direta e indiretamente, aos recursos florestais, assim como aclarar as limitações e oportunidades que surgem com uma nova política florestal (FAO, 2010). O guia metodológico da FAO acrescenta, ainda, que a análise da legislação deve ir além dos instrumentos legais dedicados às florestas, deve também abarcar os instrumentos legais que tratam das tendências de uso da terra, dos planos de uso das terras, dos planejamentos e zoneamentos do território, das unidades de conservação, assim como das atribuições dos poderes e dos entes federados.

Os instrumentos legais são constituídos pelo aparato normativo que compreende a Constituição Federal, como também emendas constitucionais, leis complementares, leis especiais (códigos), leis ordinárias, decretos, resoluções, instruções normativas, portarias e ordens de serviço, emitidas pelas instituições políticas, parlamentos, executivo e instituições administrativas, isto é, para o regime político democrático. A formulação desses instrumentos é de responsabilidade das instituições formalmente constituídas, com o auxílio de técnicos especialistas, usando como alicerce a Constituição Federal e Estadual vigentes, de forma a atender o bem comum. Estes instrumentos, por sua vez, disciplinam o comportamento social, como princípios de reciprocidade entre cidadãos e norteiam a

elaboração das políticas públicas que visem a atender as aspirações sociais (ROCHA, 2007).

Essa argumentação é reforçada com a elucidação de que o aparato normativo florestal de um país não diverge, nem poderia divergir do arcabouço legal que presidiu a sua estruturação. A atuação do estado ou dos governos está centrada inexoravelmente em função da filosofia política dominante, aquela eleita pelo povo (CARNEIRO, 1968).

No âmbito do papel do estado, que antecede a sua instrumentalização, Silva (2001) apresenta seis funções básicas do estado face aos recursos florestais: realizar o macroplanejamento da proteção e utilização dos recursos florestais; administrar as áreas florestais públicas; prover extensão e assistência técnica florestal; promover o fomento florestal; realizar a pesquisa florestal; monitorar e fiscalizar a cobertura florestal dos proprietários privados.

4.3.3 Gestão organizacional

A capacidade de resolução de conflitos e de arbitrar interesses diversos, atinentes ao manejo dos recursos florestais, é um dos grandes problemas enfrentados pelas instituições florestais, assim como é, na mesma medida, a dificuldade de construir e manter instituições eficientes diante desses interesses e conflitos. As instituições, como um aspecto da organização social humana, são alvo de estudos há muito tempo, porém o estudo das instituições dedicadas aos recursos naturais é um campo recente e dinâmico (TUCKER; OSTROM, 2009).

As instituições florestais constituem as regras formais e informais, aquilo que pode e que não pode, que as pessoas as distinguem em dada situação (DIETZ et al., 2002). Dentro de fluxos sociais, biofísicos e políticos, que criam motivações, incentivos e percepções sobre custos e benefícios, as instituições florestais surgem, prosperam ou fracassam (TUCKER; OSTROM, 2009).

O estudo da gestão organizacional adentra nos diversos níveis, indo da alta esfera de governo até os processos operacionais, de forma que apresente um arranjo institucional mais adequado, que alinhe sua missão aos objetivos da política, com capacidade para fazer cumprir suas atribuições (FAO, 2010).

As instituições administrativas ou de gestão florestal dizem respeito ao conjunto de instituições, atos e regulamentos, sistemas informacionais, e demais

mecanismos institucionais destinados à consecução da política florestal (ROCHA, 2007).

O estudo da gestão organizacional, da gestão florestal no Amapá, contempla as atribuições institucionais, seus arranjos e acordos, assim como as opiniões dos usuários e servidores a seu respeito. Tal estudo é destinado a identificar os fatores que contribuem para o êxito ou para o fracasso de sua missão, atribuições e acordos, como também a avaliar os resultados e impactos, e a extrair conclusões que possam contribuir com o processo de formulação da política. Serve também para demonstrar em que medida as instituições e seus arranjos estão alinhados com os objetivos das políticas e suas capacidades de desempenhar suas atribuições (ROCHA; SILVA, 2009). Ademais, os autores ressaltam que pode aclarar os obstáculos, como o grau de capacidade de adaptação a contexto de mudanças.

Neste âmbito, Lima (2007) apresenta um modelo para a excelência da gestão pública, que compreende o ciclo de gestão, abrangendo o planejamento, execução, o controle e a ação corretiva.

4.3.4 Problemas sobre uso e proteção dos recursos florestais

Este item compreende dois pontos considerados pela FAO (2010), a identificação dos problemas sobre uso e proteção dos recursos florestais e, consecutivamente, as demandas e objetivos de uma política florestal visando corrigir os problemas identificados pela sociedade, tendo como ponto fundamental a participação da população.

- *Participação social*

Para Silva et al. (2005), com o advento da Constituição de 1988, a participação social passa a desempenhar papel além do controle do Estado, passando a influenciar também nas decisões das políticas sociais e na implementação destas.

Os autores elucidam três pontos fundamentais na participação social no processo democrático:

- i) promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório;

- ii) permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas;
- iii) a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público.

No âmbito da participação social e das políticas voltadas para o uso e proteção dos recursos florestais, Agrawal (2001) e Andersson (2004) constata a tendência, em vários países, da tentativa de promover a descentralização da gestão florestal com participação das comunidades locais.

- *Partes interessadas*

As partes interessadas na política florestal correspondem aos indivíduos e organizações, tais como: comunidades, grupos econômicos e sociais, instituições governamentais, organizações não governamentais (ONGs), e demais afetados pela política em vigor, ou que influenciam (positivo ou negativo) na sua formulação e na sua aplicação. A identificação e eleição dos interessados, assim como a definição de função que deverá desempenhar na elaboração da política, deve ser um processo criterioso, uma vez que se trata dos aspectos sobre qualidade, aceitação e utilidade da política. Para tanto, existem três perguntas que podem orientar a participação: quem são as pessoas que devem ser convidadas? De que forma participarão? Que condições são necessárias para sua participação? Dado que não é factível a participação de todas as partes possíveis, e nem todas têm interesse, o êxito da elaboração da política participativa depende de quão acertada é a identificação e convidada as partes interessadas (FAO, 2010).

A identificação dos problemas e da visão de futuro no entorno da política florestal envolve dois pontos fundamentais, o primeiro é quem participa e o segundo é como participar deste processo (FAO, 2010). Muitas pessoas e grupos são afetados diretamente pela política florestal, como proprietários de terras e aqueles que têm o direito de uso. As mudanças promovidas pela política também afetam aqueles que extraem produtos da floresta ou que são beneficiários de serviços essenciais, ou mesmo dos menos tangíveis, como proteção contra erosão dos solos, recreação e mitigação das mudanças do clima, dentre outros (FAO, 2010).

Ainda na perspectiva da FAO, as partes interessadas que podem influenciar numa política são aquelas que coordenam, controlam e regulamentam os temas sobre os recursos florestais e o acesso a seus benefícios, ou quem têm autoridade para mudar o uso da terra. “As partes interessadas chave são aquelas que se veem notavelmente afetadas pela política florestal e sua aplicação, ou que podem influenciar de forma determinante nesta”.

4.3.5 Estruturação de um programa florestal

A primeira versão de um programa ou política florestal é, via de regra, um resumo das negociações e discussões realizadas pelas partes interessadas. Esta deve explicitar, fundamentalmente, as opiniões que receberam maior aceitação, os acordos provisórios sobre visão, princípios, objetivos, metas e mecanismos de execução, na estrutura do documento. Os objetivos e mecanismos de execução propostos são agrupados segundo os temas chave, e as questões mais específicas são abordadas nos objetivos específicos. Esta forma de organização permite congrega as diferentes opiniões sobre o enfoque e direção da nova política ou programa, em seu conjunto e em suas partes. Por vezes, é útil expor as grandes divergências de visões, a estrutura da política e suas opções, nas primeiras sessões de socialização do conteúdo, visando à busca de acordo nos fóruns seguintes, de consolidação da política ou programa florestal (FAO, 2010).

Para a FAO (2010), a estrutura de um programa ou política é iniciada por uma contextualização, em que se expõem motivações, justificativas, oportunidades, ameaças e processo de formulação da estratégia florestal; seguida de uma descrição de visão, princípios e metas sobre o futuro do setor; delineamento de eixos temáticos, objetivos e metas de cada tema; além de apontar mecanismos de implementação dos eixos temáticos e distribuir responsabilidades das esferas de governo e sociedade.

4.3.6 Gestão organizacional estratégica

Na concepção de Martins e Marini (2010), a boa administração é aquela que alcança resultados, que no setor público se traduz em atender às demandas da sociedade.

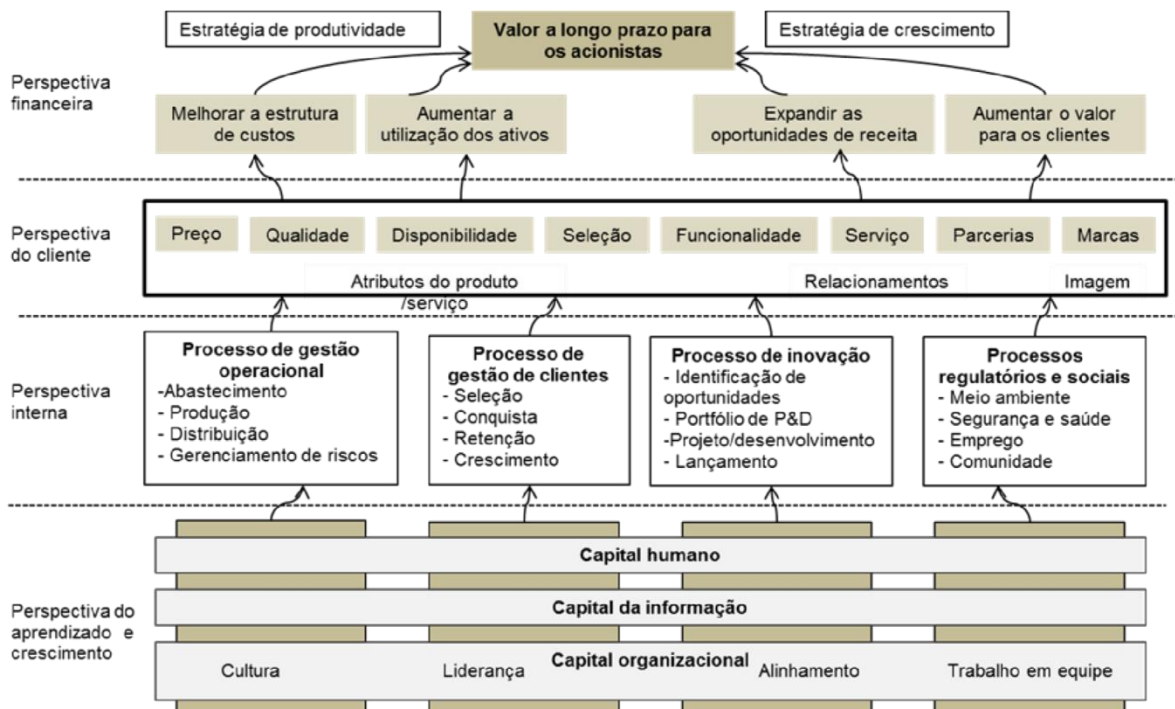
A gestão para resultados, conforme os mesmos autores, envolve a formulação de resultados esperados pelos beneficiários da ação governamental de forma realista, o alinhamento dos arranjos de implementação, a construção de mecanismos de monitoramento e ainda a avaliação de forma que promovam aprendizado, transparência e responsabilização.

A metodologia de gestão para resultados BSC apresenta uma visão sistêmica e permite visualizar os elos de causalidade, que se estendem do nível estratégico ao operacional (MARTINS;MARINI, 2010).

Segundo Kaplan e Norton (2004), o BSC é um modelo de gestão estratégica que evidencia, informa, alinha e monitora a estratégia organizacional, traduzindo a missão e a estratégia de uma unidade de negócio em objetivos e medidas tangíveis e mensuráveis.

Os elementos da gestão estratégica, de causa e efeito, estão interrelacionados, conectando o financeiro, o cliente, os processos internos, o aprendizado e o crescimento (FIGURA 4).

FIGURA 4 – MAPA ESTRATÉGICO BSC



FONTE: Kaplan e Norton (2004)

Para Martins e Marini (2010), o *Balanced Scorecard* (BSC), além de ser um modelo de gestão com possibilidades de aplicação abrangente, tanto no setor

privado como no público, é também flexível, podendo ser aplicado a partir da adaptação a diferentes situações e contextos.

O modelo de gestão estratégica para resultados, denominado Governo Matricial, segundo seus autores, Marini e Martins (2004), é um modelo de governança social baseado em redes, que tem como base a definição de gerenciamento intensivo de pontos nodais entre programas e organizações necessárias a sua implementação.

Tendo a estrutura organizacional como configuração de redes, estas possibilitam alternativas possíveis às estruturas funcionais verticalizadas e hierarquizadas, facultando condições que reclamem flexibilidade, inovações e mudanças, como pressupõem os autores do modelo, e para o qual têm a seguinte concepção:

- a) orientada para resultados: busca alinhar a arquitetura governamental (organizações e recursos alocados) com os resultados dos programas prioritários de governo;
- b) pragmática: vincular e otimizar as partes da arquitetura governamental (organizações e seus recursos) que contribuem para o alcance dos resultados de programas prioritários, sem, contudo, ignorar a dimensão de base, abrangente e macro-estrutural dos processos de transformação da gestão;
- c) seletiva: focar na carteira restrita de programas prioritários com alta agregação de valor aos objetivos de desenvolvimento, sem, contudo, ignorar que existem programas não prioritários e outros resultados em relação aos quais as organizações governamentais são demandadas;
- d) contratual: incentivar a adesão e o comprometimento de organizações (isoladamente ou em rede) com os resultados visados numa lógica de agencificação (programática) e direção contratual (Jann&Reichard, 2003), sem, contudo, promover a perda de identidades setoriais ou organizacionais específicas (MARINI; MARTINS, 2004, p. 7).

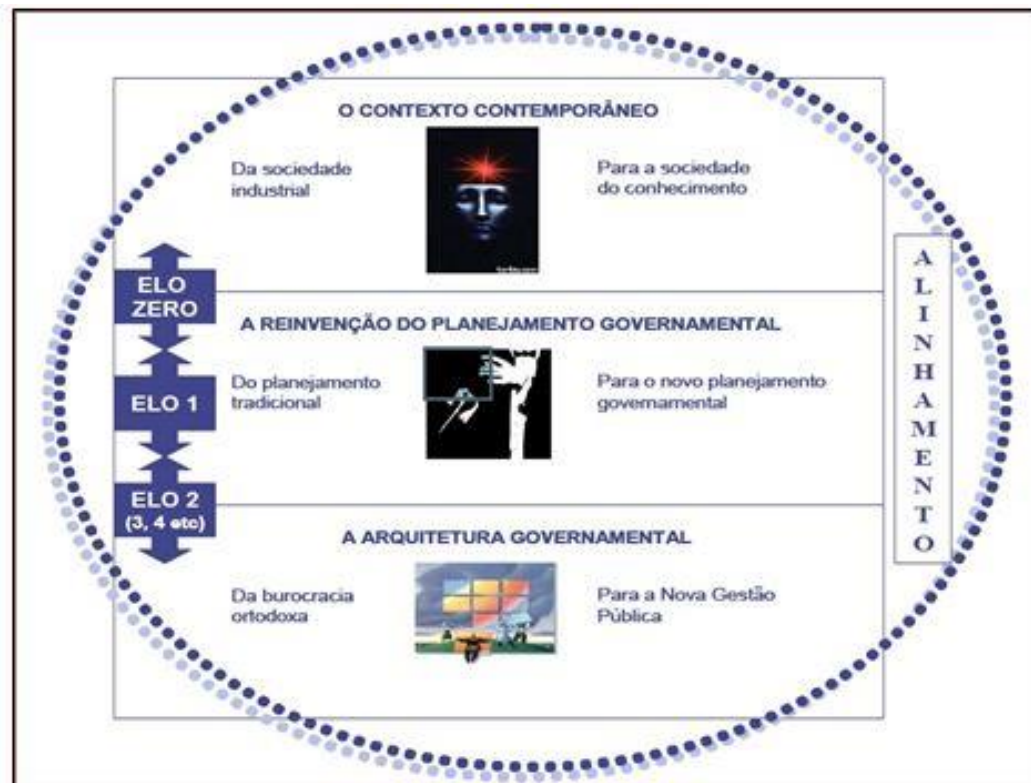
A concepção de Governo Matricial intenta erigir uma nova arquitetura governamental, direcionada para resultados, estabelecendo a relação de causa e efeito, resultados (“*outputs*” e “*outcomes*”) de programas a seus “pontos” ou lócus institucionais de implementação nas estruturas de Governo. Nesse sentido, propõe-se para o estudo no Estado do Amapá um mecanismo de sobreposição integradora

das dimensões fragmentadas: estratégias de desenvolvimento, programas, organizações e recursos, contemplando o ciclo de gestão e os três níveis de planejamento, estratégico, tático e operacional.

Nesse contexto, Marini e Martins (2004) apresentam três passos elementares para a implementação do modelo de gestão Governo Matricial (FIGURA 5):

- a) revigorar o planejamento governamental, estabelecendo o elo (0) entre a dinâmica do contexto contemporâneo e as características do modelo de planejamento;
- b) dotar a agenda estratégica de coerência, estabelecendo o elo (1) entre resultados de programas e resultados de desenvolvimento;
- c) alinhar a arquitetura governamental com a agenda estratégica de governo, estabelecendo o elo (2) entre programas e organizações implementadoras, promovendo-se a alocação efetiva de recursos (elos 3, 4 e 5) entre orçamento, pessoas e informações e a agenda estratégica, e;
- d) implantar a central de resultados do Governo, promovendo o controle matricial de resultados.

FIGURA 5 - GOVERNO MATRICIAL: ELOS 0, 1 E 2



FONTE: Marini e Martins (2004).

4.4 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS E ANÁLISE

A presente pesquisa foi desenvolvida a partir do projeto “Fortalecimento da gestão florestal no Amapá”, firmado entre o Governo do Estado do Amapá (GEA), através do Instituto Estadual de Florestas do Amapá (IEF), e a Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica da UFRRJ (FAPUR), estabelecido com o Termo de Cooperação Técnico Científico 003/12.

Assim ela é o resultado acadêmico do processo de construção do Programa de Florestas do Estado do Amapá, aplicado no âmbito da execução da referida Cooperação Técnica, constituindo-se na práxis da orientação metodológica de planejamento de política pública florestal.

Para tanto, foi desenvolvida uma estrutura de pesquisa visando a responder a necessidade de planejamento do Programa Estadual de Florestas do Estado do Amapá (PEF/AP), à luz dos referenciais teóricos anteriormente explicitados.

A pesquisa foi desenvolvida nas seguintes etapas e procedimentos, a seguir esboçados:

- a) diagnóstico socioeconômico do Estado e os recursos florestais no seu contexto;
- b) avaliação da legislação e das instituições responsáveis pela gestão florestal no Estado;
- c) identificação dos problemas sobre o uso e proteção dos recursos florestais;
- d) identificação das demandas e estabelecimento de objetivos de política florestal no curto, médio e longo prazo relativo ao uso e à proteção dos recursos florestais;
- e) delineamento da estrutura de um programa estadual de florestas;
- f) proposição de um modelo de gestão estratégica para o programa.

4.4.1 Característica socioeconômica

A caracterização socioeconômica objetiva apoiar a formulação da política florestal do estado a partir da caracterização da sua dinâmica socioeconômica e as

funções que as florestas cumprem, neste contexto, à sociedade amapaense. Esse diagnóstico foi estruturado da seguinte forma:

- a) características econômicas e sociais do Estado do Amapá;
- b) uso e ocupação da terra;
- c) recursos florestais.

A caracterização corresponde ao conjunto dos elementos que envolvem a demografia, a composição dos setores primário, secundário e terciário e suas participações na formação do produto interno bruto, a geração de emprego e renda, produção, exportação, dentre outras variáveis relevantes. Em que pese a temática social incluem os indicadores sociais como índice de desenvolvimento humano, distribuição de renda, etc.

O uso e ocupação da terra compreende a estrutura fundiária do Estado, número de estabelecimento e classe de tamanhos das propriedades, as áreas destinadas a agricultura, principais atividades agrícolas, a produção pecuária e suas respectivas dinâmicas na composição das atividades no meio rural.

Em que pese os recursos florestais, compreende as dimensões e categorias das áreas protegidas, Unidades de Conservação das três esferas de governo, as Terras indígenas, as áreas destinadas assim como as características da silvicultura, a produção florestal madeireira e não-madeireira.

4.4.2 Análise da legislação

A legislação estadual foi sistematizada em ordem hierárquica, da constituição para as leis e decretos e demais atos normativos, sucessivamente, e analisados quanto:

- a) à tutela legal das florestas no Amapá;
- b) às funções de estado na área florestal, apresentadas por Rocha e Silva, (2009);
- c) à existência de conflitos na aplicação da legislação florestal.

Dentre os elementos que foram objeto de estudo desta parte da pesquisa, cita-se: da esfera estadual - Constituição do Estado do Amapá; Lei Complementar n. 05 de 18/08/1994; Lei n. 702 de 28/06/2002. Da esfera federal - Lei n. 9.985 de 18/07/2000; Lei n. 11.284 de 02/03/2006, Lei n. 12.651 de 25/05/2012.

Este item da pesquisa intenta verificar se e como a legislação contempla o disciplinamento do uso e proteção dos recursos florestais.

4.4.3 Análise da gestão organizacional

O estudo foi direcionado ao sistema estadual responsável pela gestão dos recursos florestais do estado, representado pelo Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá (IMAP), Instituto Estadual de Florestas do Amapá (IEF), Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA) e Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural (SDR).

A técnica de análise da gestão organizacional foi com base no modelo de excelência em gestão pública, apresentado por Lima (2007), adaptado e estruturado da seguinte forma: Planejamento florestal; Execução (estrutura de gestão florestal, processos administrativos; recursos humanos); Controle (serviço e atendimento público, governança e interação social); Gestão organizacional e normatização.

A análise da gestão florestal foi realizada a partir das respostas obtidas nos questionários, adaptadas da escala de Likert, conforme Bernâsen e Machado (1974), Saraphet al. (1989), Cunha (2007) e Luchesa (2013). Os questionários foram aplicados ao corpo técnico do sistema de gestão estadual e a atores externos, usuários do sistema, em ocasião das reuniões, oficinas e seminários promovidos pelo Governo do Amapá para elaboração do Programa Estadual de Florestas.

Para indicar o grau de similaridade quanto às preferências dos respondentes (usuários e servidores do sistema de gestão florestal), relativos ao planejamento, execução e controle da gestão florestal, foi empregado o teste de correlação de postos de Spearman (Siegel, 1975) conforme proposto em Luchesa (2013).

4.4.4 Problemas sobre uso e proteção dos recursos florestais

4.4.4.1 Partes interessadas

A identificação das partes interessadas deu-se a partir do levantamento das organizações sociais que represente:

- a) os grupos e organizações sociais dedicados diretamente às atividades florestais como extrativistas, manejadores, pequenos proprietários de terras florestais, ribeirinhos e agricultores familiares;
- b) os grupos e organizações sociais ligados diretamente às atividades florestais como grandes proprietários de terras florestais, silvicultores, manejadores de áreas de manejo florestal e indústria de base florestal;
- c) os grupos e organizações sociais ligados às atividades rurais e minerais como agricultores, pecuaristas e mineradores;
- d) as instituições governamentais, dos três níveis de governo, que atuam na área planejamento, agricultura, infraestrutura, energia, meio ambiente que, direta ou indiretamente, estão relacionadas ao uso e proteção dos recursos naturais, e;
- e) as organizações sociais dedicadas, direta ou indiretamente, ao uso e proteção dos recursos naturais.

Primeiro foram identificados e caracterizados os canais de participação social na estrutura da gestão pública voltada às florestas, como conselhos, câmaras técnicas etc.

O levantamento foi realizado junto às organizações a partir de uma identificação preliminar no IEF, IMAP, SDR e SEMA, federações e organizações representativas para realizar uma triagem das organizações. Posteriores ao levantamento preliminar foram levantadas e caracterizadas as organizações sociais representativas.

A eleição de quem participa do processo de formulação do programa, do ponto de vista da metodologia da pesquisa, são as organizações, as instituições e demais atores sociais apontados no item Partes Interessadas. O mecanismo de participação deu-se pelo convite para participar das reuniões, oficinas e seminários de formulação da política, emitidos pelo órgão público coordenador do processo, neste caso o IEF, consultados a SDR, a SEMA e o IMAP.

4.4.4.2 Identificação dos problemas e das demandas

A identificação dos problemas, assim como das demandas, ocorreu a partir da exposição dos resultados dos estudos propostos sobre socioeconomia, legislação, instituições e instrumentos atinente ao ordenamento dos recursos

florestais, aos consumidores e usuários dos recursos e serviços florestais. Discutido, identificado e eleitos os problemas, posteriormente foram levantadas as demandas de política.

Para a identificação dos problemas, após as rodadas de debates sobre os resultados dos diagnósticos, foram eleitos os temas que são transversais e abrangem o conjunto dos problemas, em torno do uso e proteção das florestas, pela maioria das partes interessadas. Eleitos os temas, a etapa seguinte consistiu na sistematização e exposição dos mesmos de forma que as diferentes e diversas partes envolvidas pudessem expor, livremente, os problemas e as causas relacionados aos mesmos.

Posterior à identificação dos problemas, pelas partes interessadas, seguiu-se para o debate em torno das possíveis soluções, que, quando necessário, foi constituído grupo de trabalho (GT). O GT foi formado pelas partes interessadas, especialistas da área (pesquisadores das universidades e instituições de pesquisa) e mediador de conflito, para debaterem as possíveis soluções e, no momento seguinte, apresentá-las nos fóruns mais amplos, onde foram discutidos e eleitos os problemas e soluções pela maioria das partes interessadas.

Discutidos e superados os problemas identificados e as possíveis soluções, procedeu-se a identificação da visão de futuro, tendo como orientação do debate o que se almejava para as próximas décadas em relação aos recursos florestais nas dimensões: socioeconômica, proteção e conservação dos recursos naturais, considerando as estratégias de desenvolvimento do estado.

A partir do conteúdo dos problemas e possíveis soluções, e das aspirações de longo prazo, em um novo fórum, foram discutidas e encaminhadas para um acordo comum, entre as partes interessadas, as visões de curto, médio e longo prazos daquilo que se pretende para uso e proteção dos recursos florestais. Para tanto, dispôs-se como diretrizes para o estabelecimento deste acordo comum, os seguintes elementos:

- a) o estabelecimento de objetivos;
- b) o apontamento dos instrumentos e mecanismos;
- c) o prazo para atingir os objetivos, ou seja, as metas.

Todas as atividades requeridas na identificação dos problemas, soluções e aspirações, ocorreram em reuniões, oficinas e seminários públicos realizados pelo Governo do Estado, através de suas instituições que tratam do tema florestal, tendo

como convidados instituições, organizações e atores identificados na presente pesquisa, na parte que precede esta etapa do estudo.

Os temas eleitos pelas partes interessadas, com os objetivos e metas, serviram como conteúdo da proposta do Programa Estadual de Florestas.

4.4.5 Proposição de estrutura de um Programa Florestal Estadual

4.4.5.1 Estrutura de um Programa Florestal Estadual

Após todas as discussões e acordos a respeito da visão de futuro, objetivos e metas, foi estruturada, com base no guia metodológico da FAO, a proposição do programa estadual de florestas, com os seguintes elementos:

- a) uma sessão de antecedentes que descreve: os valores que representam as florestas para o Estado; os motivos que justificam a necessidade de que seja manejada de forma sustentável; as ameaças, limitações e problemas que é preciso enfrentar; as razões que motivam a atualização da política; a definição dos termos chaves; e, o processo de formulação do programa;
- b) descrição da visão, princípios e metas para o desenvolvimento futuro do setor;
- c) a elaboração das linhas temáticas e objetivos relacionados;
- d) a distribuição das responsabilidades entre o governo e as partes interessadas.

A proposta do programa foi apresentada às partes interessadas, discutida e ajustada de acordo com o que foi eleito pela maioria dos participantes.

4.4.5.2 Modelo de gestão estratégico para o Programa

A proposição do modelo de gestão para o Programa foi elaborada a partir dos modelos BSC e Governo Matricial. A proposta derivada dos dois modelos deu-se pela possibilidade de complementação entre ambos, para adequar um processo de gestão flexível às características do Programa Estadual de Florestas do Amapá (PEF/AP).

A arqueologia do modelo de gestão para o PEF/AP foi composta pela integração dos modelos BSC e Governo Matricial, resultante no mapa estratégico, matriz de gestão e matriz operacional do pef/AP. A estruturação do modelo de gestão deu-se a partir da tradução da estratégia (do objetivo/visão de futuro PEF/AP); alinhamento da organização à estratégia (das instituições responsáveis pela gestão florestal); atribuição de responsabilidades (instituições/gestores); alinhamento dos processos internos com a estratégia (gestão organizacional interna); acompanhamento e avaliação de resultados (indicadores e canais de monitoramento pela sociedade).

4.4.6 Coleta de dados e informações

O levantamento de dados e informações foi realizado nas instituições oficiais de Estado e demais instituições de pesquisa: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto do Ambiente e Ordenamento Territorial do Estado do Amapá (IMAP), Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amapá (SEMA), Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Tesouro (SEPLAN), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Instituto Estadual de Florestas do Amapá (IEF) e demais instituições de governo (federal e estadual), e instituições de pesquisa e bibliografias especializadas.

Para a materialização da pesquisa referente à gestão florestal, foi utilizado um conjunto de instrumentos a seguir detalhados:

- a) levantamento de dados e informações secundários relativos às instituições estaduais sobre – personalidade jurídica, atribuições legais e modelo organizacional;
- b) pesquisa de campo, dados primários – onde foram incluídas a aplicação de um questionário aos usuários das instituições responsáveis pela gestão florestal e aos servidores destas, correspondente ao levantamento de dados primários (APÊNDICE A).

A pesquisa utilizou um instrumento padrão, o mesmo questionário, que permite extrair uma visão geral do Estado assim como as peculiaridades da gestão, na percepção dos usuários e servidores públicos. O questionário (APÊNDICE A) foi elaborado, para este estudo, à luz dos elementos da gestão pública referenciados

por Lima (2007, p. 92), que correspondem ao planejamento, execução, controle e ação corretiva. O questionário foi aplicado a um total de 35 participantes do processo de construção do PEF/AP. A pesquisa comparou as percepções dos servidores com as dos usuários do sistema de gestão florestal estadual, quanto à gestão organizacional, pelo método da correlação de Spearman a um nível de significância de 1% de probabilidade. A análise estatística quanto à similaridade de preferência de alternativas, entre os dois públicos, foi realizada por meio do programa R Core Team (2013).

A análise da gestão florestal deu-se convertendo as respostas dos questionários, do dado qualitativo em dado quantitativo, adaptadas a partir da escala de Likert, usada neste tipo de pesquisa por Bernâsen e Machado (1974), Saraphet al. (1989), Cunha (2007) e Luchesa (2013). Foi aplicado a estes dados o teste de correlação proposto por Spearman, conforme Siegel (1975) e Luchesa (2013) formulam:

$$rsp = 1 - \{6 \cdot \sum d^2 / n \cdot (n^2 - 1)\}.$$

Por meio do coeficiente de correlação de Spearman, que varia de -1 a $+1$, que determina o grau de similaridade, quanto mais próximo de $+1$, maior é a correlação entre duas opiniões e negativo o contrário, determina-se o grau de similaridade quanto às preferências dos respondentes (usuários e servidores do sistema de gestão florestal), relativos ao planejamento, execução e controle da gestão florestal.

A pesquisa de campo constitui-se de visitas às instituições, aplicação de questionário e participação em eventos (QUADRO 1).

QUADRO 1 – SEMINÁRIOS, OFICINAS E REUNIÕES ONDE FORAM LEVANTADOS DADOS E INFORMAÇÕES

(continua)

EVENTO	OBJETIVO	DATA	ATORES
Seminário sobre formulação da Política Florestal do Amapá	O Seminário visou debater com a sociedade e o setor florestal amapaenses a conservação e uso dos recursos florestais e colheu sugestões e propostas para: • Nortear a formulação da política pública florestal estadual e as ações governamentais de forma a responder às demandas sociais e ambientais com respaldo técnico. • Fortalecer e consolidar o processo de gestão florestal estadual com responsabilidade e cooperação entre os entes federados, e participação social, de forma a assegurar o desenvolvimento florestal sustentável.	16/10/12	IEF/SEMA/IMAP; FAPUR; Órgãos Federais; Outros Órgãos do Estado; Entidades da sociedade civil.
Oficina de trabalho sobre manejo florestal do Amapá	A Oficina objetivou debater o tema <i>manejo florestal</i> com a sociedade e o setor florestal amapaenses e colheu propostas e sugestões para: • Fortalecer e consolidar o processo de gestão florestal e subsidiar a formulação de uma política florestal estadual; • A revisão das normas sobre manejo florestal segundo os comandos da lei 12.651/12 que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa.	17/10/12	IEF/SEMA/IMAP; FAPUR; Órgãos Federais; Outros órgãos do Estado; Entidades da sociedade civil.
Reunião Técnica sobre Manejo Florestal	Discutiu a regulamentação técnica para manejo florestal no Estado do Amapá.	11 e 12/12/12	IEF/SEMA/IMAP; FAPUR; Órgãos Federais; Outros órgãos do Estado; Entidades da sociedade civil.
Curso de formulação de política florestal e elaboração do PEF/AP	Preparou a equipe do Governo do Estado do Amapá para formular sua política florestal e elaborar seu Programa Estadual de Florestas (PEF).	De 25/03/13 a 01/04/2013	Planejadores, dirigentes, gestores, FAPUR, tomadores de decisão, pesquisadores e profissionais que atuam na área florestal em geral.
Gestão florestal no Amapá: oficina de avaliação institucional	Acordo com os decisores e gestores institucionais sobre ajustes estruturais necessários a uma eficiente gestão florestal no estado do Amapá.	De 1 a 3 do 04/2013	Dirigentes, gestores, tomadores de decisão da SDR, SEMA, IEF, IMAP e FAPUR.
II Oficina sobre Manejo Florestal no Amapá	Apresentou e discutiu as minutas de normas sobre manejo florestal.	4 e 5 do 04/2013	IEF/SEMA/IMAP; FAPUR; Órgãos Federais; Outros Órgãos do Estado; Entidades da sociedade civil.

QUADRO 1 – SEMINÁRIOS, OFICINAS E REUNIÕES ONDE FORAM LEVANTADOS DADOS E INFORMAÇÕES

(conclusão)

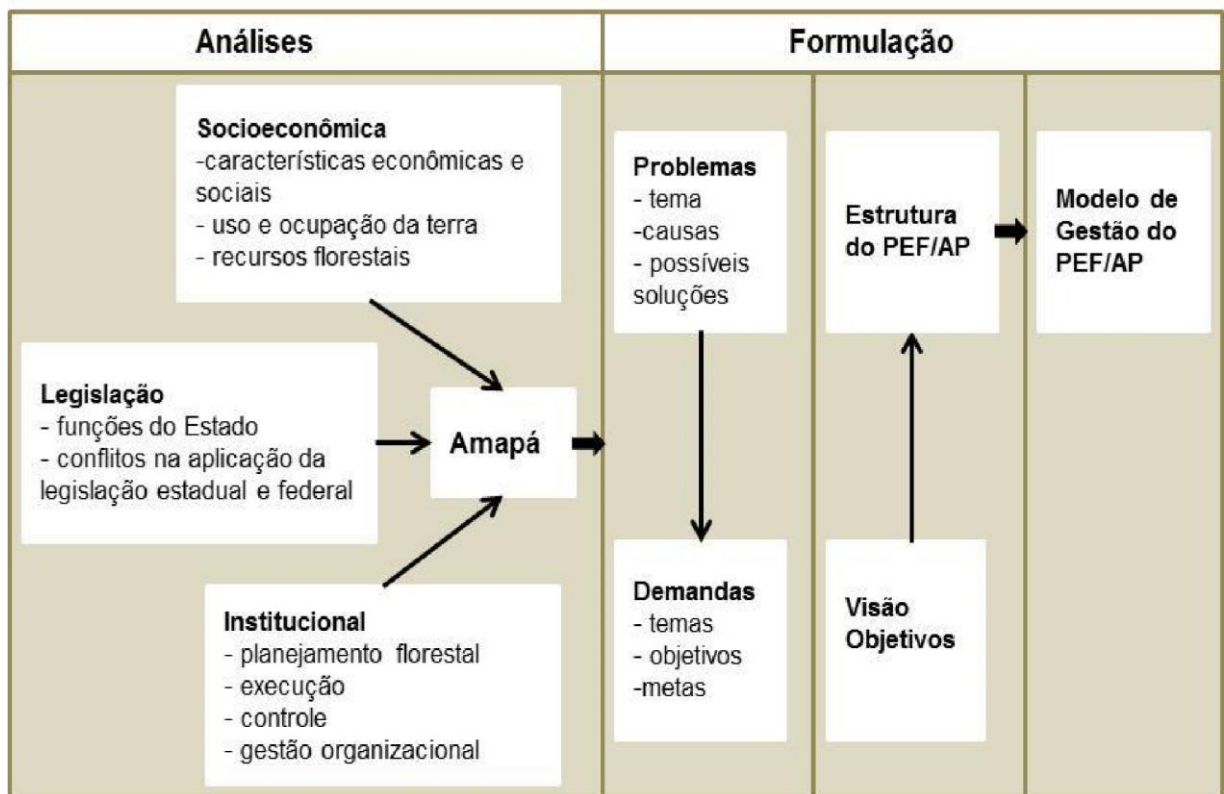
EVENTO	OBJETIVO	DATA	ATORES
Seminário sobre concessões florestais no Amapá	Discuti concessões florestais no Amapá, apresentou a minuta (estrutura) da lei de gestão de florestas públicas do Estado, apresentou a minuta (estrutura) da lei da política estadual de florestas.	05/05/2013	Sociedade em geral
Reunião Técnica sobre Manejo Florestal	Discuti uma nova regulamentação técnica para manejo florestal no Estado do Amapá.	07/05/2013	IEF/SEMA/IMAP; FAPUR; Órgãos Federais; Outros Órgãos do Estado; Entidades da sociedade civil.
Oficina para elaboração do Programa Estadual de Florestas – PEF/AP	Aprofundou as discussões sobre as demandas setoriais captadas em eventos anteriores e recebeu sugestões dos setores público e privado, e da sociedade em geral, com vistas a subsidiar a elaboração do Programa Estadual de Florestas.	De 12 a 14 do 07/2013	Instituições estaduais, federais e entidades da sociedade civil .
Reunião sobre concessões florestais com o setor madeireiro	Debateu o tema concessões florestais e levantou as demandas e sugestões do setor com vistas à implementação futura dessa modalidade de gestão em floresta pública, em especial na Floresta Estadual do Amapá.	17/07/2013	Setor madeireiro.
Oficina sobre gestão compartilhada	Debateu a gestão compartilhada e levantou entre as entidades presentes qual o nível de demandas e de responsabilidades de cada uma no tocante à gestão da Floresta Estadual do Amapá.	06/08/2013	IEF, SEMA e IMAP
Reunião técnica sobre reposição florestal	Debateu a reposição florestal e levantou as demandas e sugestões do setor florestal, hidrelétrico e mineral sobre o tema, com vistas à revisão da lei da política estadual de florestas (Lei nº 702 /2002).	07/08/2013	Setor madeireiro, carvão vegetal, hidrelétrico e mineração.
Reunião de nivelamento para aplicação do decreto de manejo florestal do Amapá	Afinou a estratégia de implementação do decreto de manejo florestal.	20 e 21 de 08/2013	IEF, SEMA e IMAP
Concessões florestais - EXPOFEIRA	Apresentou e debateu a regulamentação das concessões e o diagnóstico do setor florestal.	03/10/2013	Sociedade em geral

FONTE: IEF/AP e FAPUR(2013).

4.5 ESTRUTURA DE DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

A pesquisa desenvolvida consistiu, de forma sucinta, em duas grandes fases, quais sejam: avaliação da conjuntura do Estado face à gestão dos recursos florestais, seguida do processo de formulação do PEF/AP (FIGURA 6).

FIGURA 6 - REPRESENTAÇÃO ESQUEMÁTICA DAS FASES DE DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA



FONTE: O autor (2015).

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

5.1 CARACTERÍSTICAS SOCIAIS, ECONÔMICAS E AMBIENTAIS DO ESTADO E SETOR FLORESTAL

O propósito do diagnóstico socioeconômico é prover informações que facilitem o entendimento das condicionantes sociais e econômicas e suas interações com o uso e a proteção dos recursos florestais. É parte dos elementos necessários para a construção de um programa de desenvolvimento florestal para o Estado do Amapá.

O diagnóstico, através da sua organização, oferece apreciações abrangentes das interrelações do conjunto socioeconômico com a produção florestal, resultantes da compilação e análise de informações, dados e conhecimentos sistematizados disponíveis, que, de alguma forma, estão relacionados com a atividade florestal, a conservação dos recursos naturais, e por fim com o desenvolvimento do Amapá e o bem-estar de sua população. Nos itens a seguir, caracterizam-se os componentes socioeconômicos, as formas de uso e ocupação da terra e os recursos florestais do espaço territorial amapaense.

5.1.1 Características sociais e econômicas do Estado do Amapá

Historicamente a presença do Estado brasileiro no Amapá, como nos demais territórios da União, obedeceu a uma estratégia nacional de ocupação de áreas de fronteiras pouco povoadas e promoção da exploração de recursos da biodiversidade e minerais. Comparativamente com os outros estados da Amazônia, o Amapá é a unidade da federação que mais sofreu com as consequências do isolamento territorial, imposto por condições naturais e pela falta de comunicações com os demais estados da federação.

Se por um lado esta situação favoreceu o isolamento do Estado, por outro contribuiu para a manutenção de seus recursos naturais e um nível menor de impacto ambiental relativamente aos observados em outros estados (IBGE, 2013a).

5.1.1.1 População e demografia

A distribuição espacial da população do Amapá caracteriza-se por uma relativa baixa densidade, equivalente a 4,68 habitantes por km² (IBGE, 2013a);no entanto, a estimativa era de 734.996 habitantes em 2013,fortemente concentrados na região metropolitana de Macapá. As taxas de crescimento experimentadas pelo Estado podem ser consideradas extraordinárias, chegando a superar 120% nas últimas duas décadas de acordo com o IBGE.

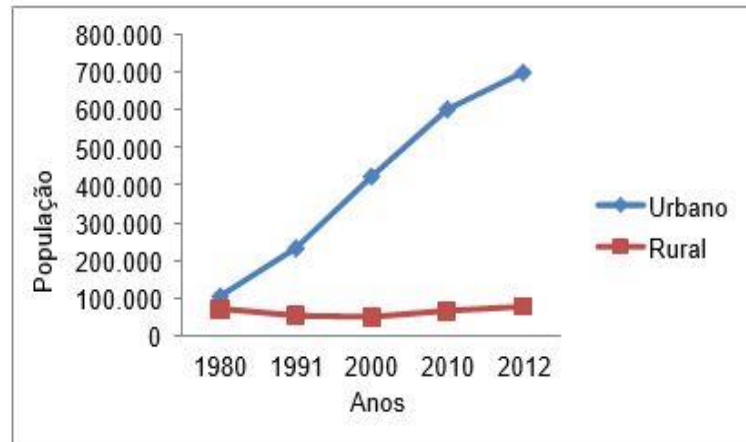
Uma das razões do incremento demográfico do Amapá está na instalação de grandes empreendimentos na Região Norte a partir dos anos 1960, como, por exemplo, o Projeto do Jarí, da empresa Sociedade Brasileira de Indústria e Comércio de Minérios de Ferro e Manganês (ICOMI) e a instalação da Zona de Livre Comércio nos municípios de Macapá e Santana, além do acesso a uma gama ampliada de incentivos econômicos e fiscais para a Região Norte. Ademais do crescimento natural da população, a imigração de outros estados contribui decisivamente para a explosão demográfica urbana verificada no período. A TABELA 2 e a FIGURA 7 resumem as tendências de crescimento demográfico do Estado do Amapá e da Região Metropolitana de Macapá.

TABELA 2 - EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO URBANA E RURAL DO ESTADO E CAPITAL DO AMAPÁ 1980-2010, EM PORCENTAGEM

Ano	1980		1991		2000		2010	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Amapá	53	62	60	68	61	80	61	80
Macapá	47	38	40	32	39	20	39	20

FONTE: IBGE (2013a).

FIGURA 7 - EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO URBANA E RURAL DO ESTADO DO AMAPÁ ENTRE 1980 E 2012



FONTE: Modificada de IBGE (2013b).

5.1.1.2 Economia e desenvolvimento humano

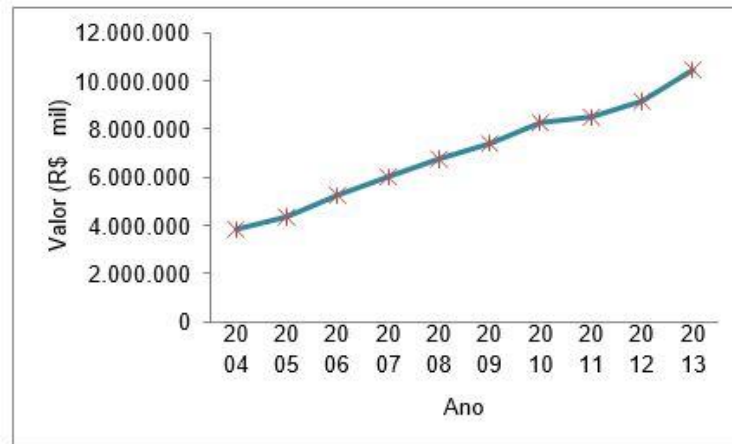
As projeções para o PIB do Estado do Amapá para 2013 indicam um total de R\$10,46 bilhões de reais correspondentes a 0,23% do PIB nacional e um PIB per capita de R\$16.400,00. Os dados oficiais do IBGE referem-se ao ano de 2010 quando o PIB do Estado alcançara R\$ 8,26 bilhões, mantendo os mesmos 0,23% de participação no PIB nacional projetado a partir de 2011, (TABELA 3; FIGURA 8 e FIGURA 9).

TABELA 3 - EVOLUÇÃO DO PIB E PIB PER CAPITA DO ESTADO DO AMAPÁ ENTRE 2004 E 2013

Ano	Total (R\$ mil)	%	% PIB brasileiro	PIB per capita	%
2004	3.846.000	5	0,20	7.826,00	7
2005	4.361.000	6	0,20	7.334,00	6
2006	5.260.000	8	0,22	8.542,00	8
2007	6.022.000	9	0,23	10.253,00	9
2008	6.765.000	10	0,22	11.032,00	10
2009	7.404.000	11	0,23	11.816,00	10
2010	8.266.000	12	0,23	12.361,00	11
2011	8.505.000	12	0,23	13.320,00	12
2012	9.157.000	13	0,23	14.360,00	13
2013	10.463.000	15	0,23	16.400,00	14

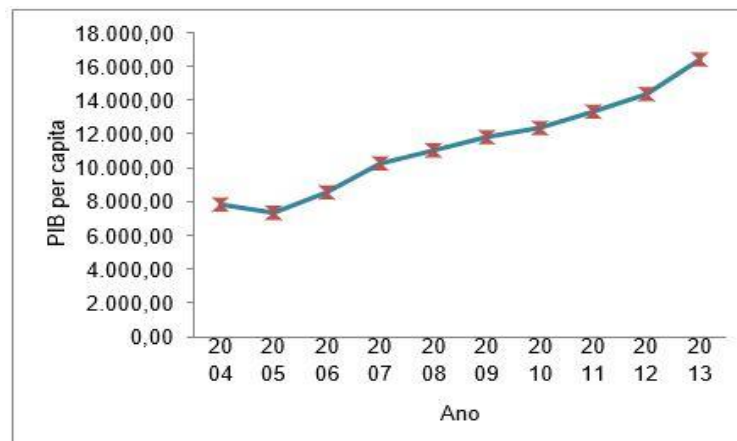
FONTE: IBGE(2013b).

FIGURA 8 – EVOLUÇÃO DO PIB DO ESTADO DO AMAPÁ ENTRE 2004 E 2013



FONTE: Modificada de IBGE (2013b).

FIGURA 9 – EVOLUÇÃO DO PIB PER CAPITA DO ESTADO DO AMAPÁ ENTRE 2004 E 2013



FONTE: Modificada de IBGE (2013c).

O setor terciário tem uma elevada participação na composição do PIB estadual, chegando a superar 87% do total. Os recursos gerados pela administração pública tanto federal, estadual e municipal, têm a maior participação na composição do PIB do setor terciário, estando em torno a 40% de toda a movimentação atribuída ao setor, sendo seguido pelas atividades de serviços, que permanecem por volta de 25% e pelas atividades comerciais estimadas em 20%.

Nos últimos anos, vem se acentuando a participação das exportações de minerais especialmente para os países asiáticos, ademais de muitos outros. A pauta atual de exportação inclui produtos como minérios, minerais conglomerados de ferro que em média representam mais de 90% do valor total exportado. Outros bens

exportados incluem ouro em barra, manganês e cromita, cavaco, suco de frutas, açaí, carnes bovinas, gado vivo, feijão, madeira tropical serrada, palmito, barcos e embarcações de recreio, frutas frescas ou secas. Esses bens, produzidos ou beneficiados no Amapá, tornaram possíveis alterações consideráveis no saldo da balança comercial do estado durante os últimos anos. Desde 2009, a balança comercial do Amapá registra crescimentos importantes nos seus saldos. Os saldos comerciais, calculados em 182.839 mil U\$ (U\$ 1.000 dólar FOB) em 2009, passam a 352.978 mil U\$ em 2010, e em 602.792 mil em 2011. Em 2012, a balança apresenta certa retração com referência aos totais alcançados em anos anteriores, caindo para pouco mais de 447 milhões de dólares, segundo dados divulgados pela Secretaria de Comércio Exterior (SECEX/MDIC), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (TABELA 4) (SEPLAN/AP, 2013).

TABELA 4 - PRINCIPAIS PRODUTOS EXPORTADOS PELO AMAPÁ

Produtos Exportados	2011(US\$ FOB)	Part.%	2012 (US\$ FOB)	Part. %	Var %
Minério de Ferro	405.212.181	90,60	554.509.336	91,99	26,92
Madeira de não conífera	16.432.448	3,67	27.703.844	4,60	40,69
Frutas	12.694.435	2,84	6.597.458	1,09	92,41
Sucos (sumo)	4.894.022	1,09	---	---	---
Madeira de coníferas	3.321.731	0,74	---	---	---
Cromita	3.158.587	0,71	10.520.015	1,75	69,98
Outras madeiras tropicais	425.343	0,10	754.832	0,13	43,65
Armações e cabos (madeira)	364.268	0,08	15.526	---	---
Couros/peles, bovinos	237.860	0,05	---	---	---
Palmitos conservados	152.521	0,03	---	---	---
Outros produtos	561.938		572.424.870		26,92
Total Exportado	447.241.260	100,00	602.792.470	100,00	25,81

FONTE: Modificado de SEPLAN/AP (2013).

Os principais produtos que o Amapá exportou em 2011 foram: minério de ferro, com mais US\$ 500 milhões negociados, seguido pela madeira tropical serrada (US\$ 27.703,84), a cromita (minério de cromo), com quase US\$ 10,6 milhões comercializados, e frutas e plantas, representando aproximadamente US\$ 6,6 milhões em produtos vendidos aos mercados internacionais. O produto mais exportado pelo Amapá é o minério. As principais empresas exportadoras de minerais do Amapá são: Anglo Ferrous Amapá Mineração, Unamgen Mineração, Mineração Vila Nova, Zamapa Mineração, segundo os dados apresentados pela SEPLAN/AP (2013).

A evolução positiva do saldo da balança comercial do Amapá ocorre, principalmente, em função dos incentivos oferecidos às empresas investidoras, dentro das prerrogativas das Leis 0144/94 e 11.196/05, estadual e federal, respectivamente, regulamentadas para fomentar o desenvolvimento tecnológico do país. As isenções de imposto de renda de até 100% são opções para os empreendedores inovadores em tecnologia interessados em investir no Estado, dentro do estabelecido pela legislação (Leis nº 0144 e 11.196/05).

5.1.1.3 Desenvolvimento humano

O Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento revela mudanças substanciais com relação aos resultados dos índices de desenvolvimento humano municipal (IDHM) para o Brasil. O levantamento permitiu acessar as condições de vida e bem-estar para cada um dos municípios brasileiros, levando em consideração renda, longevidade (expectativa de vida) e educação (alfabetização e matrículas escolares). A metodologia considera o índice 1 como desenvolvimento total; muito alto quando o índice é acima de 0,800; alto entre 0,700 e 0,799; médio entre 0,600 e 0,699; baixo de 0,500 a 0,599; e, muito baixo entre 0 e 0,499.

De acordo com o relatório, o Amapá encontra-se na 16^o posição entre os estados brasileiros. A TABELA 5 mostra os resultados obtidos para os municípios do Estado do Amapá.

TABELA 5 - RELAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO AMAPÁ COM RESPECTIVO IDH

Municípios	IDH alto	IDH médio	IDH baixo
Macapá	0,733		
Serra do Navio	0,709		
Santana		0,692	
Laranjal do Jarí		0,665	
Oiapoque		0,658	
Ferreira Gomes		0,656	
Calçoene		0,643	
Amapá		0,642	
Vitóriado Jarí		0,619	
Porto Grande		0,628	
Cutias		0,626	
Pedra Branca do Amapari		0,619	
Pracuúba		0,614	
Tartarugalzinho			0,592
Mazagão			0,592
Itaubal			0,576

FONTE: ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL (2013).

5.1.2 Uso e ocupação da terra

5.1.2.1 Estrutura fundiária

No tocante à ocupação da terra para fins de produção agropecuária, o Amapá contava com um total de 3.527 estabelecimentos agropecuários até o censo agropecuário de 2006 (IBGE, 2006). Deste total, 2.863 (81%) estabelecimentos foram classificados dentro dos critérios da Lei nº11.326 (Agricultura familiar), com uma ocupação de 10.371 pequenos agricultores, ou cerca de 79% da mão de obra rural do estado. No entanto, houve mudança na estrutura fundiária entre os anos de 1996 e 2006, o que aponta o censo agropecuário do IBGE.

A alteração do panorama fundiário do Estado é notável com relação aos estabelecimentos de área superior a 1000 ha. A categoria, que em 1996 estava representada por 75 unidades e uma área correspondente a 60% da superfície total das propriedades, sofre um incremento substancial em número para 139 unidades, com uma área equivalente a 72% da área total dos estabelecimentos agropecuários do estado, no ano de 2006.

Com relação às alterações do número de estabelecimentos agropecuários, destacam-se os estabelecimentos da faixa entre 10 e 100 hectares, que sofrem uma alteração substancial quanto ao número e ao percentual de área ocupada. O total de estabelecimentos nessa faixa em 2006 representa um aumento de 43% comparativamente a 1996. De acordo com o censo agropecuário de 2006, a participação em termos de área por esta classe de estabelecimentos tem um aumento menos impactante entre 1996 e 2006. Este período demonstra uma expansão da área ocupada com respectivamente 6% do total de área para 8% em 2006.

Os incrementos analisados indicam a evolução de um processo de concentração de terras, ainda que este processo seja aparentemente mitigado pela expansão do número de estabelecimentos situados entre 10 e 100 hectares entre 1996 e 2006 (TABELAS 6 e 7; FIGURAS 10 e 11).

TABELA 6 - NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS POR CLASSE DE TAMANHO

Estabelecimentos (ha)	1996	%	2006	%
<10	953	28	554	16
10 a 100	1095	33	1520	43
100 a 1000	1152	34	879	25
>1000	75	2	135	4
sem área	74	2	439	12
Total	3349	100	3527	100

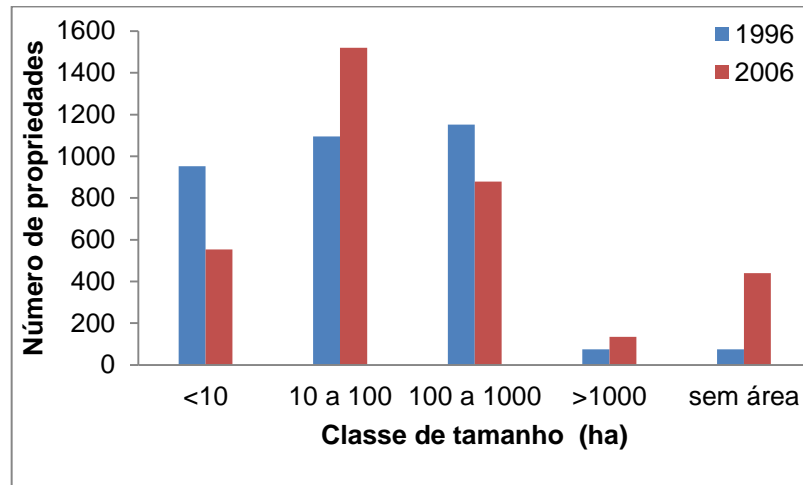
FONTE: IBGE(2013b).

TABELA 7 - EXTENSÃO DOS ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS POR CLASSE DE TAMANHO ENTRE 1996 E 2006

Grupos de Áreas (ha)	1996	%	2006	%
< 10	3.027	0.43	1.185	0.1
10 a 100	43.572	6	66.269	8
100 a 1000	235.815	34	179.491	21
> 1000	417.633	60	626.844	72
Total	700.047	100	873.789	100

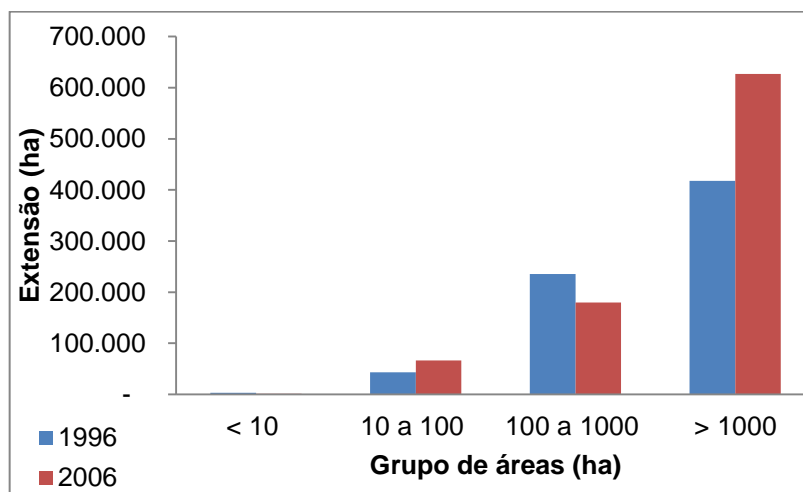
FONTE: IBGE(2013b).

FIGURA 10- NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS POR CLASSE DE TAMANHO



FONTE: Modificada de IBGE (2013b).

FIGURA 11 - EXTENSÃO DOS ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS POR CLASSE DE TAMANHO ENTRE 1996 E 2006



FONTE: Modificada de IBGE (2013b).

5.1.2.2 Agricultura

A agricultura familiar, principal atividade rural do estado, tem aumentado expressivamente ao longo dos anos, ainda que os rendimentos se mantenham relativamente estáveis, como demonstram os levantamentos do IBGE(2013). O setor é um grande empregador, quando se estima quase 80% do pessoal, representando mais de 10.000 pessoas ocupadas no meio rural. A produção agrícola familiar, por outro lado, corresponde a 37% do valor bruto da produção agropecuária. A

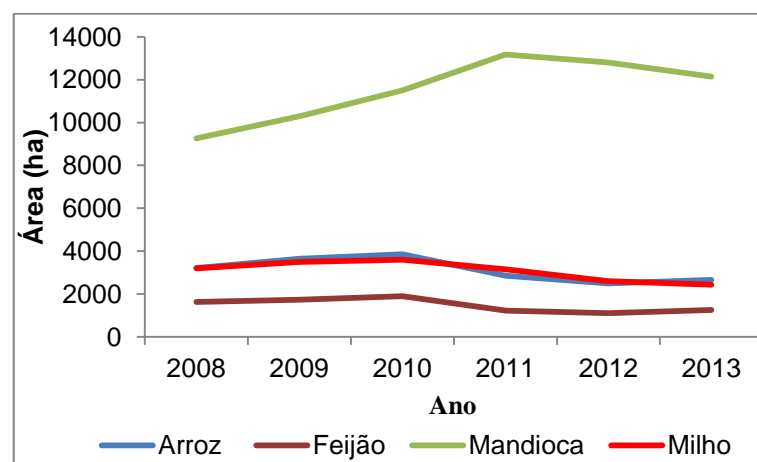
agricultura familiar responde por 93% do feijão, 89% da mandioca e 78% do café produzidos no estado (MDA, 2013).

Os estabelecimentos rurais familiares somam 2.863, ocupando uma extensão de 130.770 ha, que representam pouco mais de 80% do total dos estabelecimentos existentes, calculados em 3.527, segundo o Censo Agropecuário do IBGE de 2006.

As culturas tradicionais administradas pela agricultura familiar se mantêm em certa estabilidade nos últimos anos, especialmente para arroz, feijão e milho, ainda que a partir de 2010 venham experimentando certa redução com relação à extensão das áreas ocupadas. No caso do cultivo da mandioca, o mesmo fenômeno é observado ao longo de um pico com relação ao número de hectares dedicados para a cultura em 2011. Com base em dados preliminares do IBGE, a mesma tendência de 2011 para 2012 é observada para a safra de 2013, denotando uma queda da área sob cultivo (FIGURA 12).

A produção de frutas no estado vem se incrementando ao longo dos últimos cinco anos, com destaque às culturas do abacaxi, da banana e da laranja. Este desenvolvimento acentuou-se a partir de 2008, com a produção de abacaxi experimentando incrementos significativos em área e produtividade, passando de uma superfície plantada de 577 ha em 2008 para 1.295 ha em 2013, o que representa um incremento de 62% em área ocupada pela cultura.

FIGURA 12 - EVOLUÇÃO DAS ÁREAS DE CULTIVO



FONTE: Modificada de IBGE (2013b).

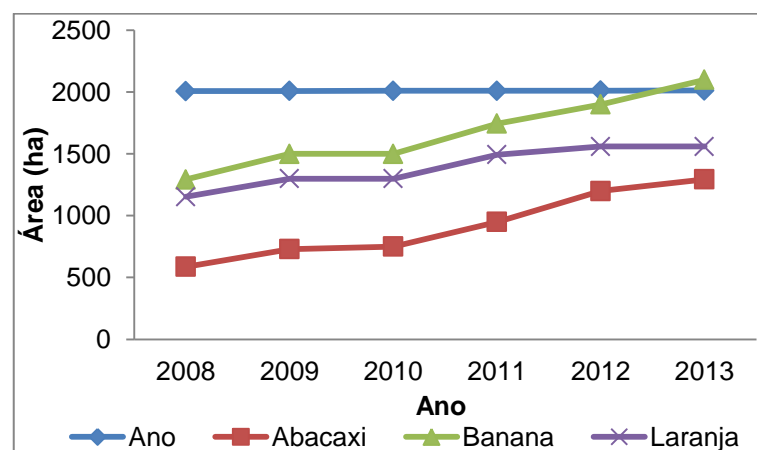
O salto mais importante nesse processo de expansão é de quase 8%, que se verifica entre 2012 e 2013. Os rendimentos médios por hectare cultivado cresceram gradativamente nos últimos cinco anos saltando de 2.81 t/ha em 2008 para 5,59 t/ha em 2013. Com relação à banana e à laranja, observa-se uma ampliação das áreas sob cultivo no período analisado de 2008 - 2013 indicando uma expansão de 62% em área ocupada comparativamente a 2008. Em 2013, a área ocupada pela bananicultura é de 2.100 ha. O incremento da área ocupada pela produção da laranja passa em cinco anos de 1.153 ha para 1.560 ha. Os ganhos em produtividade são expressivos, particularmente no caso da banana que passa de 3,38 t/ha em 2008 para 8,15 t/ha em 2013. Apesar de positivos, os ganhos em produtividade não apresentam o mesmo comportamento para a laranja, cujo rendimento por hectare se altera de 8,35 t/ha em 2008 para 9,07 t/ha em 2013. ATABELA 8e a FIGURA 13 resumem os dados de área plantada, produção anual e rendimentos entre 2008 e 2013.

TABELA 8 - ÁREA E PRODUÇÃO DA FRUTICULTURA ENTRE 2008 E 2013

Ano	Abacaxi			Banana			Laranja		
	Área (ha)	Prod. (t)	Rend. (t/ha)	Área (ha)	Prod. (t)	Rend. (t/ha)	Área (ha)	Prod. (t)	Rend. (t/ha)
2008	587	1651	2.81	1293	4364	3.38	1153	9623	8.35
2009	730	2159	2.96	1500	5849	3.90	1300	12163	9.36
2010	750	2787	3.72	1500	6415	4.28	1300	13558	10.43
2011	950	4220	4.44	1745	12162	6.97	1494	10775	7.21
2012	1200	5384	4.49	1900	15790	8.31	1560	13600	8.72
2013	1295	7250	5.60	2100	17115	8.15	1560	14150	9.07

FONTE: IBGE(2013b).

FIGURA 13 - ÁREA DESTINA A FRUTICULTURA ENTRE 2008 E 2013



FONTE: Modificada de IBGE (2013b).

5.1.2.3 Pecuária

A produção pecuária conduzida pelos pequenos produtores rurais contribui com cerca de 30% da produção do estado. Com relação a outros tipos de produção animal, a participação da produção familiar supera 50%, chegando a quase 60% no caso da produção suína. A produção da agricultura familiar no Estado do Amapá conserva uma das principais características, que se propõe para a agricultura familiar segundo MDA, ou seja, a de garantir um modelo de produção orientado à segurança alimentar.

A criação de gado bovino e bubalino constitui atividade importante. A atividade pecuária normalmente é conduzida em pastos plantados ou pastos naturais. As pastagens plantadas ocupam antigas áreas florestais e servem principalmente para o desenvolvimento do gado de corte (zebuíno).

O rebanho bubalino representa mais de 20% do total nacional ficando atrás somente do Estado do Pará. A adaptação e algumas características do búfalo facilitaram sua inserção no estado, principalmente nas regiões mais úmidas e alagadas ao longo da faixa litorânea. A pecuária tanto para os bovinos, como para bubalinos, é dotipo extensiva e os níveis de produtividade são baixos. Ao longo dos cincoúltimos anos, os rebanhos de animais de grande porte apresentaram tendência de crescimento gradual. Entre 2011 e 2012, tanto o rebanho bovino como o bubalino apresentaram crescimentos expressivos de 12% para o primeiro e de 7,9% para o segundo. Com relação aos rebanhos de mediano porte, apenas o rebanho suíno vem apresentando o mesmo comportamento e registra um aumento de 6,1% entre 2011 e 2012 (TABELA 9;FIGURA 14).

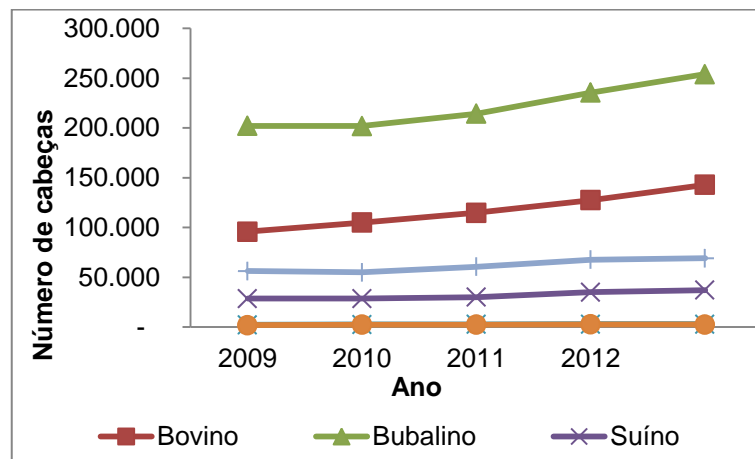
TABELA 9 - EVOLUÇÃO DO REBANHO DO AMAPÁ ENTRE 2008 E 2012

Rebanho	Anos					Variação 2011-12 (%)
	2008	2009	2010	2011	2012	
Bovino	95.803	104.977	114.773	127.499	142.825	12
Bubalino	201.998	201.935	214.271	235.549	254.046	7.9
Suíno	28.547	28.484	30.055	34.962	37.089	6,1
Caprino	2.218	2.501	2.657	2.894	2.891	-0.1
Ovino	1.910	2.255	2.328	2.602	2.416	-7,1
Aves	56.167	54.854	60.567	67.588	69.082	2.2

FONTE: Produção Pecuária Municipal (IBGE, 2013b).

A produção de caprinos e ovinos não apresentou comportamento similar e seu crescimento é negativo para o período considerado. Por outro lado, a produção de aves apresentou um crescimento positivo para o mesmo período, calculado em 2,2%(TABELA 9;FIGURA 14).

FIGURA 14 - EVOLUÇÃO DO REBANHO DO AMAPÁ ENTRE 2008 E 2012



FONTE: Modificada de IBGE (2013b).

5.1.3 Recursos florestais

5.1.3.1 Áreas protegidas

O Amapá é o estado com a maior extensão em áreas protegidas do país, as quais englobam 72% de seu território. Um total de 19 unidades de conservação fazem parte de um patrimônio de inestimável valor, que pode contribuir para o fortalecimento de propostas de desenvolvimento de uso sustentável e valorização dos recursos naturais do estado (AMAPÁ, 2010).

TABELA 10 - UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO AMAPÁ - CATEGORIA E JURISDIÇÃO

Tipo de UC	Jurisdição			Total	%
	Estadual (ha)	Federal (ha)	Municipal (ha)		
Proteção Integral	111,32	4.799.694,00	370,26	4.800.545,84	57
Uso Sustentável	3.197.260,00	421.996,00	68.524,56	3.688.150,82	43
Total Geral	3.197.371,32	5.221.690,00	68.894,82	8.488.696,66	100

FONTE: ICMBio(2013).

TABELA 11 - UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO AMAPÁ – 2013

Número	Nome	Jurisdição	Categ.	Área (ha)	Municípios
1	PN de Cabo Orange	Federal	PI*	398.773,70	Calçoene, Oiapoque
2	Rebio Piratuba Lago	Federal	PI	397.000,00	Tartarugalzinho, Amapá
3	EC Ipioca Maracá-	Federal	PI	72.000,00	Amapá
4	Flona Amapá	Federal	US*	460.352,61	Pracuúba, Ferreira Gomes e Amapá
5	EC do Jarí	Federal	US	412.000,00	Amapá, F. Gomes, Pacuúba
6	Resex Rio Cajari	Federal	PI	501.771,00	Laranjal do Jarí, Mazagão e Vitória do Jarí
7	PN M. do Tumucumaque	Federal	PI	3.828.923,00	Calçoene, Laranjal do Jarí, Oiapoque, Pedra Branca do Amapari, Serra do Navio e Almerim (PA)
8	RPPN Retiro Paraíso	Federal	US	46,75	Macapá
9	RPPN Revecom	Federal	US	17,18	Santana
10	RPPN Seringal Triunfo	Federal	US	9.996,16	Ferreira Gomes
11	RPPN Retiro Boa Esperança	Federal	US	43,01	Porto Grande
12	RPPN Aldeia Ekinox	Federal	US	10,87	Macapá
13	APA Fazendinha	Estadual	US	136,59	Macapá
14	REbio Paràzinho do	Estadual	PI	111,32	Macapá
15	RDS Iratapuru Rio	Estadual	US	806.184,00	Laranjal do Jarí, Mazagão e Pedra Branca do Amapari
16	Apa Rio Cariau	Estadual	US	21.676,00	Macapá
17	Flota do Amapá	Estadual	US	2.369.400,00	S. do Navio, Pedra Branca do Amapari, Mazagão, P. Grande, F. Gomes, Tartarugalzinho, Pracuúba, Amapá, Calçoene e Oiapoque
18	PN Mun de Cancão	Municipal	PI	370,26	Serra do Navio
19	RESEX Beija-flor –Brilho de Fogo	Municipal	US	68.524,56	Pedra Branca do Amapari

FONTE: ICMBio(2013).

NOTA: *PI =Proteção Integral; US = Uso Sustentável (categorias de Unidades de Conservação).

Das 19 unidades de conservação, 12 são federais, cinco estaduais e duas municipais, totalizando uma área total de 8.488.696,66 hectares. A TABELA 10 resume as áreas totais das unidades de conservação de uso sustentável e proteção integral.

Com exceção da Resex do Rio Cajari e do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, nenhuma das unidades de conservação tem sua situação fundiária saneada ou funciona com um plano de manejo aprovado. A TABELA 11 indica as unidades de conservação do Amapá por categoria e jurisdição em 2013.

Somadas a estas, têm-se as Terras Indígenas, distribuídas entre cinco áreas: no norte, as Terras Indígenas de Uaçá (470.164 hectares), Galibi (6.689 hectares) e Juminá (41.601 hectares); e, no centro-este, a área indígena Waiãpi (607.017 hectares), e o Parque Indígena do Tumucumaque, entre Amapá e Pará (IEPÉ, 2013).

5.1.3.2 Florestas plantadas

As áreas dedicadas às plantações florestais do Estado do Amapá foram estabelecidas a partir de 1976 em áreas de Cerrado pela Companhia Auxiliar de Empresas de Mineração (CAEMI) e a Amapá Florestal e Celulose S.A. (AMCEL). O objetivo das áreas implantadas foi a produção de madeira em forma de cavaco destinado ao abastecimento da indústria de papel e celulose. A empresa passou pelo controle acionário de vários grupos econômicos e atualmente está sob controle dos grupos japoneses: *Marubeni Corporation Nippon Paper Industries*. Depois de ter pertencido ao Grupo Champion Papel e Celulose Ltda, em 2001, a empresa foi incorporada à *Nippon Yusen Kabushiki Kaisha*.

As áreas abrangidas pelo empreendimento da AMCEL estendem-se sobre 130 mil hectares potencialmente utilizáveis para a implantação de plantações florestais localizados nos municípios de Santana, Macapá, Porto Grande, Ferreira Gomes, Itaubal do Pírim, Tartarugalzinho, Cutias e Amapá.

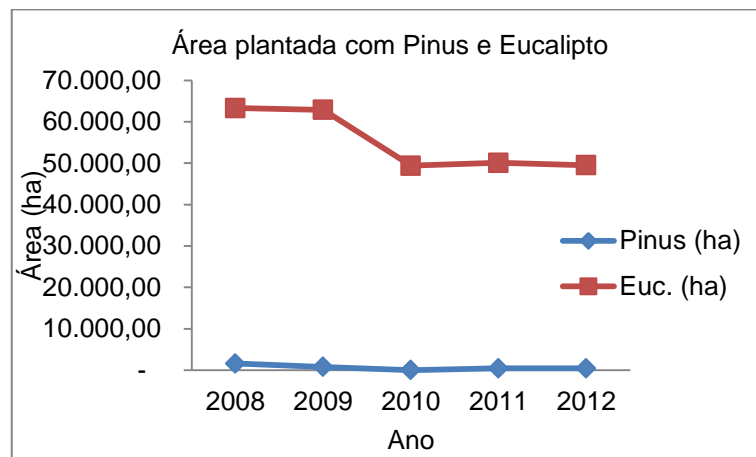
Atualmente, as áreas plantadas sob controle da AMCEL somam pouco mais de 50.000 ha, constituídos praticamente de eucalipto. Os dados e informações coletadas junto à ABRAF permitem visualizar a evolução do empreendimento ao longo dos últimos anos (TABELA 12; FIGURA 15).

TABELA 12 - PLANTAÇÕES FLORESTAIS DE PINUS E EUCALIPTO, ENTRE 2008 E 2012, DA AMCEL, NO AMAPÁ

	Anos				
	2008	2009	2010	2011	2012
Pinus (ha)	1.620	810	15	445	445
Euc. (ha)	63.309	62.880	49.384	50.099	49.506

FONTE: ABRAF(2013).

FIGURA 15 - PLANTAÇÕES FLORESTAIS DE PINUS E EUCALIPTO, ENTRE 2008 E 2012, DA AMCEL, NO AMAPÁ



FONTE: Modificada de ABRAF (2013).

5.1.3.3 Produção florestal madeireira

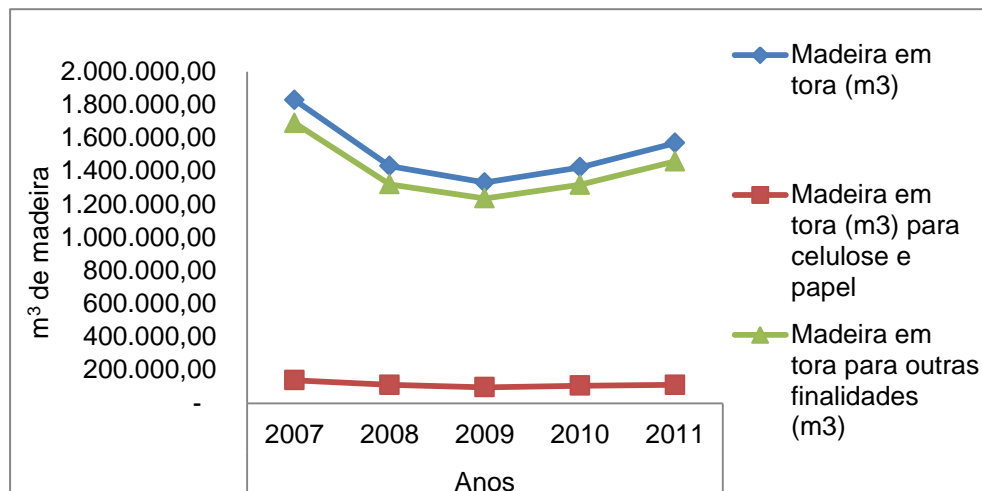
As informações do IBGE revelam para 2011 uma quantidade de madeira em tora extraída de 1,56 milhão de metros cúbicos, que podem ser interpretados como madeira de espécies nativas utilizadas pela indústria de transformação local, ou destinada a outros estados. Deste total, os dados do IBGE indicam 110.356 m³ como madeira destinadas à produção de papel e celulose, muito provavelmente estes dados correspondem à madeira proveniente de reflorestamentos do estado, que normalmente são exportados sob a forma de cavacos pelo porto de Santana. A TABELA 13 e a FIGURA 16 indicam a quantidade de madeira em tora extraída no Amapá entre 2007 e 2011.

TABELA 13 - MADEIRA EM TORA EXTRAÍDA NO ESTADO DO AMAPÁ ENTRE 2007 E 2011

	Anos				
	2007	2008	2009	2010	2011
Madeira em tora (m³)	1.829.262	1.430.960	1.331.404	1.423.339	1.569.277
Madeira em tora (m³) para celulose e papel	139.141	110.782	95.874	105.791	110.356
Madeira em tora para outras finalidades (m³)	1.690.121	1.320.178	1.235.530	1.317.548	1.458.921

FONTE: IBGE (2013b).

FIGURA 16 - MADEIRA EM TORA EXTRAÍDA NO ESTADO DO AMAPÁ ENTRE 2007 E 2011



FONTE: Modificada de IBGE (2013b).

O saldo indica um volume de 1.458.921 m³ de madeira em tora extraída das florestas do Amapá. Esse dado é 10 vezes maior que o volume de madeira processado pelas serrarias do estado em 2010 (PEREIRA et al., 2010).

A maior parte das serrarias do Amapá é de micro-unidades de produção. Em 2010, o Amapá contava com 66 serrarias considerando 60 como micro-serrarias, duas como pequenas, e quatro na categoria de serraria média. Os rendimentos do processo de beneficiamento da madeira são baixos e a extração seletiva gera impactos de importância na estrutura da distribuição natural das espécies mais procuradas (PEREIRA et al., 2010).. A TABELA 14 ajuda a caracterizar a produção florestal madeireira do Amapá.

TABELA 14 - PRODUÇÃO DAS SERRARIAS DO AMAPÁ - VOLUMES E RENDIMENTO

Total de serrarias	Volume de madeira em tora (m ³)	Volume de madeira beneficiado (m ³)	Rendimento de processamento %
66	140.000	56.000	40

FONTE: SFB & Imazon (2010).

Os dados que mais se aproximam das cifras oferecidas pelo Imazon são os fornecidos pelo IBAMA, relativos ao Documento de Origem Florestal (DOF), ano de 2011, que registrou um volume total de toras extraído de 131.768 m³ equivalente 89.907 m³ beneficiados por 29 empresas.

Os dados existentes da extração de madeira sólida do Estado do Amapá ainda não permitem caracterizar mais adequadamente o quadro geral da produção florestal do estado, seja em madeira serrada ou sob a forma de carvão vegetal.

5.1.3.4 Produção florestal não madeireira

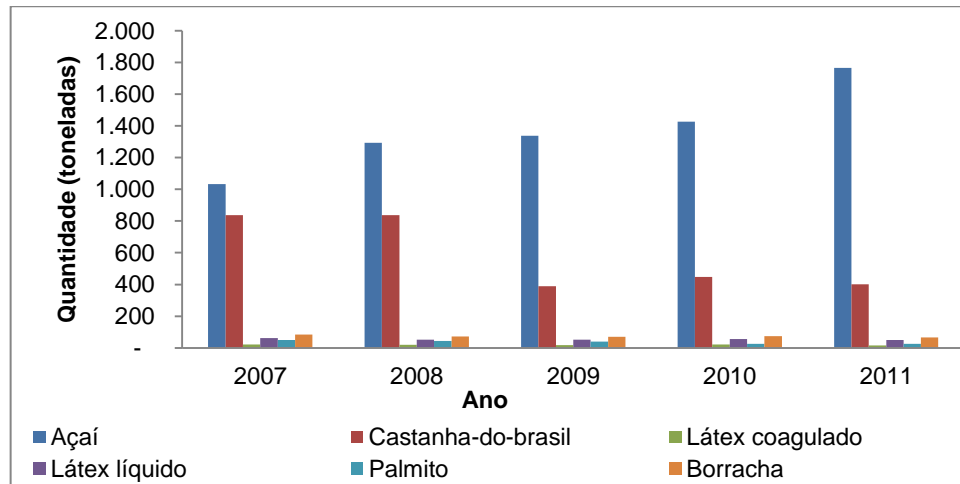
Os produtos florestais não madeireiros são parte significativa da economia do Estado do Amapá, estando definitivamente ligados aos hábitos e tradições da sua população. Dentre estes produtos, o açaí, sem dúvida, tem realce como mais importante comparativamente com a castanha-do-brasil, o palmito, o látex e o cipó titica (TABELA 15; FIGURA 17).

TABELA 15 - PRINCIPAIS PRODUTOS FLORESTAIS NÃO-MADEIREIROS (EM TONELADAS), PRODUÇÃO 2007 -2011

Produto	Anos				
	2007	2008	2009	2010	2011
Açaí	1.034	1.294	1.337	1.427	1.766
Castanha-do-brasil	837	838	390	447	401
Látex coagulado	22	19	18	21	16
Látex líquido	61	52	51	55	49
Palmito	50	44	39	25	25
Borracha	84	71	69	75	65

FONTE: IBGE(2013).

FIGURA 17 - PRODUÇÃO FLORESTAL NÃO-MADEIREIRA ENTRE 2007 E 2011



FONTE: Modificada de IBGE (2013).

Em 2009, apenas uma empresa do Amapá foi responsável pela exportação de açaí avaliado em 10,23 milhões de dólares, equivalendo a 5,59% do PIB do Estado. O desempenho revela a relevância crescente do açaí para a economia do estado e sua importância ainda que comparada a setores consolidados, como o da mineração.

O segundo item de importância no conjunto dos produtos florestais não madeireiros do Amapá é a castanha-do-brasil (*Bertholletia excelsa*). A cadeia produtiva da castanha envolve diretamente mais de 7.200 pessoas numa área superior a 2,5 milhões de hectares compreendendo três grandes reservas extrativistas: o Projeto de Assentamento Agroextrativista do Rio Maracá (PAE Maracá) com 569.280 ha, criada em 1988, a Reserva Extrativista do Rio Cajari (RESEX Cajari) com 501.771 ha estabelecida em 1990, e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do rio Iratapuru (RDS Iratapuru) com uma área de 806.184 ha.

As articulações produtivas dos arranjos da cadeia da castanha-do-brasil incluem organizações de classe como sindicatos de trabalhadores, associações cooperativas de extrativistas, de mulheres e de moradores locais, que de diversas maneiras intervêm no processo produtivo.

O cipó titica é uma das espécies vegetais de muita importância econômica para as populações da Amazônia, devido a sua integração como matéria-prima para a produção de móveis de elevada qualidade e aceitação em mercados de alto poder aquisitivo. A presença do cipó constitui um indicador de conservação ambiental. As

áreas de atenção do Programa Procipó incluem florestas dos municípios de Calçoene, Serra do Navio, Pedra Branca do Amapari, Porto Grande e Ferreira Gomes. Os objetivos da ação de governo incluem a promoção da inserção econômica e social dos agroextrativistas através da produção manejada e agregação de valor à produção local.

5.2 ANÁLISE DA BASE LEGAL, INSTITUCIONAL E GESTÃO FLORESTAL

5.2.1 Arcabouço legal sobre florestas no Amapá

5.2.1.1 Tutela constitucional das florestas no Estado do Amapá

Suntuosa e frágil, a paisagem florestal do Estado do Amapá é mantenedora da diversidade de vidas faunística, florística e humana, riqueza natural, a qual atribui sentido de existência enquanto ente federado, regido pela sua Carta Política que reconhece e resguarda a proteção e uso adequado de sua maior riqueza natural. Esta exuberante riqueza é o ponto central deste estudo, no sentido de como ela pode contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população amapaense e, ao mesmo tempo, conservar as características e estoque deste recurso no curto, médio e longo prazo. Por sua vez, o aparato legal destinado às florestas e o papel do estado na sua proteção e uso permeia este estudo.

A Constituição amapaense, reafirmando e reforçando a Constituição Federal de 1988, estabelece duplo papel aos recursos florestais: proteção e produção, para o bem-estar da população, nas dimensões econômicas, sociais, culturais e ambientais. Do lado da produção, é consolidado nos artigos 210, 213, 214, 216 e 218, que tratam da política agrícola e extrativista sustentável, enquanto a proteção das florestas e do meio ambiente no seu todo encontra respaldo em diversos dispositivos da Constituição exclusivamente dedicados ao tema – os artigos 310 a 326. Ressalta-se que a própria Constituição do Estado determina que as margens dos cursos de água são áreas de preservação permanente (art. 315), remetendo à determinação das faixas ao poder executivo.

Na relação entre recursos florestais e povos da floresta, como Índios, Ribeirinhos e outros, a Carta Magna amapaense se restringe ao incentivo e promoção dos elementos de suas estruturas sociais, e remete à lei complementar as

formas de proteção do meio ambiente nas áreas circundantes das terras indígenas. A envergadura da Constituição amapaense não avançou tanto quanto a do Amazonas, que atribui amparo à População Ribeirinha e aos Povos da Floresta, referente ao acesso aos mercados, assim como a informações e orientações para o manejo do extrativismo vegetal e animal (art. 251 da Constituição do Estado do Amazonas).

A Carta Política do Amapá prevê a concessão de terras públicas para pessoas físicas e jurídicas. Essa concessão, prevista no art. 206, determina que áreas entre 500 e 2.500 hectares sejam realizadas sob a égide dos critérios estabelecidos no próprio artigo constitucional; acima deste tamanho que seja regido pelo regime da Constituição Federal, no entanto não trata da concessão do recurso florestal.

No âmbito dos papéis dos entes federados, o Estado do Amapá está em consonância com os artigos 23, 24 e 187 da Constituição Federal, naquilo que diz respeito à proteção e ao uso dos recursos florestais.

5. 2.1.2 Funções de Estado na Área Florestal

O Estado detém funções cujo cumprimento requer estruturas institucionais com atribuições e modelos de gestão adequados, de modo a atender às diversas dimensões em que os recursos florestais permeiam a estrutura social, econômica e ambiental.

Ao longo do QUADRO 2, é possível verificar o conjunto de dispositivos da Constituição Estadual que atribui incumbências ao Estado, tanto na área de produção, proteção e recuperação das florestas, quanto nos papéis socioeconômicos que estas exercem para as populações que nela vivem e ou que delas obtêm produtos e serviços.

No tocante às funções de estado na área florestal, estas são identificadas na Constituição amapaense, em correspondência aos preceitos teóricos desenvolvidos por Silva (2001). Essas funções de estado elaboradas pelo autor foram posteriormente comparadas ao texto da Constituição Federal em vigor por Rocha e Silva (2009), que estabeleceram as correlações das funções de estado com os pertinentes artigos (amparos) constitucionais que conferem a moldura legal para gestão dos recursos florestais. De forma análoga, verifica-se no texto da

Constituição do Amapá o mandato do Amapá para gerir os recursos florestais no âmbito do seu território (QUADRO 2).

O QUADRO 2 sistematiza os diversos dispositivos da Carta Magna amapaense que atribuem ao ente federado o dever de resguardar a proteção e uso sustentável dos recursos florestais.

QUADRO 2 - FUNÇÕES DO ESTADO DO AMAPÁ NA ÁREA FLORESTAL

(continua)

FUNÇÃO DE ESTADO	CONSTITUIÇÃO ESTADUAL
<p>Realizar o macroplanejamento da proteção e utilização dos recursos florestais</p>	<p>Art. 11, Da competência do Estado XII - cooperar com os demais Estados e Municípios da Região Amazônica e da União, na preservação do sistema ecológico, das riquezas naturais da região e da soberania nacional; Compete ao Estado legislar sobre: Art.12, VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção do patrimônio histórico, cultural, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por danos ao meio ambiente, [...], turístico e paisagístico; Art. 205. As políticas agrária, fundiária, agrícola e extrativista vegetal serão planejadas e executadas, na forma da lei, com a participação paritária e efetiva dos produtores e trabalhadores rurais, objetivando o desenvolvimento rural nos seus aspectos econômicos e sociais com a racionalização do uso e preservação dos recursos naturais e ambientais, cabendo ao Estado: IV - o zoneamento agro-ecológico; Art. 213. Compete, ainda, ao Estado: I - promover a adequação da atividade agropecuária e extrativista vegetal de forma a preservar os recursos naturais renováveis, o meio ambiente e a conservação do solo; V - compatibilizar a política agrícola e extrativista com a situação sócioeconômica e cultural do meio rural amapaense; Art. 311, O Poder Público estadual realizará o zoneamento ecológicoeconômico do Estado, de modo a compatibilizar o desenvolvimento com a preservação e a conservação do meio ambiente, bem como promoverá o levantamento e o monitoramento periódico da área geográfica estadual, de acordo com a tendência e desenvolvimento científico e tecnológico, de modo que o zoneamento ecológico-econômico esteja sempre atualizado, garantindo a conservação das amostras representativas dos ecossistemas.</p>

QUADRO 2 - FUNÇÕES DO ESTADO DO AMAPÁ NA ÁREA FLORESTAL

(continuação)

FUNÇÃO DE ESTADO	CONSTITUIÇÃO ESTADUAL
Administrar as áreas florestais Públicas	<p>Art. 11. Compete ao Estado, em comum com a União e Municípios:</p> <p>III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;</p> <p>IX - preservar as florestas, a fauna e a flora; Art. 17. Compete aos municípios:</p> <p>IV - adquirir bens, inclusive por meio de desapropriação por necessidade ou por utilidade pública, nos termos da legislação federal; Art. 150. São funções institucionais do Ministério Público:</p> <p>III - promover o inquérito civil e ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, do consumidor, do contribuinte, dos grupos socialmente discriminados e qualquer outro interesse difuso e coletivo;</p> <p>Art. 188. A lei definirá o sistema, as diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual equilibrado, integrando-o ao planejamento nacional e a ele se incorporando e compatibilizando os planos regionais e municipais, atendendo:</p> <p>VIII - à preservação das reservas indígenas, extrativistas, biológicas, e outras unidades de conservação, tendo por base o equilíbrio ecológico;</p> <p>Art. 206. A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas, a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, obedecerá ao seguinte, sem prejuízo do disposto em lei:</p> <p>a) até cem hectares, mediante aprovação do órgão fundiário;</p> <p>b) acima de cem hectares, até quinhentos hectares, mediante estudo de um plano de exploração econômica, através do órgão responsável;</p> <p>Art. 218. O Estado, no limite de sua competência, poderá criar e manter reservas extrativistas em espaços territoriais considerados de interesse ecológico e social.</p> <p>§ 1º - São espaços territoriais de interesse ecológico e social as áreas que possuam características naturais ou exemplares da biota que possibilitem a sua exploração auto sustentável sem prejuízo da conservação ambiental, na forma da lei estadual.</p> <p>§ 2º - A criação destas reservas dependerá de prévia demanda de populações extrativistas.</p> <p>Art. 229. O Estado participará do resultado da exploração dos recursos naturais no seu território e respectiva plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, nos termos da lei, e fiscalizará a compensação financeira decorrente dessa exploração, estabelecendo normas para a utilização dos recursos assim auferidos, resguardando o princípio da compensação social, na forma lei.</p> <p>Art. 313. O Estado, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, assegurada a participação da coletividade [...].</p> <p>VI - definir, implantar e administrar espaços territoriais e seus componentes representativos de todos os ecossistemas originais a serem protegidos, sendo a alteração e supressão, incluindo as já existentes, permitidas somente por lei;</p> <p>XI - preservar os ecossistemas essenciais e promover o manejo ecológico de espécies;</p> <p>Art. 323. São indisponíveis as terras devolutas, ou arrecadadas pelo Estado, necessárias às atividades de recreação pública e à instalação de parques e demais unidades de conservação, para proteção dos ecossistemas naturais.</p>

QUADRO 2 - FUNÇÕES DO ESTADO DO AMAPÁ NA ÁREA FLORESTAL

(continuação)

FUNÇÃO DE ESTADO	CONSTITUIÇÃO ESTADUAL
Prover extensão e assistência técnica florestal	<p>Art. 188. A lei definirá o sistema, as diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual equilibrado, integrando-o ao planejamento nacional e a ele se incorporando e compatibilizando os planos regionais e municipais, atendendo:</p> <p>IX - à manutenção do serviço de extensão rural, de extensão e fiscalização da pesca;</p> <p>Art. 205. As políticas agrária, fundiária, agrícola e extrativista vegetal serão planejadas e executadas, na forma da lei, com a participação paritária e efetiva dos produtores e trabalhadores rurais, objetivando o desenvolvimento rural nos seus aspectos econômicos e sociais com a racionalização do uso e preservação dos recursos naturais e ambientais, cabendo ao Estado: I - a orientação, assistência técnica e extensão rural; Art. 213. Compete, ainda, ao Estado:</p> <p>I - promover a adequação da atividade agropecuária e extrativista vegetal de forma a preservar os recursos naturais renováveis, o meio ambiente e a conservação do solo.</p>
Promover o fomento florestal	<p>Art. 11. Compete ao Estado, em comum com a União e Municípios: X - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento de alimentos básicos;</p> <p>Art. 205. As políticas agrária, fundiária, agrícola e extrativista vegetal serão planejadas e executadas, [...], cabendo ao Estado: continua V - o estabelecimento de mecanismo de apoio:</p> <p>a) a programas que atendam às áreas da agropecuária e do extrativismo vegetal autosustentável no Estado; b) ao sistema de seguro agrícola;</p> <p>c) a complementação dos serviços voltados para a comercialização agrícola e extrativista vegetal, armazenagem, transporte e abastecimento;</p> <p>d) a organização dos produtores em cooperativas, associações profissionais e demais formas associativas;</p> <p>e) à agro-industrialização de forma regionalizada e, preferencialmente, no meio rural ou em pequenas comunidades; f) à comercialização sob forma coletiva.</p> <p>Art. 214. Os órgãos públicos responsáveis pela pesquisa no Estado farão a indicação, obedecendo ao zoneamento agroecológico, das áreas potenciais para implantação de projetos de desenvolvimento agropecuário e florestal.</p> <p>Art. 296. O Estado promoverá e incentivará, por intermédio de uma política específica, o desenvolvimento científico e tecnológico, a pesquisa básica e aplicada, a autonomia e a capacitação tecnológica, e a ampla difusão dos conhecimentos, com a finalidade de melhorar a qualidade de vida da população, desenvolver o sistema produtivo, buscar solução dos problemas sociais e o progresso das ciências.</p> <p>§ 2º - A lei apoiará e estimulará as empresas que propiciem:</p> <p>VI - a produção voltada para o mercado interno, em particular as dedicadas à produção de alimentos, com utilização de tecnologia indicada para a exploração dos recursos naturais e para a preservação do meio ambiente; Art. 313. O Estado, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, assegurada a participação da coletividade, com o fim de:</p> <p>VIII - estimular e promover o reflorestamento ecológico em áreas degradadas, objetivando especialmente a proteção de encostas e dos recursos hídricos, a consecução de índices mínimos de cobertura vegetal, o reflorestamento econômico em áreas ecologicamente adequadas, visando suprir a demanda de matéria-prima de origem florestal e a preservação das florestas nativas;</p> <p>Art. 316. O Estado estimulará o plantio de culturas perenes como forma de reflorestamento através de isenção e crédito facilitado.</p>

QUADRO 2 - FUNÇÕES DO ESTADO DO AMAPÁ NA ÁREA FLORESTAL

(conclusão)

FUNÇÃO DE ESTADO	CONSTITUIÇÃO ESTADUAL
Realizar a pesquisa florestal	<p>Art. 205. As políticas agrária, fundiária, agrícola e extrativista vegetal serão planejadas e executadas, [...], cabendo ao Estado: X - o incentivo a pesquisas agro-florestais de acordo com a estrutura ambiental e cultural do Estado;</p> <p>Art. 210. O Estado, adotando medidas cabíveis: VI - promoverá e subsidiará financeiramente a pesquisa agroflorestal e pastoril, garantindo o avanço tecnológico compatibilizado com o desenvolvimento social e cultural do homem do campo, sem trazer prejuízo ao meio ambiente e priorizando a produção de alimentos.</p>
Monitorar e fiscalizar a cobertura florestal dos proprietários privados	<p>Art. 11. Compete ao Estado, em comum com a União e Municípios: IX - preservar as florestas, a fauna e a flora;</p>
Monitorar e fiscalizar a cobertura florestal dos proprietários privados	<p>Art. 17. Compete aos municípios: XII - criar, através de lei, guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços, instalações e fiscalização das atividades que envolvam o meioambiente, respeitadas as competências estadual e federal; Art. 150. São funções institucionais do Ministério Público: III - promover o inquérito civil e ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, do consumidor, do contribuinte, dos grupos socialmente discriminados e qualquer outro interesse difuso e coletivo.</p> <p>Art. 204. A lei estabelecerá a política das ações e obras de saneamento básico no Estado, respeitados os seguintes princípios: IV - proteção dos mananciais potáveis. acima de quinhentos até dois mil e quinhentos hectares, além do disposto no item anterior, com a prévia aprovação da Assembléia Legislativa.</p> <p>Art. 312. A execução de obras, atividades industriais, processos produtivos e empreendimentos e a exploração de recursos naturais de qualquer espécie, quer pelo setor público, quer pelo setor privado, será admitida, se houver resguardo do meio ambiente ecologicamente equilibrado, ficando proibida a exploração desordenada e predatória das espécies frutíferas nativas do Estado.</p> <p>§ 3º - O Poder Público estadual manterá um órgão da administração direta para execução da política do meio ambiente.</p> <p>Art. 313. O Estado, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, assegurada a participação da coletividade [...].</p> <p>XII - zelar pelas áreas de preservação dos corpos aquáticos, principalmente, as nascentes, inclusive os olhos d' água, cuja ocupação só se fará na forma da lei, mediante estudos de impactos ambientais.</p>

FONTE: O autor (2015).

Nessa perspectiva, o *macroplanejamento de proteção e uso dos recursos florestais*, apontado por Silva (2001), está contido em diversos dispositivos da Constituição do Amapá (QUADRO 2). Destacam-se o art. 11 (inciso IX), que

determina preservar as florestas, a fauna e a flora; o art. 213 que estabelece que o conjunto das atividades rurais e florestais deve ser compatível com a preservação dos recursos naturais e estar em consonância com as peculiaridades culturais e socioeconômicas; e o art. 311, o qual estabelece o zoneamento ecológico econômico como eixo central de diretrizes de uso e proteção dos recursos naturais e de promoção ao desenvolvimento sustentável do Estado.

Dentre os diversos dispositivos dedicados aos recursos florestais e meio ambiente, a Constituição do Amapá determina ao Estado definir, implantar e administrar espaços territoriais a serem protegidos (art. 313, inciso VI). Além deste, vários outros dispositivos reclamam para o Estado o papel de administração das florestas e das terras que estas revestem, visando à preservação e ao uso racional do espaço territorial e seus recursos naturais (QUADRO 2). Tais determinações seguem o disposto nos artigos 23 e 225 da Constituição Federal, e correspondem à função de estado de *administrar as áreas florestais públicas*, elaboradas por Silva (2001) e Rocha e Silva (2009).

Referente à *assistência técnica e extensão florestal*, a Carta Magna amapaense atende a esta prerrogativa de estado em três artigos, em especial no inciso IX, do art. 188, onde afiança a manutenção do serviço de extensão rural (QUADRO 2).

O Estado do Amapá assume o papel de *promotor e fomentador da atividade florestal* na medida que reclama para si o fomento da produção agropecuária e o abastecimento alimentar, no inciso X, do art. 11; e no inciso V do art. 205 prevê a criação de mecanismos de apoio à produção, agroindustrialização e comercialização dos produtos agrícolas e extrativistas. O estímulo ao reflorestamento para conservação e produção, inclusive com isenção tributária e crédito facilitado, é tratado nos artigos 313 e 316 da Constituição Estadual (QUADRO 2).

O incentivo à *pesquisa florestal* está claramente manifesto na Constituição amapaense, objetivando promover o desenvolvimento agroflorestal em harmonia com os aspectos sociais e culturais do homem do campo, conforme preceituam os art. 205 e 210 (QUADRO 2).

A Carta Magna do Amapá, além de atribuir ao Estado o dever de preservar as florestas, no art. 11 (inciso IX), determina que a guarda municipal, além das demais atribuições, é destinada a proteção do meio ambiente, o que por sua vez atende também às florestas. Ainda no âmbito do *monitoramento e fiscalização da*

cobertura florestal, incumbe ao Ministério Público o poder de arrolar inquérito e ação civil pública, buscando a proteção do meio ambiente, art. 150 (QUADRO 2).

Os dispositivos constitucionais disciplinam, de forma macro, os deveres do Estado do Amapá, assim como as limitações e oportunidades do curso de ação a serem perseguidos por um programa florestal, o que, por sua vez, os instrumentos legais destes preceitos superiores derivados não o devem, do mesmo, divergir, como já evidenciado anteriormente pela proposta de Carneiro (1968), Rocha (2007) e FAO (2010). Desta forma, a Constituição estadual atribui as regras primárias dos cursos de ações das alternativas possíveis atinente à proteção e uso dos recursos florestais amapaenses, como preceitua North (1990) e Dietzet al. (2002).

5.2.1.3 Legislação florestal que incide sobre a jurisdição estadual

A regulamentação dos dispositivos constitucionais sobre os recursos florestais adveio com a Lei Complementar nº 05, de 18 de agosto de 1994, instituidora do Código de Proteção ao Meio Ambiente, seguida pela Lei nº 702 de 28 de junho de 2002, que institui a Política Estadual de Florestas. A referida legislação trata das regras de uso e proteção dos recursos florestais, com força jurídica obrigatória, ao passo que uma política tem um papel de indicar o caminho a ser seguido, ausente de obrigatoriedade jurídica como aborda a FAO (2010), no referencial teórico descrito anteriormente.

Estes são os dois instrumentos legislativos disciplinadores do usufruto e proteção da cobertura vegetal da jurisdição amapaense, além da legislação federal que corresponde ao SNUC, dado pela Lei nº 9.985/2000, a Lei de Gestão de Florestas Públicas, Lei nº 11.284/2006, e mais recente a substituta do Código Florestal, Lei nº 12.651/2012, que dispõe da proteção da vegetação nativa (QUADRO3).

QUADRO 3 - LEGISLAÇÃO QUE INCIDE SOBRE AS FLORESTAS DO AMAPÁ

ATO/DATA	JURISDIÇÃO	FINALIDADE
Lei nº 9.985 – 18/07/2000	Federal	Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação
Lei nº 11.284 – 02/03/2006	Federal	Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para produção sustentável
Lei nº 12.651 – 25/05/2012	Federal	Estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais
Lei Complementar nº 05 – 18/08/1994	Estadual	Institui no âmbito do Estado do Amapá, o Código de Proteção ao Meio Ambiente
Lei nº 702 – 28/06/2002	Estadual	Dispõe sobre a Política Estadual de Florestas e demais Formas de Vegetação do Estado do Amapá e dá outras providências

FONTE: O autor (2015).

A despeito dos esforços despendidos pelo Estado do Amapá na construção da legislação sobre suas florestas, esta foi erigida à luz do Código Florestal, Lei 4.771/1965 e da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 6938/81. Caducou, no entanto, a legislação estadual, visto que, após a promulgação do Código de Proteção do Meio Ambiente do Amapá, foi sancionado na esfera federal o SNUC, instituída a Gestão de Florestas Públicas e ocorreu a substituição do Código Florestal. Esse quadro tornou o Código estadual desatualizado frente à hierarquia dos entes federados, como estabelece o Art. 23 da Constituição Federal, a competência legislativa concorrente.

O primeiro descompasso aflui com a limitação da Política Estadual de Florestas e demais Formas de Vegetação pela escassez do seu objeto intrínseco às florestas, vez que o Código de Proteção do Meio Ambiente, no Título IV, Capítulo II, trata especificamente da Flora, além das áreas protegidas contempladas no Capítulo VI do Título III.

A legislação federal substituta do Código Florestal de 65, Lei nº 12.651/2012, promoveu três grandes alterações à qual a norma estadual deve se ajustar: i) a proteção e uso de áreas de preservação permanente e de reservas legais foram alteradas; ii) o instituto jurídico das áreas consolidadas foi criado; iii) determinou

aos estados criarem o Cadastro Ambiental Rural – CAR e o Programa de Recuperação Ambiental – PRA.

A Lei nº 702/2002, pela sua própria natureza, erigida com base no Código Florestal de 65, já torna necessária sua atualização, face à substituição do diploma florestal federal. Por outro lado, a Lei Complementar nº 05/1994, que dispõe sobre a flora, apresenta diversos desajustes com a Lei nº 12.651/2012 de proteção da vegetação nativa, pela sua anterioridade temporal em relação a esta.

Os desajustes ocorrem pela necessidade de adequação referente às áreas de preservação permanente, reserva legal e supressão de vegetação para uso alternativo do solo, incluindo os novos elementos das áreas consolidadas, da gradação do tamanho da propriedade em módulos fiscais para fins de recomposição da APP e RL, além do prazo para a recomposição da RL reduzido de 30 para 20 anos.

Pela norma estadual, o Código Ambiental, é necessário o licenciamento de todas as atividades que utilizarem recursos ambientais, ao passo que a Lei 12.651/12 flexibiliza o acesso aos recursos florestais, vez que os art. 9º, 23 e 31 dispensam o licenciamento tradicional para o uso não comercial. O art. 31 da Lei 12.651/12 estabelece apenas a aprovação do PMFS e dispensa os demais procedimentos do licenciamento ambiental para a atividade do manejo florestal, medida a ser corrigida no Código Ambiental do Amapá (QUADRO 4).

Atendidos os parâmetros técnicos e normas, quando houver, é livre a coleta de produtos florestais não-madeireiros (PFNMs) de acordo com a Lei 12.651/12, logo, os critérios estabelecidos para exploração de cipó-titica e Euterpe oleracea no Amapá não de ser respeitados, muito embora haja a necessidade de revisão do processo de autorização (QUADRO 4).

A exploração madeireira de áreas de florestas plantadas, em áreas de uso alternativo do solo, é dispensada pela legislação federal e o contrário é exigido pela estadual. Este fato gera maior barreira à expansão da silvicultura de nativas e exóticas (QUADRO 4).

QUADRO 4 - COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL COM A FEDERAL EM RELAÇÃO AO USO E PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO FLORESTAL

(continua)

NORMAS ESTADUAL – Lei Complementar nº 05/1994	NORMA FEDERAL - Lei nº 12.651/2012
<p>Art. 41 Consideram-se de preservação permanente, [...] as áreas ou vegetação situadas: I - ao longo dos rios ou de <u>outros cursos d'água desde seu nível mais alto em faixa marginal</u> cuja largura mínima seja:</p>	<p>Art. 4º Considera-se APP, [...] para os efeitos desta Lei: I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, <u>excluídos os efêmeros</u>, desde a <u>borda da calha do leito regular</u>, em largura mínima de: § 1º Não será exigida APP no entorno de reservatórios artificiais de água que não decorram de barramento ou represamento de cursos d'água naturais; § 4º Nas acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1 (um) hectare, fica dispensada a reserva da faixa de proteção prevista nos incisos II e III do caput, § 5º É admitido, para a pequena propriedade ou posse rural familiar, [...] o plantio de culturas temporárias e sazonais de vazante de ciclo curto na faixa de terra que fica exposta no período de vazante dos rios ou lagos [...] § 6º Nos imóveis rurais com até 15 (quinze) módulos fiscais, é admitida nas APP a prática da aquicultura e a infraestrutura física diretamente a ela associada [...]</p>
NORMAS ESTADUAL – Lei Complementar nº 05/1994	NORMA FEDERAL - Lei nº 12.651/2012
<p>Art. 7º - A instalação de empreendimento ou atividade causadora de degradação ambiental, deverá ser precedida de aprovação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), a que se dará prévia publicidade, garantida a realização de audiências públicas.</p>	<p>Art. 31, § 2º A aprovação do PMFS pelo órgão competente do Sisnama confere ao seu detentor a licença ambiental para a prática do manejo florestal sustentável, não se aplicando outras etapas de licenciamento ambiental.</p>
<p>Art. 8º - Deverão submeter-se a licenciamento ambiental os empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais considerados efetivos ou potencialmente poluidores, bem como capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental</p>	<p>Art. 9º É permitido o acesso de pessoas e animais às Áreas de Preservação Permanente para obtenção de água e para realização de atividades de baixo impacto ambiental. Art. 23. O manejo sustentável para exploração florestal eventual sem propósito comercial, para consumo no próprio imóvel, independe de autorização dos órgãos competentes, devendo apenas ser declarados previamente ao órgão ambiental a motivação da exploração e o volume explorado, limitada a exploração anual a 20 (vinte) metros cúbicos. Art. 31, § 6º Para fins de manejo florestal na pequena propriedade ou posse rural familiar, os órgãos do Sisnama deverão estabelecer procedimentos simplificados de elaboração, análise e aprovação dos referidos PMFS.</p>
<p>Art. 48 - A atividade de exploração madeireira de áreas florestais cultivadas fica sujeita ao licenciamento ambiental.</p>	<p>Art. 35, § 3º O corte ou a exploração de espécies nativas plantadas em área de uso alternativo do solo serão permitidos independentemente de autorização prévia, devendo o plantio ou reflorestamento estar previamente cadastrado no órgão ambiental competente e a exploração ser previamente declarada nele para fins de controle de origem.</p>

QUADRO 4 - COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL COM A FEDERAL EM RELAÇÃO AO USO E PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO FLORESTAL

(continuação)

<p>Art. 53 - A utilização dos recursos das florestas primitivas do Estado, bem como das demais formas de vegetação arbórea, somente será permitida sob forma de manejo florestal, previamente aprovado pelo Órgão Estadual competente.</p> <p>Art. 54 - É vedada a posse ou comercialização de matéria-prima florestal originária de área não abrangida por projeto de manejo florestal, aprovado pelo órgão estadual competente [...]</p>	<p>Art. 21. É livre a coleta de produtos florestais não madeireiros, tais como frutos, cipós, folhas e sementes, devendo-se observar:</p> <p>I - os períodos de coleta e volumes fixados em regulamentos específicos, quando houver;</p> <p>II - a época de maturação dos frutos e sementes;</p> <p>III - técnicas que não coloquem em risco a sobrevivência de indivíduos e da espécie coletada no caso de coleta de flores, folhas, cascas, óleos, resinas, cipós, bulbos, bambus e raízes.</p>
--	---

FONTE: O autor (2015).

Ademais, a lei de Política Estadual de Floresta dispõe de seis modalidades de Plano de Manejo, o que requer um ajuste à nova legislação federal.

Os instrumentos legais, destinados aos recursos florestais amapaenses, requerem ajustes para atender às demandas sociais e alinhamento às normas superiores, a partir de uma política florestal estadual compartilhadamente construída entre os diversos atores e setores sociais, como preceituam Husch (1987), Rocha (2007) e FAO (2010).

5.2.2 Instituições e gestão organizacional florestal

A gestão florestal é, na prática, realizada tanto pelas instituições governamentais quanto pelas organizações privadas. As instituições florestais ditam as regras do jogo, e, em contrapartida, estruturam incentivos e proporcionam as condições para efetivação das trocas dos bens e serviços florestais, entre os agentes de mercado. Já as organizações privadas, produtores e consumidores de produtos e serviços florestais, correspondem aos grupos de indivíduos que desenvolvem atividades florestais à luz dos conceitos de North (1990).

As instituições, que ditam as regras do jogo e promovem as oportunidades, são coordenadas pelo poder estatal, ou seja, correspondem ao aparelho de estado, à administração pública.

A administração pública, face ao crescente aumento das demandas sociais e à necessidade de auferir eficiência e eficácia, passou a incorporar, nas últimas décadas, os conceitos de gestão. Isso significa incorporar novos elementos, sejam eles da gestão da empresa privada ou não, nos processos da administração da coisa pública.

Neste aspecto, a gestão pública trata das “funções de gerência pública dos negócios do governo” (SANTOS, 2006). Por conseguinte, o autor caracteriza o agir do gestor público em três dimensões: i) atos de governo, que dizem respeito ao processo político; ii) atos da administração, que tratam do cumprimento dos estatutos legais, leis;iii) e os atos de gestão que englobam os seguintes itens: a) traduzir e implementar a missão, b) fazer o planejamento e controle, c) administrar recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros, d) ajustar cada unidade organizacional no foco da organização, e, e) tomar decisões no âmbito dos conflitos do ambiente interno e externo.

5.2.2.1 Instituições responsáveis pela gestão florestal

Para pôr em prática o conjunto das atribuições do Estado dado pela Constituição, face aos recursos florestais, foi criado, em 1994, o Sistema Estadual de Meio Ambiente (SIEMA), pela Lei nº 165 de 18/8/1994, que tem como finalidade fazer cumprir a política estadual de meio ambiente. Em seguida, foi criada a Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA), órgão executivo desta política. A SEMA tem suas origens na Coordenadoria Estadual do Meio Ambiente - CEMA, criada por meio do Decreto nº 11, de 12 de maio de 1989, e regulamentada pelo Decreto nº 304 de 18 de dezembro de 1991, que tinha como objetivo orientar a política de meio ambiente do Estado do Amapá. Este primeiro órgão ambiental do Amapá foi extinto com o advento da Secretaria. A SEMA tem o papel de formuladora da política ambiental, e o Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Estado do Amapá (IMAP), a atribuição de executor desta política e de ordenamento territorial.

No tocante à produção, os recursos florestais recebem endereço institucional na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural (SDR), que tem entre suas atribuições a formulação e a coordenação da política florestal e extrativa - dada pela Lei nº 1073 de 2 de abril de 2007. Na mesma data, foi sancionada a Lei nº 1.077,

criando o Instituto Estadual de Florestas do Amapá, autarquia vinculada à SDR, responsável por fazer executar a política florestal estadual. As instituições relacionadas à coordenação de uso e proteção dos recursos florestais receberam suas últimas alterações e atribuições por aquela Lei nº 1.073 (QUADRO 5).

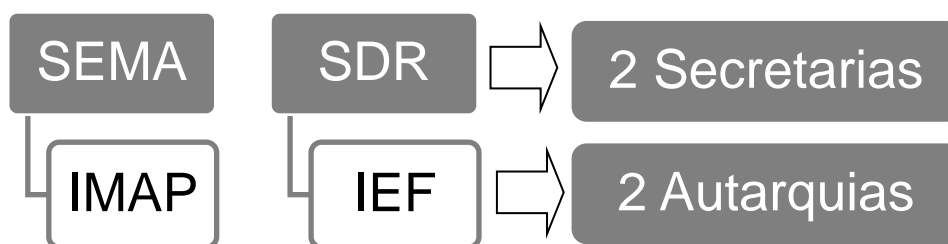
QUADRO 5 - RELACIONA AS FINALIDADES DAS INSTITUIÇÕES RESPONSÁVEIS PELA GESTÃO DOS RECURSOS FLORESTAIS

Ato/Data	Instituição	Finalidade
LEI N.º 1073 de 02/04/2007 - Dispõe sobre a organização do Poder Executivo do Estado do Amapá	SEMA	Formular e coordenar as políticas de meio ambiente, as fundiárias e as de ordenamento territorial do Estado do Amapá.
	SDR	Formulação e coordenação da política estadual de desenvolvimento agrícola, pecuária, aquícola, pesqueira, florestal, extrativista, da agroindústria e do abastecimento, defesa e inspeção animal e vegetal.
	IEF	Executar a política florestal do Estado do Amapá em consonância com as macro políticas de desenvolvimento do Estado.
	IMAP	Executar as políticas de meio ambiente, de gestão do espaço territorial e dos recursos naturais do Estado do Amapá e exercer outras atribuições correlatas na forma do regulamento.

FONTE: O autor (2015).

Em resumo, o modelo organizacional responsável pela formulação e execução de política florestal amapaense está arranjado em quatro instituições, duas da administração direta e duas da administração indireta (FIGURA 18).

FIGURA 18 - MODELO COMPOSTO DE QUATRO ORGANIZAÇÕES



FONTE: O autor (2015).

A gestão florestal amapaense encontra-se distribuída entre quatro instituições que no seu conjunto abarcam os temas sobre meio ambiente, gestão territorial, fundiária e desenvolvimento rural. Essa distribuição de atribuições sobrepõe-se e promove dubiedade quanto a sua eficiência na prática da gestão, dada a dispersão de atribuições que se inter-relacionam entre terras florestais, unidades de conservação e produção rural e florestal.

5.2.2.2 Avaliação da gestão florestal no Amapá

O conjunto de atribuições reclamadas para si, pelo Estado do Amapá, requer imediatamente estruturas administrativas para fazer executá-las. Nesse sentido, é destinado à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural (SDR) o papel de formulador da política florestal e extrativa, e sua execução destinada imediatamente ao Instituto Estadual de Florestas do Amapá (IEF).

A atribuição da temática ambiental é dada à Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA), no que concerne à formulação destas políticas; e o Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Estado do Amapá (IMAP) é o executor da política, além da política fundiária, que também é atribuição de ambas instituições, consecutivamente.

Logo, a gestão florestal permeia quatro instituições. Duas delas atuam na vertente da produção: SDR, administração direta, como formuladora da política; o IEF, autarquia vinculada a ela, como executora da política florestal. As outras duas estão mais diretamente afetas à proteção; SEMA, formuladora da política ambiental, e IMAP como executora, com naturezas jurídicas respectivamente de Secretaria e autarquia.

A avaliação das instituições responsáveis pela gestão florestal no Estado do Amapá foi realizada tomando-se como referência o modelo de excelência em gestão pública, apresentado e desenvolvido por Lima (2007, p. 92), e formatado nos seguintes blocos:

- a) planejamento (liderança; estratégias e planos; cidadão e sociedade);
- b) execução (pessoas, processos);
- c) controle (resultados);
- d) ação corretiva (gestão da informação e do conhecimento).

Esse modelo foi adaptado para as condições do estudo e os seguintes blocos e respectivos tópicos foram então analisados:

- planejamento florestal;
- execução (estrutura de gestão florestal, processos administrativos, recursos humanos);
- controle (serviço e atendimento público, governança e interação social);
- gestão organizacional e normatização.

A TABELA 16 apresenta o resultado da análise estatística para verificar o nível de concordância entre a percepção dos servidores públicos do sistema estadual de gestão florestal e os usuários do sistema. O valor revela o grau de similaridade relativo às preferências dos respondentes para cada elemento da gestão, se positivo, ao nível de significância estabelecido, existe concordância entre os dois atores.

TABELA 16 - ANÁLISE ESTATÍSTICA DA GESTÃO ORGANIZACIONAL, PERCEPÇÃO ENTRE OS SERVIDORES PÚBLICOS E USUÁRIOS DO SISTEMA ESTADUAL DE GESTÃO FLORESTAL

Itens	Coefficiente de correlação (r)	p-valor*
Política e planejamento florestal	0,7678	<0,001
Estrutura de gestão florestal	0,8546	<0,001
Recursos humanos	0,6645	<0,001
Estrutura e processos administrativos	0,7686	<0,001
Sistema de informações	0,7472	<0,001
Prestação de serviço e atendimento ao cidadão	0,7702	<0,001
Redes de governança	0,7491	<0,001
Gestão organizacional e normatização e controle	0,7853	<0,001

FONTE: O autor (2015).

LEGENDA: * p = nível de significância; r = Coeficiente de correlação.

Para todos os elementos da gestão organizacional analisados, foram encontradas elevadas correlações entre as percepções dos usuários e as dos servidores públicos (TABELA 16). Esse resultado indica que o conjunto de atores envolvidos na gestão florestal, tanto aqueles que são usuários das instituições estaduais ou servidores destes órgãos, está de acordo quanto ao grau de deficiência ou capacidades do sistema de gestão florestal estadual. O menor grau de correlação se deu para item recursos humanos, ainda assim é superior a 0,6, lembrando que quanto mais próximo de 1, maior a correlação.

5.2.2.2.1 Planejamento da gestão florestal

Este item trata do estudo da estrutura de planejamento e estratégias do Estado sobre uso e proteção dos recursos florestais, no curto, médio e longo prazos, a partir da perspectiva dos técnicos encarregados da gestão e dos usuários do sistema estadual que envolve o setor florestal.

Os itens dos questionários objetivavam extrair elementos sobre a implementação e execução do planejamento, em atendimento e harmonização da missão institucional às demandas sociais. Abrange, também, o sistema de planejamento setorial, a participação da sociedade, a integração ao planejamento geral do Estado, assim como seus indicadores de desempenho de política e institucional.

O conjunto dos resultados aponta para uma confluência de percepção entre servidores públicos¹ e usuários², com médias concentradas nas mesmas situações e com pouca diferença, a respeito do sistema estatal de planejamento de uso e proteção dos recursos florestais. As respostas estão concentradas entre uma situação razoável e ruim, o que serve de indiciador aos gestores públicos sobre o grau de debilidade do aparelho de estado, em fazer cumprir seu papel, no âmbito da coordenação do planejamento referente à temática florestal (TABELA 17).

O coeficiente de correlação de Spearman foi de $r_{ps} = 0,77$. Segundo Luchesa (2013), quanto mais próximo de 1 positivo maior é a correlação, indicando assim que existe uma correlação entre a percepção dos servidores e usuários do sistema de gestão florestal face à política e o planejamento florestal estadual até o momento da pesquisa.

O primeiro elemento da pesquisa, desta parte do estudo, sobre a política florestal estadual, já demonstra a necessidade de desenvolvimento da pesquisa, na visão de ambos atores, servidores e usuários, com concentração das respostas entre razoável e ruim, da política em vigor naquele momento. O mesmo padrão foi seguido pelos demais elementos essenciais pelo aparelho de estado necessário à condução do planejamento (TABELA 17). Este resultado, apresentado nas duas últimas tabelas, revela deficiência do aparato institucional, no conjunto dos elementos requeridos para o adequado funcionamento da estrutura estatal na condução do planejamento e implementação de uma política de uso e proteção dos recursos florestais; isto reflete a baixa participação da atividade florestal na socioeconomia, em um estado que tem mais de 95% de seu território coberto por florestas.

¹ Servidores públicos das quatro instituições responsáveis pelo sistema estadual de gestão florestal.

² Produtores e consumidores de produtos e serviços florestais.

TABELA 17 - RESULTADO DA AVALIAÇÃO SOBRE POLÍTICA E PLANEJAMENTO FLORESTAL, NA PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES E USUÁRIOS DO SISTEMA

Política e planejamento florestal	Situação (%)									
	Servidores					Usuários				
	A*	B*	C*	D*	E*	A	B	C	D	E
1 Política florestal estadual			19	38	43			29	14	57
2 Instrumentos de implementação e execução da política florestal			19	48	33			29	29	43
3 Integração entre formulação e execução da política florestal			14	43	43			29	14	57
4 Mecanismos de participação social na política e planejamento florestal			14	33	52				29	71
5 Integração entre orçamento, planejamento e avaliação do órgão			14	43	43				57	43
6 Integração entre PPA e política florestal			19	43	38				57	43
7 Participação do Órgão no planejamento geral do Estado		5	33	33	29			14	57	29
8 Relevância do componente florestal no planejamento institucional	5		33	38	24				43	57
9 Integração das diretrizes da política florestal ao planejamento institucional			29	29	43				57	43
10 Internalização do PPA no Órgão Ambiental/Florestal		5	5	43	48				71	29
11 Adoção do planejamento estratégico no Órgão		5	14	29	52			29	14	57
12 Qualificação de recursos humanos na área de política e planejamento florestal			29	43	29			29	43	29
13 Indicadores de desempenho institucional			5	33	62				43	57
14 Gestão orçamentária		5	10	43	43			14	57	29
15 Sistema de planejamento		5	14	43	38			14	57	29
Média		2	18	39	41			12	43	45

FONTE: O autor (2015).

LEGENDA: A* = Excelente (81–100%); B* = Muito boa (61–80%); C* = Boa (41–60%); D* = Razoável (21–40%); E* = Ruim (0–20%).

A pesquisa ressalta as ideias de Husch (1987) quanto à falta de uma política florestal bem definida, que implicaria em efeitos negativos para toda a sociedade, o que está diretamente relacionado à atual participação deste setor com dinâmica socioeconômica e o bem-estar da população amapaense, apontado no diagnóstico socioeconômico. Da mesma forma, esta deficiência institucional torna-o ineficaz na arbitragem de conflitos dos interesses diversos dos diferentes e diversos atores

sociais, sobre o uso e a proteção dos recursos florestais, como bem evidenciam Husch (1987), Tucker e Ostrom (2009).

Com base nos resultados, fica clara a demanda do Estado em estruturar e fortalecer o sistema de planejamento florestal, de forma a responder o desiderato social, com mecanismos efetivos de participação e fortalecimento da teia social. Assim, faz cumprir seu papel de coordenador dos interesses diversos, sobre uso e proteção dos recursos florestais, como lhe é atribuído pela Carta Política.

5.2.2.2.2 Execução da gestão florestal

Este item objetiva captar a preparação e a capacidade de execução daquilo que foi planejado. Avalia a capacidade da estrutura organizacional, a estrutura física e instrumental, com base nas competências legais, assim como a qualificação, capacitação/treinamento e o conjunto de políticas voltadas à promoção dos recursos humanos que operam o processo e produzem os resultados.

O estudo da gestão florestal intenta demonstrar a situação do aparato estatal voltado a fazer cumprir a gestão dos recursos florestais, diante das atribuições do ente federativo. Apesar das disparidades de concentração de respostas, com mais de 60% dos usuários na situação ruim, e dos servidores concentrados entre ruim e razoável, fica evidente o desafio posto ao Estado para fortalecer a estrutura e a capacidade, postas a serviço da execução das diretrizes e ações da gestão florestal estadual (TABELA 18). Tal arguição é reforçada com a existência da forte correlação entre as percepções dos usuários e servidores sobre o aparato de gestão florestal a serviço da execução das atribuições do Estado, com um coeficiente de correlação de Spearman de $r_{ps} = 0,85$ (TABELA 16).

O atendimento ao cidadão, infraestrutura física e instrumental, tramitação de processos e recursos orçamentários foram os itens que receberam baixa classificação por ambas as visões - servidores e usuários -, e não menos relevante, a ausência de definições claras de atribuições, o que indica onde se encontram as deficiências mais acentuadas a serem enfrentadas pela gestão pública (TABELA 18).

A deficiência apontada pela pesquisa no conjunto dos elementos da estrutura de gestão florestal, que vai desde a definição das atribuições até os recursos orçamentários para fazer cumprir seu papel, é, em grande parte, consequência das deficiências apontadas anteriormente, atribuições dos papéis

institucionais e da estrutura do planejamento (TABELA 18). Esses elementos da pesquisa traduzem claramente aquilo que Husch (1987) e FAO (2010) postularam, ao afirmar que a falta de uma política bem definida, no âmbito de governo, torna difícil saber se as estruturas das instituições estão dimensionadas e equipadas para aplicar a legislação e executar programas.

TABELA 18 - RESULTADO DA AVALIAÇÃO SOBRE ESTRUTURA DA GESTÃO FLORESTAL, NA PERSPECTIVA DOS SERVIDORES E USUÁRIOS

Estrutura de gestão florestal	Situação (%)									
	Servidores					Usuários				
	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E
1 Definição e execução das atribuições da gestão florestal			5	62	33		14	29	57	
2 Desconcentração - distribuição territorial de agências/balcão de atendimento ao cidadão		5	14	5	76			14	86	
3 Infraestrutura física e instrumental necessários à gestão florestal			10	29	61		14	29	57	
4 Alocação de recursos humanos segundo as necessidades da gestão florestal			29	38	33		14	14	71	
5 Número de servidores na gestão florestal			38	29	33		14	14	71	
6 Hierarquização e tomada de decisão			24	29	48		14	43	43	
7 Internalização e democratização da gestão florestal			14	38	48			43	57	
8 Leis e normas de uso e proteção dos recursos florestais		10	24	33	33		14	43	43	
9 Eficiência na tramitação de processos			19	29	52			14	86	
10 Recursos orçamentários			10	29	62			29	71	
Média		1	19	32	48		9	27	64	

FONTE: O autor (2015).

5.2.2.2.3 Gestão de Recursos Humanos

Este item trata do sistema de trabalho, qualificação, capacitação e desenvolvimento da carreira profissional e individual, atrelado às estratégias das organizações, assim como essa relação resulta em motivação dos profissionais para o desempenho institucional da gestão florestal no Estado.

A concentração de respostas distribuídas entre as situações ruim, razoável e bom é praticamente igual à percepção entre ambos os atores, com uma correlação de $r_{sp} = 0,66$ (TABELA 16). Da mesma forma que os demais itens já analisados, a dimensão dos recursos humanos constitui problemas a serem enfrentados para fortalecer a gestão florestal estadual (TABELA 19).

TABELA 19 - RESULTADO DA AVALIAÇÃO SOBRE RECURSOS HUMANOS, NA PERSPECTIVA DOS SERVIDORES E USUÁRIOS

Recursos humanos	Situação (%)									
	Servidores					Usuários				
	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E
1 Capacitação/treinamento dos servidores		5	24	48	24		14	43	43	
2 Qualificação dos servidores sobre gestão dos recursos florestais		5	33	52	10		14	57	29	
3 Carreira funcional da administração florestal	5	5	14	33	43		43	43	14	
4 Autonomia na contratação/recrutamento de recursos humanos		5	19	43	33		43	14	43	
5 Quadro técnico com formação/atribuição na área de recursos florestais		29	33	24	14		14	57	29	
6 Qualidade da política de recursos humanos	5		10	38	48		14	43	43	
7 Qualidade da política salarial	5		10	29	57		14	29	57	
8 Tomada de decisão e trabalho em equipe		5	14	43	38			43	57	
9 Mecanismo de promoção/ascensão profissional meritocracia				43	57			57	43	
10 Política motivacional dos funcionários				33	67			29	71	
11 Política de avaliação e desempenho		5		33	62		14	29	57	
12 Política de gênero		10	33	24	33		14	29	57	
13 Infraestrutura adequada às necessidades especiais			5	29	67			14	86	
Media	1	5	15	36	42		14	37	48	

FONTE: O autor (2015).

Diretamente relacionado ao quadro de recursos humanos, as piores situações apontadas pelos servidores foram as políticas de avaliação, desempenho, motivacional, de promoção e salarial. As políticas motivacional, de avaliação e desempenho, tomada de decisão e trabalho em equipe, assim como a salarial, são refletidas ao público externo, como evidenciada pelo usuário (TABELA19).

O resultado da pesquisa serve de orientações para a ação do Estado frente à necessidade de fazer cumprir a gestão florestal com excelência, dado que a gestão de recursos humanos é preponderante na consecução do agir do Estado face às diretrizes de um programa florestal.

5.2.2.2.4 Gestão de Processos Administrativos

Esta fase do estudo é dedicada ao funcionamento organizacional, analisando suas estruturas físicas, instrumentais e dos processos, com base em suas atribuições legais, em conformidade com sua missão. O funcionamento desses elementos e a interação do conjunto das instituições públicas com a sociedade civil

constituem liame entre os respectivos papéis organizacionais e as demandas da sociedade, confluindo, destarte, para a identidade organizacional da gestão florestal.

TABELA 20 - RESULTADO DA AVALIAÇÃO SOBRE ESTRUTURA E PROCESSOS ADMINISTRATIVOS, NA PERSPECTIVA DOS SERVIDORES E USUÁRIOS

Estrutura e processos administrativos	Situação (%)									
	Servidores					Usuários				
	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E
1 Identidade institucional		10	19	48	24		29	43	29	
2 Missão institucional da gestão florestal	5		19	43	33		86	14		
3 Definição e execução das atividades e rotinas da gestão florestal		5	24	43	29		14	29	57	
4 Conflito de atribuições com outros órgãos	5		10	19	67			57	43	
5 Integração entre atribuições legais e o modelo de gestão	5		5	62	29			57	43	
6 Relações interinstitucionais			57	24	19	14	14	29	43	
7 Transversalidade da gestão florestal		5	19	38	38		29	43	29	
8 Estrutura organizacional da gestão florestal			14	52	33		29	14	57	
9 Descentralização - municipalização da gestão florestal				5	95			29	71	
Média	2	2	19	37	41	2	13	43	43	

FONTE: O autor (2015).

A constituição de uma identidade institucional relativa ao tema florestal no Amapá ainda requer estruturação perante a sociedade, dado o baixo grau de institucionalidade do tema florestal na estrutura de gestão governamental (TABELA 20).

O conflito de atribuições relativo ao tema florestal na esfera administrativa é apontado por ambas percepções, dos usuários e servidores, com uma correlação $r_{sp} = 0,77$ (TABELA 16), fator a ser corrigido como elemento básico para o fortalecimento da gestão florestal estadual (TABELA 20).

As relações interinstitucionais e a transversalidade da gestão florestal foram os elementos que tiveram uma relativa distribuição de pesos, indo de ruim até muito boa, tanto na visão dos funcionários como dos usuários. Estes elementos podem refletir os esforços da administração na busca de melhoria e fortalecimento da gestão florestal.

O aparato destinado à execução da política florestal como estrutura de gestão, recursos humanos e processos administrativos, é apontado como deficiente na pesquisa, o que não poderia ser diferente, devido à fragilidade da estrutura de planejamento. Esta característica institucional, revelada pela pesquisa, foge do preceito da FAO (2010), de que a missão institucional deve estar alinhada aos objetivos da política e a um arranjo institucional dimensionado para fazer cumprir suas funções.

5.2.2.2.5 Sistemas de Controle

O sistema de controle envolve os mecanismos e meios de mensuração e acompanhamento do atendimento e da satisfação dos usuários do sistema estadual, em relação ao uso e proteção dos recursos florestais. Expõe o grau de satisfação das partes envolvidas, ou aponta a interação das organizações com o meio externo.

O sistema de informações, como mecanismo de controle interno e externo, assim como é elementar para o planejamento público e indicativo para o setor privado, apresenta deficiência mais elevada na percepção dos usuários, com uma média de 71% na situação ruim e mais moderada na visão dos servidores, com dispersão de aderência entre ruim e boa (TABELA 21). Ainda assim, há uma relação entre as percepções dos servidores e usuários, com um $r_{sp} = 0,75$ (TABELA 16), em relação à situação do sistema de informações da gestão florestal estadual.

TABELA 21 - RESULTADO DA AVALIAÇÃO SOBRE SISTEMA DE INFORMAÇÕES, NA PERSPECTIVA DOS SERVIDORES E USUÁRIOS

Sistema de informações	Situação (%)									
	Servidores					Usuários				
	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E
1 Estrutura de tecnologia e informação – TI	5	19	33	43					14	71
2 Capacidade técnica em TI	5	38	38	19					29	71
3 Sistema de dados e informações florestais – SDIF	5	14	29	52					29	71
4 Capacidade técnica operacional do SDIF	5	29	19	48					43	57
5 Dados e informações de uso e proteção florestal disponíveis na internet			10	38	52				14	86
6 Uso de instrumentos e meios de TI na gestão organizacional	5	14	43	38					29	71
Média	4	21	33	42					29	71

FONTE: O autor (2015).

O resultado da pesquisa serve de indicador para a ação pública relativamente à estrutura e funcionalidade do sistema de informações, assim como sua acessibilidade e disponibilidade para o usuário, como elemento central da transparência e eficiência da gestão florestal.

No conjunto, o usuário atribui uma maior deficiência no atendimento ao cidadão do que aos servidores, no entanto, estatisticamente, existe uma correlação de $r_{sp} = 0,77$ (TABELA 16), do coeficiente de Spearman. Mais de 50% dos usuários

compartilham que, no conjunto, os elementos analisados encontram-se ruins, ao passo que no segmento dos servidores menos de 50% consideram ruim, contudo as duas visões concentraram maior peso à situação ruim (TABELA 22).

TABELA2 - RESULTADO DA AVALIAÇÃO SOBRE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO E ATENDIMENTO AO CIDADÃO, NA PERSPECTIVA SERVIDORES

Prestação de serviço e atendimento ao cidadão e redes de governança	Situação (%)									
	Servidores					Usuários				
	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E
Prestação de serviço e atendimento ao cidadão										
1	Prestação de serviço e atendimento ao cidadão					43 14 43				
2	Política de atendimento ao cidadão					29 14 57				
3	Instrumento de avaliação da prestação dos serviços e atendimento ao cidadão					29 71				
4	Capacitação/treinamento de atendimento ao cidadão					43 57				
5	Infraestrutura e canal de atendimento ao cidadão					43 57				
Média	3 14 38 45					14 29 57				

FONTE: O autor (2015).

5.2.2.2.6 Governança e Interação Social

O presente item abrange os canais de interação das partes envolvidas no uso e proteção dos recursos florestais, que servem de indicadores e revelam o nível de satisfação dessas partes. Expõe o grau de relacionamento da estrutura de governo com os grupos ligados ao setor, sindicatos, associações e outros.

No que está expresso pelo resultado da pesquisa, o usuário atribui à rede de governança o mais baixo grau de satisfação, com 60% de concentração das respostas na situação ruim, destoando dos 46% atribuídos pelos servidores (TABELA 23). Apesar desta diferença percentual, há uma correlação entre a percepção de ambos os públicos, com um $r_{sp} = 0,75$ (TABELA 16).

Alterar a percepção expressa pelos usuários do sistema de gestão florestal requer esforços no âmbito do estreitamento de parcerias com a sociedade, buscando ampliar a participação da teia social relacionada ao tema, atribuindo melhorias na transparência e participação social na tomada de decisão pública, referente à gestão dos recursos florestais do Estado.

TABELA3 - RESULTADO DA AVALIAÇÃO SOBRE REDE DE GOVERNANÇA, NA PERSPECTIVA DOS SERVIDORES E USUÁRIOS

Prestação de serviço e atendimento ao cidadão e redes de governança	Situação (%)									
	Servidores					Usuários				
	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E
Rede de governança										
1 Política sobre ética profissional		14	38	48		14	14	71		
2 Política de transparência governamental	10	24	33	33		14	29	57		
3 Política de relações e comunicação interna	5	19	33	43				43	57	
4 Política de relações externas	5	33	19	43				57	43	
5 Gestão participativa	5	14	24	57				43	57	
6 Parcerias com a sociedade	5	14	29	52				29	71	
Média	5	20	29	46			5	37	60	

FONTE: O autor (2015).

O sistema de controle, que envolve serviço e atendimento ao público, governança e interação social, seguiu o padrão dos resultados do planejamento e execução, o que revela um processo de interdependência cíclica. Para o GesPública (BRASIL, 2009), este é o mecanismo pelo qual se dá a participação das partes interessadas no planejamento, acompanhamento e avaliação da administração pública, na execução das ações de políticas e programas que, neste caso, demonstram-se precário.

5.2.2.2.7 Gestão Organizacional e Normatização

Trata do desempenho do estado, reflexo do resultado da liderança da organização estatal referente as suas funções expressas no ordenamento jurídico, nas estratégias e metas, e nos processos e pessoas. Tudo voltado à eficácia e disciplinamento do uso e proteção dos recursos florestais, segundo os princípios da administração pública.

Para ambas as perspectivas (servidores e usuários), o desempenho do Estado do Amapá no plano de gestão organizacional e normatização sobre florestas é deficiente (TABELA 24), com uma relação entre as visões, segundo o coeficiente de correlação de Spearman de $r_{sp} = 0,79$ (TABELA 16). Esses indicadores contribuem para o agir público na canalização de esforços no sentido de ajustar a estrutura da gestão florestal, visando ao delineamento claro da regra do jogo necessária aos agentes econômicos e sociais.

TABELA 4 - RESULTADO DA AVALIAÇÃO SOBRE GESTÃO ORGANIZACIONAL E NORMATIZAÇÃO E CONTROLE, NA PERSPECTIVA DOS SERVIDORES E USUÁRIOS

Gestão organizacional e normatização e controle	Situação (%)									
	Servidores					Usuários				
	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E
1	Nível de desburocratização		5	33	62				29	71
2	Sistema integrado de gestão de processos administrativos				43	57			57	43
3	Capacitação/treinamento de recursos humanos para a gestão florestal			33	38	29		14	29	57
4	Memória administrativa		5	10	33	52		29	14	57
5	Valores voltados para o serviço público florestal		10	5	38	48			43	57
6	Impacto na administração florestal advindo da lei 11.284/06		10	5	45	40		14	43	43
7	Legislação de uso e proteção dos recursos florestais (clareza e execução)		10	5	25	60	14		29	57
8	Normatização técnica das atribuições da gestão florestal			20	35	45		14	29	57
9	Padronização e fluxo de processos			10	50	40		14	14	71
10	Agilidade no trâmite das demandas				35	65		14		86
Média			4	9	38	50	1	10	29	60

FONTE: O autor (2015).

O fato do baixo impacto do processo de implementação da descentralização da gestão florestal, deflagrado com o art. 83, da Lei nº11.284/2006 e consolidado pela Lei Complementar 140/2011, na visão dos usuários e servidores, indica a necessidade de reconstrução da política florestal.

Este item da pesquisa revela como o conjunto dos elementos essenciais para o bom funcionamento da gestão organizacional, incluindo sua normatização, encontram-se na percepção da sociedade, que os classificaram entre razoável e ruim, na sua maioria. Na perspectiva da GesPública (BRASIL, 2009), esta parte congrega valores às partes interessadas, tendo em vista que a tomada de decisões assim como a execução dar-se-iam a partir da mensuração e análise de desempenho, considerando-se as informações disponíveis.

Neste estudo de caso, os elementos do modelo de excelência da gestão pública, trabalhados em Lima (2007), apresentaram-se como uma cadeia de interação e interdependência entre os elementos da gestão organizacional e o meio externo. Este comportamento deu-se a partir do desequilíbrio apontado nas atribuições institucionais, seguido no planejamento e decorrendo, assim, um efeito cascata no fluxo do modelo, tornando-o um processo sistêmico.

Esta análise da gestão florestal, no Estado do Amapá, explicita a percepção da diversidade de atores, representado por todas as organizações de produtores e consumidores de produtos e serviços florestais, universidades, instituições de pesquisa, organizações não governamentais, servidores públicos ligados à gestão

florestal e setores afins como agricultura, mineração e outros. Vale ressaltar que a visão impressa pela diversidade de atores, afetada pela política florestal, não diferiu estatisticamente da visão dos servidores públicos dedicados à gestão florestal.

5.3 DEMANDAS SOCIAIS SOBRE USO E PROTEÇÃO DOS RECURSOS FLORESTAIS NO AMAPÁ

O levantamento das demandas sociais atinente ao uso e proteção dos recursos florestais, sob domínio da jurisdição amapaense, foi realizado a partir de um processo de construção coletiva, estabelecido por um grupo de trabalho.

5.3.1 Mobilização social para a elaboração da política florestal estadual

O processo de identificação dos participantes deu-se a partir dos segmentos da estrutura social, estruturado em:

- a) público: os três níveis de governo;
- b) privado: produtores, comerciantes e consumidores de produtos e serviços florestais, organizações civis ligadas ao tema florestal e ambiental.

Do conjunto de instituições e organizações, foram identificadas:

- 1) Setor público:
 - i) 10 federais, entre órgãos ligados ao meio ambiente, florestas, questão agrária e fundiária, agências financeiras, de educação e pesquisa:
 - a) Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária;
 - b) Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;
 - c) Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;
 - d) Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas;
 - e) Companhia Nacional de Abastecimento;
 - f) Caixa Econômica Federal;
 - g) Universidade Federal do Amapá;
 - h) Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro;
 - i) Universidade Federal de Rondônia;
 - j) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis;
 - ii) 14 estaduais, das áreas e planejamento, meio ambiente, fundiário, ciência e tecnologia, fomento, social, extensão rural e florestal.

- k) Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Mineração;
 - l) Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Estado do Amapá;
 - m) Instituto Estadual de Florestas do Amapá;
 - n) Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia;
 - o) Secretaria da Inclusão e Mobilização Social;
 - p) Secretaria de Estado de Meio Ambiente;
 - q) Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural;
 - r) Universidade do Estado do Amapá;
 - s) Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá;
 - t) Secretaria de Estado da Fazenda do Amapá;
 - u) Secretaria de Estado do Trabalho e Empreendedorismo;
 - v) Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil do Amapá;
 - w) Secretaria de Estado do Planejamento;
 - x) Ministério Público do Estado do Amapá.
- b) Setor privado:
- i) 17 organizações, representantes de comunidades da floresta, produtores florestais e rurais, da indústria, do comércio, de profissionais, de artesãos, da mineração e de organizações ambientais.
 - a) Amapá Mineração;
 - b) Fundação ORSA;
 - c) Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura;
 - d) Copa Ltd.;
 - e) Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Amapá;
 - f) Sindicato das Indústrias de Extração e Desdobramento de Madeiras no Estado do Amapá;
 - g) BeadellResources Ltd.;
 - h) Instituto Macapá de Ensino Superior;
 - i) Sindicato dos Guias de Turismo do Estado do Amapá;
 - j) Associação dos Engenheiros Florestais do Amapá;
 - k) Instituto Macapaense do Melhor Ensino Superior;
 - l) Grupo de Pesquisa e Intercâmbios Tecnológicos;
 - m) Conservação Internacional – Brasil;

- n) Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar;
- o) Sindicato do Comércio Varejista de Móveis e Eletrodomésticos do Estado do Amapá;
- p) Sindicato Estadual das Indústrias de Madeira e Artefatos de Madeira do Estado do Amapá;
- q) Cooperativa Agroflorestal do Amapá.

É evidente a desproporcionalidade entre a quantidade de representações setoriais, ficando o setor público com maior representação em decorrência da baixa quantidade de organizações ligadas à produção e à questão florestal e ambiental, além de o estado apresentar uma elevada concentração do setor público em relação ao setor privado. Esta desproporcionalidade tenderá ao setor público maior capacidade de barganhar seus interesses em detrimento do setor privado.

A mobilização, a cargo do governo do estado, fez uso dos meios de comunicação televisivo, rádio e escrito para propalar o processo de construção do programa florestal.

As quatro instituições responsáveis pela gestão florestal amapaense, SEMA, IMAP, SDR e IEF, sob a liderança da última, emitiram convites às instituições, organizações e atores sociais para a participação nos espaços criados para a construção da política, que envolveram seminários, oficinas e reuniões. Foram realizados ao todo 17 eventos ao longo do processo de consulta e diálogo com os entes envolvidos no processo, entre julho de 2012 e outubro de 2013.

5.3.2 Problemas sobre uso e proteção dos recursos florestais

As demandas da sociedade amapaense face ao seu patrimônio florestal foram apontadas a partir de um processo participativo e interativo, construído ao longo de um ano entre diversos e diferentes representantes da teia social, que resultou em 11 temas problemas, por eles apontados e eleitos (QUADRO 6).

Durante os eventos de construção do programa florestal, promovidos pelo Governo do Amapá, através de metodologia participativa de grupos de trabalho, foram indicados pelos participantes nove 'temas-problemas' na primeira rodada, aos quais foram acrescentados mais dois, posteriormente, fechando com o apontamento dos objetivos, metas e instrumentos, delineados no QUADRO 6.

QUADRO 6 - TEMAS-PROBLEMAS DA ÁREA FLORESTAL DO AMAPÁ EMANADOS DOS SEMINÁRIOS E OFICINAS DE TRABALHO REALIZADOS EM 2012/2013

TEMAS	
1.	POLÍTICO-INSTITUCIONAL
2.	MANEJO FLORESTAL
3.	SILVICULTURA
4.	FOMENTO FLORESTAL
5.	REPOSIÇÃO FLORESTAL
6.	UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E SERVIÇOS AMBIENTAIS
7.	INDUSTRIALIZAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO
8.	ENSINO, PESQUISA E ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO FLORESTAL
9.	CADASTRO AMBIENTAL RURAL
10.	CONCESSÕES FLORESTAIS
11.	INSTRUMENTOS LEGAIS, ECONÔMICOS E ADMINISTRATIVOS

FONTE: O autor (2015).

Após o apontamento dos “temas problemas”, submetidos a debates e eleitos pelos participantes, via mediação dos debates, formaram-se grupos em igual número de temas, de forma aleatória, onde todos os grupos tiveram igual tempo e total liberdade para expor os diversos problemas relacionados aos 11 temas. Exaurida esta etapa, na seguinte, da mesma forma, procedeu-se o delineamento das causas e, por último, das possíveis soluções, o que resultou, num quadro de fiel transcrição, que demonstra todos os temas primeiramente levantados, os problemas, as causas e soluções, explícitos no Apêndice B.

A etapa que prosseguiu é resultante das oficinas temáticas que aprofundaram os debates, em torno dos ‘temas-problemas’ e dos resultados dos diagnósticos socioeconômicos e institucional, que foram encaminhados para o espaço amplo, seminário com todos os elos da teia social, para a definição dos objetivos e metas, constante do Apêndice B.

Os problemas apontados pela sociedade amapaense não só justificam a necessidade do presente estudo, de construir um planejamento florestal visando a elevar a participação do setor florestal na socioeconomia local, como também ratifica o desejo social no cumprimento de seus direitos de inferirem nas decisões políticas.

A participação da sociedade na construção dos programas, como foi estruturado neste estudo, com o apontamento dos problemas, causas e soluções, permite não só a sua participação no processo decisório como também maior equidade nas políticas e cria mecanismos de acompanhar e influir na execução destas, fortalecendo a governança florestal.

O elenco de demandas indicado pela sociedade vai além dos temas estritamente florestal e suas instituições, mas permeia também produção e conservação, ensino, pesquisa, extensão, mineração, crédito, legislação, questão fundiária, indústria, comércio etc. como consta no Apêndice B e no QUADRO 7. Essas demandas são transversais às demais políticas públicas e à estrutura de governo, como defendem Husch (1987) e FAO (2010).

5.4 ESTRUTURA PARA O PROGRAMA ESTADUAL DE FLORESTAS E O SEU MODELO DE GESTÃO

5.4.1 Estrutura do Programa

A proposta da estruturação do Programa Estadual de Florestas é fruto de seminários, oficinas participativas e consultas realizadas entre agosto de 2012 e agosto de 2013. Usando-se metodologia para trabalhos em grupo, levantou-se inicialmente um elenco de 'temas-problemas' da área florestal (QUADRO 6). A partir destes aliados às causas e as possíveis soluções, foram apontados os objetivos gerais, específicos e metas para cada tema.

Por convenção entre os participantes, para organizar o conteúdo da demanda social, foi acordado, para cumprimento de metas dada a realidade das demandas, os seguintes horizontes de tempo e respectivas bases de referências:

- **Curtíssimo prazo (CtP):** 2 anos (2013-2014) - tempo considerado necessário para elaboração, discussão, tramitação, sanção e regulamentação de uma lei;
- **Curto prazo (CP):** 5 anos (2013-2018) - tempo em que se prevê a primeira revisão do programa - coincide com o final do mandato do próximo governo;
- **Médio prazo (MP):** 10 anos (2013-2022) - tempo estabelecido para a revisão substantiva do programa;

- **Longo prazo (LP):** 20 anos (2013-2032) – tempo previsto para recomposição da Reserva Legal segundo a lei substituta do Código Florestal e que corresponde à metade do prazo de uma concessão florestal.

Referente aos objetivos do Programa Estadual de Florestas, um primeiro trata de uma perspectiva do macro desenvolvimento, referente à visão de estado, e um segundo diz respeito àquele referente ao Programa com sua respectiva meta, respondendo, assim, ao problema de pesquisa, como segue:

a) objetivo de desenvolvimento - O Amapá detentor de uma economia florestal consolidada, atendendo às múltiplas funções das florestas com geração de renda e inclusão social;

b) objetivo geral do programa- Sistematizar tecnicamente a problemática florestal do Estado do Amapá em temas e eixos programáticos que permitam às autoridades políticas – em interação com a sociedade – tomar decisões racionais em relação ao planejamento do uso e conservação, e à gestão das florestas existentes ou a serem formadas no território amapaense;

c) meta do programa- Elevar a participação da economia florestal, incluindo produtos e serviços, a 10% do PIB estadual no médio prazo e a 25% em longo prazo.

A partir das demandas que orientaram o estabelecimento dos elementos apresentados, foram então estabelecidos objetivo geral, específicos e metas, para cada 'tema-problema', sistematizados no QUADRO 7.

QUADRO 7 - APONTAMENTO DE METAS E OBJETIVOS PARA CADA TEMA

(continua)

TEMA	OBJETIVOS (GERAIS E ESPECÍFICOS)	METAS
POLÍTICO- INSTITUCIONAL	<p>GERAL Estabelecer os cursos de ação para uma plataforma que oriente o governo e a sociedade para alcançar os objetivos definidos da gestão florestal sustentável.</p> <p>ESPECÍFICOS Estabelecer uma política florestal de estado e o fortalecimento das instituições ligadas ao setor. Promover mudanças no modelo de formulação e gestão florestais e os respectivos ajustes estruturais, regimentais e de recursos humanos das instituições. Fortalecer a integração político institucional nos níveis federal, estadual e municipal, por meio da integração das políticas públicas. Maximizar a troca de conhecimento e o fluxo de informação interinstitucional, em benefício da sociedade. Criar o Conselho Estadual de Florestas, como instância de participação da sociedade para acompanhamento e avaliação do Programa Estadual de Florestas – PEF/AP.</p>	<p>Criar no âmbito da SDR, uma instância de formulação de política florestal (CP). Promover reajustes de competências institucionais relativas à gestão florestal, segundo as necessidades apontadas no diagnóstico institucional (CP). Consolidar a estrutura de gestão florestal do Estado (MP). Desenvolver análise-econômica dos estoques existentes e potenciais dos recursos florestais e serviços do estado (CP) Desenvolver planejamento estratégico e plano de negócios (CP) Fomentar a organização e participação social ligados às atividades florestais (CP) Implantar um sistema de comunicação e de informações florestais (CP) Fortalecer a descentralização da gestão florestal (CP) Adequar o modelo, as estruturas organizacionais e as normas reguladoras das atividades florestais (CP)</p>
MANEJO FLORESTAL	<p>GERAL Fomentar o uso múltiplo dos recursos florestais de forma sustentável.</p> <p>ESPECÍFICOS Promover a exploração sustentável dos múltiplos recursos florestais nas diferentes escalas: simplificada, empresarial, individual e comunitária.</p>	<p>Formar grupo para promover o manejo florestal em áreas de até quatro módulos fiscais (CtP). Garantir junto ao BASA/Fundo Constitucional do Norte (FNO) e ao BNDES recursos para formar Arranjos Produtivos Locais (APL) florestais (CP). Inserir o Manejo Florestal Comunitário (MFC) em pelo menos um projeto de assentamento agrícola a cada ano (CtP).</p>

QUADRO 7 - APONTAMENTO DE METAS E OBJETIVOS PARA CADA TEMA

(continuação)

TEMA	OBJETIVOS (GERAIS E ESPECÍFICOS)	METAS
MANEJO FLORESTAL	<p>Criar mecanismo de capacitação para o manejo de múltiplos recursos florestais nas diferentes escalas, por meio de parcerias com instituições formadoras estaduais e externas, estímulo à capacitação espontânea de comunidades, técnicos e empresários do setor e construção de uma infraestrutura própria de capacitação.</p> <p>Atrair para o Amapá grandes empresas florestais, ligadas à exploração sustentável, industrialização e de serviços, tais como design e comercialização.</p> <p>Criar mecanismo de promoção e fortalecimento da organização social dos produtores nas diferentes escalas.</p> <p>Tornar efetivos os mecanismos de assistência técnica nas diferentes escalas, desde a elaboração até a execução de planos de manejo dos diferentes recursos florestais, incluindo uso de ferramentas tecnológicas como banco de dados e sistemas de informação geográfica.</p> <p>Promover mecanismo ágil de comunicação entre governo, empresas e comunidades ligadas ao setor florestal, no que se refere à exploração, indústria e comércio de produtos e recursos florestais.</p> <p>Promover um núcleo de inteligência em manejo florestal no estado para monitoramento permanente do programa florestal, inclusive no que se refere à recepção e encaminhamento de denúncias sobre irregularidades no setor público e privado. Criar mecanismo de capacitação, credenciamento e monitoramento de terceiros para garantir a eficiência das atividades de fiscalização, monitoramento e assistência técnica.</p> <p>Promover a certificação socioparticipativa de empreendimentos comunitários florestais, nos moldes do desenvolvido pelo MDA para a agricultura.</p> <p>Estimular a criação de mecanismos de prospecção de mercados diferenciados (<i>fairtrade</i>).</p> <p>Criar mecanismo de crédito diferenciado para aquisição de materiais e equipamentos necessários à atividade planejamento e execução do manejo florestal.</p>	<p>Definir estratégias para o Manejo Florestal Comunitário que promovam a economia de escala (LP).</p> <p>Habilitar pequenas propriedades para o manejo florestal (MP).</p> <p>Organizar 100 produtores florestais possuidores de pequenas propriedades rurais, sendo 40 famílias na várzea e 60 famílias em terra firme (CtP).</p> <p>Legalizar todas as áreas aptas ao manejo, independentes do tamanho e da localidade (CP).</p> <p>Promover a regularização fundiária das pequenas e médias propriedades rurais (CP).</p>

QUADRO 7 - APONTAMENTO DE METAS E OBJETIVOS PARA CADA TEMA

(continuação)

TEMA	OBJETIVOS (GERAIS E ESPECÍFICOS)	METAS
SILVICULTURA	<p>GERAL Fortalecer as atividades silviculturais no Estado do Amapá.</p> <p>ESPECÍFICOS Adotar técnicas silviculturais para a recuperação de áreas degradadas pela atividade de mineração e recomposição florestal. Incentivar as instituições de ensino locais para o desenvolvimento de projetos nas áreas de silvicultura. Apoiar programas de fomento florestal da iniciativa privada para pequenos produtores, Incentivar a instalação de novas empresas de base florestal no Estado. Aumentar o nível de tecnológico empregado nos povoamentos florestais. Criar um subprograma estadual de silvicultura, no âmbito do PEF/AP. Realizar o zoneamento ecológico-econômico do Estado com fins de reflorestamento.</p>	<p>Dobrar a área reflorestada do Estado (MP). Estabelecer critérios para a implementação das técnicas silviculturais na recuperação de áreas degradadas e na recomposição florestal (CP). Elaborar o zoneamento ecológico e econômico do Estado (CP). Elaborar um programa estadual de incentivo a silvicultura no curto prazo. Criar um programa de incentivo para a instalação de novas empresas do setor florestal (CtP). Disponibilizar recursos financeiros do fundo florestal para melhora o nível tecnológico dos povoamentos florestais (MP). Realizar um levantamento com as espécies florestais potenciais e capacidade de produção de sementes e mudas (CP). Criar atrativos para desenvolvimento de pesquisas e de novas tecnologias para o cultivo espécies nativas da Amazônia (MP).</p>
FOMENTO FLORESTAL	<p>GERAL Promover o desenvolvimento das atividades florestais em bases sustentáveis, de modo a garantir a participação dos setores da sociedade, e fundamentalmente do pequeno produtor.</p> <p>ESPECÍFICOS Ampliar a assistência técnica a todos os produtores florestais e capacitar os técnicos. Promover o fortalecimento das cadeias de produção da floresta, por meio da integração dos objetivos deste Programa com os programas do governo federal. Promover e incentivar o empreendedorismo florestal através cooperativismo, associativismo e capacitação necessária ao longo das cadeias de produção.</p>	<p>Criar central de abastecimento (CtP). Estabelecer linha de crédito específico para sociedade organizada, cooperativas e associações e pequenos empreendedores florestais, via Fundo Florestal e em parceria com o governo federal (CP). Criar uma instância, em alguma Secretaria ou IEF, de captação de recursos e desenvolver mecanismo econômicos e financeiros de incentivo às atividades florestais, no âmbito deste Programa (CtP). Realizar um diagnóstico e criar estratégias de fortalecimento das cadeias de produção extrativas (CP). Criar empresas incubadoras para induzir o desenvolvimento do setor florestal (CtP).</p>

QUADRO 7 - APONTAMENTO DE METAS E OBJETIVOS PARA CADA TEMA

(continuação)

TEMA	OBJETIVOS (GERAIS E ESPECÍFICOS)	METAS
FOMENTO FLORESTAL	<p>Criar e promover instrumentos econômicos voltados para associações comunitárias e cooperativas.</p> <p>Criar um Fundo Florestal do Estado visando dar suporte à pesquisa e o desenvolvimento extrativista sustentável.</p>	<p>Elaborar no mínimo duas propostas de captação de recursos voltados para o manejo florestal por meio da Agência de Desenvolvimento do Amapá (CtP).</p> <p>Articular com o governo federal e criar o mecanismo para que a madeira das construções do Programa Minha Casa Minha Vida e habitação rural, seja fornecida pelas associações e cooperativas (CP).</p> <p>Criar o programa de compras públicas responsáveis: compra de matéria-prima e produtos florestais de associações, cooperativas e produtores (CP).</p> <p>Criar um programa de aproveitamento de resíduos e subprodutos florestais com geração de empregos locais (MP).</p> <p>Promover a capacitação e atração de profissionais de desenho de móveis (MP). Criar o Projeto Floresta Comunitária - elaboração do plano de manejo e licenciamento para as comunidades mais carentes (CP). Implantar a Escola de Luteria do Amapá (MP).</p> <p>Implementar isenção de ICMS para indústrias de processamento de pequeno e médio porte (MP).</p> <p>Cadastrar as empresas, associações, cooperativas e produtores florestais do Amapá para fornecimento de matéria-prima, produtos e subprodutos florestais para as compras públicas (MP).</p>
REPOSIÇÃO FLORESTAL	<p>GERAL</p> <p>Promover os ajustes e consolidar as estruturas do Estado de formulação de política de reposição, estabelecendo um equilíbrio entre a supressão nas áreas autorizadas, reposição florestal em áreas prioritárias e o incentivo à valoração da floresta natural, a fim de evitar futuras supressões.</p> <p>ESPECÍFICOS</p> <p>Criar uma política reguladora para a supressão e reposição florestal, visando ajustar a legislação às especificidades locais.</p>	<p>Definir a instância de formulação de política de supressão e utilização dos recursos de reposição florestal (CP).</p> <p>Definir as parcerias necessárias para o estabelecimento da política e o seu monitoramento para constante ajuste (CP).</p> <p>Promover reajustes de competências institucionais relativas à supressão e reposição florestal, segundo as necessidades apontadas no diagnóstico institucional (CP).</p> <p>Criar um fundo para o recolhimento e a redistribuição dos recursos da reposição florestal (CP).</p> <p>Contemplar na norma de reposição florestal, a implantação de SAFs nas APP (CtP).</p> <p>Estabelecer os critérios e estabelecer valores de taxas de reposição direcionada ao fundo de reposição (CtP).</p> <p>Definir critérios para seleção de áreas a serem reflorestadas (CP).</p>

QUADRO 7 - APONTAMENTO DE METAS E OBJETIVOS PARA CADA TEMA

(continuação)

TEMA	OBJETIVOS (GERAIS E ESPECÍFICOS)	METAS
REPOSIÇÃO FLORESTAL	<p>Criar mecanismo para desburocratizar a venda de madeira resultante de supressão de vegetação.</p> <p>Criar um mecanismo ágil de recolhimento das tachas de reposição - tal como um fundo de reposição - e distribuição para as ações prioritárias no estado.</p> <p>Estabelecer parcerias com instituições federais, estaduais, empresários e sociedade civil para definir critérios e prioridades de aplicação dos recursos do fundo de reposição.</p>	<p>Definir critérios para aplicação dos recursos do fundo de reposição (CP).</p> <p>Criar um sistema de informações geográficas das áreas alteradas, reflorestadas e sem uso (CP).</p>
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	<p>GERAL</p> <p>Consolidar o atual sistema de unidades de conservação do estado e garantir o cadastramento das reservas legais bem como o mapeamento das áreas de preservação permanente prioritárias para recomposição. ESPECÍFICOS</p> <p>Construir Sistema de Informações Geográficas das UCs.</p> <p>Estabelecer áreas de amortecimento.</p> <p>Demarcar as UCs.</p> <p>Elaborar plano de manejo das UCs.</p>	<p>Planos de manejo e conselho consultivo criado e funcionando em todas Unidades de Conservação e na Floresta Estadual (CtP).</p> <p>Sistema estadual de Unidades de Conservação regulamentado (CP).</p>
SERVIÇOS ECOSSISTÊMICOS	<p>GERAL</p> <p>Promover o diagnóstico para identificação e valoração dos serviços ecossistêmicos nas UCs.</p> <p>ESPECÍFICOS</p> <p>Promover parcerias com instituições nacionais e internacionais relacionadas aos serviços ecossistêmicos.</p> <p>Determinar os valores de pagamento dos serviços ecossistêmicos por categoria (estado, inovadores etc.).</p> <p>Definir os serviços ecossistêmicos que podem ser valorados em cada UC's.</p> <p>Criar uma agência de Serviços Ecossistêmicos do Estado.</p> <p>Implementar a lei de Serviços Ecossistêmicos.</p>	<p>Lei de regulamentação de Pagamento de Serviços Ecossistêmicos (PSE) em Unidades de Conservação pelo Estado (MP).</p>
INDUSTRIALIZAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO FLORESTAIS	<p>GERAL</p> <p>Adequar o parque industrial e os processos comerciais, de forma a torná-los capazes de absorver os múltiplos recursos e produtos florestais disponibilizados pela execução da política.</p>	<p>Determinar preços mínimos para produtos madeireiros e não madeireiros específicos (CP).</p>

QUADRO 7 - APONTAMENTO DE METAS E OBJETIVOS PARA CADA TEMA

(continuação)

TEMA	OBJETIVOS (GERAIS E ESPECÍFICOS)	METAS
INDUSTRIALIZAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO FLORESTAIS	<p>ESPECÍFICOS</p> <p>Reunir as informações acerca dos dispositivos de incentivo a produção existentes, tais como os relacionados à infraestrutura, técnica, financiamento e certificação e disponibilizá-los nos diferentes níveis de empreendimento. Incentivar a criação de pequenos empreendimentos de beneficiamento de produtos florestais no interior da floresta.</p> <p>Incentivar a criação e fortalecer as associações de produtores florestais.</p> <p>Construir um polo industrial para absorver e processar a matéria prima florestal.</p> <p>Propor incentivos fiscais para a modernização do parque Industrial florestal do Estado.</p> <p>Reunir e disponibilizar sistematicamente, informações acerca de produção primária, indústrias, produtos beneficiados, preços e estatística do setor florestal.</p> <p>Incentivar a instalação de locomóveis para produção de energia elétrica para abastecer pequenas indústrias e comunidades isoladas.</p> <p>Atrair investimentos externos para construção de indústrias variadas de beneficiamento de recursos florestais diversos.</p> <p>Atrair investimento para a construção de uma termelétrica a base de resíduo lenhoso de exploração e beneficiamento de madeira, para suprir necessidade energética do parque industrial construído.</p> <p>Aumentar o nível tecnológico das indústrias existentes, através de incentivos fiscais para capacitação de pessoal e aquisição de novas tecnologias.</p> <p>Criar um centro de desenvolvimento de planos de negócios.</p>	<p>Consolidar as cadeias produtivas, baseando-se nas potencialidades das comunidades e empresas locais (CP).</p> <p>Garantir 100% de incentivo para habilitação de florestas comunitárias em até 8 anos para 100% das comunidades (MP).</p> <p>Disponibilizar linhas de crédito para pequenos produtores (CtP).</p> <p>Instalar escolas de luteria em pelo menos cinco municípios (CP).</p> <p>Programa compra responsável para 100% dos fornecedores regulares (CP).</p> <p>Programa cidades amigas da Amazônia funcionando em quatro anos para pelo menos 60% das prefeituras (MP).</p> <p>Redução de impostos em até 80% para empresas e grupos que aproveitarem resíduos e subprodutos florestais, e tiverem como fonte de matéria prima o manejo florestal (pauta de preços, mercado local) (CP).</p> <p>Fomentar a instalação de um centro de capacitação em processamento de produtos florestais (CP).</p> <p>Desenvolver estudos para melhorar adequar a logística de abastecimento e escoamento de produtos florestais (MP).</p> <p>Promover a formação de cooperativas e firmas de prestação de serviços florestais (elaboração de PMFS, colheita, transporte, comercialização, processamento) (MP).</p> <p>Estabelecer diálogo proativo e propositivo para atrair o setor para a legalidade</p> <p>Definir metas em parceria GEA/Setor florestal (CP).</p> <p>Fornecer na merenda escolar, produtos oriundos das Unidades de Conservação, tais como açaí e castanha (MP).</p> <p>Garantir o estabelecimento de parcerias entre o GEA e o setor empresarial, para a construção de pelo menos uma indústria de processamento de madeira, para absorver a oferta de madeira das concessões (MP).</p>

QUADRO 7 - APONTAMENTO DE METAS E OBJETIVOS PARA CADA TEMA

(continuação)

TEMA	OBJETIVOS (GERAIS E ESPECÍFICOS)	METAS
ENSINO, PESQUISA, ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO FLORESTAL	<p>GERAL Promover um arranjo político-institucional de forma a integrar esforços entorno do desenvolvimento florestal, entre setor produtivo, esferas governamentais, instituições de ensino, pesquisa e extensão.</p> <p>ESPECÍFICOS Proporcionar meios e incentivar a formação e qualificação técnica do setor florestal, por meio de arranjos institucionais. Constituir uma instância para traçar estratégias e promover ações de pesquisa e desenvolvimento de apoio ao desenvolvimento do setor florestal, por meio da cooperação técnica entre setor produtivo, instituições de ensino e pesquisa, extensão e agências de fomento. Criar um Centro de Excelência Florestal, que atue na pesquisa e estatística setorial. Incentivar o cooperativismo no âmbito da prestação de serviço técnico florestal, em articulação com as Escolas Família Agrícola. Adequar a grade curricular de cursos de graduação, relacionados ao manejo dos recursos florestais, à realidade do Estado. Realizar o Inventário Florestal do Amapá. Desenvolver mecanismos de valorização do corpo técnico ligado às instituições de ensino, pesquisa e extensão.</p>	<p>Criar e implantar o curso técnico florestal, na rede pública de ensino, estadual ou federal (CP). Firmar parceria entre Senai, Sebrae, Universidades, Embrapa, IEPA, SETEC, IEF, associação de produtores florestais e outras instituições relacionadas ao tema, para construir as linhas pesquisa de apoio ao desenvolvimento do setor florestal no estado (CP). Elaborar o projeto executivo do Centro de Excelência Florestal e captar recursos para implantação (CP). Construir o projeto de pesquisa e monitoramento para a FLOTA, em parceria com universidades e instituições de pesquisa (CtP). Incentivar a criação de uma cooperativa prestadora de serviço técnico florestal, em articulação com as Escolas Família Agrícola (CtP). Firmar parceria com Serviço Florestal Brasileiro para realizar o Inventário Florestal do Estado (CP). Regulamentar os planos de carreira para os profissionais de ATER (CtP). Instalar parcelas permanentes em todos os módulos da FLOTA/AP (CP).</p>
CADASTRO AMBIENTAL RURAL	<p>GERAL Implementar o Cadastro Ambiental Rural em todas as propriedades rurais no Estado do Amapá. ESPECÍFICOS Georreferenciar as áreas repassadas ao Estado pela União. Implementar o Sistema de Informações Geográficas para executar o CAR. Construir um programa de monitoramento remoto, ajustado à realidade do Amapá.</p>	<p>Definir e estruturar a instituição responsável pela implantação e execução do CAR (CtP). Elaborar projeto executivo e implantar o sistema para o CAR (CtP). GEDA de todas as propriedades (MP). Efetivar parceria entre os níveis de governo para viabilizar a regularização, de forma a atender 20% das propriedades a cada ano, até atingir a totalidade das propriedades no estado (CtP).</p>

QUADRO 7 - APONTAMENTO DE METAS E OBJETIVOS PARA CADA TEMA

(continuação)

TEMA	OBJETIVOS (GERAIS E ESPECÍFICOS)	METAS
CADASTRO AMBIENTAL RURAL	<p>Fomentar a agricultura sustentável e integrada à política de meio ambiente, com a adoção de corredores ecológicos, manejo de paisagens e pagamento de serviços ambientais.</p> <p>Revisar o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) para definir o percentual de Reserva Legal, para evitar antagonismo com a agricultura.</p> <p>Adotar uma política de implementação do CAR de forma que seja útil ao planejamento do Estado e indicativo para o setor privado.</p> <p>Promover parceria político-institucional para acelerar a regularização fundiária e o CAR.</p>	<p>Promover e estabelecer o diálogo no Estado sobre o CAR, e construir, conjuntamente com a sociedade um Pacto de diretrizes de desenvolvimento sustentável associado ao CAR (CP).</p> <p>Estabelecer parceria com o MDA e BASA para fortalecer a implementação do FNO-Verde no Estado (CP).</p> <p>Revisar o ZZEE estadual para determinar bases para o CAR (CtP).</p> <p>Construir uma política de corredores ecológicos para o estado (MP).</p>
CONCESSÃO FLORESTAL	<p>GERAL Estabelecer um efetivo e continuado processo de concessões florestais em unidades de manejo da Floresta Estadual do Amapá e em outras florestas públicas sob domínio do Estado do Amapá.</p> <p>ESPECÍFICOS Estabelecer concessões empresariais e comunitárias na Floresta Estadual, em unidades de manejo de diferentes tamanhos.</p> <p>Fortalecer o crescimento da indústria madeireira local e de outros produtos extrativos da floresta.</p> <p>Elaborar o plano de manejo e regularização fundiária da Floresta Estadual do Amapá.</p> <p>Executar o georreferenciamento FLOTA, através de medidas compensatórias de áreas de mineração.</p> <p>Estabelecer mecanismo de Cooperação com o Serviço Florestal Brasileiro para obtenção de apoio e troca de experiências e informações sobre concessões florestais.</p> <p>Desenvolver mecanismos de cooperação ente a FLOTA e FLONA visando a operações conjuntas e compartilhamento de logística inter-unidades.</p>	<p>Processo de regularização fundiária da FLOTA definido entre os governos no Estado (CtP).</p> <p>Georreferenciamento de toda a FLOTA, por meio de mecanismo de compensação ambiental, em parceria com a iniciativa privada (CP).</p> <p>Concessões florestais estabelecidas pelo GEA em aproximadamente um milhão de hectares da FLOTA (MP).</p> <p>Plano de manejo FLOTA aprovado (CtP).</p> <p>Edital de concessão Florestal na FLOTA elaborado (CtP).</p> <p>Pelo menos duas oficinas de diálogo sobre concessões realizadas com o setor madeireiro local (CtP).</p> <p>Protocolo de monitoramento das concessões elaborado (CtP).</p> <p>Lei de gestão de florestas públicas federal regulamentada para aplicação na FLOTA (CtP).</p>

QUADRO 7 - APONTAMENTO DE METAS E OBJETIVOS PARA CADA TEMA

(conclusão)

TEMA	OBJETIVOS (GERAIS E ESPECÍFICOS)	METAS
CONCESSÃO FLORESTAL	<p>Assegurar nos editais a participação do setor madeireiro local no processo de concessão.</p> <p>Estabelecer na partilha dos recursos das concessões percentual destinado à qualificação de mão de obra para atuar nas atividades florestais. Estabelecer instância específica de controle social das concessões.</p>	
INSTRUMENTOS LEGAIS, ADMINISTRATIVOS E ECONÔMICOS	<p>GERAL Munir o Estado de instrumentos eficazes de política que atendam plenamente o uso sustentável e proteção dos recursos florestais.</p> <p>ESPECÍFICOS Promover a revisão, construção, aprovação e regulamentação dos instrumentos necessários à efetivação da política.</p>	<p>Criar um Fundo Florestal Estadual voltado à promoção do desenvolvimento florestal (CP). Lei florestal estadual, contemplando o uso, proteção e reposição florestal, considerando às especificidades locais revisada (CtP).</p> <p>Manejo florestal madeireiro e de outros produtos florestais normatizado (CtP).</p> <p>Sistema Estadual de Unidades de Conservação implementado (CP).</p> <p>Concessões florestais no Estado do Amapá normatizada (CtP).</p> <p>Elaborar um manual sobre linhas de financiamento aplicadas à área florestal, incluindo os procedimentos de acesso e a categorização dos respectivos públicos-alvo (MP).</p> <p>Divulgar amplamente em distintas mídias as linhas de financiamento para atividade florestal (MP).</p> <p>Realizar um estudo das cadeias de produção da floresta, em funcionamento, e estruturar um plano de negócios e marketing dos produtos da floresta (MP).</p> <p>Realizar um estudo econômico dos estoques e potenciais dos recursos naturais e serviços existentes no Estado (MP).</p> <p>Realizar um estudo sobre instrumentos econômicos e mecanismos inovadores e selecionar um modelo adaptável às necessidades de desenvolvimento florestal do estado (CP). Elaborar um projeto de lei de criação de um fundo florestal, com a participação de representantes da sociedade e do Legislativo, e encaminhá-lo à Assembleia Legislativa (MP).</p> <p>Regulamentar o Fundo Florestal criado e estabelecer o regimento para a sua aplicação (MP).</p>

FONTE: O autor (2015)

O QUADRO 7 constitui o eixo central para o Programa, no sentido de apresentar o conteúdo específico das demandas apontadas pelos produtores e consumidores de produtos e serviços florestais, e dos demais setores da sociedade relacionados ao uso e proteção dos recursos florestais no Amapá.

As etapas dos diagnósticos socioeconômico, da legislação e da gestão organizacional, à luz do referencial metodológico, proporcionaram aos atores sociais identificarem e sistematizarem os problemas sobre o uso e proteção dos recursos florestais. E, com o auxílio da metodologia, objetivando solucionar os problemas apontados, os atores sociais estruturaram essas demandas em temas, objetivos e metas, para comporem a proposta do Programa Estadual de Florestas.

As demandas de política florestal, da sociedade amapaense, e sua estruturação em objetivos e metas, respondem ao problema central apresentado por esta tese e proporciona substâncias ao estado para o agir público com base no desiderato social.

Posteriormente à identificação dos temas-problemas, em oficinas específicas, estes foram debatidos em profundidade de modo a se delimitar eixos programáticos. E os onze temas, apontados no item anterior, agrupados por afinidades, passaram a constituir os eixos e as linhas temáticas do Programa Estadual de Florestas do Amapá (PEF/AP).

Resultante dos seminários e oficinas, foram acordados quatro eixos programáticos para o PEF/AP: Político-institucional; Finalístico; Técnico-científico; Instrumental. Explica-se, na sequência, a lógica do agrupamento desses eixos do Programa.

Embora todos os temas levantados passem por questões e decisões de natureza política, um 'tema-problema' específico sobre política emanou no primeiro seminário, realizado em outubro de 2012, e foi mantido na oficina para discutir o PEF/AP, realizada em julho do ano seguinte, dado que as demandas apontadas foram reforçadas pelos diagnósticos institucional e socioeconômico. Houve acordo dos participantes em aglutinar o tema ao institucional, cujo fortalecimento, recorrente nos debates, e cujas ações, em seu âmbito, demandam sempre decisões e articulações de natureza política, complementadas por ações de caráter administrativo. Os temas políticos (e respectivos problemas de natureza política) e institucionais passaram então a constituir a primeira linha temática do Programa, de

modo que o primeiro eixo programático é então intitulado **político-institucional** (QUADRO 8).

Os temas 2, 3, 4, 5, 6 e 7 levantados e discutidos nas suas especificidades - tanto no seminário quanto na oficina – constituíram-se também em linhas temáticas (QUADRO 8). Eles abarcam o conteúdo finalista do programa florestal, pois fornecerão os resultados mensuráveis ao final de um processo que envolve o planejamento do uso e conservação, gestão e controle de recursos naturais renováveis, no caso as florestas e demais formas de vegetação. As clássicas funções de proteção, de produção e socioculturais inerentes às florestas são cobertas por estas linhas temáticas. Conhecimento, recursos materiais e financeiros alocados nesses temas de 2 a 7 propiciarão às áreas florestais nativas e plantadas – bem como às que vierem a ser constituídas – cumprirem aquelas funções. Denominou-se este segundo eixo programático de **finalístico**.

A solução dos problemas florestais do Amapá envolve muitas questões relativas à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico, assim como à transferência de conhecimentos e assistência técnica. Essa percepção foi fortemente ressaltada pelos participantes das oficinas e é também saliente nos dados do diagnóstico. O Amapá tem um centro de pesquisa da Embrapa instalado no estado, um Curso de Engenharia Florestal na Universidade Estadual, um Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas e um Instituto Estadual de Florestas cuja atividade principal é realizar assistência técnica e extensão florestal. Esse panorama ajuda a definir o terceiro eixo programático, intitulado **técnico-científico** – com a linha temática 8, que aglutina, por sugestões emanadas das discussões: ensino, pesquisa, assistência técnica e extensão florestal (linha temática 8, QUADRO 8).

QUADRO 8 - ARRANJO ESTRUTURAL PARA O PEF/AP

EIXOS PROGRAMÁTICOS	TEMA
POLÍTICO-INSTITUCIONAL	Político-institucional
FINALÍSTICO	Manejo Florestal Silvicultura Fomento florestal Reposição florestal Unidades de conservação e serviços ambientais Industrialização e comercialização florestais
TÉCNICO-CIENTÍFICO	Ensino, Pesquisa e ATEF
INSTRUMENTAL	Cadastro Ambiental Rural – CAR Concessões Florestais Instrumentos legais, econômicos e administrativos

FONTE: O autor (2015).

A ênfase nos instrumentos de comando e controle para solucionar problemas na área florestal vem se revelando, na Amazônia, no limiar do esgotamento. Viabilizar políticas florestais implica em dispor de um conjunto de outros instrumentos, visto que as questões institucionais estarão contempladas no primeiro eixo. A quarta vertente do Programa Florestal do Amapá aborda a base normativa, mecanismos econômicos, concessões florestais e o agora obrigatório Cadastro Ambiental Rural (CAR), constituindo assim o eixo programático denominado *instrumental* – linhas temáticas 9, 10 e 11 (QUADRO 8).

Face às demandas e ao processo de construção, o Programa foi então esboçado coma seguinte arqueologia, expressa no QUADRO 9:

QUADRO 9 - ELEMENTOS CONSTITUINTES PARA UMA ESTRUTURA DO PEF/AP

ELEMENTO CONSTITUINTE	DESCRIÇÃO
1º) ANTECEDENTES	Descrever as necessidades, motivações e processo de construção do Programa
ESTRUTURAÇÃO DO PROGRAMA	Detalhar como as demandas de política serão organizadas para alcançar seus objetivos pretendidos
3º) META DO PROGRAMA	Explicitar, de forma sucinta, objetivos de desenvolvimento, do programa e sua meta
4º) HORIZONTE TEMPORAL	Estabelecer o período de tempo para o cumprimento das metas estabelecidas
5º) EIXOS PROGRAMÁTICOS	Corresponde ao corpo do programa, para cada eixo suas respectivas linhas temáticas, com objetivos, metas e estratégias de execução.

FONTE: O autor (2015).

A estruturação final do PEF/AP proposta corresponde ao índice esquemático contido no QUADRO 10.

A construção da proposta do PEF/AP, elaborada à luz do referencial metodológico, foi estruturada a partir do estabelecimento do liame entre o conteúdo de política e a estrutura da administração pública. Esta arqueologia busca aproximar as demandas sociais, convertidas em conteúdo das linhas temáticas, do processo administrativo público que servirá de orientação para a estruturação da gestão organizacional, de forma a contribuir com a eficiência e eficácia das políticas públicas.

A estruturação do PEF/AP, alinhando o conteúdo do programa aos princípios da administração pública brasileira, que encaminha para a adequação da gestão organizacional, cumpre o papel proposto por este estudo. Este mecanismo objetiva auxiliar a sociedade e o poder público a elevar a participação dos recursos florestais na socioeconomia estadual, de forma a melhorar a qualidade de vida de sua população associada à conservação de sua maior riqueza natural, a floresta.

Desta forma, o Estado do Amapá disporá de elementos para assumir seu papel de ente federado na condução da gestão dos recursos florestais, face ao processo de descentralização do poder federal, com implementação da democracia participativa na busca de soluções para os problemas sociais, econômicos e ambientais enfrentados pela sua população.

QUADRO1 - PROPOSTA DE ESTRUTURA PARA O PEF/AP

ANTECEDENTES ESTRUTURAÇÃO DO PROGRAMA META DO PROGRAMA HORIZONTES TEMPORAIS
Primeiro Eixo Programático: POLÍTICO-INSTITUCIONAL
Linha Temática 1: POLÍTICO-INSTITUCIONAL
Conceito*
Contexto*
Objetivo Geral*
Objetivos Específicos*
Metas*
Estratégias*
Segundo Eixo Programático: FINALÍSTICO (FUNCIONAL)
Linha Temática 2: MANEJO FLORESTAL
Linha Temática 3: SILVICULTURA
Linha Temática 4: FOMENTO FLORESTAL
Linha Temática 5: REPOSIÇÃO FLORESTAL
Linha Temática 6: UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E SERVIÇOS AMBIENTAIS
Linha Temática 7: INDUSTRIALIZAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO FLORESTAIS
Terceiro Eixo Programático: TÉCNICO-CIENTÍFICO
Linha Temática 8: ENSINO, PESQUISA, ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO FLORESTAL
Quarto Eixo Programático: INSTRUMENTAL
Linha Temática 9: CADASTRO AMBIENTAL RURAL
Linha Temática 10: CONCESSÃO FLORESTAL
Linha Temática 11: INSTRUMENTOS LEGAIS, ADMINISTRATIVOS E ECONÔMICOS
* Os elementos apresentados são partes integrantes de todas as linhas temáticas.

FONTE: O autor (2015).

5.4.2 Modelo de gestão do Programa

Dado que qualquer proposta de governo, por melhor que seja, só será efetiva se for gerida de forma adequada, logo, o PEF/AP requer ferramenta que o auxilie em sua implementação e execução.

Partindo-se do princípio de que não há nenhum modelo perfeito e acabado, em especial, para a gestão florestal, que se adapta a todas as realidades e circunstâncias, buscou-se, neste estudo, adequar uma ferramenta que responda à necessidade do PEF/AP a partir das propostas de Kaplan e Norton (1997) e Marini e Martins (2004).

A proposta de mecanismo de gestão do PEF/AP toma como base os seguintes elementos:

- os princípios que norteiam a administração pública – art. 37 da Constituição Federal e a lei de responsabilidade fiscal, Lei Compl. 101/4/4/2000;
- o papel intrínseco do estado em relação aos recursos florestais, face às demandas da sociedade - evidenciado por Rocha e Silva (2009), Rocha (2007) e Silva (2001);
- o estado deve gerir com eficiência e eficácia as instituições florestais para fazer cumprir as demandas sociais ratificadas no PEF/AP, e assegurar política de recursos humanos que promova e incentive a capacidade e habilidades dos servidores para melhor atender à expectativa da população.

A partir da explicitação dos alicerces que orientam o estado a gerir a relação entre sociedade e recursos florestais (FIGURA 19), encaminham-se e orientam-se os passos seguintes, que consistem na estruturação do mapa estratégico de gestão, na matriz de gestão tática do PEF/AP e fechando com a matriz de gestão operacional tendo como substância o conteúdo do próprio Programa.

FIGURA 19 - ELEMENTOS BÁSICOS DE ESTADO QUE NORTEIAM A GESTÃO FLORESTAL



FONTE: O autor (2015).

O mapa estratégico de gestão do PEF/AP(FIGURA 20)foi estruturado em quatro dimensões, a partir dos modelos *Balanced Scorecard* (BSC) e Governo Matricial, de forma a integrar a visão do Programa à estrutura de gestão governamental: visão de longo prazo do PEF/AP;perspectiva do usuário e sociedade; perspectiva interna do sistema estadual de gestão florestal;perspectiva do aprendizado e crescimento.

Tendo tomado as duas metodologias como complementares à adequação de um modelo para a gestão do PEF/AP, o BSC foi aqui adequado ao foco organizacional, e o Governo Matricial ao detalhamento operacional do Programa.

A matriz de gestão é uma continuação integrada do mapa estratégico, em que o mapa tem a função de auxiliar na integração do PEF/AP na estrutura do sistema estadual de gestão florestal, e a matriz tem o foco tático e operacional das metas do Programa. Esse mecanismo de integração interdependente visa a dar conta de toda complexidade, que envolve uma estrutura de estado a serviço de

novas atribuições propostas pelo PEF/AP, reclamando assim desafios à própria estrutura de gestão.

5.4.2.1 Visão estratégica

Como anuncia Kaplan e Norton (1997), o primeiro processo do BSC é traduzir e alinhar a visão estratégica à organização, o que também corresponde ao Elo 1 do modelo proposto por Marini e Martins (2004). Logo, esse processo tratou da interpretação da visão do PEF/AP, tendo-o como marco a ser seguido pelo conjunto das instituições florestais do Estado do Amapá.

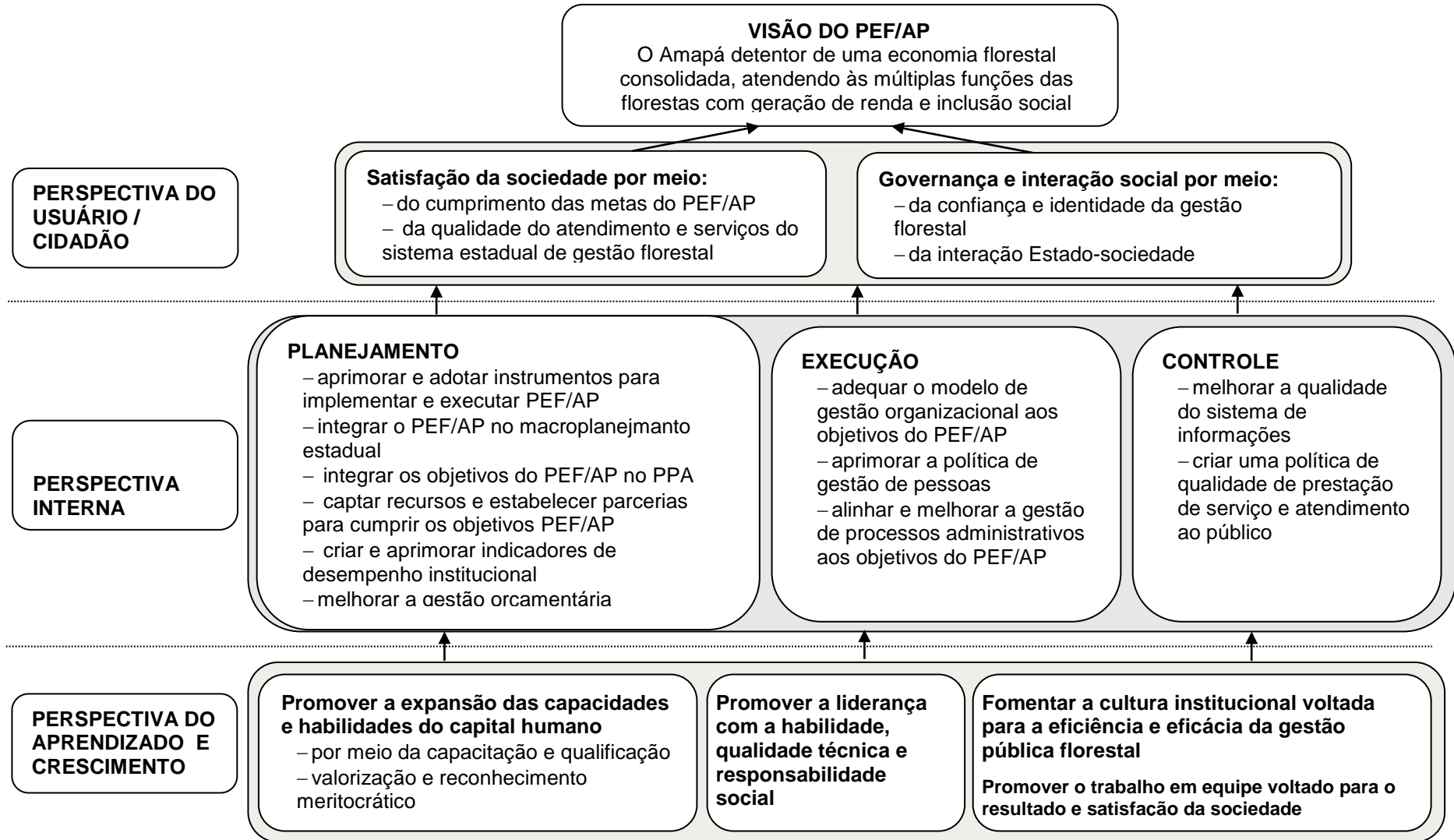
A visão do PEF/AP passa a orientar todo o processo de gestão organizacional, na busca do cumprimento das metas do Programa, mostrando como o sistema de gestão pretende converter os objetivos e metas em resultados.

A visão do PEF/AP foi traduzida no mapa estratégico (FIGURA 20), à luz da decomposição do conjunto do Programa, o que por sua vez aponta para a necessidade de adequação do modelo da gestão organizacional, identificado no diagnóstico organizacional.

5.4.2.2 Perspectiva do usuário e sociedade

A despeito do modelo original do BSC ser desenvolvido para empresa privada, a qual tem como foco o cliente, este foi perfeitamente adequado ao foco do cidadão usuário do serviço público neste estudo, como assim já atestaram seus criadores Kaplan e Norton (2004). Neste aspecto, Felix, Felix e Timóteo (2011) fazem a distinção entre setor público e privado para a aplicação do BSC, e apontam que a perspectiva do cliente pode ser traduzida para a esfera pública em dois segmentos: a administração pública, pelo fato de ser orientada por normatização, e a satisfação do cidadão, por ser um dever do Estado, e são direcionados para a coletividade.

FIGURA 20 - MAPA ESTRATÉGICO DE GESTÃO DO PEF/AP. FONTE: ADAPTADO A PARTIR KAPLAN & NORTON (2004)



FONTE: O autor (2015).

Para o PEF/AP, esta perspectiva foi estruturada em duas dimensões:

- i) a satisfação da sociedade – por meio do cumprimento das metas do PEF/AP e pela qualidade do atendimento do sistema estadual de gestão florestal;
- ii) a governança e interação social – através da elevação da confiança e identidade do sistema de gestão florestal (instituições), como derivação da interação das instituições estaduais com os setores da sociedade (produtores e consumidores de produtos e serviços florestais).

Esta perspectiva está relacionada aos objetos do PEF/AP, os quais deverão ser cumpridos junto aos usuários e à sociedade pelo sistema estadual de gestão florestal, levando em consideração os preceitos de uma gestão pública ágil focada em resultados e com transparência.

Esta fase estabelece correspondência com o Elo 2do Governo Matricial, que trata do ponto fundamental, do alinhamento da arquitetura governamental à agenda. Em outras palavras, serve para orientar o estabelecimento do liame entre os objetivos do PEF/AP e o modelo de gestão organizacional.

5.4.2.3 Perspectiva interna do sistema estadual de gestão florestal

As perspectivas anteriores tem ligação direta com esta, apresentando uma relação de interdependência, tendo em vista que para a consecução dos itens anteriormente citados passam pela necessidade de adequação e melhoria da administração pública.

Os processos internos contemplam três dimensões da gestão pública, planejamento, execução e controle. Este tripé relaciona a montante e a jusante com o mapa estratégico, e responde às dimensões dos princípios da excelência da gestão pública proposta por Lima (2007).

Desta forma, esta etapa é proposta a partir da perspectiva interna do BSC e Governo Matricial, que é a integração entre o sistema estadual de gestão florestal,

130
objetivos do PEF/AP, gestão orçamentária e recursos humanos. Assim, integra as perspectivas acima e abaixo, que é traduzido como os Elos 3,4 e 5 do modelo do Governo Matricial.

5.4.2.4 Perspectiva do aprendizado e crescimento

Esta fase trata do *feedback* entre os resultados alcançados, erros e acertos, e identifica as necessidades, potencialidades e proporciona a difusão do conhecimento e aprendizado da gestão do PEF/AP. É onde o sistema de gestão florestal deve dedicar esforços na capacitação do quadro pessoal, na formação e aperfeiçoamento das lideranças, na melhoria da estrutura e do sistema de informações, a partir do aprendizado refletido na avaliação e monitoramento do PEF/AP.

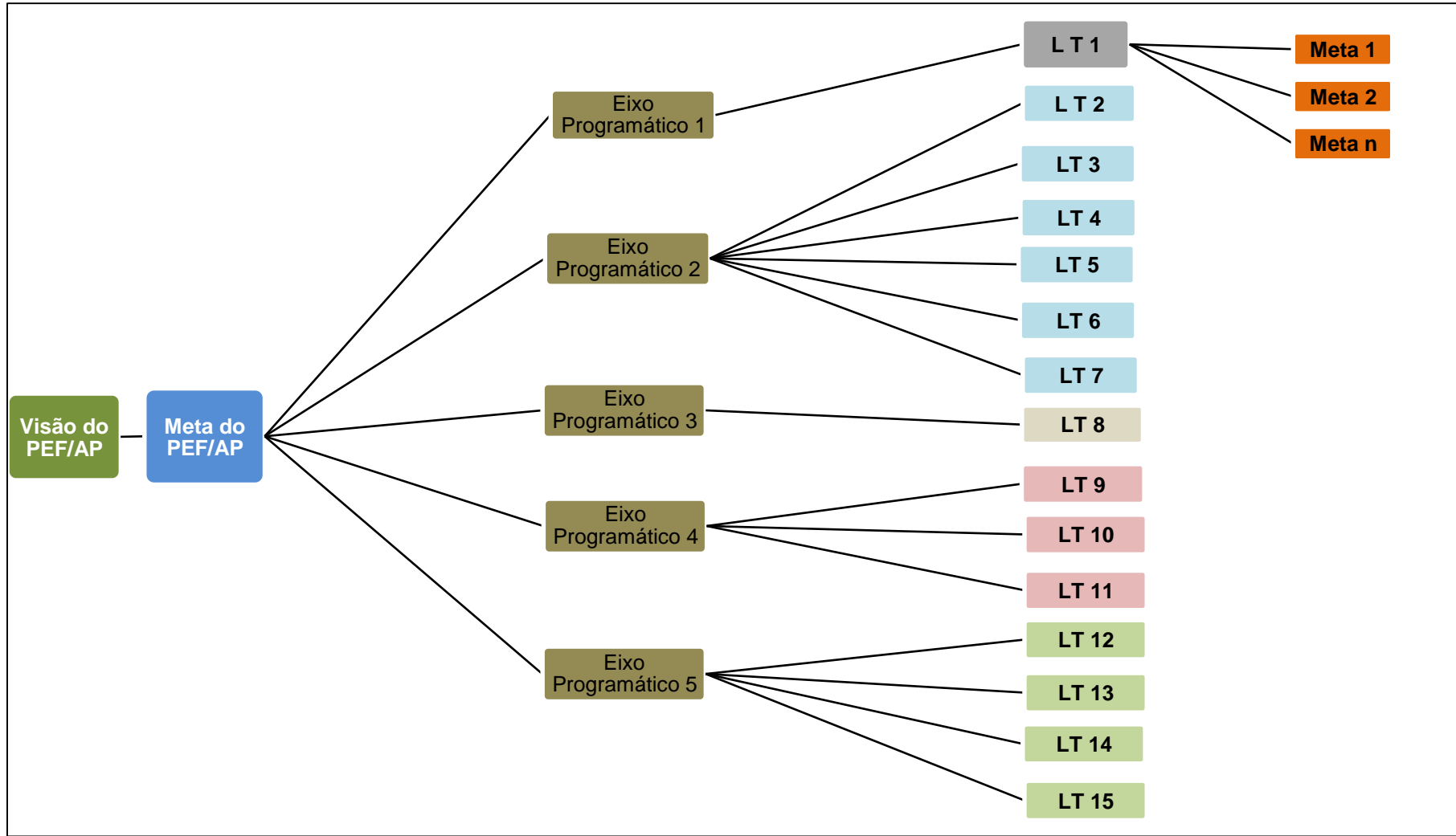
Desta forma, esta perspectiva abrange uma tríade de dimensões: o fortalecimento e promoção do capital humano, a promoção e aperfeiçoamento das lideranças, e a promoção da cultura organizacional, com foco na eficiência e eficácia da administração público voltada para resultados.

5.4.2.5 Matriz de gestão tática e operacional para o PEF/AP

A matriz de gestão tática do PEF/AP, integrada ao mapa estratégico, visa ampliar a capacidade de gestão do Programa, dado que nem um dos modelos, isoladamente, aqui aplicados, contempla o todo da complexidade do PEF/AP, integrando os elementos dos três níveis de planejamento (estratégico, tático e operacional) ao ciclo de gestão (planejamento, organização, comando e controle).

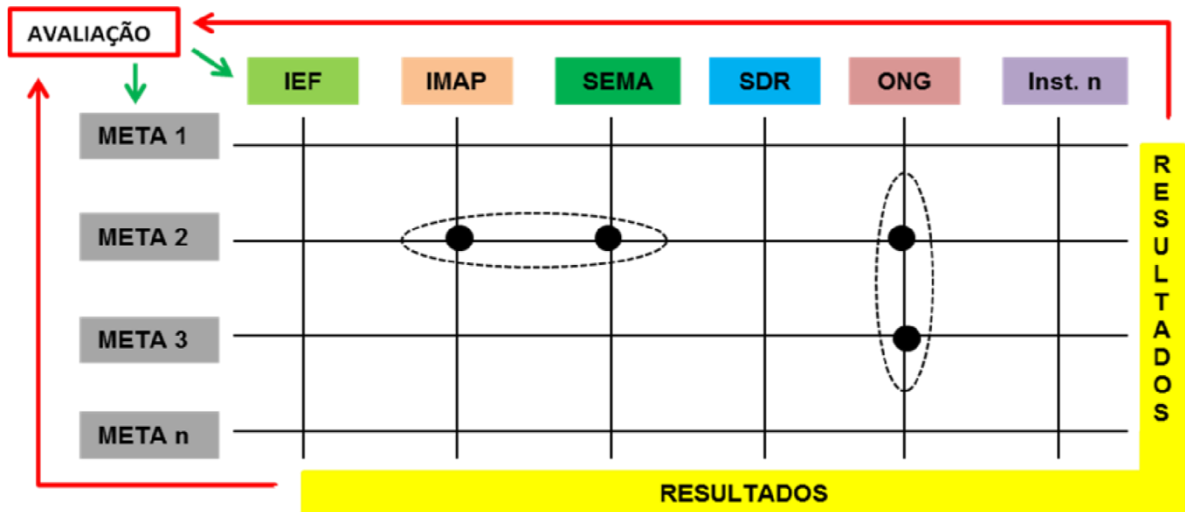
A matriz segue a lógica da cadeia de relação integrada entre visão e metas PEF/AP, na relação de causa e efeito (*outputs e outcomes*) entre resultados do Programa e metas que expressam a visão conforme atestam os dois modelos aqui aplicados, que vai do planejamento até o controle (FIGURA 21). A FIGURA 22 expressa aquilo que Marini e Martins (2004) denominaram de estrutura relacional, tratado pelos autores como o Elo 1, ou visão estratégica pelo BSC de Kaplan e Norton (1997).

FIGURA 21 – FIGURA ILUSTRATIVA DA CADEIA DE ALINHAMENTO DA VISÃO DO PEF/AP À SUA MATRIZ DE GESTÃO (LT=LINHA TEMÁTICA)



FONTE: O autor (2015).

FIGURA 22 - MATRIZ DE GESTÃO TÁTICA DO PEF/AP



FONTE: Adaptado de Marini e Martins (2004).

A FIGURA 21 atribui uma visão geral do Programa, da cadeia de valor, que em seguida é decomposta na plataforma implementadora (FIGURA 22), integrando à estrutura de governo e alinhando as metas do PEF/AP às unidades organizacionais, recursos e resultados.

Na estrutura horizontal da matriz de gestão (FIGURA 22), o PEF/AP estabelece a relação entre as instituições do sistema estadual de gestão florestal e a outras organizações parceiras envolvidas na implementação do Programa. Os pontos nodais, ou seja, conflitos interinstitucionais para o desempenho da meta, requerem das lideranças capacidades de resolução de problemas para a consecução das metas. As instituições citadas na FIGURA 22 têm função meramente hipotético para fins didático da figura.

No sentido vertical da matriz de gestão do Programa (FIGURA 22), estão os pontos nodais da operacionalização entre metas dentro de cada unidade gestora, o que por sua vez também existe na relação entre as metas do PEF/AP. Neste ponto, requerer-se-á maior capacidade e liderança organizacional interna para a resolução de problemas táticos e operacionais.

Nesse sentido, a matriz de gestão do PEF/AP cria o arranjo de implementação, com atribuição de responsabilidades, mensuração de resultados, avaliação do programa, e fecha o ciclo com os aprendizados internos da gestão organizacional e das relações institucionais (FIGURAS 22 e 23).

FIGURA 23 - MATRIZ DE AÇÃO OPERACIONAL DO PEF/AP

Objetivo	Financeiro	Responsável	Pessoal	Processo	Indicador	Resultado	AVALIAÇÃO
Meta 1							
Meta 2							
Meta 3							
MONITORAMENTO/CONTROLE							

FONTE: O autor (2015).

A FIGURA 23 auxilia a operacionalização, implementação de fato do eixo central da matriz de gestão do PEF/AP, onde cada objetivo é decomposto em metas, que já indica o que deve ser feito, e, para o cumprimento destas, requer definir:

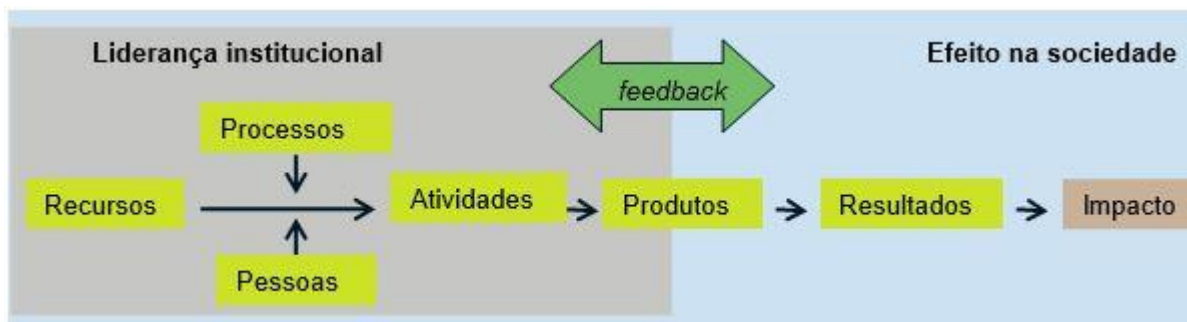
- a) financeiro – o quantitativo orçamentário necessário para custear todas as despesas e investimentos relativas àquela meta (detalhando insumos, materiais e equipamentos, serviços etc., indicando as respectivas fontes, formas e mecanismos de uso destes);
- b) responsabilidade – quem é o responsável pela meta, caso esta perpassse mais de uma instituição (definir quem dentro de cada unidade organizacional é responsável por cada atividade dentro da meta);
- c) pessoal– quantitativo e respectiva qualificação de pessoal necessário às atividades requeridas na meta;
- d) processo – métodos e técnicas utilizados para cada atividade e procedimento, definido;
- e) indicador – criar indicadores-chave para monitorar o desempenho da meta, incluindo o tempo requerido para cada atividade dentro da meta;
- f) resultado – produtos e serviços, aquilo que de fato é esperado e que irá impactar a sociedade, positiva ou negativamente.

Ao longo da cadeia de implementação, tem-se o processo de monitoramento e controle, auxiliado pelos indicadores, cujo monitoramento e controle envolve tanto o controle de qualidade interno e externo como o acompanhamento da sociedade e a transparência pública e, ao final deste processo, tem-se a avaliação de desempenho e o encaminhamento ao novo ciclo da gestão.

Com o processo de avaliação, permite-se realizar ajustes periódicos e atualizar as metas, ações e os processos organizacionais, bem como a retroalimentação com o aprendizado da gestão das particularidades ao todo.

Cumpra-se, assim, a visão sistêmica do ciclo da gestão pública voltada para resultados (FIGURAS 22, 23 e 24).

FIGURA 24 – ESBOÇO DA CADEIA DE IMPLEMENTAÇÃO E EXECUÇÃO DO PEF/AP



FONTE: O autor (2015).

A cadeia de implementação do PEF/AP consiste na relação de causa e efeito do sistema de gestão florestal a serviço do Programa, e o impacto gerado na sociedade. A cadeia iniciada sob liderança institucional com alocação de recursos financeiros, pessoas capacitadas e motivadas que por meio de processos desenvolvem atividades que geram produtos/serviços. Em consequência, geram-se os resultados, estes, por conseguinte, impactam os usuários do sistema estadual de florestas e a sociedade em geral, face àquilo que foi demandado por estes no processo de construção do PEF/AP, ou ajustados em momentos de avaliações (FIGURA 24).

A cadeia de implementação funciona em uma via de mão dupla; é um processo dinâmico com o *feedback* entre liderança institucional e sociedade, demanda social e resposta institucional, via mecanismos de participação da sociedade. Ou seja, à medida que se vai tendo resultados das ações planejadas, usuários e sociedade vão apresentando reações a estes, o que serve de indicador à liderança institucional de forma recíproca. Esta, por sua vez, deve servir de orientação para a relação do sistema estadual com a sociedade, além de indicador para ajustes no processo de implementação (FIGURA 24).

5.4.2.6 Modelo organizacional e arranjo político-institucional

O PEF/AP insere-se em um conjunto macro de políticas públicas que permeiam os recursos florestais, o meio rural, a mineração, a indústria, o comércio dentre outros setores da economia e da sociedade. Em consequência, a implementação deste Programa irá envolver, direta e indiretamente, os diversos setores e atores, dentro da esfera governamental, a montante e a jusante do ente federado, setores econômicos e sociais, o que irá requerer negociações e acordos com estes atores e instituições, de forma sólida e transparente. O modelo organizacional e os arranjos político-institucionais irão atribuir o grau de governança/governabilidade florestal.

A articulação entre os diferentes níveis de governo, o intragoverno e a sociedade, objetiva promover um novo liame de forças e parcerias, desde que exista uma corresponsabilidade desde a formulação da política até seus resultados. Este processo vem configurando um novo processo político, desde a formulação até a implementação das políticas, substanciado em arranjos institucionais que extrapolam a relação de subordinação entre agências de governo baseada em hierarquia e disputa do público beneficiado (FARAH, 2000).

Para Frey (2000), os arranjos institucionais são os resultados das negociações entre os atores políticos compreendendo os padrões de comportamento existentes e pretendidos pelas instituições políticas envolvidos no contexto. Ao mesmo tempo, o autor defende que os estudos das políticas públicas devem ser conduzidos para a análise do conhecimento teórico referente às interrelações entre estruturas e processos do sistema político-administrativos, por um lado, e os conteúdos da política estatal por outro.

Na institucionalidade político-administrativa, é necessário entender as relações entre as instituições governamentais e os demais órgãos que atuam junto às políticas públicas (FARAH, 2000). Nesta perspectiva, o modelo de gestão proposto ao PEF/AP busca ampliar a capacidade do estado em atribuir respostas às demandas sociais por meio de arranjo político-institucional.

Para fazer cumprir as metas do PEF/AP, a partir das demandas apontadas em suas linhas temáticas, é aqui apresentada uma proposta técnica sintética de modelo organizacional para conduzir a gestão do Programa: i) Unidade

implementadora: Administração Direta; ii) Unidade executora: Empresa Pública e parceiros (FIGURA 25).

FIGURA 25 - MODELO ORGANIZACIONAL PROPOSTO PARA A GESTÃO DO PEF/AP

Unidade Implementadora	Administração Direta: Secretaria de Estado de Florestas
Unidade Executora	Administração Indireta: Empresa Pública

FONTE: O autor (2015).

A unidade implementadora, nesta proposta, fica a cargo da articulação e promoção da implementação do Programa, cuida das relações, acordos, pactos e demais ações interinstitucionais, com foco na visão do PEF/AP.

Vinculada à instância implementadora, a unidade executora, via empresa pública, atribui maior capacidade gestora na esfera pública, fica a cargo da execução das metas do PEF/AP, faz operacionalizar aquilo que foi planejado.

A Secretaria, neste modelo proposto, tem o papel estratégico de promover o PEF/AP, atrair investimentos para o cumprimento das metas do programa e o desenvolvimento das atividades de base florestal, e ainda articular parcerias internas e externas, e, coordenar os arranjos político-institucionais no âmbito da gestão do Programa.

A empresa pública, além da prestação de serviço típico da assistência técnica, permite a contratação e prestação de serviços, produção e comercialização de produtos e serviços florestais, dado a baixa intensidade tecnológica instalada. Este mecanismo permitirá maior capacidade do poder público no cumprimento das metas do PEF/AP, além de promover uma dinâmica na atividade de base florestal diretamente. Este processo tem o potencial de induzir e promover o empreendedorismo e a intensificação tecnológica florestal no Estado.

A despeito do modelo de gestão proposto, para que os objetivos sejam efetivamente alcançados, requerer-se-á que o governo faça operacionalizar o Programa.

A implementação do PEF/AP, à luz do modelo de gestão proposto, tem oportunidade e potencial de alcançar elevado grau de governabilidade e governança florestal e tornar-se referência em gestão florestal sustentável na Amazônia Legal.

5.5 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ABORDAGEM METODOLÓGICA UTILIZADA

A abordagem aplicada a este estudo foi estruturada a partir da conexão de elementos que constituem as relações entre recursos florestais, o bem-estar humano e o poder público. O estudo teve como foco as relações entre demandas sociais e o poder público para o estabelecimento de curso de ações possíveis sobre o uso e proteção dos recursos florestais no Estado do Amapá.

Para atender as particularidades do processo de construção do Programa Estadual de Florestas do Amapá, foi arquitetada uma abordagem metodológica que envolveu os seguintes elementos:

- a) a compreensão da janela de oportunidade no âmbito do processo político florestal estadual;
- b) a identificação das funções que as florestas cumprem para o conjunto da sociedade;
- c) a evidenciadas funções que o Estado assumi face aos recursos florestais;
- d) a análise dos instrumentos de política florestal existentes;
- e) a criação de condições, via metodologias participativas, para a sociedade apresentar suas demandas;
- f) propor estrutura do Programa Estadual de Florestas, e;
- g) desenvolver modelo de gestão organizacional para fazer executar os objetivos do Programa.

A natureza da pesquisa, que envolveu a dialética da vida social e os elementos do Estado, tornou inaplicável um método único acabado e, requereu, neste contexto, uma integração de métodos e técnicas, adequadas às condições do ambiente de estudo.

Esta abordagem, a despeito de ter dado conta do estudo proposto, pode, e deve ser desenvolvida associada a estudos de planejamento estratégico do estado, integrando-o aos eixos estratégicos de desenvolvimento.

O resultado da abordagem conflui com as orientações da FAO (2010), a despeito do arranjo aplicado ao Amapá, requerer um arranjo próprio de um conjunto de métodos e técnicas, para além do guia de formulação de política da FAO (2010).

O processo de formulação de política, em que pese nesta perspectiva, em muito é derivado de janelas de oportunidades geradas no cenário político de

governos, que por vezes tem a capacidade de reconhecer a relevância do tema florestal, seja da perspectiva da conservação, da produção ou ambas.

Políticas são resultados de agendas governamentais, logo o seu processo de construção, em tese, ocorre a partir da perspectiva do governo que interage com os atores sociais ligados às atividades florestais. Neste aspecto, os governos, que são eleitos a partir de uma legenda com apoio de seus correligionários, tende naturalmente implementar políticas que correspondem às suas tendências ideológicas. Nessa configuração, em geral os governos tem fácil diálogo e interação com atores sociais que lhes são correligionários, tendo estes, assim, capacidade de influenciar na configuração das políticas, seja elas integradas ou setoriais. É neste aspecto que reside um dos pontos fundamentais nos processo de construção de políticas públicas florestais, como integrar neste processo, de forma efetiva, os diversos atores detidos às atividades florestais, sejam eles partidários ou não ao governo.

Neste aspecto, a abordagem aplicada a este estudo é um instrumento que permitiu uma arbitragem, com base em fundamentos técnicos, entre diversos e diferentes interesses e atores sociais, a construção de uma visão temporal, com objetivos e metas, face ao uso e proteção dos recursos florestais, e em interação com o poder público.

Os elementos que envolvem as funções das florestas, as funções de Estado e os instrumentos de política florestal, auxilia o diálogo para além das perspectivas políticas, e adentra na essência da relação sociedade, recurso florestal e Estado.

Por sua vez, esta abordagem pode ser adequada a outras realidades para a formulação de políticas e programas florestais, alinhada às orientações teóricas da FAO (2010), dentre outras contribuições essenciais no âmbito das políticas públicas.

Todavia, tal processo, nem tem a pretensão e nem é o dever, de substituir ou anular as perspectivas políticas de governos eleitos, mas tem a função essencial de servir de instrumento para construção de políticas de Estado, de forma a integrar a real demanda da sociedade face ao uso e proteção dos recursos florestais num planejamento de Estado, visando a uma maior eficiência e eficácia da ação do público.

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O Estado do Amapá ainda dispõe de uma baixa intensidade tecnológica e de capacidade instalada do setor de base florestal ainda elementar. Ainda elementar no seu desenvolvimento, o setor florestal tem uma participação tímida na economia local, com exceção do açaí, dado o potencial natural do estado. A agricultura, a pecuária e a mineração ainda não constituem fatores de degradação dos ecossistemas em larga escala, nem oferecem pressão sobre o uso alternativo das terras florestais, não constituindo barreira ao crescimento do setor.

A análise da base legal e do ambiente institucional e organizacional destinados à gestão florestal possibilitou aclarar as atribuições constitucionais que o Estado do Amapá reclama para si referentes às florestas.

Neste aspecto, conclui-se que a Constituição do Estado do Amapá contempla o conjunto das funções de estado sobre florestas. Por outro lado, a legislação que a regulamenta não se ajusta com relação ao ordenamento legislativo federal. O Código Ambiental do Estado do Amapá, Lei Complementar nº 5/1994 e a Política Estadual de Florestas e demais formas de vegetação do Estado do Amapá, Lei nº 702/2002, estão desatualizadas em relação à lei federal de Proteção da Vegetação Nativa, Lei nº 12.651/2012, fundamentalmente no que tange às APP, RL e PMFS, o que requer revisão e adequação.

No âmbito institucional, constatou-se que a gestão florestal no Estado do Amapá permeia quatro órgãos de estado: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural – SDR; Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA; Instituto Estadual de Floresta – IEF; Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Estado do Amapá – IMAP. Duas delas atuam na vertente da produção: a SDR, administração direta, como formuladora da política, o IEF, autarquia a ela vinculada, como executora da política florestal. As outras duas denatureza jurídica de Secretaria e Autarquia, respectivamente, estão mais ligadas à proteção: a SEMA é formuladora da política ambiental, enquanto o IMAP é o executor.

No que concerne a gestão organizacional, a pesquisa apontou um estado de expressiva deficiência, visto que a correlação é estatisticamente significativa entre as percepções negativas do público interno e externo, envolvendo planejamento, execução e controle da política florestal da gestão florestal estadual. O estudo

revelou também conflitos de atribuições entre as quatro instituições (SDR, SEMA, IEF e IMAP), responsáveis pelo tema florestas no Estado do Amapá.

A gestão florestal estadual, para fazer implementar o PEF/AP com eficiência e fortalecer a gestão organizacional, requer uma redefinição de atribuição e estruturação das instituições, passando o papel de formulador de política a uma Secretaria de Florestas e a execução a uma Empresa Pública.

A respeito das demandas sociais sobre uso e proteção dos recursos florestais, conclui-se que os temas apontados pela teia social constituem os principais fatores limitantes para o desenvolvimento do setor de base florestal no estado.

As demandas sociais já resultaram como decorrência no apontamento das necessidades de criação e adequações de instrumentos normativos, econômicos e institucionais por meio das linhas temáticas com respectivos objetivos e metas. As próprias linhas temáticas do PEF/AP já indicam os instrumentos que requerem adequações ou mesmo a criação, que vão das normas de manejo florestal, às concessões florestais e à gestão organizacional.

O Programa Estadual de Florestas foi estruturado em 11 linhas temáticas, organizadas por afinidade e quatro eixos temáticos: Político-institucional; Finalístico; Técnico-científico, e Instrumental. O político-institucional envolve o fortalecimento institucional, o que requer articulações de natureza política e secundariamente administrativa; o segundo eixo, finalístico, trata daquilo que fornecerá os resultados mensuráveis ao final de um processo que envolve o planejamento do uso e conservação, gestão e controle dos recursos florestais; o técnico-científico abrange as questões relativas à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico, assim como à transferência de conhecimentos e assistência técnica; o último, o instrumental, contempla a base normativa e os instrumentos e mecanismos de execução da política, como concessões florestais e outros. Esta proposta permite alinhar as demandas sociais às estruturas da administração pública brasileira, constituindo-se num planejamento de Estado.

Para a implementação do PEF/AP, foi proposto um modelo de gestão com duas vertentes complementares e interdependentes, uma voltada para a gestão organizacional que fará o PEF/AP acontecer de fato, atividade meio, e outra que tratará do cumprimento das metas do PEF/AP, atividades fins. A primeira integra a

visão do PEF/AP em um mapa estratégico, voltado mais para gestão organizacional de implementação do Programa, derivado de ambos os modelos citados, porém com maiores características do BSC. Seguido deste, de forma interdependente, foi proposta uma matriz de gestão que contempla mais o conteúdo do programa, as suas metas, a gestão por resultados.

O modelo de gestão proposto permite gerar indicadores de *feedback* entre a gestão pública e os impactos na sociedade, e assim fazer correções, atualizações e adequações ao longo do processo de implementação do PEF/AP.

A proposta de modelo de gestão e operacionalização tem como princípio a gestão eficiente, a maximização equilibrada dos recursos financeiros, humanos e institucionais.

Conclui-se que o referencial metodológico aplicado a este estudo atingiu sua finalidade, foi capaz de envolver a condução e a confluência de interesses conflitantes de setores e atores diversos, para objetivos comuns a serem alcançados em uma escala temporal. Todavia, algumas limitações impostas poderão ser observadas pela pouca disponibilidade de dados acerca do setor florestal tanto em nível federal quanto estadual, como também pela própria natureza do trabalho participativo, o que não comprometeu a qualidade da construção do PEF/AP. Com relação à participação social, é necessário ressaltar uma elevada participação de membros do poder público e a baixa participação dos produtores e consumidores de produtos florestais, dada a baixa dinâmica econômica deste setor no Estado.

O Estado do Amapá dispõe de um patrimônio florestal, mineral e logístico hidroviário que constitui um potencial que requer planejamento que o coloque no caminho para que estas potencialidades possam contribuir com o bem-estar de sua população. Tal planejamento requer propiciar oportunidades de manejo dos recursos naturais que evitem a dilapidação dos mesmos com o avanço das ameaças de substituição da vegetação nativa advindas das demandas por *commodities* de grãos e proteína animal. Isto só é possível com o estabelecimento da 'regra do jogo' como preceitua North (1990), e também com a geração de oportunidades econômicas e sociais, por meio do manejo e transformação desses recursos, e ainda com o estabelecimento de um marco regulatório que assegure o acesso aos recursos à sua população de forma equânime, e, conseqüentemente, o fortalecimento institucional. Nesse sentido, este estudo contribui indicando pontos fundamentais para o

estabelecimento dessas regras, presentes tanto em seu conteúdo como na estrutura do PEF/AP.

A partir deste estudo, recomenda-se, para substanciar um processo de formulação de política florestal, a realização, previamente, de um zoneamento econômico-ecológico do Estado com a identificação dos problemas de desenvolvimento para integrar o tema florestal no planejamento estratégico de Estado.

Para a consecução do Programa recomenda-se ao Estado propiciar as condições para implementação por meio da internalização deste na instância dos assuntos e planejamento estratégicos do Estado, assim como criar uma instância articulada com o setor privado para sua efetiva execução.

Para uma efetiva execução não se pode perder de vistas o processo de planejamento que vai do estratégico ao operacional, na mesma medida com os elementos do ciclo de gestão, que vai da integração das atividades do dia-a-dia da gestão florestal à visão de longo prazo do Programa.

REFERÊNCIAS

ABRAF. **Anuário estatístico da ABRAF 2013**. Relatório Técnico. 142 p. Disponível em: <<http://www.abraflor.org.br>>. Acesso em: 14 set. 2013.

AGRAWAL, A. Common property institutions and sustainable governance of resources. **World Development**, v. 29, n. 10, p. 1649–1672, 2001.

AGRAWAL, A.; GIBSON, C. C. Enchantment and disenchantment: The role of community in natural resource conservation. **World Development**, v. 27, n. 4, p. 629–649, 1999.

AGRAWAL, A.; RIBOT, J. C. Accountability in Decentralization: A Framework with South Asian and West African Cases. **The Journal of Developing Areas**. v. 33, p. 473-502 , 1999.

AMAPÁ. Decreto nº. 4.226, de 23 de novembro de 2012. **Diário Oficial do Estado do Amapá**, Macapá, AP. N. 5354, 23 nov. 2012.

_____. Lei nº. 702, de 28 de junho de 2002. Dispõe sobre a Política Estadual de Florestas e demais Formas de Vegetação do Estado do Amapá. **Legislação do Estado do Amapá**, Amapá, 29 jun. 2002. Disponível em: <<http://www.al.ap.gov.br/>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

AMAPÁ/PPCAP. **Plano de prevenção e controle do desmatamento e queimadas do Etado do Amapá**. Macapá, 2010. 126 p. Relatório técnico.

ANDERSSON, K. P. Who talks with whom? The role of repeated interactions in decentralized forest governance. **World Development**, v. 32, n. 2, p. 233–249, 2004.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. Brasília: PNUD; IPEA; FJP, 2013.

BANCO MUNDIAL. **Sustaining forests: A Development Strat.** Washington, D.C., 2004. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTFORESTS/Resources/SustainingForests.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2012.

_____. **Forests**. 2013. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/topic/forests>>. Acesso em: 07 nov. 2013.

BECKER, B. K. Papel do Estado brasileiro no desenvolvimento da Amazônia. In: VAL, A. L.; SANTOS, G. M. dos (Ed.). **Grupo de Estudos Estratégicos Amazônicos**. Manaus: GEEA, 2011. p. 105-136.

_____. Problematizando os serviços ambientais para o desenvolvimento da Amazônia. Uma interpretação geográfica. In: _____. **Um projeto para a Amazônia no século 21: desafios e contribuições**. Brasília: CGEE, 2009. p. 87-120.

_____. Revisão das políticas de ocupação amazônica: é possível identificar modelos para projetar cenários? **Parcerias estratégicas**, Brasília, v. 12, p. 135-159, 2001.

BERNÂSEN, C. A. F.; MACHADO, A. J. L. Os estilos de administração em prefeituras do Rio Grande do Sul - Um teste da teoria de Rensis Likert. **Revista de Administração de Empresa**, Rio de Janeiro, p. 29-48, jul./ago. 1974.

BOBBIO, N. **Teoria geral da política**. São Paulo: Editora Campus, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Economia e emprego**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/09/21/amapa-tera-r-37-milhoespara-investimentos-em-agricultura-familiar>>. Acesso em 03 dez. 2013.

_____. Lei nº. 11.284, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, institui, na estrutura do ministério do meio ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm>. Acesso em: 08 set. 2011.

_____. Lei nº. 12.651, de 25 de maio de 2012a. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a medida provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 20 ago. 2012.

_____. Lei nº. 12.727, de 17 de outubro de 2012b. Altera a lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e revoga as leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, a medida provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, o item 22 do inciso ii do art. 167 da lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e o § 2º do art. 4º da lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12727.htm>. Acesso em: 26 jun. 2013.

_____. Lei nº. 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo código florestal. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm>. 20 ago. 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública **Documento de Referência 2008/2009**. Brasília: MP, SEGES, 2009.

BYRON, N. Los problemas de la definición, la ejecución y la renovación de políticas forestales. **Unasyuva**, v. 57, n. 223, p. 10-15, 2006.

CARNEIRO, N.I. **Cadeira de política florestal**. Curitiba: Escola de Florestas, 1968.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar Modelo Lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: IPEA, 2010. (Nota técnica, n.6).

COSTA, W. M.; COSTA, F. A. Estruturas, dinâmicas e perspectivas. In: BECKER, B. K.; COSTA, W. M. da (Ed.). **Um projeto para a Amazônia no século 21**: desafios e contribuições. Brasília: CGEE, 2009. p. 139-387.

CUNHA, L. M. A. **Modelos Rasch e Escalas de Likert e Thurstone na medição de atitudes**. 78 f. Dissertação (Mestrado em Probabilidades e Estatística) - Departamento de Estatística e Investigação Operacional, Faculdade de Ciências, Universidade de Lisboa, 2007.

DEPEC/AMAPÁ. **Dados gerais do Amapá**. Macapá, AP, 2013. 73 p. Relatório Técnico.

DIETZ, T.; DOLSAK, N.; OSTRON, E.; STERN, P. C. **The Drama of the Commons**. Washington, DC: National Academy Press, 2002.

DILLINGER, W. **Decentralization and Its implications for urban service delivery**. Washington, DC: Urban Management Programme by The World Bank, 1994. 44 p.

FAO. **Mejorar las actividades forestales para reducir la pobreza**. Guía para profesionales. Roma, 2007. (Estudio FAO Montes 149). Relatório Técnico.

_____. **Cross-sectoral linkages in forestry – review of available information and considerations on further research**. 2009. Disponível em: http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/3721/Part_A.pdf?sequence=1
> Acesso em: 30 out. 2013.

_____. **Cross-sectoral Policy Impacts between Forestry and other Sectors**. . Rome, September 2002. Forestry Department Technical Meeting . Relatório Técnico.

_____. **Elaboración de una política forestal eficaz: Una guía**. Roma, 2010. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/009/a0645s/a0645s00.htm>. Acesso em: 06 ago. 2012.

_____. **Impactos inter-sectoriales de las políticas forestales y de otros sectores**. Roma, 2005. (Estúdio de Montes, 142). p. 7-50. Relatório Técnico. Editado por Yves C. Dubé y Franz Schmithüsen.

_____. **Understanding national forest programmes – Guidance for practitioners**. National Forest Programme Facility. FAO: Roma, 2006. Disponível em: <<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/a0826e/a0826e00.pdf>>. Acesso em: 06 ago. 2012.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. **Cadernos de gestão pública e cidadania**, v. 5, n.18, p. 1-31, abril 2000.

FELIX, R.; FELIX, P. P.; TIMÓTEO. Balanced Scorecard: adequação para a gestão estratégica nas organizações públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 62, n. 1, p. 51-74, 2011.

FRA. **Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010**. FAO. Departamento Forestal, 2010. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/014/am665s/am665s00.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

FRA. **Global forestland-use change 1990–2005**. Rome: FAO, 2012. (FAO Forestry Paper, 169). Relatório Técnico.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GIACOMINI, C. H.; MARINI, C.; AFONSO, A. **Em busca de uma terceira geração de reformas gerenciais**: o modelo de gestão para resultados da cidade de Curitiba. 2009. Apresentado no II CONSAD, Brasília, maio de 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOTTLE, A.; SÈNE, E.H. Funciones protectivas y ambientales de los bosques. **Unasyva**, v. 48, n. 190-191, p. 3-4, 1997.

GUARESCHI, N.; COMUNELLO, L. N.; NARDINI, M.; HOENISCHI, J. C. Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência. In: STREY, M. et al. (Ed.). **Violência, gênero e políticas públicas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, p. 177 - 191, 2004.

GUERRERO, O. Nuevos Modelos de Gestión Pública. **Revista Universitaria Digital**, v. 2, n. 3, set. 2001.

HOEFLICH, V. A.; SILVA, J. A.; SANTOS, A. J. **Política florestal**: conceitos e princípios para a sua formulação e implementação. Colombo: Embrapa Florestas, 2007. (Embrapa Florestas. Documentos, 160).

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integradora. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUSCH, B. **Guidelines for forest policy formulation**. Roma: FAO, 1987. (Forestry Paper, n. 81). 88 p.

IBGE. **Estados @**. Rio de Janeiro. Disponível em:
<<http://www.ibge.gov.br/estadosat/>>. Acesso em: 30 out. 2013a.

_____. **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 30 out. 2013b.

_____. **Uso da Terra no Estado do Amapá**. Relatório Técnico. 143p. Disponível em:
<ftp://geofp.ibge.gov.br/documentos/recursos_naturais/manuais_tecnicos/usoterra_ap.pdf>. Acesso em: 30 out. 2013c.

ICMBio. **Unidades de Conservação – Amazônia**. Disponível em:
<<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/biomasbrasileiros/amazonia/unidades-de-conservacao-amazonia>>. Acesso em: 30 out. 2013.

IEPA. **Vegetação**. Disponível em:
<<http://www.iepa.ap.gov.br/estuario/arqpdf/vol1/cap5vegetacaoatual.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2013.

INPE. **Resultado final do PRODES 2013**. Disponível em: <<http://www.inpe.br/>>. Acesso em: 10 set. 2014.

KAPLAN, R. S; NORTON, D. P. **A Estratégia em Ação – balanced scorecard**. 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.

KAPLAN, R. S; NORTON, D. P. **Mapas estratégicos balanced scorecard: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

LESTER, J. P.; WILDS, L. J. The utilization of public policy analysis - A conceptual framework. **Evaluation and Program Planning**, v. 13, p. 313-319, 1990.

LIMA, P. D. B. **A excelência em gestão pública: a trajetória e a estratégia do gspública**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007. 227p.

LINN JR., L. E.; HEINRICH, C. J. Gestão pública: antiga e nova. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Administração pública – Coletânea**. São Paulo: UNESPE; Brasília: ENAP, p. 31-75, 2010.

LUCHESA, C. T. **Anotações de Estatística – finanças empresarial**. Curitiba, 2013. 61 p. Relatório Técnico.

MANOR, J. User committees: A potentially damaging second wave of decentralisation? **European Journal of Development Research**, v. 16, n. 1, p. 192-213, 2004.

MARINI, C.; MARTINS, H. **Um governo matricial: estruturas em rede para a geração de resultados de desenvolvimento**. 2004. Apresentado no IX Congresso

internacional delclad sobre la reforma del estado y de laadministración pública., Madrid, nov. 2004.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. **Governança para resultados**: atributos ideais de um modelo. 2010. Apresentado no **III CONSAD**, Brasília, mar. 2010. 42 p.

MDA. **Produção familiar no Estado do Amapá**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em: 06 ago. 2013.

MENY, Y.; THOENIG, J. C. **Las políticas públicas**.. Barcelona: Editorial Ariel, 1992.

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

NEPSTAD, D. *et al.* Slowing Amazon deforestation through public policy and interventions in beef and soy supply chains. **Science**, v. 344, n. 6188, p. 1118-1123, 2014.

NEVES, J. L. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisa em Administração**, São Paulo, v.1, n. 3,1996.

NORTH, D. C. **Instituciones, institucional change and economic performance**. New York, NY: Cambridge University Press, 1990. 152 p.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 40, p. 273-88, Mar./Abr. 2006.

ONU. Declaracion Autorizada, sin Fuerza Juridica Obligatoria, de Principios para un Consenso Mundial Respecto de la Ordenacion, la Conservacion y el Desarrollo Sostenible de los Bosques de Todo Tipo. **General Assembly, Nações Unidas**, 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/aconf15126-3annex3s.htm>>. Acesso em: 04 jan. 2013.

ONU. **Instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques**. Nueva York, Estados Unidos, 2008. Resolución de las Naciones Unidas, A/RES/62/98. Disponível em: <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2010/CDForestal/pdf/A41BIS1.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2013.

PEREIRA, D.; SANTOS, D.; VEDOVETO, M.; GUIMARÃES, J.; VERÍSSIMO, A. **Fatos florestais da Amazônia 2010**. Belém, PA: Imazon, 2010. Relatório Técnico.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Administração pública**: Coletânea. São Paulo:Ed. UNESP, 2010.

R CORE TEAM. **R:A language and environment for statistical computing**. Vienna, Austria: R Foundation for Statistical Computing, 2013. Disponível em: <<http://www.R-project.org/>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

REZENDE, F. **Planejamento no Brasil**: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Brasil:CEPAL, 2009.

RIBOT, J. C. **La descentralización democrática de los recursos naturales – la institucionalización de la Participación popular**. Washington, DC: World Resources Institute, 2002. 40 p.

RIBOT, J. C. **Waiting for democracy**: The politics of choice in natural resource decentralizations. Washington, DC: World Resources Institute, 2004. 154 p.

RIBOT, J. C., AGRAWAL, A. LARSON, A. M. Recentralizing While Decentralizing: How National Governments Reappropriate Forest Resources. **World Development**, v. 34, n. 11, p. 1864–1886, 2006. Disponível em: <<https://netfiles.uiuc.edu/ribot/shared/Ribot%20Agrawal%20Larson%20World%20Dev%202006.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

ROCHA, J. D. S. **O Programa Nacional de Florestas na ótica das funções de Estado e dos instrumentos de política florestal**. 137 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais e Florestais) – Instituto de Florestas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2007.

ROCHA, J. D. S.; SILVA, J. A. As funções de estado na área florestal: suas interrelações com a constituição federal e com o Programa Nacional de Florestas. **Floresta**, Curitiba, v. 39, n. 2, p. 253-271, abr./jun. 2009.

RUA, M. G. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Washington: Indes/BID, 1997.

SANTOS, C. S. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, E. (Ed.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2 v., 2006.

SARAPH, J.V.; BENSON, P.G.; SCHOROEDER, R. G. An instrument for measuring the critical factors of quality management. **Decision Sciences**, v. 20, n. 4, p. 810-29, 1989.

SCHMITHÜSEN, F. Comprender el impacto transversal de las políticas: aspectos jurídicos y de políticas. In: DUBÉ, Y. C.; SCHMITHÜSEN, F. (Ed.). **Impactos intersectoriales de las políticas forestales y de otros sectores**. Roma: FAO, 2005. p. 7-50. Disponível em: <<http://foris.fao.org>>. Acesso em: mar. 2013.

SEMA/AMAPÁ. **Mapa de vegetação do Estado do Amapá** - Adaptado do SIPAM, 2013. Disponível em:<<http://www.sema.ap.gov.br/index.php/cgtia/mapas/vegetacao/580mapa-de-vegetacao-do-estado-do-amapa-adaptado-do-sipam>>. Acesso em: 30 out. 2013.

SEPLAN/AP. **Exportação brasileira – Amapá**. Disponível em:

<http://www.seplan.ap.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=184%3Aamapa-balanca-comercial&catid=58%3Aconjunturas&Itemid=24>. Acesso em 01 dez. 2013.

SIEGEL, S. **Estatística não-paramétrica para as ciências do comportamento**. São Paulo: McGraw-Hill, 1975.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção, 2001. 1118p. Documento Técnico.

SILVA, F. B.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (Ed.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, p.374 - 407, 2005.

SILVA, J. de A. As funções de Estado na área florestal. **Revista Floresta e Ambiente**, Rio de Janeiro, v. 8, p. 223-226, 2001.

TUCKER, C.M.; OSTROM, E. Pesquisa multidisciplinar relacionando instituições e transformações florestais. In: ALVES, D. S.; BATISTELLA, M. **Ecossistemas florestais: interação homem – ambiente**. São Paulo: Senac; Edusp, p.109 - 138, 2009.

UNASYLVA. **Princípios de Política Forestal**. 1952. Disponível em: <<http://www.fao.org/forestry/unasyuva/8712/en/>>. Acesso em: 04 jan. 2013.

WORLD RESOURCES INSTITUTE; AMAZON; INSTITUTO CENTRO DE VIDA (ICV - BRAZIL). **Governance of Forests Initiative: Indicator Framework** (Version 1). 2009. Relatório Técnico. Disponível em: <<http://www.wri.org/publication/governance-of-forests-initiative-indicator-framework>>. Acesso em: 03 jan. 2013.