



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

ROSICLEIDE FARIAS OLIVEIRA

**GOVERNANÇA FLORESTAL:** uma abordagem no Fundo Estadual de Desenvolvimento  
Florestal do Pará

Belém/PA  
2023

ROSICLEIDE FARIAS OLIVEIRA

**GOVERNANÇA FLORESTAL: uma abordagem no Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal do Pará**

Dissertação elaborado para mestrado do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos-NAEA

Linha de pesquisa: Gestão Pública Municipal.

Orientadora: Profa. Dra. Ligia Terezinha Lopes Simonian.

Belém/PA  
2023

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará**  
**Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

---

048g Farias Oliveira, Rosicleide.  
GOVERNANÇA FLORESTAL: UMA ABORDAGEM NO FUNDO  
ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL  
NO PARÁ / Rosicleide Farias Oliveira. — 2023.  
98 f.

Orientador(a): Prof. Dr. Ligia Terezinha Lopes Simonian Dissertação  
(Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo  
de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em  
Gestão Pública, Belém, 2023.

1. Governança florestal. 2. FUNDEFLO. 3. Boa  
governança. 4. Monitoramento. I. Título.

---

CDD 351

ROSICLEIDE FARIAS OLIVEIRA

**GOVERNANÇA FLORESTAL: uma abordagem no Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal no Pará**

Dissertação elaborado para mestrado do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos-NAEA

Linha de pesquisa: Gestão Pública Municipal.

Orientadora: Profa. Dra. Ligia Terezinha Lopes Simonian.

Data da aprovação: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientadora: Profa. Dra. Ligia Terezinha Lopes Simonian  
UFPA/NAEA

---

Examinadora interna:  
Profa. Dra. Leila Marcia Elias - PPGGP-UFPA

---

Examinadora externa:  
Profa. Dra. Ana Cristina Rocha Silva – UNIFAP

A Deus, pela dádiva de tudo; ao meu companheiro e amor da vida toda Paulo Thiago, por toda paciência, compreensão, amizade, carinho e amor. Dedico-lhes essa conquista com profunda gratidão.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao misericordioso Deus pela sua infinita bondade de permitir que eu chegasse até aqui.

Agradeço à minha família e a do meu esposo, que me deram força, coragem e apoio em todos os momentos, na pessoa do meu esposo Paulo Thiago Pereira Carneiro, pelo companheirismo, pela força e pelo imensurável apoio, minha mãe, irmãs, irmãos, sobrinhos e pai, razões do meu amor incondicional e sentido da minha existência.

À Professora Doutora Ligia Terezinha Lopes Simonian, minha orientadora, pela paciência e seriedade com que me conduziu no decorrer da presente pesquisa, pelos ensinamentos, o que permitiu a realização dessa pesquisa e a transformação do sonho em realidade.

À Professora Doutora Leila Marcia Elias, querida amiga que, me motivou, fazendo com que esta realização se tornasse palpável.

Aos Professores do Programa de Pós-Graduação, pelos ensinamentos, apoio e incentivo.

Aos amigos e amigas do curso pelo companheirismo na busca de aprender e dominar um novo conhecimento, trocas de experiências, angústias e informações que tivemos ao longo do curso, em todas as oportunidades em que estivemos juntos.

Agradeço, a todos os meus amigos que me motivaram com palavras de incentivo a chegar até o fim.

E por fim, aos membros da banca examinadora que, com certeza, trouxeram boas contribuições no meu aprendizado.

## RESUMO

Novas formas de governança florestal vêm se estabelecendo na Amazônia por meio da participação de diferentes atores sociais que interagem em arenas de ação para promover a gestão sustentável das florestas. O fomento público pode ser um importante indutor do desenvolvimento de uma economia florestal sustentável e mitigação das mudanças climáticas, desta forma, o monitoramento das ações é de extrema relevância. O estudo em questão trata da governança florestal do Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal (FUNDEFLOR), responsável pela gestão do recurso da concessão florestal estadual no estado do Pará. O fundo tem como premissas promover políticas públicas de base florestal, através das suas linhas de fomentos voltados para sustentabilidade. O modelo que prevalece para concretização das ações anuais planejadas pelo fundo é através de fomento de projetos. Diante disso, o estudo teve como objetivo geral; desenvolver um modelo de monitoramento de projetos de base florestal tendo como base princípios de boa governança amplamente aceitos de; transparência, responsabilização, participação e coordenação para auxiliar o FUNDEFLOR na gestão dos recursos de concessão florestal. Quanto à metodologia, trata-se de um estudo de caso de natureza qualitativa descritiva e documental. O estudo conclui que é importante ter uma plataforma de monitorização em tempo real dos projetos fomentados para convergir princípios de boa governança em práticas de boa governança florestal no FUNDEFLOR. O modelo proposto apresenta viabilidade para; transparência e divulgação de dados (projetos executados e outras informações relevantes). Incentivo a participação cidadã (Canal para receber demandas comunitárias, canal de ouvidoria) Identificação dos responsáveis pela execução dos projetos e Partilhamento das ações estratégicas para as partes interessadas. Como sugestões de trabalhos futuros, caberia estudos que identifiquem quais são as regras estabelecidas para responsabilização dos atores que executam projetos de base florestal de desenvolvimento sustentável na Amazônia.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento sustentável; FUNDEFLOR; Boa governança florestal; Monitoramento.

## ABSTRACT

New forms of forest governance have been established in the Amazon through the participation of different social actors who interact in action arenas to promote sustainable forest management. Public funding can be an important driver of the development of a sustainable forest economy and mitigation of climate change, therefore, monitoring actions is extremely important. The study in question deals with the forestry governance of the State Forestry Development Fund (FUNDEFLOR), responsible for managing the state forestry concession resource in the state of Pará. The fund's premises are to promote forestry-based public policies, through its lines of development, focused on sustainability. The prevailing model for implementing the annual actions planned by the fund is through project promotion. Given this, the study had the general objective; develop a monitoring model for forest-based projects based on widely accepted good governance principles; transparency, accountability, participation and coordination to assist FUNDEFLOR in managing forestry concession resources. As for the methodology, it is a case study of a qualitative, descriptive and documentary nature. The study concludes that it is important to have a real-time monitoring platform for projects promoted to converge good governance principles into good forestry governance practices at FUNDEFLOR. The proposed model presents feasibility for; Transparency and disclosure of data (projects carried out and other relevant information). Encouraging citizen participation (Channel for receiving community demands, ombudsman channel) Identification of those responsible for implementing projects and Sharing strategic actions for interested parties. As suggestions for future work, studies that identify the rules established for the accountability of actors who carry out forest-based projects for sustainable development in the Amazon.

**Keywords:** Sustainable development; FUNDEFLOR; Good forest governance; Monitoring.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – O IAD Framework e a arena de ação .....	23
Figura 2 – Síntese metodológica do estudo, diretrizes e sugestões .....	28
Figura 3 – Valores percentuais da destinação das Florestas públicas do Estado do Pará.....	53
Figura 4 – Composição técnico-administrativa do FUNDEFLORE.....	63
Figura 5 – Boa governança, transparência com foco no monitoramento de projetos.....	74
Figura 6 – Boa governança, participação com foco no monitoramento de projetos .....	76
Figura 7 – Boa governança, responsabilidade com foco no monitoramento de projetos .....	77
Figura 8 – Boa governança, coordenação com foco no monitoramento de projeto .....	80
Figura 9 – Modelo para monitoramento de projetos fomentados pelo FUNDEFLORE.....	83

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estudos pré-selecionados sobre transparência, responsabilidade, coordenação e participação .....	24
Quadro 2 – Princípios e pilares de Governança Florestal .....	32
Quadro 3 – Grupos, categorias e objetivos das Unidades de Conservação no Brasil.....	46
Quadro 4 – Composição dos membros da COMEF .....	61

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Práticas de boa governança florestal.....	82
--	----

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Distribuição das Florestas Públicas Federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal identificadas no CNFP (dezembro/2017) .....	50
Mapa 2 – Florestas públicas estaduais e federais localizadas no Pará.....	51
Mapa 3 – Localização das florestas públicas do Estado do Pará.....	52
Mapa 4 – Florestas públicas estaduais sob concessão florestal.....	55

## LISTA DE SIGLAS

CEFLOP	Cadastro Estadual de Florestas Públicas
CNFP	Cadastro Nacional de Florestas Públicas
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas Sobre o Desenvolvimento
COEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
COMEF	Comissão Estadual de Florestas
CONDEL	Conselho Deliberativo do FUNDEFLOP
FA	Fundo Nacional do Meio Ambiente
FAO	Fundo da Amazônia Oriental
FC	Fundo Clima
FEMA	Fundo Estadual de Meio Ambiente
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDF	Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente
FPF	Florestas Públicas Federais
FUNDEFLOP	Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal
GEE	Gases de Efeito Estufa
GFI	<i>Governance of Forests Initiative</i>
GII	Infraestrutura Global de Informação
IAD	Institutional Analysis and Development
IDEFLOP-BIO	Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade
IPPA	Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia
ISMA	Índice de Sustentabilidade da Amazônia
ITERPA	Instituto de Terras do Pará
LGFP	Lei de Gestão de Florestas Públicas
MMA	Ministério do Meio Ambiente
NII	Infraestrutura Nacional de Informação
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PAOF	Plano Anual de Outorga Florestal
PIB	Produto Interno Bruto

PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SISEMA	Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação
UCs	Unidades de Conservação

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>1.1</b>	<b>Apresentação do tema e caracterização do problema</b> .....	18
<b>1.2</b>	<b>Metodologia</b> .....	22
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	29
<b>2.1</b>	<b>Governança: evolução e conceito</b> .....	29
2.1.1	Governança florestal .....	31
2.1.2	Princípios de boa governança florestal .....	33
<b>2.2</b>	<b>Abordagem teórica para análise da governança florestal</b> .....	35
2.2.1	Governança dos comuns .....	36
2.2.2	Análise e desenvolvimento institucional .....	38
2.2.3	Governança policêntrica .....	39
<b>2.3</b>	<b>Evolução para gestão florestal descentralizada</b> .....	41
2.3.1	Conexão entre desenvolvimento e floresta .....	41
2.3.2	Políticas nacionais de gestão florestal .....	43
2.3.3	Gestão de florestas públicas para produção sustentável .....	47
2.3.4	Florestas públicas no Brasil .....	48
2.3.5	Florestas públicas no Pará .....	52
2.3.6	Concessão florestal .....	54
<b>3</b>	<b>GOVERNANÇA FLORESTAL NO FUNDEFLO</b> .....	56
<b>3.1</b>	<b>IDEFLOR-BIO e FUNDEFLO</b> .....	56
<b>3.2</b>	<b>Fonte de recurso do FUNDEFLO</b> .....	57
<b>3.3</b>	<b>Arena e atores da governança no FUNDEFLO</b> .....	59
3.3.1	Estrutura de governança do FUNDEFLO .....	63
<b>4</b>	<b>BOA GOVERNANÇA E MONITORIZAÇÃO DE PROJETOS</b> .....	65
<b>4.1</b>	<b>Monitoramento e avaliação de projetos de base florestal</b> .....	65
<b>4.2</b>	<b>Monitoramento de projetos na governança florestal do FUNDEFLO</b> .....	67
<b>4.3</b>	<b>Governança eletrônica na governança florestal</b> .....	68
<b>4.4</b>	<b>Gestão sustentável de projetos</b> .....	69
<b>4.5</b>	<b>Princípios como orientadores de monitoramento de projetos</b> .....	71
4.5.1	Princípios de transparência como fator orientador para monitorização .....	71
4.5.2	Princípios da participação como fator orientador para monitorização .....	74
4.5.3	Princípios de responsabilização como fator orientador para monitorização .....	76
4.5.4	Princípios de coordenação como fator para monitorização .....	78
<b>5</b>	<b>MODELO PARA MONITORAMENTO DE PROJETOS</b> .....	81
<b>5.1</b>	<b>Sugestão de modelo para monitoramento de projetos</b> .....	81
<b>5.2</b>	<b>Resultados e discussões</b> .....	85

<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	88
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	90

## 1 INTRODUÇÃO

Muitos problemas conceituados como “problemas globais” são resultados cumulativos de ações realizadas por indivíduos, famílias, pequenos grupos, empresas privadas e governos locais, regionais e nacionais (OSTROM, 2010). Um problema global premente enfrentado no mundo contemporâneo está reduzindo a emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE), indivíduos e organizações em todo o mundo se unem para impulsionar grandes mudanças climáticas (OSTROM, 2010). Para evitar essa ameaça global, muitos atores em diversos níveis precisam tomar decisões dispendiosas para reduzir as emissões de GEE.

As florestas fornecem múltiplos benefícios em escalas locais e globais que podem contribuir para reduzir emissão de GEE. Isso inclui o bem público global de sequestro de carbono e contribuições em âmbito local e nacional para a subsistência. Matrizes internacionais sobre mudanças climáticas, reforma do estado e desenvolvimento sustentável institucionalizaram em vários países a descentralização da gestão de florestas públicas, estabelecendo regras formais almejando por políticas democráticas voltadas ao desenvolvimento socioeconômico e mitigação climática

Nesse contexto, em 2006, no Brasil, foi sancionada a Lei nº 11.284, que dispõe sobre a Gestão de Florestas Públicas para a produção sustentável, instituindo a descentralização da gestão das florestas públicas entre os entes federados (governos federal, estadual ou municipal) e estabelecendo modelos de governança florestal para o desenvolvimento sustentável.

A lei estabeleceu três formas de gestão: gestão direta (destinação não onerosa); gestão destinada às comunidades locais (que moram em florestas públicas, podendo utilizar diretamente as florestas sem pagar por esse uso); e a Gestão indireta (por meio de Concessão Florestal – o uso da floresta é feito pelo setor privado, pessoas ou empresas). Quem faz a exploração por concessão tem que pagar anualmente pelos recursos florestais. Deste modo, a concessão florestal, além de ser uma modalidade de gestão, é uma fonte de recurso gerido pelo poder público para a recuperação, restauração florestal e distribuição de renda.

No estado do Pará, o Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal (FUNDEFLO) é o ente responsável por administrar receitas auferidas das concessões estaduais. O fundo possui, em suas estruturas, linhas de fomento voltadas para desenvolver políticas sustentável de base florestal as quais são executadas por meio projetos submetidos por entidades requisitantes do recurso. Existe expectativa de que o recurso gerido pelo fundo possa beneficiar comunidades indígenas, quilombolas, de agricultura familiar entre outros atores da região com ações sustentáveis de base florestal.

Nesse aspecto, embora estratégias políticas de base florestal para problemas globais sejam desenvolvidas em esfera global e nacional, a execução ocorre principalmente no âmbito local, em locais específicos, por grupos específicos de atores que encontram inúmeras dificuldades em obter eficácia. Portanto, a execução realizada deve ser constantemente monitorada para identificar se realmente está no caminho correto ou se são necessárias correções de rota.

O presente estudo pretende desenvolver um modelo de monitoramento de projetos para auxiliar a governança florestal do FUNDEFLOR, mais especificamente na gestão dos recursos de concessão florestal disponível para fomentar ações de base florestal em diferentes municípios do estado do Pará. Para a concretização da pesquisa, o estudo foi dividido em cinco capítulos:

**O primeiro capítulo** tem em sua composição a introdução, caracterização do problema da pesquisa, objetivos, justificativa e metodologia.

**O segundo capítulo** trata do referencial teórico, que se divide em duas subseções: a primeira busca compreender conceitos de governança e governança florestal, bem como foca em três temas discutidos em abordagens acadêmicas: governança dos comuns, governança policêntrica e princípios de boa governança florestal. A segunda subseção trata da evolução contextual de descentralização da gestão das florestas públicas, responsável pela estrutura da governança florestal presente no FUNDEFLOR, entendendo que a estrutura de governança instituída no fundo decorre de uma trajetória histórica institucional. Aborda a conexão entre desenvolvimento e floresta, políticas nacionais de gestão florestal, gestão de florestas públicas para produção sustentável, florestas públicas no Brasil e concessão florestal.

**O terceiro capítulo** este capítulo aborda a governança florestal do FUNDEFLOR. Foi abordado questões como a criação do fundo e suas principais fontes de receita. Buscou-se compreender na arena de ação da governança florestal do FUNDEFLOR quais são as regras e atores presentes na estrutura de governança nas decisões de aprovação dos projetos fomentados com recursos de concessão florestal.

**O quarto capítulo** buscou identificar de que maneira princípios de boa governança florestal podem contribuir para monitorização de projetos e fortalecimento da governança florestal do FUNDEFLOR. A delimitação do trabalho teve como norteio princípios amplamente aceitos de boa governança florestal de; transparência, participação, responsabilidade e coordenação.

**O quinto capítulo** objetivou desenvolver um modelo de monitoramento de projetos com base em princípios de boa governança florestal para fortalecer a governança florestal do FUNDEFLOR na gestão dos recursos de concessão florestal.

### **1.1 Apresentação do tema e caracterização do problema**

A teoria institucional elucida que a evolução histórica de uma sociedade é condicionada pela formação e capacidade evolutiva que suas instituições possuem para estimular atividades economicamente produtivas, especificamente acumulação de capital e de conhecimento em sua trajetória. Sociedades pobres encontram-se nessa situação justamente por não terem desenvolvido uma base de regras, leis e práticas capazes de construir uma matriz institucional que estimule a acumulação de capital físico e humano para atingir o crescimento econômico e o desenvolvimento.

As florestas e seus produtos florestais exercem importante função para o desenvolvimento econômico mundial e a preservação ambiental. Com anseio de melhorar a gestão das florestas públicas brasileiras e construir uma matriz institucional sustentável, em 2006, a lei de gestão das florestas públicas para a produção sustentável descentralizou a gestão florestal no país e instituiu a concessão florestal. Segundo Oliveira, Braga e Elias, (2020) a concessão florestal é a modalidade de gestão que permite à União, estados e municípios, mediante pagamento conceder a pessoa jurídica o direito de manejar de forma sustentável as florestas de domínio público para a obtenção de produtos e serviços.

No estado do Pará à União e o estado praticam a concessão florestal, essa modalidade de gestão também se configura como uma fonte de recurso destinada para fomento de políticas públicas de base florestal. Nesse sentido, no estado do Pará, o Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal (FUNDEFLOR) é responsável por gerir milhões de recursos advindos da concessão florestal estadual. O fundo também é responsável por fazer a distribuição do recurso conforme a legislação determina:

- a) 30% para o Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do estado do Pará (IDEFLOR-BIO);
- b) 30% para os municípios de origem das concessões florestais;
- c) 40% para fomento destinado para fins finalísticos, nos municípios paraenses, podendo ser executado de forma direta ou indireta para cobrir programas, ações, projetos ou atividades aprovados pelo IDEFLOR-BIO ou sob a sua coordenação.

Anualmente o FUNDEFLOR articula um planejamento com os (40%) dos recursos disponíveis para fins finalísticos. Existe uma expectativa de que as políticas públicas planejadas se materializem através da execução dos projetos de base florestal aprovados para serem fomentados com recursos da concessão. Desse modo, os projetos devem destinar atenção especial à demanda de atores sociais de cunho associativo, comunitário e familiar dos municípios paraense.

Todavia, sabemos que um dos maiores desafios para a implementação de políticas públicas, é transformar a política e a estratégia formuladas em resultados. Diante disso, chama a atenção o estudo de Cardoso (2020), que identificou que o FUNDEFLOR, embora seja considerado o principal fundo do contexto ambiental no estado, apresenta uma baixa margem de execução dos recursos, com **apenas 40,86%** do volume total aprovado em seu planejamento anual entre os anos de 2015 e 2017.

Esse resultado aponta um indicador de fragilidade nas efetivações das ações mitigadoras planejadas para serem executadas por meio de projetos que visam beneficiar comunidades que tanto demandam por políticas públicas. Também no ano de 2019, por exemplo, somente 23% do montante planejado foi executado. A baixa efetivação em 2019 é muito preocupante considerando que o fundo reúne importantes medidas para mitigar problemas globais, bem como atender demandas locais de atores que se encontram em condição socioeconômica desfavorável no estado.

É importante elucidar que os relatórios de gestão apresentados pelo FUNDEFLOR como forma de prestação de contas para a sociedade não trazem dados sobre seus resultados dos projetos fomentados. Nesse contexto, a problemática na necessidade de monitorar como vem se estabelecendo a execução dos projetos fomentados assume protagonismo, considerando que estratégias políticas de base florestal voltadas para a mitigação climática e desenvolvimento socioeconômico vem se efetivando através de fundos que fomentam projetos.

Para isso, a governança do FUNDEFLOR, no que concerne à gestão dos recursos de concessão florestal, para melhor orientação das práticas de fomento deve possuir mecanismo de monitorização. Essa ferramenta é fundamental para direcionar atores responsáveis na condução da gestão dos recursos com dados relevantes e oportunos que venha subsidiar futuras decisões baseado em informações que orientem na condução das políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Deve-se montar um sistema de monitoramento dos projetos fomentados baseado em boa governança florestal. Ausência de transparência, monitoramento e clareza quanto ao registro das ações desenvolvidas inviabilizam aprendizado. Princípios de boa governança florestal podem conduzir a verificação da presença ou ausência de elementos no sistema de monitorização de transparência, participação pública, coordenação, capacidade de execução e prestação de contas para a sociedade.

Sabe-se que é possível beneficiar comunidades de diferentes municípios paraenses por meio de políticas públicas utilizando receitas da concessão florestal através de boa governança florestal, desta forma o estudo tem como objetivo desenvolver um modelo de monitoramento de projetos para auxiliar a governança florestal do FUNDEFLO na gestão dos recursos de concessão florestal. Para concluir o estudo foca em responder às seguintes perguntas: De que forma está estruturada a governança florestal institucionalizada no FUNDEFLO, no tocante às regras e atores presentes na tomada de decisão na gestão dos recursos de concessão florestal? De que maneira princípios de boa governança florestal podem contribuir nas práticas de monitoramento dos projetos fomentado com recursos de concessão florestal?

Para responder esses questionamentos, tem-se o seguinte objetivo geral; **Compreender como um modelo de monitoramento de projetos de base florestal para poderá auxiliar o FUNDEFLO na gestão dos recursos de concessão florestal, com base em princípios de boa governança florestal.**

Para tanto, orienta-se pelos seguintes objetivos específicos: a) Identificar como é estruturada a governança florestal institucionalizada no FUNDEFLO, no tocante às regras e atores presentes na tomada de decisão da gestão dos recursos de concessão florestal. b) Identificar de que maneira princípios de boa governança florestal podem contribuir para monitorização de projetos e fortalecimento da governança florestal do FUNDEFLO. c) Desenvolver um modelo de monitoramento de projetos com base em princípios de boa governança florestal para fortalecer a governança florestal do FUNDEFLO na gestão dos recursos de concessão florestal.

Com base na revisão da literatura específica, pode-se observar que as políticas públicas para o desenvolvimento sustentável na Amazônia ainda se encontram muito aquém do necessário para a região. Nessa perspectiva, a escolha do tema se dá em virtude da necessidade que o estado do Pará apresenta no cenário mundial, nacional e local de realizar políticas públicas eficazes, capazes de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico de modo sustentável.

É comum instituir fundos ambientais para descentralização orçamentária, tendo em

vista o fomento das políticas públicas ambientais. Todavia requerem um melhor acompanhamento investigativo, assim, torna-se imprescindível identificar como vem se estabelecendo a execução dos projetos fomentados, bem como desenvolver ferramentas capazes de contribuir para o monitoramento dos mesmos.

Um estudo realizado pela Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia (IPPA), levantou o Índice de Sustentabilidade da Amazônia (ISMA), verificando que em 2010 nenhum dos municípios possuía sustentabilidade classificada como alta ou média (ELIAS, 2017). Ou seja, os municípios paraenses apresentam baixos índices de desenvolvimento sustentável em diferentes estruturas sociais e demandam por políticas públicas efetivas.

Existe uma expectativa de que os recursos oriundos da concessão florestal se materializem em fomento com atenção especial à demanda social de cunho associativo, comunitário e familiar em diferentes municípios paraenses.

Conforme o estudo realizado por Brito, Santos e Thuault (2014), para analisar como os fundos ambientais e florestais na Amazônia Legal estavam sendo administrados, em onze fundos distribuídos em nove estados amazônicos, entre eles o Pará, todos possuíam deficiências e a maioria apresentou governança fraca nas avaliações. Na ocasião do estudo, o FUNDEFOR não estava em pleno funcionamento por não ter recebido recursos previstos para sua operação, inviabilizando sua avaliação.

Todavia, chamam atenção os problemas encontrados nesse estudo, entre eles: ausência de monitoramento financeiro e de impacto da aplicação de recursos dos fundos, falta de clareza de regras de distribuição e arrecadação de recursos, bem como baixa capacidade administrativa para gestão.

Deste modo, a falta de efetivação das ações planejadas e não executadas com eficácia pelos projetos fomentados vão além das fronteiras organizacionais do fundo, perpassando pelo retardamento do desenvolvimento socioeconômico e florestal sustentável de municípios que demandam por políticas públicas de base florestal.

Vale salientar que o Pará é o estado que apresenta as maiores taxas de desmatamento entre aqueles que compõem a Região Norte do Brasil (VILLELA, BUENO, 2017). E no contexto Amazônico, o estado do Pará desde o ano de 2013 lidera os índices de desmatamento, portanto é de extrema importância que ações de políticas públicas planejadas por atores com poder de tomada de decisão se efetivem, tendo em vista a urgência por soluções sustentáveis mitigadoras para a resiliência florestal no estado e desenvolvimento no estado.

O estudo busca contribuir com o desenvolvimento de um modelo de monitoramento de projetos e com isso contribuir para identificar lacunas que inviabilizam a execução das

políticas planejadas para beneficiar comunidades que tanto demandam a presença do estado em muitos municípios paraenses. Também ser uma ferramenta que poder ser usada como fonte de dados com informação para aviação da política de fomento base florestal do fundo.

A pesquisa se insere em pautas importantes que estão em discussão na gestão pública, como desenvolvimento socioeconômico sustentável para comunidades amazônicas, contenção do desmatamento e degradação ambiental e estratégias de gestão na governança florestal.

## 1.2 Metodologia

O trabalho segue o método dedutivo, pois trata do estudo de uma particularidade dentro da sustentabilidade. Quanto à abordagem do problema, tratasse de uma pesquisa qualitativa, por estar fundamentada em conhecimentos teórico-empíricos, tendo como principal característica a não utilização de ferramentas estatísticas na análise de dados, e quantitativa por buscar identificar, devido embasar-se na tradução de informações para a análise numérica, objetivando gerar resultados.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, a pesquisa pode ser classificada como bibliográfica; segundo Gil (2002), elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e disponibilizados na Internet. Trata-se de uma pesquisa descritiva que, segundo Gil (2002), tem como principal objetivo descrever as características de determinado público ou evento, utilizando métodos estabelecidos por meio de levantamentos de dados e observação sistêmica.

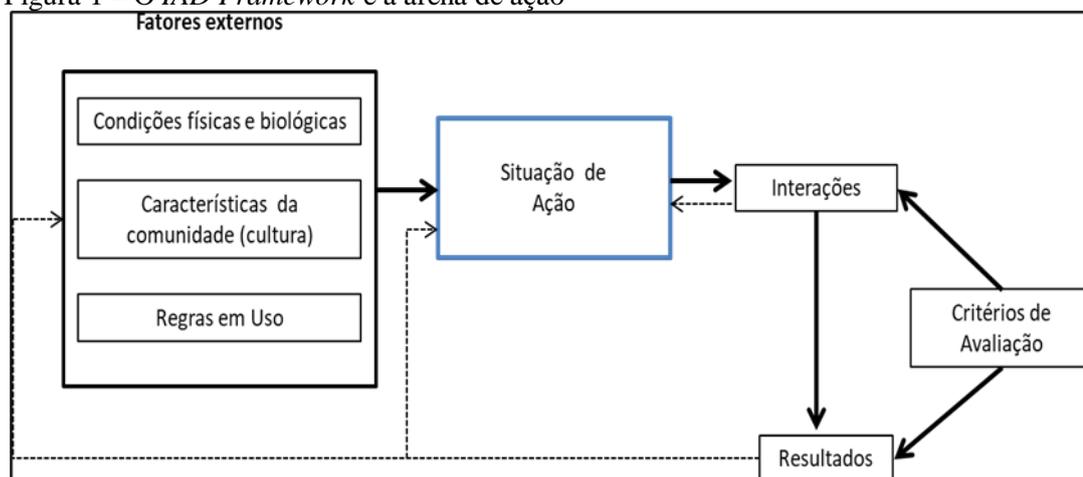
Para concluir o objetivo geral da pesquisa o estudo foi dividido em três etapas. Na primeira etapa da pesquisa para identificar como é estruturada a governança florestal institucionalizada no FUNDEFLO, no tocante às regras e atores presentes na tomada de decisão da gestão dos recursos de concessão florestal, abordamos a partir da estrutura de análise multidisciplinar *Institutional Analysis and Development (IAD) framework*, desenvolvido para analisar sistemas de governança elaborado por Ostrom e colaboradores.

Nessa etapa do estudo a delimitação da pesquisa buscou identificar regras e atores atuantes no processo de decisão de seleção e aprovação de projetos fomentados com base em elementos da IAD. A estrutura do IAD fornece uma linguagem consistente e um processo sistemático que permite a análise comparativa de como as partes interessadas participam de um espaço de tomada de decisão de conservação da biodiversidade.

A unidade conceitual da estrutura do IAD é chamada de arena de ação. A arena de ação é moldada por uma situação de ação que envolve atores e suas interações em um

determinado contexto seguindo regras específicas. A situação de ação é referida como um espaço social onde os atores interagem, trocam bens e serviços, resolvem problemas ou lutam; os atores são aqueles que participam da situação. Neste estudo, a situação de ação em questão é a governança presente no FUNDEFLOR na gestão do recurso de concessão florestal.

Figura 1 – O IAD Framework e a arena de ação



Fonte: Adaptado de Ostrom (2011).

A estrutura do IAD é projetada para permitir que os estudiosos analisem sistemas compostos por um conjunto de variáveis e cada uma pode ser descompactada várias vezes, dependendo da questão de interesse. No centro da estrutura do IAD está o conceito de uma situação de ação afetada por variáveis externas. Através do *IAD framework* será possível identificar principais regras e atores que interagem para decidir sobre formulação, seleção e implementação de projetos apresentados para fomento.

De uma perspectiva da pesquisa, a estrutura do IAD ajuda a gerar questões que precisam ser abordadas. Ao utilizar o quadro IAD, o estudo buscou mapear quais os principais atores tomadores de decisão, e compreender quais regras orientam suas funções e influência na governança do FUNDEFLOR no que concerne à gestão de recursos de concessão florestal.

Como resultado identificamos através da análise de relatórios, legislação e estudos publicados os atores e regras presentes na estruturada da **arena de ação** da governança florestal do FUNDEFLOR. A **situação de ação** em questão corresponde às interações para decisão de fomentar os projetos de base florestal que compõe o planejamento anual.

Após uma leitura sistemática da literatura existente nesta área foi identificado que na arena de ação da governança florestal do FUNDEFLOR os atores que participam da aprovação e avaliação dos projetos fomentados são membros do Conselho Deliberativo do FUNDEFLOR (CONDEL) composto por sete membros do IDEFLOR-BIO sendo cinco membros das

diretorias; um presidente do órgão e um coordenador do núcleo de assessoramento Estratégico, e como representante do fundo o presidente do FUNDEFOR.

A segunda etapa, o estudo buscou identificar de que maneira princípios de boa governança florestal podem contribuir para monitorização de projetos e fortalecimento da governança florestal do FUNDEFOR. A delimitação do trabalho teve como norteio princípios amplamente aceitos de boa governança florestal de; transparência, participação, responsabilidade e coordenação.

Foi realizada busca no Google acadêmico e biblioteca combinando palavras-chave em português e inglês. Os estudos foram selecionados considerando além dos princípios de boa governança florestal, conteúdo relacionado aos pilares da sustentabilidade pela relevância que este possui no contexto da pesquisa.

Após a busca e a pré-seleção os estudos foram organizados em uma tabela e realizado leitura rigorosa para então selecionar as pesquisas que compuseram base para construção de diretrizes com sugestões de melhorias para o monitoramento dos projetos fomentados. O total dos estudos pré-selecionados segue conforme o Quadro 1:

Quadro 1 – Estudos pré-selecionados sobre transparência, responsabilidade, coordenação e participação

<b>Palavra-chave</b>	<b>Estudos</b>
Transparência monitoramento de projetos Transparency project monitoring	MACCARI, Fernando. O papel da transparência pública enquanto princípio (e/ou pressuposto) da democracia: reflexões a partir da Plataforma institucional projetada SC. Encontro Brasileiro de Administração Pública, 2022. LOPES, Ariane Cristina Cordeiro Gazzi. Financiamento climático: eficácia institucional do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima do Brasil. 2023. IVANOVA, Olga Borisovna et al. Provide budget transparency and efficiency monitoring of state projects in Russia. 2017.
Transparência boa governança Transparency good governance	FRANCISCHINI, Alisson Augusto. Transparência e publicidade na administração pública: o acesso à informação como ferramenta de controle social sobre os atos administrativos. 2023. GOLDSTEIN, Jenny E.; FAXON, Hilary Oliva. New data infrastructures for environmental monitoring in Myanmar: Is digital transparency good for governance? Environment and Planning E: Nature and Space, v. 5, no. 1, pg. 39-59, 2022. WIDANTI, Ni Putu Tirka. Konsep Good Governance dalam Perspektif Pelayanan Public: Sebuah Tinjauan Literatur. Jurnal Abdimas Peradaban, v. 1, pág. 73-85, 2022.

<p>Transparência monitoramento governança</p> <p>Transparency monitoring Governance</p>	<p>SOUSA, Rodolfo Gadelha de et al. Avaliação do modelo de monitoramento ambiental no Estado do Pará: estudo de caso da SEMA/PA. 2013.</p> <p>ALONSO, Muñoz, Laura; CASERO, Ripollés, Andreu. Transparency and political monitoring in the digital environment. Towards a typology of citizen-oriented platforms. <i>Revista Latina de Comunicação Social</i>, n. 72, p. 1351-1366, 2017.</p> <p>VIGNOLA, Raffaele; KAMIMURA, Renan A. Experiências de monitoramento florestal na Amazônia Legal relevantes para a mitigação da mudança climática no Brasil. 2019.</p> <p>GOLDSTEIN, Jenny E.; FAXON, Hilary Oliva. New data infrastructures for environmental monitoring in Myanmar: Is digital transparency good for governance? <i>Environment and Planning E: Nature and Space</i>, v. 5, no. 1, pg. 39-59, 2022.</p>
<p>Responsabilidade monitoramento de projetos</p> <p>Project monitoring responsibility</p>	<p>ALI, Mohammed. Governance and Good Governance: A Conceptual Perspective. <i>Dialogue</i>. v. 1, 2015.</p> <p>PEREIRA, Fernanda Freda et al. Percepção do Conselho acerca do Monitoramento Participativo da Biodiversidade para a Gestão das Unidades de Conservação da Amazônia. <i>Biodiversidade Brasileira</i>, v. 12, n. 5, p. 151-166, 2022.</p> <p>BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Fundo Amazônia e desenvolvimento socioambiental inclusivo: problemas e recomendações.</p>
<p>Responsabilidade boa governança</p> <p>Transparency good governance</p>	<p>MARQUES, Joelma da Silva. Responsabilidade social corporativa: uma análise da contribuição das grandes empresas do Pará para o desenvolvimento sustentável. 2022. Tese de Doutorado.</p> <p>HOLMGREN, Sara et al. Whose transformation is this? Uncovering the “capture apparatus” in Sweden’s bioeconomy. <i>Environmental Innovation and Social Transitions</i>, v. 42, p. 44-57, 2022.</p> <p>BRITO, Brenda <i>et al.</i> The Governance of Forests Initiative (version 1): a draft framework of indicators for assessing governance of the forest sector. Belém: IMAZON, 2009. Disponível em: <a href="https://bit.ly/3VYx1gB">https://bit.ly/3VYx1gB</a>. Acesso em: 7 jul. 2020.</p> <p>CLAPP, Jennifer. Global environmental governance for corporate responsibility and accountability. <i>Global Environmental Policy</i>, vol. 3, p. 23-34, 2005.</p>
<p>Responsabilidade monitoramento governança</p> <p>Responsibility monitoring governance</p>	<p>CRUZ, Danielle Keylla Alencar et al. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as fontes de dados para o monitoramento das metas no Brasil. <i>Epidemiologia e Serviços de Saúde</i>, v. 31, p. e20211047, 2022.</p> <p>DANIELSEN, Finn et al. Community monitoring of natural resource systems and the environment. <i>Annual Review of Environment and Resources</i>, v. 47, p. 637-670, 2022.</p> <p>RYAN, Cristina; WALSH, Pedro. Public sector agency collaboration: reporting and accountability challenges. <i>International Journal of Public Sector Management</i>, v. 7, p. 621-631, 2004.</p> <p>BELIANSKA, Anna et al. Climate change and selected financial instruments: an overview of opportunities and challenges for sub-Saharan Africa. 2022.</p>

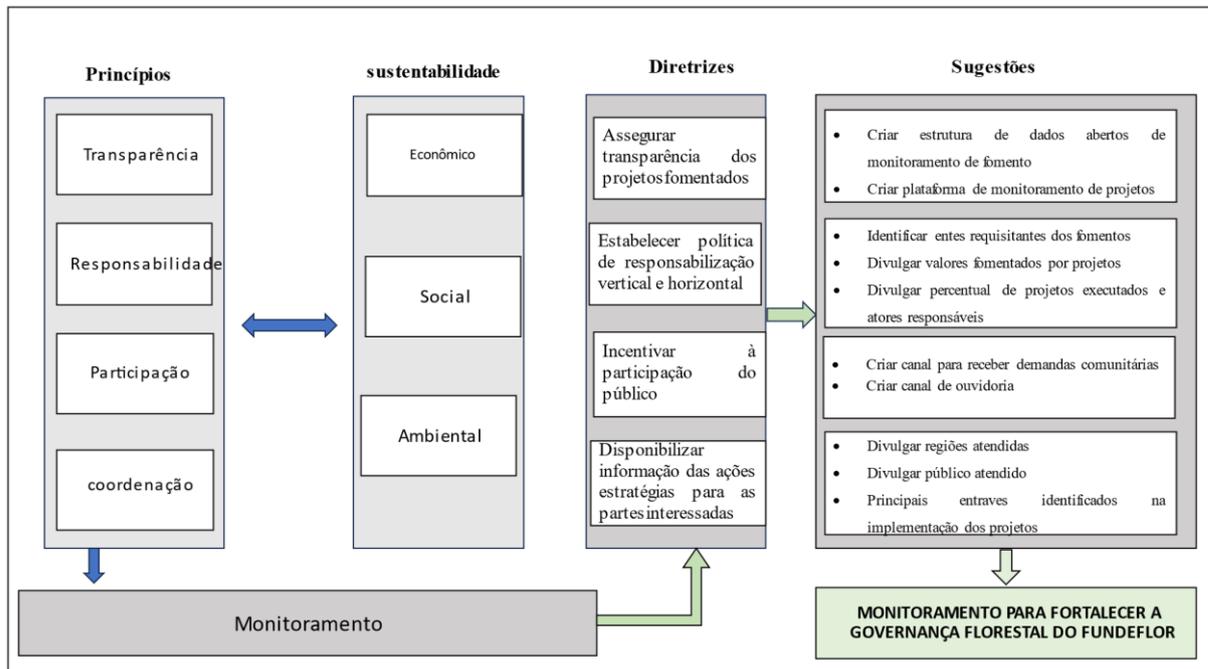
<p>coordenação monitoramento florestais projetos</p> <p>coordination forest monitoring projects</p>	<p>ROTTA, Fernanda dos Santos. Governança climática e a sustentabilidade florestal nos estados da Amazônia Brasileira. 2023. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.</p> <p>GIONGO, Marcos et al. Climate-Smart Forestry in Brazil. Climate-smart forestry in mountainous regions; Managing Forest Ecosystems book series; Tognetti, R., Smith, M., Panzacchi, P., Eds, p. 545-570, 2022.</p> <p>KOŽUCH, Barbara; SIENKIEWICZ-MAŁYJUREK, Katarzyna. Inter-organizational coordination for sustainable local governance: Public security management in Poland. Sustainability, vol. 8, no. 2, p. 123, 2016.</p> <p>KOOIMAN, Jan. Governing as governance. Governing as governance, p. 1-264, 2003.</p>
<p>Coordenação boa governança</p> <p>coordination good governance</p>	<p>LOPES, da Silva, Rafael; JULIÃO, Rui Pedro. A relevância das ide para a governança: análise comparada brasil-Portugal.</p> <p>YUAN, Mei-Hua; LO, Shang-Lien. Principles of governance of the food-energy-water nexus. Renewable and Sustainable Energy Reviews, vol. 155, p. 111937, 2022.</p> <p>SILVA, Rafael Lopes; JULIÃO, Rui Pedro. A Relevância das IDE para a Governança: Análise comparada Brasil-Portugal. In: XIII Congresso Da Geografia Portuguesa. 2021.</p> <p>SCHAEFER, Eduardo Dullius; MACADAR, Marie Anne; LUCIANO, Edimara. Governança de tecnologia da informação interinstitucional em organizações públicas: reflexões iniciais. 2017.</p>
<p>Coordenação monitoramento governança</p> <p>coordination monitoring governance</p>	<p>CAETANO, Matheus Braga Cordeiro. Política Estadual de Mudanças Climáticas: instrumentos, resultados e interação com questões florestais. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso. Brasil.</p> <p>CARDOSO JUNIOR, J. Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira. Texto para discussão 2040, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Rio de Janeiro: Ipea, 2015.</p> <p>SANTOS, Marco Aurélio Oliveira; DA SILVA, Victória Itanagé Araújo. a gestão do turismo em uma cidade no contexto amazônico: a estrutura administrativo-organizacional e seus reflexos na coordenação e no desenvolvimento local. Boletim de Conjuntura (BOCA), v. 13, n. 39, p. 402-418, 2023.</p>
<p>Participação monitoramento florestal projetos.</p> <p>Participation in forest monitoring projects.</p>	<p>AZEVEDO-RAMOS, Claudia; SOTERO, João Paulo. Incentivo à economia florestal: avaliação do Fundo Nacional para o desenvolvimento florestal (período 2010-2013) (Paper 345). Papers do NAEA, v. 23, n. 1, 2014.</p> <p>PAN, Chunyu et al. Main challenges and approaches to addressing barriers in forest carbon offsetting projects. Journal of Forestry Research, v. 4, p. 1109-1122, 2022.</p>
<p>Participação boa governança NAEA</p>	<p>FURTADO, Márcia Nemer; DA SILVA, Fábio Carlos. Governança dos planos de desenvolvimento local no município de Breves: impactos sobre as políticas públicas de 2000 a 2015 (Paper 388). Papers do NAEA, v. 27, n. 1, 2018.</p>

Participation good governance	<p>SIMONIAN, L. T. L. Políticas públicas e participação social nas Reservas Extrativistas amazônicas: entre avanços, limitações e possibilidades. <i>Desenvolvimento e Meio Ambiente</i>, Curitiba, v. 48, Edição especial: 30 anos do legado de Chico Mendes, p. 118-139, nov. 2018.</p> <p>FONSECA, Igor Ferraz da; AVELINO, Daniel Pitangueira de. Governança participativa: a necessidade de ir além do discurso. <i>Boletim de Análise Político-Institucional</i>, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2018.</p> <p>SAFRIZAL, Safrizal et al. Boa Governança na Gestão de Fundos Aldeais com o Uso da Tecnologia da Informação como Variável Moderadora. <i>Revista Indonésia de Economia, Sociais e Humanidades</i>, v. 1, pág. 15-28, 2022.</p>
Participação monitoramento governança NAEA  Participation monitoring governance	<p>DOS SANTOS, Fernanda Gabrielle Filiphina Paixão; SIMONIAN, Ligia Terezinha Lopes; BASTOS, Rodolpho Zahluth. O papel das unidades de conservação de Ananindeua-PA para a governança municipal. <i>Novos Cadernos NAEA</i>, v. 25, n. 1, 2022.</p> <p>ADDINK, Henk. <i>Good governance: Concept and context</i>. Oxford University Press. 2019.</p> <p>PEREIRA, Fernanda Freda et al. Percepção do Conselho acerca do Monitoramento Participativo da Biodiversidade para a Gestão das Unidades de Conservação da Amazônia. <i>Biodiversidade Brasileira</i>, v. 12, n. 5, p. 151-166, 2022.</p> <p>ZURBA, Mélanie; PAPADOPOULOS, Anastácia. Indigenous participation and incorporation of indigenous knowledge and perspectives in global environmental governance forums: a systematic review. <i>Environmental Management</i>, v. 72, no. 1, pg. 84-99, 2023.</p>

Fonte: A autora da pesquisa (2023).

Os estudos foram fundamentais para se compreender a temática do estudo, assim como para sustentação teórica do tema e problema da pesquisa, possibilitando traçar um quadro teórico e conceitual da temática abordada. A partir da revisão bibliográfica, identificamos práticas de boa governança florestal que contribuíram para a construção de diretrizes de boa governança florestal. Com base nas diretrizes e revisão bibliográfica de trabalhos de escritores renomados no assunto, foi proposto um modelo de monitoramento.

Figura 2 – Síntese metodológica do estudo, diretrizes e sugestões



Fonte: A autora da pesquisa (2023).

A terceira etapa da pesquisa objetivou desenvolver um modelo de monitoramento de projetos com base em princípios de boa governança florestal para fortalecer a governança florestal do FUNDEFLO na gestão dos recursos de concessão florestal. Para concluir esse objetivo, o modelo foi estruturado a partir da revisão da literatura relativa aos conceitos de boa governança e práticas de boa governança florestal, seguindo as diretrizes e sugestões apresentadas na seção anterior utilizadas na definição das dimensões do modelo.

Diante da importância contextual de investimento estratégico em inovação no setor público e monitoramento dos projetos que concretizam políticas públicas, o modelo desenvolvido propõe uma plataforma de monitoramento de projetos como mecanismo de solução para fortalecer a governança florestal do FUNDEFLO.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, trata-se do referencial teórico que se divide em duas subseções: a primeira busca compreender conceitos de governança e governança florestal, com uma abordagem da governança de recursos de propriedade comum, com especial atenção à linha teórica denominada de Escola de *Bloomington*, coordenada por Elinor Ostrom que explora o tema governança dos comuns; e tratamos da governança policêntrica, uma abordagem também explorada por Ostrom. Por fim, discorreremos sobre os princípios de boa governança florestal que ocupa um dos temas centrais neste estudo.

A segunda subseção busca compreender a evolução contextual de descentralização da gestão das florestas públicas, responsável pela estrutura da governança florestal presente no FUNDEFLO, entendendo que a estrutura de governança instituída no fundo decorre de uma trajetória histórica institucional. Aborda a conexão entre desenvolvimento e floresta; políticas nacionais de gestão florestal; gestão de florestas públicas para produção sustentável; florestas públicas no Brasil; concessão florestal; FUNDEFLO e, por fim, sobre o IDEFLO-BIO.

### 2.1 Governança: evolução e conceito

O conceito de governança, tal como é aplicado hoje nos meios acadêmicos, foi desenvolvido recentemente, além de ter sofrido alterações em período recente (GONÇALVES, 2011). Conforme exposto em Gonçalves (2011), governança, com caráter próprio e específico, surge em meados dos anos 1980, quando organizações como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional passam a utilizar a expressão “boa governança” para designar um conjunto de princípios que deviam guiar o trabalho e as ações dos países aos quais eram destinados financiamentos.

Em 1992, o Banco publicou *Governança e Desenvolvimento*, definindo governança como “a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento” (STEVENS; GNANASELVAM, 1995, p. 99, tradução nossa). Desde então, os bancos regionais de desenvolvimento e os principais doadores bilaterais saíram com sua própria política, documentos que definem a governança e explicam como governança tornou-se um critério-chave do país, conferindo elegibilidade para ajudar e os tipos de programas e projetos que o doador está preparado para ajudar.

Em seus primeiros anos que seguem à proposição, a governança é marcada por uma conotação liberal. Segundo Gonçalves (2011), a promoção do desenvolvimento estava

associada à responsabilidade dos governos em respeitar leis que permitissem o livre funcionamento do mercado, garantindo a propriedade privada e a segurança dos investimentos.

Para Gonçalves (2011), boa governança proporcionaria transações efetivas nos mercados e como consequência, favoreceria o crescimento econômico e a redução da pobreza. Durante a década de 1990 começam a surgir críticas a essa formulação. O Banco Mundial, pressionado por movimentos sociais e populares, percebe fracassos em suas ações e passa a comprometer-se com o desenvolvimento sustentável, adotando políticas ambientais mais rigorosas e “advogando um papel mais central para os cidadãos e agentes locais nos processos de desenvolvimento através da participação e da boa governança” (FREY, 2008, p. 44 *apud* GONÇALVES, 2011, p. 40).

A preocupação saiu do foco das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo dimensões sociais e políticas da gestão pública. Conforme em Gonçalves (2011), o verdadeiro divisor de águas na evolução histórica da governança acontece com o relatório da Comissão sobre a Governança Global, elaborado por 26 especialistas nomeados pela Organização das Nações Unidas (ONU), e apresentado em 1994.

Nesse contexto surge a definição de governança como “a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns”, destacando a participação ampliada: a ideia original de governança, vista como um conjunto de relações intergovernamentais, é substituída e agora envolve, também; “Organizações Não Governamentais (ONG), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capital globais” (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 2 *apud* GONÇALVES, 2011, p. 40).

Como resultado, a governança representou uma mudança na forma unilateral anterior de se governar, em que apenas as decisões por parte dos governantes eram consideradas, para a interdependência entre diversos atores sociais. Assim, novos desenhos institucionais e novas práticas de governar começaram a ser consideradas, nas quais o governo não perde sua função de autoridade pública, porém os cidadãos assumem um papel mais ativo e influente na definição de leis, políticas e programas públicos.

Conforme Secco (2014), a governança pode ser definida como um padrão estável de relações sociais entre atores, que deliberadamente interagem e tentam estruturar essas interações com organizações e regras. Nesse sentido, a governança também atua como um modelo não planejado, resultado de interações e estratégias coincidentes e regras previamente criadas. De acordo com Secco (2014), a governança também diz respeito às muitas maneiras

pelas quais os atores públicos e privados do Estado, do mercado e da sociedade civil governam questões públicas em vários níveis, de forma autônoma ou em interação mútua.

### 2.1.1 Governança florestal

A governança florestal é entendida por Heimann (2012) como a maneira ou o modo de exercitar o poder, mediado pelo conjunto de instituições e atores que regem o uso e a conservação dos recursos florestais. A governança transformou-se em um elemento essencial das questões de desenvolvimento, diante da importância das instituições e seu entorno nas políticas de reforma econômica (QUEVEDO FERNÁNDEZ, 2013).

Essas instituições devem apresentar eficácia na colaboração de recursos e trabalhar para trazer as partes interessadas adequadas à mesa, visando soluções para os problemas que as comunidades enfrentam. O papel do governo é facilitar soluções para problemas públicos e ser responsável por assegurar que o processo de tomada de decisão seja consistente com o interesse público e as normas democráticas de justiça e equidade. O papel da administração pública é ser ativo na criação de arenas em que várias partes interessadas podem conhecer e articular valores compartilhados, responsabilidade coletiva pelo interesse público, assim, essas práticas se configuram em boa governança florestal.

Em virtude das deficiências práticas da ação estatal, a governança florestal tornou-se uma das palavras de ordem na análise de políticas florestais. A mudança do governo florestal para a governança florestal vem sendo acompanhada por pesquisadores e gerando debates acadêmicos sobre qual arranjo de governança pode ser considerado mais apropriado para alcançar florestas sustentáveis.

A governança florestal pode ser abordada a partir de diferentes perspectivas, uma delas tem sido amplamente utilizada na literatura: o monitoramento e avaliação das estruturas (regras, atores e práticas) de governança florestal de um país, estado, municípios, entre outros e a organização por meio de indicadores desenvolvidos, tendo como base princípios de boa governança florestal. Especialistas que atuam diretamente com comunidades no mundo inteiro vêm desenvolvendo modelos de ferramentas de análise possíveis de serem adaptadas consoante a realidade e necessidade local do aplicador.

Essa abordagem tem o potencial de reduzir a sobreposição de requisitos de avaliação, monitoramento e relatório, além de eliminar resultados contraditórios de iniciativas anteriores. Pode facilitar e canalizar esforços para melhorar a avaliação e monitoramento da governança florestal entre países e aumentar a compatibilidade de diferentes abordagens. Essa estrutura

baseia-se na hipótese de que a governança depende do contexto e da interação de uma gama de *stakeholders* com interesses diversos.

Nesse contexto, a FAO (1951), apresentou um quadro sobre governança florestal relacionando os atores governamentais e não governamentais envolvidos na governança florestal de um determinado país e seus pilares, conforme o Quadro 2.

Quadro 2 – Princípios e pilares de Governança Florestal

<b>Princípios</b>	<b>Pilares</b>	<b>Pilares</b>	<b>Pilares</b>
Responsabilidade Efetividade Eficiência Equidade/justiça Participação	Político, legal, institucional e regulamentar	Planejamento, tomada de decisão nos processos florestais	Implementação, aplicação e conformidade dos processos florestais

Fonte: Adaptado de FAO (1951).

O Quadro 2 permite visualizar as instituições e interações dentro e fora do setor florestal que, juntos, fornecem possibilidades para a governança das florestas e recursos florestais de um país (FAO, 1951). Para a FAO (1951), governança florestal é considerada adequada se é caracterizada por participação das partes interessadas, transparência do processo decisório, responsabilização de atores sociais e decisões, respeito à legislação e previsibilidade da tomada de decisões. Boa governança também está associada à gestão eficiente e eficaz dos recursos naturais, humanos, financeiros, justos e alocação equitativa de recursos e benefícios.

É oportuno salientar que, com a reforma do Estado na busca de maior democracia, seu papel na administração pública mudou para uma maior inclusão de atores não estatais na formulação e implementação de políticas, todavia, essa forma de governança requer uma administração pública que ajude os cidadãos a articularem seus interesses compartilhados e tê-los atendidos por meio de instituições públicas caracterizadas pela responsividade.

Os desafios de exercer uma boa governança, segundo Heimann (2012), decorrem de deficiências fundamentais na forma como os recursos florestais são regulados. Deste modo, deficiência na regulação da governança florestal pode implicar má governança, tipicamente caracterizada por baixos níveis de transparência, de responsabilização e de participação na tomada de decisões; falta de capacidade e de coordenação na gestão das florestas. A má governança florestal se manifesta em altos níveis de corrupção, o uso clandestino e não

planejado da floresta, os conflitos pela posse da floresta e pelos direitos de acesso.

### 2.1.2 Princípios de boa governança florestal

Um movimento crescente de estudos tem abordado a preocupação de desenvolver princípios de governança florestal para medir desempenho de organizações que atuam na gestão de recursos naturais (BRITO *et al.*, 2009; LOCKWOOD *et al.*, 2010), assim como princípios de design para instituições com recursos de propriedade comum (OSTROM, 1990).

Merece destaque o estudo realizado por Lockwood *et al.* (2010), em que construiu um conjunto de princípios de governança para a governança de recursos naturais, desenvolvido para o contexto multinível australiano, com aplicabilidade geral e significância em escalas locais, subnacionais e nacionais. De acordo com o autor, o conjunto de princípios pode ser usado para direcionar o desenho de instituições de governança que sejam legítimas, transparentes, responsáveis, inclusivas e justas e que apresentem integração funcional e estrutural, capacidade e adaptabilidade (LOCKWOOD *et al.*, 2010).

Lockwood *et al.* (2010), desenvolveu oito princípios – legitimidade, transparência, responsabilidade, inclusão, justiça, integração, capacidade e adaptabilidade. O autor argumenta que os princípios podem servir como plataforma para o desenvolvimento de instrumentos de monitoramento e avaliação da governança. Também fornecem a motivação e a estrutura a partir da qual podem ser construídos os resultados e indicadores da boa governança.

Outra importante contribuição no desenvolvimento do estudo de governança, baseado em princípios de boa governança, partiu da *Governance of Forests Initiative* (GFI), rede global de organizações da sociedade civil do Brasil, Indonésia, Camarões e Estados Unidos. A GFI trabalha para promover políticas e práticas para fortalecer a governança florestal e visa apoiar o manejo florestal sustentável e melhorar os meios de subsistência locais. Em 2009, criou o esboço da Estrutura de Indicadores GFI para diagnosticar os pontos fortes e fracos da governança florestal com base em uma estrutura analítica comum.

Os indicadores GFI são projetados para serem aplicáveis a uma ampla gama de grupos com interesse em avaliar ou monitorar a governança florestal. Os exemplos podem incluir agências governamentais que desejam avaliar a eficácia da implementação de políticas, legisladores que buscam identificar prioridades para reformas legais ou organizações da sociedade civil que buscam monitorar o desempenho do governo.

O estudo de Brito, Santos e Thuault (2014), desenvolveu e avaliou fundos ambientais e florestais estaduais existentes na Amazônia Legal a partir de indicadores baseados em cinco

princípios de boa governança: transparência, participação pública, coordenação, capacidade de execução e de prestação de contas para a sociedade utilizando a estrutura de indicadores do GFI. O estudo teve como objetivo avaliar diferentes aspectos da governança de recursos florestais dos fundos, visando contribuir com ações de REDD+, uma vez que os fundos são mecanismos de captação de recursos e precisam atender requisitos importantes de governança para terem uma administração eficiente.

É comum fundos serem ferramentas de descentralização de fonte de recursos para promoção de políticas de base florestal. No estado do Pará, o governo do estado instituiu, por meio do Decreto nº 941, de 3 de agosto de 2020, o “Plano Estadual Amazônia Agora” que tem como uma das suas finalidades o alcance de Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU), em escala estadual. Para financiar as ações do plano, pretende fazer captação de recursos de investidores do setor privado e o recurso irá para o Fundo da Amazônia Oriental (FAO) do estado do Pará.

Outros fundos também congregaram do mesmo objetivo de fomento das ações sustentáveis na governança florestal, como: Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), Fundo Nacional do Meio Ambiente (FA) e Fundo Clima (FC), todavia muito ainda precisa ser discutido e soluções precisam ser desenvolvidas para que esses fundos voltados para o meio ambiente possam ser mais funcionais e efetivos.

Pesquisadores de todo o mundo destacam a importância da boa governança como condição essencial para o sucesso da silvicultura comunitária nos países em desenvolvimento. Nesse sentido, princípios de transparência, participação pública, coordenação, capacidade de execução e de prestação de contas para a sociedade são importantes princípios para coordenar, estruturar, avaliar e monitorar a governança florestal em fundos ambientais.

A transparência como princípio da governança florestal corresponde ao processo de revelar ações para que estranhos possam examiná-los. É uma importante ferramenta para o acesso à informação, fundamental para informar e envolver os constituintes públicos. Conforme em Brito *et al.* (2009) os atributos de transparência incluem abrangência, oportunidade, disponibilidade, compreensibilidade de informações e se esforços são feitos para garantir que as informações cheguem aos afetados e vulneráveis grupos conforme apropriado.

A participação, conforme a GFI (2009), introduz informações diversificadas e significativas, ajudando os tomadores de decisão a considerarem diferentes questões, perspectivas e opções ao definirem um problema. Também, permite reunir novos conhecimentos, integrar as preocupações do público na tomada de decisões e gerenciar conflitos

sociais, trazendo diferentes partes interessadas e interesses especiais, agrupando-se em um estágio inicial, quando a mudança ainda é viável (BRITO *et al.*, 2009).

A responsabilidade inclui a extensão, em que há clareza sobre o papel de várias instituições na tomada de decisão do setor; é sistemático monitoramento das operações e processos do setor; a base para as decisões básicas é clara ou justificada; e os sistemas jurídicos defendem adequadamente os interesses públicos (BRITO *et al.*, 2009). O acesso à justiça e reparação segundo Brito *et al.*, (2009) é necessário para permitir que indivíduos e grupos de interesse público protejam seus direitos de informação e participação, criando espaço para reconsiderar decisões quando necessário. Esses mecanismos ajudam a manter uma série de atores no setor com padrões elevados.

Quanto ao princípio da coordenação, conforme em Brito *et al.* (2009), refere-se à extensão em que várias agências e atores cujas decisões impactam as florestas promovem objetivos comuns. Normalmente existem agências governamentais e autoridades separadas com supervisão para florestas, meio ambiente, uso da terra, agricultura, infraestrutura e geral planejamento macroeconômico, respectivamente. Muitas vezes, há falta de coordenação entre esses atores.

Por fim, a capacidade refere-se ao governo social, educacional, tecnológico, capacidade legal e institucional de fornecer acesso público à tomada de decisões, bem como a capacidade da sociedade civil de fazer uso desse acesso (BRITO *et al.*, 2009). Isso inclui a capacidade de governo e instituições oficiais para atuar de forma autônoma e independente, a disponibilidade de recursos (humanos e financeiros) para fornecer acesso e a capacidade da sociedade civil (particularmente ONGs e a mídia) de analisar as questões e participar efetivamente.

## **2.2 Abordagem teórica para análise da governança florestal**

Os primeiros estudos relacionados à governança de recursos comuns em nossa história recente tiveram início dentro de uma literatura mais ampla que discorre sobre o dilema da ação coletiva. Conforme Kremer (2019), a teoria da ação coletiva apresentou destaque a partir da publicação do livro *Logic of Collective Action*, de Mancur Olson, em 1965. Em que o autor segue um paradigma neoclássico que considera que qualquer agente tomará as decisões de como agir baseado exclusivamente em seu próprio interesse, avaliando os custos e benefícios da ação (KREMER, 2019). Hardin (1968) proporcionou um destaque importante no campo da governança de recursos comuns ao analisar as consequências da superexploração dos recursos

naturais. Hardin e Olson possuem uma conotação pessimista quanto à possibilidade de os indivíduos se auto-organizarem e, juntos, superarem o dilema da ação coletiva.

Paralelamente a essas correntes, desenvolveu-se na Universidade da Califórnia – Los Angeles (Conhecida como *Bloomington School*) – uma outra corrente que, por meio de estudos empíricos sobre a gestão da água no sul do estado, enxergou a possibilidade de superação do dilema da ação coletiva, sobretudo por meio da auto-organização induzida por instituições (CAPELARI, 2017). Os maiores representantes da Escola de *Bloomington* são Vincent e Elinor Ostrom.

A respeito da ação coletiva, a Escola de *Bloomington* buscou encontrar caminhos alternativos para pensar a própria ação coletiva e o processo pelo qual os indivíduos chegariam ao equilíbrio ótimo social, ou seja, a situações de cooperação no uso dos comuns. Deste modo, Elinor Ostrom propôs uma nova versão da teoria, defendendo que nem todos os indivíduos buscavam somente a utilidade econômica e apresentando outros fatores que impactavam na ação coletiva. Capelari (2017), ressalta que ação coletiva é entendida nos trabalhos da Escola de *Bloomington* como a escolha individual de determinado ator, realizada em situação de interdependência com outros indivíduos.

### 2.2.1 Governança dos comuns

No contexto ambiental global, a importância de instituições efetivas (ou seja, leis formais, regras, normas e costumes), para moderar os impactos humanos, por meio da governança e gestão ambiental, nunca foi tão grande. As instituições são essenciais para coordenar o uso de recursos em diferentes jurisdições, resolver trocas entre interesses individuais e de grupo para alocar benefícios e custos entre os atores (CUMMING, 2020).

Nessa perspectiva, a mudança do governo florestal para a governança florestal tem sua origem em debates teóricos, principalmente em estudos internacionais, um dos primeiros autores de autoridade a contribuir para *insights* sobre instituições no contexto da gestão de recursos naturais foi o teórico Garret Hardin com seu artigo “A Tragédia dos Comuns”, publicado em 1968. Nesse artigo, enfocou os efeitos do crescimento populacional em um mundo finito e porque isso leva a uma superexploração dos Recursos.

Hardin no entendimento de Silva Filho (2002), usa em sua obra o conceito de bens comuns e desenvolve a ideia de que em torno de um bem comum aberto para todos cada qual buscando maximizar a utilidade desse bem para si, poderá ser feito uso desse recurso de forma

ilimitada, culminando na denominada tragédia dos bens comuns, levando a um esgotamento desses recursos.

No período inicial, muitos seguidores, pela perspectiva que o mesmo apresentava e no qual o processo de utilização dos recursos comuns culminava na destruição dos mesmos. Hardin referiu que o problema ambiental resulta de dois fatores derivados da atividade humana. Por um lado, o crescimento da população, que resultará no aumento do consumo dos recursos naturais, e por outro lado a forma como os seres humanos se organizam para extrair esses mesmos recursos. Nesta teoria, Hardin assume apenas duas formas de organização: regime centralizado pelo Estado – nacionalização – e a propriedade privada (SIMÕES; MACEDO; BABO, 2011, p. 5).

Ele considerou os usuários do recurso local incapazes de criar instituições para estruturar o uso dos recursos de tal forma que não levasse à destruição. Consequentemente, seu artigo também pode ser considerado um fundamento para privatização ou regulação estatal. A fim de evitar a exploração, os recursos locais os usuários devem reconhecer sua responsabilidade no uso de recursos, e isso requer gerenciamento. Conforme Koning (2011), Hardin acreditava que isso só poderia ser alcançado por meio de privatização ou regulamentação governamental de acesso.

Elinor Ostrom, Prêmio Nobel da Economia em 2009, desafiou a teoria de Garrett Hardin (“*The Tragedy of the Commons*”), apresentando uma nova forma de gestão dos recursos comuns, em comunidade de maneira sustentável. Contrariamente a Hardin, Ostrom prova que um conjunto de bens comuns a vários indivíduos não é necessariamente mal gerido pelos seus utilizadores, assim como a privatização ou regulação por entidades externas não são as únicas formas mais eficientes de gestão sustentável dos recursos (SIMÕES; MACEDO; BABO, 2011).

A teoria apresentada pela autora (*Common Pool Resource*) baseou-se em inúmeros estudos empíricos com populações que realizam, com sucesso, a própria gestão de recursos comuns, como é no caso de estoques de peixes, pastos, bosques, lagos e bacias hidrográficas, entre outros (SIMÕES; MACEDO; BABO, 2011).

Ostrom critica a relevância das proposições de Hardin, quando aplicadas à análise empírica, pois o modelo não considera a capacidade de comunicação, de elaboração de normas e de controle social dos atores. Para Ostrom, por meio do uso da comunicação e de relações de confiança a gestão comunitária seria uma solução eficiente para o problema dos recursos comuns, apresentando-se como estratégia mais rápida e barata para solucionar as falhas de coordenação do que as maximizações produzidas por uma ação racional convencional (CÉSAR; LUNA; PERKINS, 2019).

Dessa forma, a cooperação, o monitoramento e o compartilhamento seriam uma terceira via para as soluções de mercado ou de Estado propostas por Hardin (1968). Segundo Ostrom, tanto a propriedade estatal como a privatização estão sujeitas a fracassar em algumas circunstâncias (OSTROM *et al.*, 1994). A aprendizagem que podemos retirar dos estudos empíricos realizados por Ostrom, sobre o uso sustentável dos recursos de bem comum, é que existem soluções alternativas ao fatalismo apresentado por Hardin.

Ao colocar o olhar do pesquisador no nível local, com foco nas ações coletivas de manejo dos recursos comuns e nas instituições formais e informais que regravam seu uso, evitando o esgotamento, Ostrom estimulou inúmeros trabalhos sobre governança local. Os modelos de cogestão florestal entre as comunidades locais e o estado ganharam atenção considerável para conciliar a conservação ecológica com os meios de subsistência sustentáveis das comunidades locais.

### 2.2.2 Análise e desenvolvimento institucional

O *framework* de Análise e Desenvolvimento Institucional (*IAD Framework*) estruturou-se na década de 1990 a partir da discussão de dois temas centrais: (1) governança e (2) recursos de propriedade comum (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2017). A ideia geral de governança que embasa seu desenvolvimento diz respeito à capacidade de grupos comunitários se organizarem para gerir seus recursos por meio de condições institucionais que tornem esses recursos mais efetivos, eficientes e estáveis ao longo do tempo, evitando seu colapso (MCGINNIS, 2011 *apud* CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2017).

Conforme em Capelari, Araújo e Calmon (2017), a governança também se sustenta na proposta de *Beyond Markets and States*, isto é, na busca por empoderamento de grupos locais que realizem por si mesmos, mas não excluindo a importância do Estado e de elementos de mercado, a coordenação e organização de processos e mecanismos regulatórios, buscando influenciar ações e resultados que evitem tragédias em recursos de uso coletivo.

A existência de exemplos empíricos (GIBSON *et al.*, 2005 *apud* CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2017; MATSON; CLARK; ANDERSSON, 2016) sustentam que os próprios moradores locais possuem capacidade de auto-organização ao produzirem melhores resultados que os apresentados pelas entidades Estado e mercado. Assim, a governança, nos estudos do *IAD-Framework*, é entendida como uma governança local ou, ainda, como uma gestão baseada na comunidade (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2017).

Na concepção de Capelari, Araújo e Calmon (2017), o papel de outros atores em diversos níveis de atuação não é descartado e, inclusive, é analisado em conjunto em uma proposta de governança em múltiplos níveis. Entretanto, o papel principal é dado aos atores e diversos núcleos locais e independentes que sustentam o conceito de governança local e policêntrica.

A intenção de Ostrom, a partir da centralidade em governança de recursos comuns, foi construir um *framework* institucional que pudesse ser aplicado em diversos casos na perspectiva de compilar variáveis que tornassem os recursos comuns mais próximos da cooperação e, assim, superassem os dilemas coletivos. Para tanto, ela e pesquisadores associados elaboraram o *Institutional Analysis and Development* ou *IAD-Framework*, constituído com a finalidade de investigar a atuação das instituições na ação coletiva e seu desenvolvimento ao longo do tempo (MCGINNIS; OSTROM, 2014 *apud* ROLDAN, 2018).

Capelari, Araújo e Calmon (2017) apontam três pontos são centrais para a compreensão do modelo: (1) a situação de ação e seus elementos internos, (2) os fatores exógenos que influenciam diretamente a situação de ação e (3) elementos adicionais, como as interações, resultados e critérios de avaliação dos resultados e a realimentação.

### 2.2.3 Governança policêntrica

O termo policentricidade foi utilizado, pela primeira vez, em 1951, tendo como finalidade a descrição de método de organização social em que os indivíduos são livres para buscar seus objetivos dentro de um sistema geral de regras (SOUZA, 2020). Já em 1961, o termo foi adotado em estudo sobre governança em áreas metropolitanas para descrever uma forma de organização caracterizada por multiplicidade de unidades políticas sobrepostas. Tornou-se, então, a partir daí, conceito-base dos trabalhos de pesquisa de Vincent e Elinor Ostrom (SOUZA, 2020).

A policentricidade é um conceito fundamental na obra de Elinor Ostrom; conota uma forma complexa de governança com múltiplos centros de tomada de decisão, cada um dos quais opera com algum grau de autonomia (CARLISLE; GRUBY, 2019; OSTROM, 2005). A considerar que os centros decisórios nas relações competitivas e cooperativas recorrem a mecanismos de resolução de conflitos, podem ser tidos como sistemas de governança policêntrica (CARLISLE; GRUBY, 2019).

De acordo com Souza (2020), o termo "Governança Policêntrica" derivado do conceito de policentricidade, começou a ser introduzido por Ostrom (1990) quando, tratando dos bens

comuns e dos dilemas e conflitos que geralmente acontecem no gerenciamento desses recursos, defendeu que a maior capacidade de resolução dos problemas passa por estruturar o sistema de maneira a criar instituições cooperativas, organizadas e governadas pelos próprios usuários dos recursos.

Essa abordagem tem sido explorada em diversos estudos e diferentes contextos interdisciplinares, sendo mais notável nas pesquisas de administração pública e na escola de bens comuns, relacionando-a com a governança de recursos naturais, como a água (CARLISLE; GRUBY, 2019; SOUZA, 2020).

Ostrom (2005), elucida que as unidades de tomada de decisão em um arranjo de governança policêntrica são frequentemente descritas como sobrepostas, porque estão aninhadas em vários níveis jurisdicionais e incluem unidades de governança de propósito especial que atravessam jurisdições. Para Ostrom (2005), esses arranjos complexos de atores estatais, subestatais e não estatais organizam seus relacionamentos uns com os outros por meio de processos de aprendizado social e ajuste mútuo de baixo para cima e de cima para baixo para gerar e alcançar objetivos compartilhados exclusivos para essa situação específica

Nesse sentido, a criação de instituições policêntricas relacionadas à mudança climática ajuda a cumprir o “princípio de correspondência” no direito internacional de problemas que envolvem vários níveis (global, nacional, regional e de pequena escala).

Os sistemas policêntricos são caracterizados por múltiplas autoridades governamentais em diferentes escalas, em vez de uma unidade monocêntrica (OSTROM, 1999). Cada unidade dentro de um sistema policêntrico exerce considerável independência para fazer normas e regras dentro de um domínio específico (como uma família, uma empresa, um governo local, uma rede de governos locais, um estado ou província, uma região, um governo nacional ou um regime internacional).

Em um sistema de governança policêntrico, operacionalizado em maior ou menor grau no mundo dos negócios públicos, cada unidade exerce considerável independência para criar e aplicar regras dentro de um escopo de autoridade circunscrito para uma área geográfica específica. Os participantes de um sistema policêntrico têm a vantagem de usar o conhecimento local e aprender com outros que também estão envolvidos em processos de aprendizagem por tentativa e erro.

Em seu estudo MCGinnis (2016, p. 2, tradução nossa) argumenta que:

Estruturas de governança fragmentadas, especificamente aquelas que consistem em múltiplas autoridades com jurisdições sobrepostas, podem impelir os atores políticos a interagir uns com os outros por meio de processos de ajuste mútuo e expansão

contínua da diversidade institucional de maneiras que podem gerar resultados que exibem características positivas de ordem emergente e economias de escala. No entanto, aproximações práticas dessa congruência ideal de estrutura, processo e resultado necessariamente ficarão aquém de realizar todas essas aspirações e, em vez disso, tenderão a cair em seis armadilhas ou “fracassos” de governança policêntrica: desigualdades estruturais, viés incremental, alta níveis de complexidade, fissuras estruturais, falhas de coordenação e, em última análise, falta de clareza normativa. No entanto, mesmo sistemas de governança policêntricos imperfeitos fornecem aos atores acesso contínuo a múltiplos mecanismos de melhoria que mantêm a esperança de que as consequências mais negativas dessas tendências possam ser amenizadas.

O desenho institucional de um determinado sistema de governança pode ser mais ou menos policêntrico. No mundo real, não existe um sistema policêntrico perfeito. Referimo-nos à governança policêntrica como uma construção teórica. Como tal, é um tipo amplo de regime de governança que possui uma série de atributos institucionais específicos capazes de fornecer e produzir bens e serviços coletivos essenciais aos cidadãos desse regime. É um sistema que busca liberar a engenhosidade e estimular a criatividade dos empreendedores políticos.

## **2.3 Evolução para gestão florestal descentralizada**

### **2.3.1 Conexão entre desenvolvimento e floresta**

As arenas de ação presentes em debates internacionais criaram matrizes das agendas sobre o meio ambiente que se institucionalizaram em regras que moldaram importantes diretrizes das políticas pública presentes atualmente no Brasil e no mundo. Câmara (2013), elucida que o processo de formulação e execução das políticas públicas no Brasil passou por mudanças continuamente desde o período do descobrimento, cujo modelo autoritário e burocrático foi aos poucos sendo substituído por processos de gestão mais democráticos e participativos, induzidos por mudanças verificadas no contexto das políticas internacionais.

Um ponto de partida importante no contexto das políticas internacionais, que teve relevante contribuição na busca por soluções que agregam conservação e desenvolvimento socioeconômico de forma democrática, se deu com a Ecologia Política, que emergiu como um campo do saber nas décadas finais do século XX, a partir da crítica e da politização dos problemas ambientais, de sua gênese, consequências, contradições e possíveis alternativas.

O ano de 1972 representa um marco importante na construção do pensamento ambientalista. Na ocasião, foi publicado o estudo Clube de Roma “Limites do Crescimento”, alertando a sociedade global sobre o esgotamento dos recursos naturais. De acordo com Beduschi (2018) nesse mesmo ano, aconteceu em Estocolmo a primeira conferência que levaria

à elaboração do Relatório de Brundtland, consolidando o conceito de desenvolvimento sustentável. Conforme o relatório: “Desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades” (COMISSÃO, 1988).

O conceito tornou-se um *mainstream* do campo da sustentabilidade, sendo norte para a redefinição de modelos de intervenção nos territórios independentemente da escala local ou global (CRUZ, 2020). A compreensão de sustentabilidade a partir da definição desse conceito implicou no entendimento de buscar soluções agregadas a um equilíbrio contínuo, com atenção para as condições sociais em múltiplas dimensões, enquanto desenvolvimento pode remeter simplesmente ao crescimento econômico, tendo como indicador de desempenho o Produto Interno Bruto (PIB), o qual não é suficiente para tirar as pessoas da condição de pobreza.

Entre os estudiosos do meio ambiente, entende-se que a Conferência de Estocolmo representou um marco para a publicidade da problemática ambiental, assim como das estratégias propostas em decorrência. A partir do ano de 1972, portanto, a questão ambiental passou a fazer parte das agendas políticas de todas as partes do mundo. Dela resultaram inúmeras questões que continuam a influenciar e a motivar as relações entre os atores internacionais, colaborando para a notável evolução que eclodiu após a Conferência.

Câmara (2013) enfatiza que, após a conferência, a visão segmentada da questão ambiental no Brasil, consubstanciada por uma legislação fragmentada e individualizada por tipo ou natureza do recurso natural foi modificada. O que se evidencia em suas observações de que, na ocasião, foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) e elaborada a regulamentação de temas ambientais integrados, como recursos hídricos, fauna, flora e poluição (CÂMARA, 2013). Também nesse período, vários acordos internacionais multilaterais foram estabelecidos.

Outro marco que produziu amadurecimento das discussões para sustentabilidade se deu com a Conferência das Nações Unidas Sobre o Desenvolvimento (CNUMAD). Ocorrida no Rio de Janeiro, em 1992, esse evento representa um marco em que as florestas, do Brasil e do mundo, receberam maior atenção e interesse. Internacionalmente apontada como Eco-92, da qual decorreu a elaboração da Agenda 21, que dedica seu capítulo 11 ao combate ao desflorestamento. Conforme Beduschi (2018), é uma declaração que estabelece 27 princípios de desenvolvimento sustentável, recomendando que os países produzissem uma estratégia em âmbito nacional para alcançar esses objetivos.

Em um contexto mais recente foi realizada, em setembro de 2015, a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável na sede da Organização das Nações Unidas (ONU). De acordo

com Beduschi (2018), em Nova York, países membros definiram novos objetivos como parte de uma nova agenda de desenvolvimento sustentável, trazendo os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O documento publicado, conhecido como “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, trouxe novos desafios para a sociedade.

Os ODS integram 169 metas que objetivam, dentre tantos desafios globais: erradicar a pobreza, ampliar a igualdade de gênero, fomentar a agricultura sustentável, mitigar os efeitos das mudanças do clima, democratizar o acesso e o uso das tecnologias, garantir os direitos humanos e ampliar a consciência e a atitude positiva para com a humanidade e com o planeta (CRUZ, 2020). Nesse contexto, a Amazônia aparece no centro das discussões de mudanças climáticas em função da importância que as florestas representam para a sustentabilidade nas dimensões ambientais, econômicas e sociais.

Considerando que a Agenda 2030 representa um grande desafio, implica na necessidade de políticas públicas alinhadas aos objetivos, bem como organizações que efetivem suas ações. Desde a década de 1990, os países da região amazônica têm adotado cada vez mais sua legislação ambiental em resposta às mudanças ambientais. Em muitas ocasiões, essas adoções também resultaram em novos regimes de governança que combinam padrões globais e necessidades locais. Embora tenham sido projetados para criar oportunidades econômicas, sociais e políticas para as comunidades locais, o efeito ao nível local da governança ambiental permanece arbitrário e carece frequentemente de eficácia.

### 2.3.2 Políticas nacionais de gestão florestal

O Brasil é um país florestal, possui uma área de floresta estimada em 524 milhões de hectares, o que corresponde a 61,5% do seu território de florestas naturais e plantadas (SILVA, 2010 *apud* SFB, 2019). É a maior área contínua de floresta tropical do mundo, que abriga a maior diversidade de espécies e ecossistemas do planeta e uma das mais diversas concentrações de povos e culturas indígenas (SILVA, 2010).

Esse contexto reflete a importância de o Estado estabelecer regras formais para a conservação e uso sustentável das florestas nacionais, bem como de combate ao desmatamento, maior problema atualmente enfrentado na formulação da política florestal no país (SILVA, 2010).

Peccatiello (2011), elucida que a evolução da política ambiental brasileira pode ser analisada a partir da década de 1930, período em que deu início às ações de regulamentação da apropriação dos recursos naturais necessários para o processo de industrialização. A partir da

segunda metade do século XX, também é possível verificar marcos internacionais importantes que influenciaram as políticas ambientais em âmbito mundial e nacional.

É importante esclarecer que a abordagem a partir desse contexto histórico não significa que antes deste período não existiam iniciativas no sentido de disciplinar o uso de recursos naturais no Brasil. Contudo, há uma relação direta nesse contexto entre a problemática ambiental e políticas públicas relevantes para construção do entendimento das intervenções político-administrativas, realizáveis por meio do aparato legal para proteção florestal.

O histórico da política florestal no Brasil tem início na década de 1930, quando o primeiro Código de Florestas foi elaborado com o objetivo de proteger a fauna e a flora brasileiras, diante da expansão da fronteira agrícola. O Código Florestal (Decreto nº 23793/1934), conforme Medeiros (2006), foi um importante instrumento, pois definiu objetivamente as bases para a proteção territorial dos principais ecossistemas florestais e demais formas de vegetação naturais do país.

O segundo Código Florestal foi apreciado no legislativo, sancionado pela presidência da república e instituído através da Lei nº 4771 de 15/09/1965, estabelecendo critérios para limitar o desmatamento total de propriedades rurais e reservar áreas com vegetação nativa, dando origem ao conceito de Reserva Legal da propriedade, a fim de conservar e proteger os recursos naturais (BEDUSCHI, 2018).

Seguindo a linha temporal, a década de 1970 trouxe uma nova fase no ambientalismo mundial, cujos reflexos foram sentidos no cenário político brasileiro. Para Medeiros (2006), a realização de diversos encontros internacionais, entre os quais se destacam, a Conferência da Biosfera (1968) e a Conferência de Estocolmo (1972), refletem o forte sentimento e a mobilização global para a implementação de uma agenda ambiental internacional.

Conforme as observações de Lima (2011, p. 123):

A gestão ambiental moderna no Brasil iniciou-se na década de 1970 como resposta a uma crise ambiental sistêmica de grandes proporções que atingia todos os países, embora com ênfase especial nos países industrializados. Foram diversas as razões que despertaram a consciência da comunidade internacional para esse fato, entre os quais os próprios obstáculos à reprodução do sistema econômico, via encarecimento ou escassez de energia e matérias-primas essenciais; a geração de poluição de variados tipos com comprometimentos extensos sobre a qualidade da vida humana; os efeitos dos problemas e acidentes ambientais globais com riscos de grande magnitude e a ameaça ou o desaparecimento de espécies animais e vegetais. A ideia de uma crise ambiental sistêmica relaciona, por um lado, a multidimensionalidade dos problemas ambientais contemporâneos e, por outro lado, o alcance global de sua ocorrência. Significa dizer que a crise ambiental associa causas e produz efeitos plurais que transcendem a dimensão ecológica em sentido estrito, produzindo relações que se originam e impactam a economia, a cultura, a sociedade e a política e não mais se

restringem à esfera local, mas atravessam todos os níveis territoriais, constituindo uma crise planetária.

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo contribuiu, na década de 1980, para o estabelecimento da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), sob a Lei nº 6.938, instituída em 31 de agosto de 1981, a qual permitiu fortalecer a legislação ambiental brasileira.

Em 1988, a Constituição Federal garantiu mais progresso quando o Art. 225 afirma: “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (BRASIL, 1988). Nesse sentido, Medeiros (2006) elucida que tal afirmação aproxima-se da noção de desenvolvimento sustentável elaborada pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Relatório Brundtland, publicado em 1972. Câmara (2013), essa nova perspectiva legal trouxe o meio ambiente para o foco das decisões políticas, reconhecendo a ligação entre desenvolvimento social e econômico e a qualidade do meio ambiente.

Após a Conferência de Estocolmo em 1972, conforme Lima (2011), o processo de institucionalização de políticas e da gestão ambiental no Brasil experimentou avanços consideráveis, sobretudo nos aspectos institucionais e legais. Lima (2011), elucida que ocorreu a tendência à descentralização da política no tocante ao deslocamento de atribuições, assim como poderes para os níveis estaduais e municipais, visando o compartilhamento de aspectos da gestão ambiental com entidades da sociedade civil e do setor privado.

Nessa perspectiva, Lima (2011, p. 124) esclarece que um sistema governamental de agências ambientais se institucionalizou gradualmente através da:

Criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA, em 1973; do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em 1989; do Ministério do Meio Ambiente, em 1993; e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, em 2007, entre tantas outras iniciativas estruturadoras do setor público ambiental. Ao lado dessa estrutura institucional, construiu-se igualmente um aparato jurídico amplo que compreende, entre outros, a Política Nacional de Meio Ambiente, de 1981, que deu origem ao Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA – e ao Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA; a Lei de Crimes Ambientais de 1998, a Política Nacional de Educação Ambiental – PNEA, de 1999, a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, de 2000.

Chamamos atenção para a Lei nº 9.985, de 2000, que regula a criação de Unidades de Conservação (UCs), tendo em vista que são espaço territoriais naturais criados pelo poder público, municipal, estadual e federal. A lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de

Conservação (SNUC), as unidades de conservação integrantes do SNUC, conforme determinação legal, dividem-se em dois grupos com características específicas: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável.

Constitui objetivo básico das Unidades de Proteção Integral: preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos em Lei. É objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. A divisão das categorias é realizada conforme o Quadro 3.

Quadro 3 – Grupos, categorias e objetivos das Unidades de Conservação no Brasil

<b>Grupos</b>	<b>Categorias</b>	<b>Objetivos</b>
Proteção Integral	Estação Ecológica (ESEC)	Preservação da natureza e realização de pesquisas científicas. Só é permitido o uso indireto dos recursos naturais, ou seja, apenas a utilização que não envolva consumo, coleta, dano ou destruição desses recursos.
Proteção Integral	Reserva Biológica (REBIO)	Preservação integral da biota e demais atributos naturais, sem interferência humana direta ou modificações ambientais.
Proteção Integral	Parque Nacional (PARNA)	Preservar ecossistemas de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas, atividades educacionais e de interpretação ambiental, recreação e turismo ecológico.
Proteção Integral	Monumento Natural (MN)	Preservar sítios naturais raros, singulares e/ou de grande beleza cênica.
Proteção Integral	Refúgio da Vida Silvestre (RVS)	Proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.
Uso Sustentável	Área de Proteção Ambiental (APA)	Proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.
Uso Sustentável	Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE)	Manter esses ecossistemas naturais de importância regional ou local, bem como regular o uso admissível destas áreas, compatibilizando-o com os objetivos da conservação da natureza.
Uso Sustentável	Floresta Nacional (FLONA)	Uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e pesquisa científica, voltada para a descoberta de métodos de exploração sustentável das florestas nativas.
Uso Sustentável	Reserva Extrativista (RESEX)	Proteger os meios de vida e a cultura das populações, assegurando o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.
Uso Sustentável	Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS)	Área natural que abriga populações tradicionais, que vivem basicamente em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais. Visa à proteção da natureza, bem como à manutenção da diversidade biológica.
Uso Sustentável	Reserva de Fauna (REFAU)	Área natural com populações de animais de espécies nativas, terrestres e aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sob o manejo econômico sustentável dos recursos faunísticos.
Uso Sustentável	Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)	Instituídas em áreas privadas, gravadas com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica ali existente.

Fonte: ICMBio (2021).

O SNUC estabelece que as florestas nacionais, estaduais e municipais, reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável, integram a categoria de UC de Uso

Sustentável, em que se compatibiliza o uso racional dos recursos naturais com a conservação da natureza, bem como promove o uso múltiplo das florestas e a pesquisa científica (SIMONIAN, 2003).

A Lei do SNUC instituiu, também, que as Unidades de Conservação sejam administradas em conjunto com os seus conselhos gestores, proporcionando maior interação e participação da sociedade. Os conselhos gestores são fóruns de discussão, negociação e gestão das Unidades de Conservação, e tratam de questões ambientais, sociais, econômicas, culturais e políticas. Os conselhos consultivos e deliberativos das UCs são uma exigência da Lei nº 9.985, sancionada em 2000.

Esses espaços abertos para diálogo de saberes, são importantes para a participação cidadã de forma democrática convém serem utilizados durante o processo de construção das políticas estratégicas de desenvolvimento, considerando as políticas formuladas para o seguimento espaço-temporal da densidade populacional para exibir tendências de longo prazo para a conservação da área.

### 2.3.3 Gestão de florestas públicas para produção sustentável

Um marco legal da descentralização da gestão de florestas públicas no Brasil foi a promulgação da Lei nº 11.284, de 02 de março de 2006. A sua promulgação traduziu algumas preocupações dos atores envolvidos na arena da política florestal, que almejavam mudanças institucionais e estruturais relacionadas às questões florestais do país, fortalecidas no final da década de 1990 (SILVA, 2010). Representa também uma forma de conter avanços do desmatamento, a evasão de divisas e a grilagem de terras, principalmente na Amazônia.

A lei dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, além de ter instituído, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro e criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF). A Lei de Gestão de Florestas Públicas segundo Heimann (2012), foi criada com a intenção de proteger e conservar as florestas pertencentes à União, estados e municípios e gerar benefícios econômicos, sociais e ambientais.

Regulamentou três formas de gestão para a produção florestal sustentável:

- (i) a criação de unidades de conservação para a produção florestal sustentável;
- (ii) a destinação, de forma não onerosa, para uso comunitário, como Assentamentos Florestais, Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável, Projetos de Desenvolvimento Sustentável-PDS;

(iii) e, concessões florestais pagas, baseadas em processo de licitação pública, (MONTEIRO, 2011, p. 18).

Com a sanção da lei, a gestão florestal passa a contemplar um rol maior de instituições, incluindo os três níveis de governo: federal, estadual e municipal. No governo federal, a gestão florestal passa a estar sob a responsabilidade direta de quatro instituições:

O Ministério do Meio Ambiente – responsável pela formulação das políticas florestais, atuando como poder concedente da produção florestal sustentável;

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA – entidade de controle e fiscalização ambiental responsável pelo licenciamento e controle ambiental das florestas;

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO – é responsável por propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as unidades de conservação geridas pela União;

O Serviço Florestal Brasileiro – SFB – é o órgão gestor das florestas públicas federais para a produção sustentável de bens e serviços. Possui também a responsabilidade de geração de informações, capacitação e fomento na área florestal. Além disso, com a sanção da lei, o Serviço Florestal Brasileiro e os órgãos de gestão estadual são responsáveis pela fiscalização do cumprimento dos contratos de concessão e pelas auditorias independentes obrigatórias, que serão realizadas no mínimo a cada três anos (SILVA, 2010, p. 102).

Essa estrutura organizacional instituída por meio da lei permite novas possibilidades de governança, mas também traz novos desafios de condução das políticas ambientais. É um sistema de governança altamente policêntrico e por possui tais características existem centros de decisão distintas que operam de maneira autônoma, buscando inovação e adaptação para atingir determinado fim que muitas vezes partilham objetivos comuns, o que exige uma comunicação que permita meio de experimentação e aprendizado mútuo.

#### 2.3.4 Florestas públicas no Brasil

O Brasil abriga a segunda maior área florestal do mundo, com 495,8 milhões de hectares de florestas naturais e plantadas, o que representa 58,2% do território nacional (SFB, 2018). Do total de florestas existentes no país, 62,8% são representadas pelas Florestas Públicas, identificadas pelo Cadastro Nacional de Florestas Públicas – CNFP em 2017 (SFB, 2018).

A Lei nº 11.284, de 02 de março de 2006, regulamentada pelo Decreto nº 6.063/2007, tem o objetivo de promover a produção sustentável das florestas pertencentes à União, aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal (SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO, 2018). Instituiu regras para a criação do Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF), o qual apresenta a

descrição de todas as Florestas Públicas Federais (FPF) e estaduais a serem submetidas a processos de concessão.

Na esfera federal, cabe ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB) elaborar esse documento e ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), como poder concedente, aprová-lo e publicá-lo; na esfera estadual, no estado do Pará, o IDEFLOR-Bio é o ente competente.

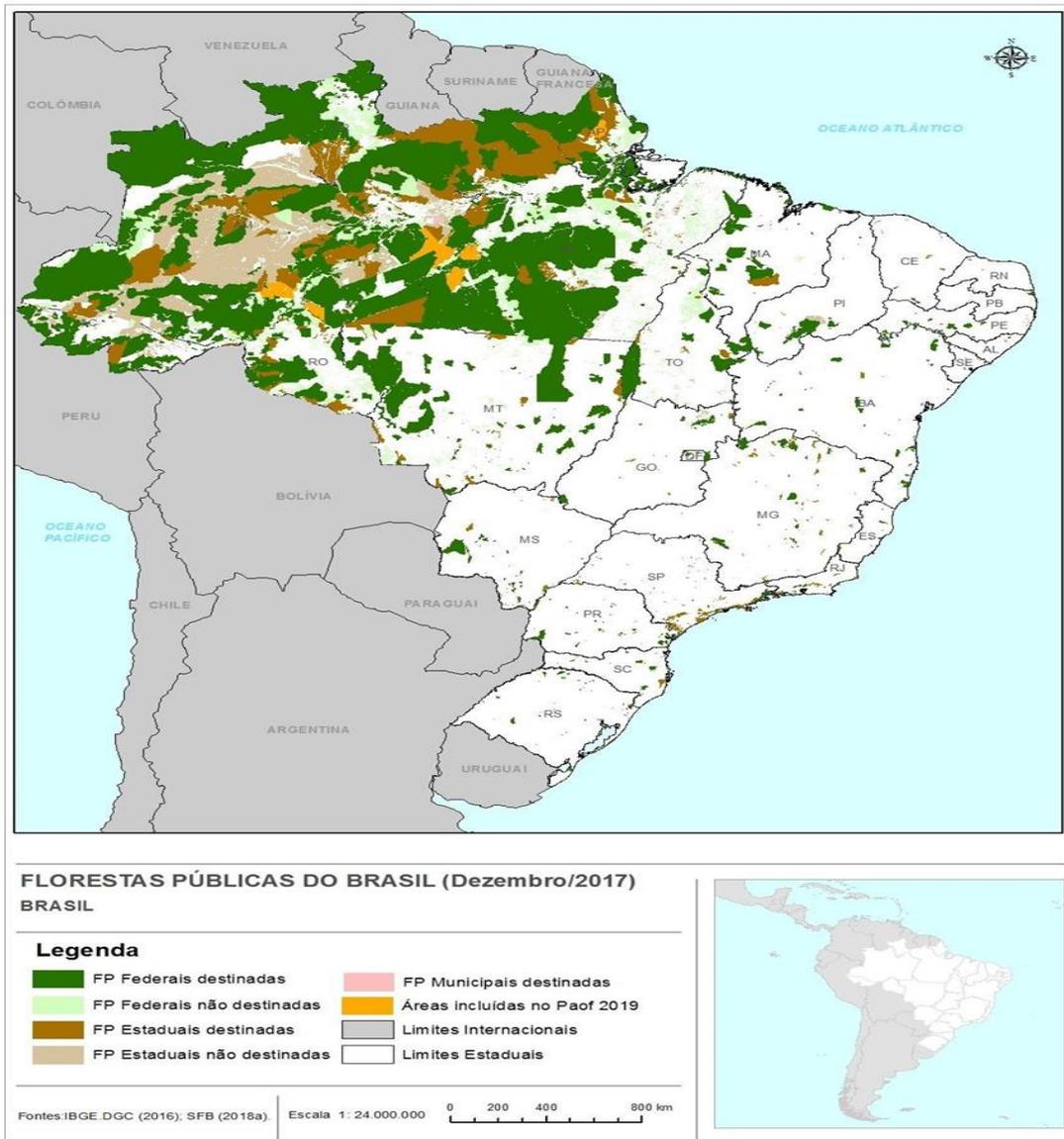
O PAOF possibilita que a sociedade conheça, com antecedência, as Florestas Públicas Federais, assim como as estaduais passíveis de concessão. A seleção das Florestas Públicas, naturais ou plantadas, é realizada por meio do Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP), que registrou, no ano de 2017, um total de 311,6 milhões de hectares distribuídos em Florestas Públicas Federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal.

Conforme o Serviço Florestal Brasileiro (2018, p. 4):

As Florestas Públicas cadastradas estão classificadas em Terras Indígenas (TI) (37,6%), Glebas Arrecadadas pela União ou Estados ainda não destinadas (20,9%), Unidades de Conservação (UCs) federais (20,2%), Florestas Públicas Estaduais destinadas (15,2%), Assentamentos Públicos Federais (4,8%) e Áreas Militares (1%).

É válido elucidar que as florestas não destinadas são categorias de florestas identificadas em terras públicas do Estado, mas ainda sem destinação definida, enquanto as florestas destinadas são aquelas que o Estado já definiu sua utilização.

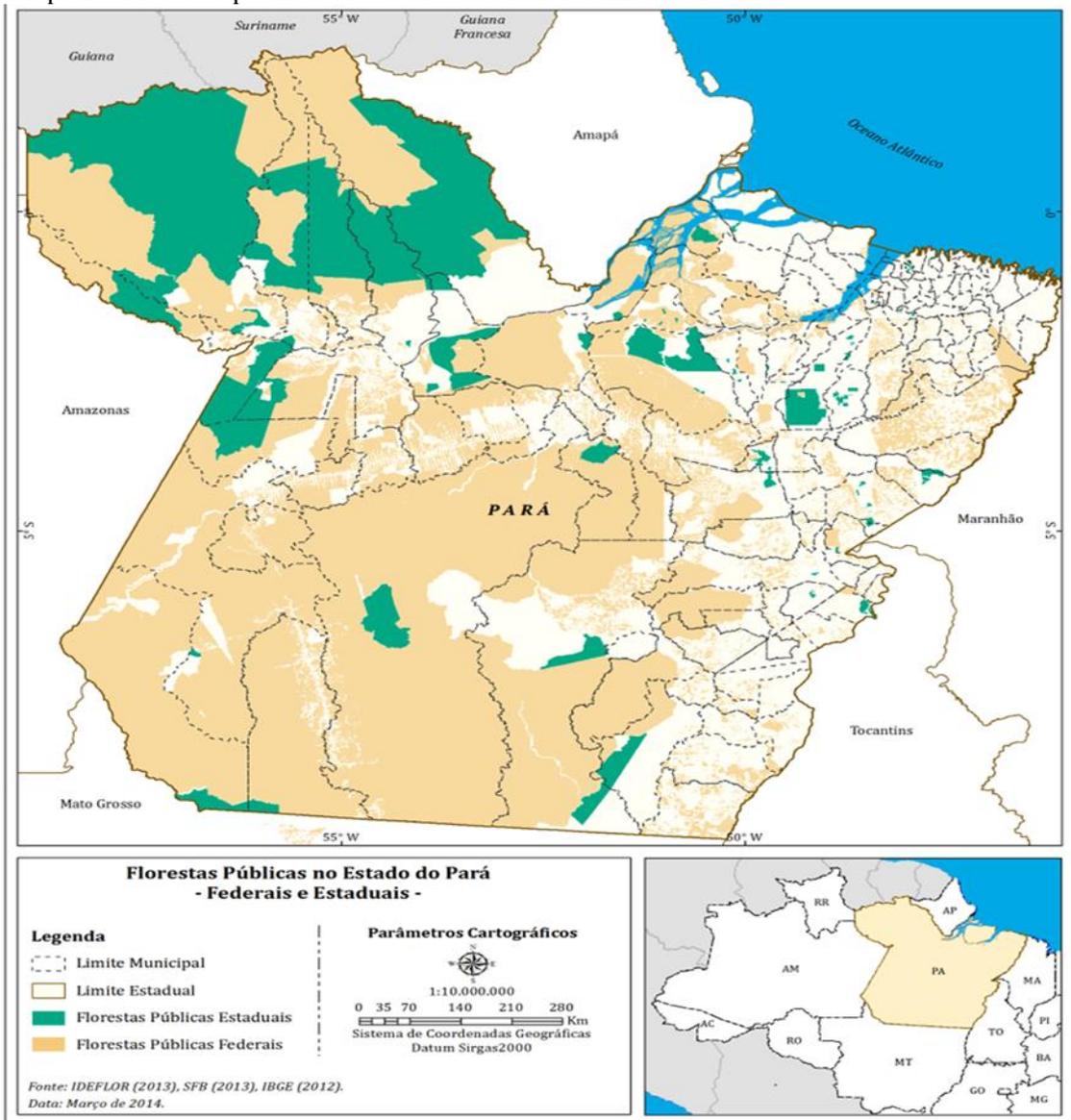
Mapa 1 – Distribuição das Florestas Públicas Federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal identificadas no CNFP (dezembro/2017)



Fonte: SFB (2018).

O Estado do Pará detém um território de 124,7 milhões de hectares, sendo que aproximadamente 83 milhões de hectares (67%) são florestas públicas. Deste total, 66,4 milhões de hectares (80%) pertencem à União e 17,1 milhões de hectares (20%) pertencem ao estado do Pará.

Mapa 2 – Florestas públicas estaduais e federais localizadas no Pará



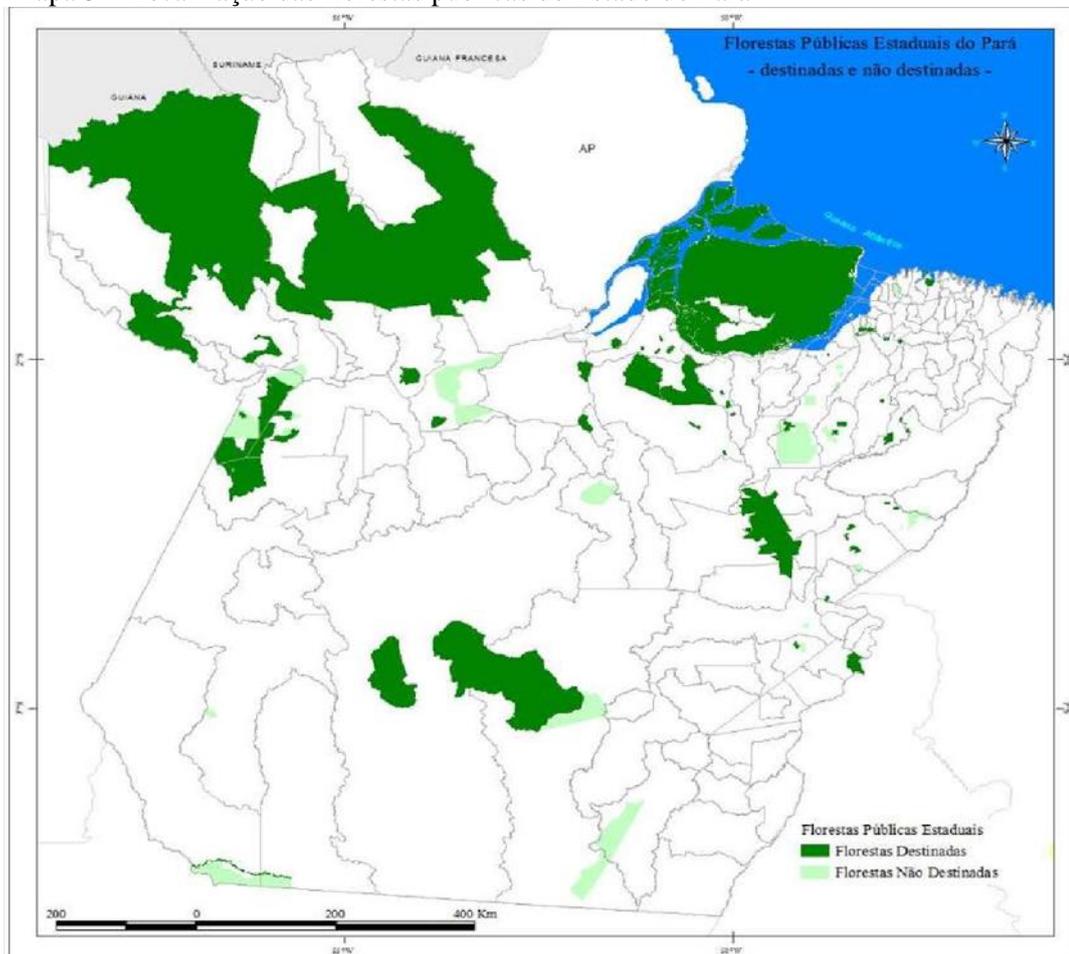
Fonte: IDEFLOR-Bio (2014).

Os dados chamam a atenção para a parcela correspondente ao percentual de unidades de conservação sob a jurisdição federal, considerando a totalidade de florestas públicas cadastradas no território brasileiro. Embora a descentralização tenha permitido aos estados e municípios maior participação na gestão florestal, a União ainda concentra uma parcela expressiva das florestas sob sua jurisdição, o que aponta para a importância de ações da União se fazerem presentes efetivamente nessas unidades de conservação.

### 2.3.5 Florestas públicas no Pará

As florestas públicas estaduais, conforme dados disponíveis no Cadastro Estadual de Florestas Públicas (CEFLOP), totaliza 24.494.186,51 hectares de florestas públicas cadastradas sob a jurisdição do estado do Pará, sendo estas distribuídas em 22.479.274,12 hectares de área destinada, representando 92% do total, e 2.014.912,38 hectares de florestas públicas ainda sem destinação (IDEFLOR-Bio, 2022). Estas últimas áreas, denominadas glebas estaduais, representam 8% do total de florestas públicas arrecadadas ao patrimônio fundiário do estado do Pará por meio do Instituto de Terras do Pará (ITERPA) (IDEFLOR-Bio, 2022).

Mapa 3 – Localização das florestas públicas do Estado do Pará



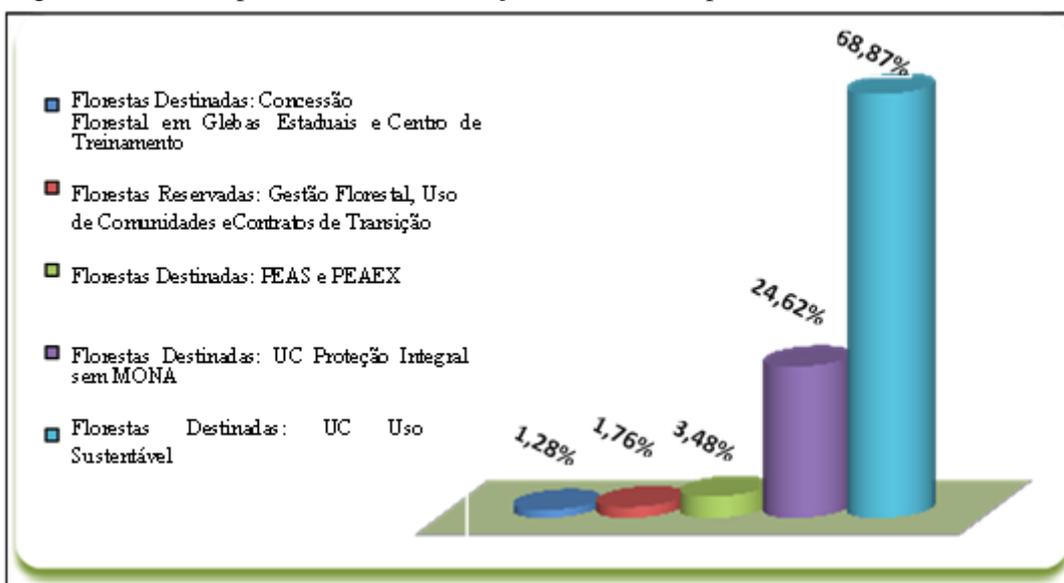
Fonte: IDEFLOR-Bio (2022).

Dentre as florestas públicas cadastradas no CEFLOP e já destinadas (22.479.274,12 ha), constam:

As Unidades de Conservação (grupos de proteção integral e de uso sustentável); as florestas destinadas na modalidade fundiária de assentamentos (PEAS e PEAEX); as florestas reservadas (para assentamentos, gestão florestal, produção florestal e outras que foram destinadas ao uso florestal, como as áreas de contratos de transição, conforme art. 70, lei nº 11.284/2006) e as florestas com contratos de concessão florestal em glebas, neste caso, as Unidades de Manejo Florestais do conjunto de Glebas Mamuru-Arapiuns (IDEFLOR-Bio, 2022, p. 81).

Do total das florestas cadastradas no CEFLOP, 68,87% têm destinação definida como Unidades de Conservação do Grupo de Uso Sustentável, distribuídas nas categorias de Área de Proteção Ambiental, Floresta Estadual e Reserva de Desenvolvimento Sustentável, enquanto 24,62% são Unidades de Conservação do Grupo de Proteção Integral, especialmente nas categorias de Parque Estadual, Estação Ecológica, Reserva Biológica e Refúgio da Vida Silvestre.

Figura 3 – Valores percentuais da destinação das Florestas públicas do Estado do Pará



Fonte: IDEFLOR-Bio (2022).

Florestas destinadas para Projetos de Assentamentos representam 3,48%, outros 1,28% estão destinadas para a concessão florestal e 1,76% estão reservadas para posterior destinação (IDEFLOR-Bio, 2022).

Conforme o IDEFLOR-Bio (2022) o estado do Pará, no ano de 2022, contabiliza o quantitativo de 27 (vinte e sete) Unidades de Conservação Estaduais, as quais representam 21.014.573,88 ha de áreas protegidas. Deste total, 15.480.814,34 ha correspondem a 16 UCs de Uso Sustentável e 5.533.759,54 ha com 11 UCs de Proteção Integral.

As UCs de Uso Sustentável estão distribuídas em 10 (dez) regiões de integração: Rio Caeté, Guamá, Carajás, Metropolitana, Lago de Tucuruí, Marajó, Baixo Amazonas, Araguaia,

Guamá e Xingu. As 11 (onze) Unidades de Conservação de Proteção Integral estão distribuídas nas regiões do Baixo Amazonas, Carajás, Metropolitana, Xingu, Guamá e Marajó (IDEFLOR-Bio, 2022).

### 2.3.6 Concessão florestal

Concessão florestal, uma das modalidades de gestão instituídas através da lei de gestão das florestas públicas, consiste na delegação onerosa, feita pelo poder concedente (Distrito Federal, governo federal, estadual ou municipal), do direito de praticar manejo florestal sustentável para explorar produtos e serviços em unidade de manejo (GODOY, 2006). Empresas nacionais, pessoas jurídicas, em consórcio ou não, deverão pagar pelo uso dos produtos e serviços tendo o contrato efetivado através de processo de licitação. As empresas devem atender às exigências do respectivo edital de licitação e demonstrar capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

A concessão é feita por meio de processo licitatório, na modalidade de concorrência, de acordo com a Lei Geral de Licitação e Contratos (Lei nº 8666/93) (MARTINS *et al.*, 2015). Os critérios são de técnica e preço, tendo o primeiro a finalidade de avaliar, por exemplo, a quantidade de empregos que a concessionária pretende gerar no local, a quantidade de espécies que ela pretende trabalhar, a maneira de extração dos recursos madeireiros ou não madeireiros, dentre outros (MARTINS *et al.*, 2015).

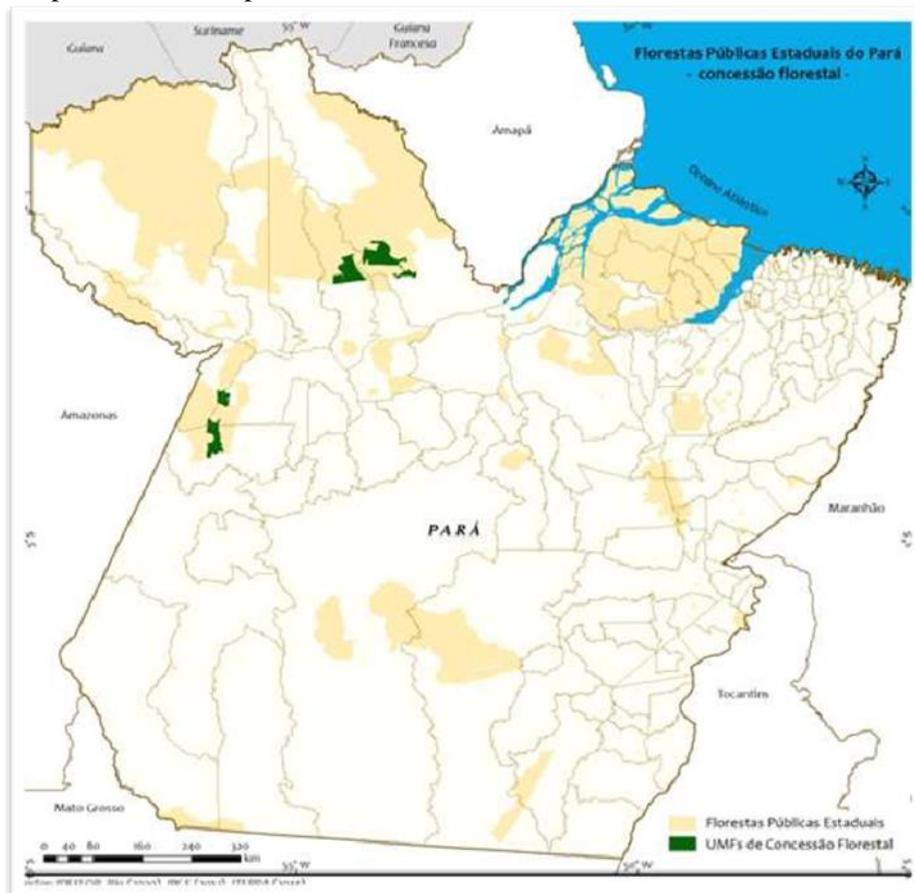
Já na proposta de preço, se avalia o valor que o concorrente está disposto a pagar ao governo para manejar os recursos naturais disponibilizados a longo prazo (MARTINS *et al.*, 2015). Nos editais deve conter a descrição detalhada da metodologia para julgamento das propostas, sendo que em cada edital de licitação um conjunto de indicadores avalia a melhor oferta, levando em conta o maior preço ofertado para outorga, a melhor técnica relativa ao menor impacto ambiental e maiores benefícios sociais diretos.

O estado do Pará tornou-se pioneiro entre os entes federados a conceder florestas públicas e o primeiro, entre os entes federativos, a conceder florestas em áreas de florestas públicas não destinadas, o qual concedeu 150.956, 95 há no conjunto de glebas Mamuru-Arapiuns, sendo considerado um marco na política territorial e florestal do estado do Pará. Conforme Soares e Bezerra (2022) necessitou de medias estratégicas de ordenamento territorial para o atendimento da demanda dos atores sociais da região, previamente à definição das áreas a serem concedidas.

Os recursos de concessão florestal no Pará representam a maior fonte de receita do FUNDEFLO. Em Cardoso (2020, p. 97) é possível observar que:

No período de 2011 a 2017 foram lançados cinco editais, através da realização de cinco processos licitatórios, o que resultou em 11 contratos de concessão florestal celebrados com 11 concessionárias, distribuídas em 11 unidades de manejo florestal, totalizando uma área concedida de 544.061,11ha. Dos 11 contratos celebrados, três foram rescindidos em 2017, ficando três empresas impedidas de continuar as atividades de exploração por descumprimento às determinações contratuais, diminuindo a área concedida para 432.497,05ha.

Mapa 4 – Florestas públicas estaduais sob concessão florestal



Fonte: IDEFLOR-Bio (2022).

O total atualizado de área concedida pelo Estado do Pará, com contratos ativos até o ano de 2022 (IDEFLOR-bio, 2022) é de 483.435,97 ha, sendo 150.957,95 há no Conjunto de Glebas Mamuru-Arapiuns, referentes a 03 (três) contratos de concessão florestal, e 332.478,02 ha na FLOTA do Paru, distribuídos em 06 (seis) contratos de concessão florestal.

### **3 GOVERNANÇA FLORESTAL NO FUNDEFLOR**

Este capítulo aborda a governança florestal do FUNDEFLOR. Foi abordada questões como a criação do fundo e suas principais fontes de receita. Buscou-se compreender na arena de ação da governança florestal do FUNDEFLOR quais são as regras e atores presentes na estrutura de governança nas decisões de aprovação dos projetos fomentados com recursos de concessão florestal.

#### **3.1 IDEFLOR-BIO e FUNDEFLOR**

Em 2006, foi instituída a Lei de Gestão de Florestas Públicas para produção Sustentável (LGFP), que descentralizou dos estados e municípios a competência para gerenciamento de florestas públicas de suas respectivas jurisdições. No estado do Pará, através da Lei Estadual nº 6.963, de 16 de abril de 2007, criava-se o Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará (IDEFLOR), entidade de direito público, constituída sob a forma de autarquia, com autonomia técnica, administrativa e financeira, tendo por finalidade exercer a gestão de florestas públicas para a produção sustentável e a gestão da política estadual para produção e desenvolvimento da cadeia florestal no estado do Pará (SOARES; BEZERRA, 2022).

Quando criada em 2006, a Lei de Gestão de Florestas Públicas para produção Sustentável (LGFP) descentralizava aos estados e municípios, a competência para gerenciamento de florestas públicas de suas respectivas jurisdições. No âmbito do Estado do Pará, em 2007, por meio da Lei nº 6.963, de 16 de abril, foi criado o Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (IDEFLOR-Bio):

Entidade de direito público, constituída sob a forma de autarquia, com autonomia técnica, administrativa e financeira, sediada nesta Capital e circunscrição em todo o Estado do Pará, tendo por finalidade exercer a gestão das florestas públicas para produção sustentável e da biodiversidade e, ainda a gestão da política estadual para produção e desenvolvimento da cadeia florestal, a execução das políticas de preservação, conservação e uso sustentável da biodiversidade, da fauna e da flora terrestres e aquáticas no Estado do Pará (PARÁ, 2007).

O IDEFLOR-Bio integra, no âmbito do estado e na esfera de sua competência, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), criado pela Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SISEMA)

(PARÁ, 2007). Cabe ao IDEFLOR-Bio observar, no exercício de suas atribuições, as deliberações do Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA), assim como as diretrizes, estratégias de ações e normatizações emanadas dos órgãos e entidades responsáveis institucionalmente pelas políticas nacionais e estaduais de meio ambiente e da biodiversidade (PARÁ, 2007).

O IDEFLOR-Bio integra o Grupo Coordenador do Fundo Estadual de Meio Ambiente e de Recursos Hídricos (FEMA), criado por lei específica, e o Comitê de Planejamento, Orçamento e Gestão da Política Ambiental do Pará presidido pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade (PARÁ, 2007). O IDEFLOR-Bio possui, entre suas funções básicas, ser o órgão gestor do Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal (FUNDEFLOR) (PARÁ, 2007).

A mesma lei de criação do IDEFLOR dispôs sobre a criação do Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal (FUNDEFLOR), tendo sua primeira regulamentação pelo Decreto Estadual nº 2.237, de 07 de abril de 2010, sendo este alterado posteriormente pelo Decreto Estadual nº 1.051, de 16 de maio de 2014, que manteve o objetivo atribuído ao fundo de promover, fomentar e apoiar o ordenamento, a diversificação, a verticalização e a dinamização das atividades sustentáveis de base florestal no estado do Pará.

O FUNDEFLOR possui natureza contábil, é constituído por recursos financeiros oriundos de várias fontes, como: contratos de concessão florestal e operações de gestão de reserva legal em áreas públicas estaduais de florestas; orçamento estadual; retorno de aplicações financeiras realizadas com recursos do Fundo e da tarifa de reposição florestal, geridos pelo IDEFLOR-Bio, tendo como Conselho Consultivo a Comissão Estadual de Florestas (COMEF) (CARDOSO, 2020).

### **3.2 Fonte de recurso do FUNDEFLOR**

O art. 14 da Lei Estadual nº 6.963/2007, determina que o FUNDEFLOR será constituído pelas seguintes fontes:

- a) Contratos de concessão floresta;
- b) Recursos oriundos da contribuição financeira dos beneficiários de Autorização de Uso Florestal em áreas públicas estaduais de florestas;

- c) Doações e contribuições financeiras de pessoa jurídica ou física em favor do Fundo, de origem nacional e internacional;
- d) Dotações ou créditos específicos consignados no orçamento estadual, transferências da União;
- e) Retorno de aplicações financeiras realizadas com recursos do Fundo;
- f) Amortizações, juros, retornos e qualquer renda resultante de operações realizadas com recursos do Fundo.

A Lei Complementar nº 140 de 2011 instituiu que a reposição florestal é de responsabilidade, em regra, do órgão ambiental estadual. Diante disso, o Decreto Estadual nº 216/2011 transferiu da Secretaria Estadual do Meio Ambiente- SEMA para o FUNDEFLORE a competência de arrecadar e aplicar a Tarifa de Reposição Florestal, o que configurou uma nova fonte de receita para o Fundo no ano de 2012 (OLIVEIRA; BRAGA; ELIAS, 2020).

Seguindo a tendência nacional, o Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal – FUNDEFLORE, criado em 2007.

No Pará, desde 2013, vem arrecadando recursos de suas principais fontes constituintes; A concessão florestal estadual e a tarifa de reposição florestal. A concessão florestal, por sua vez, merece destaque, pois resulta do pagamento das empresas concessionárias pelo aproveitamento do recurso florestal em operação, a partir dos primeiros contratos celebrados no estado, em 2011 (CARDOSO, 2020, p. 145).

Apesar da arrecadação ter iniciado em 2013, o FUNDEFLORE começou a operar efetivamente no ano de 2015, ou seja, dois anos após sua criação e cinco anos após sua regulamentação (CARDOSO, 2020).

A lei de criação do FUNDEFLORE determina que os recursos auferidos de concessão florestal sejam distribuídos da seguinte forma: 30% repassados para o IDEFLORE-BIO para cobrir despesas de funcionamento, 30% destinados aos municípios repassado para as prefeituras localizadas em áreas de florestas estaduais sob o regime de concessão e 40% destinados para fins finalístico sob sua gestão de forma direta ou indireta para cobrir programas, ações, projetos ou atividades aprovados pelo IDEFLORE-BIO ou executados sob a sua coordenação (OLIVEIRA; BRAGA; ELIAS, 2020).

O Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará FUNDEFLORE tem por finalidade “promover, fomentar e apoiar o ordenamento, a diversificação, a verticalização e a dinamização das atividades sustentáveis de base florestal no Estado”. Compete ao

FUNDEFLOR gerenciar recursos auferidos por meio de concessão de floresta pública no Estado bem como “fomentar ações, projetos e atividades de desenvolvimento do setor florestal, dentre outras, conforme previsto na Lei Estadual nº 6.963 de 16/04/2007”. O Fundo possui sete linhas de fomento que norteiam os projetos, programas e ações que aplicam esses recursos finalísticos (OLIVEIRA; BRAGA; ELIAS, 2020).

Segundo a Lei Estadual nº 6.963/2007, o FUNDEFLOR apresenta natureza contábil gerido pelo IDEFLOR- BIO. Para fazer uso dos recursos, é submetido anualmente o Plano de Aplicação dos Recursos que o incorporam à Comissão Estadual de Floresta (COMEF), a qual tem papel de opinar a respeito da programação e analisar os resultados alcançados referentes aos recursos já aplicados pelo fundo (OLIVEIRA; BRAGA; ELIAS, 2020).

De 2012 a 2021, o FUNDEFLOR auferiu o valor de R\$ 64.164.276,00, referente aos recursos arrecadados por via de suas principais fontes constituintes: a Concessão Florestal, a Tarifa de Reposição Florestal e seus rendimentos.

### **3.3 Arena e atores da governança no FUNDEFLOR**

Conforme em Cardoso (2020) o FUNDEFLOR não é um órgão, logo, não dispõe de unidade orçamentária própria, a programação para a aplicação dos recursos relativos à parcela de 40% é feita por meio de um plano de aplicação. O Plano de Aplicação é o documento que, a partir da orientação dos recursos disponibilizados anualmente, demonstra o planejamento das ações definidas para a execução dos programas de trabalho do órgão ao qual se vincula, no período de sua vigência anual (CARDOSO, 2020).

Para composição do Plano de Aplicação, o FUNDEFLOR recepciona anualmente propostas de projetos para destinação dos recursos, as quais integram a previsão de programação. A Instrução Normativa nº 2, de 5 de abril de 2019, que dispõe sobre o detalhamento operativo e distributivo da aplicação dos recursos do FUNDEFLOR, regulamenta que o Conselho Deliberativo do FUNDEFLOR (CONDEL) terá instâncias de deliberação quanto à aplicação dos recursos do FUNDO, assim como a instância consultiva, representada pela Comissão Estadual de Floresta (COMEF) tem a função de opinar sobre a Programação Executiva do Plano de Aplicação e avaliar os resultados da aplicação dos recursos (PARÁ, 2019).

O CONDEL tem a função de deliberar sobre a aplicação dos recursos do Fundo (40%) e anualmente realiza reunião para a seleção e aprovação das propostas que deverão compor a Programação Executiva do Plano de Aplicação, submetida à COMEF.

a) Composição do Conselho Deliberativo do FUNDEFLOR

O Conselho Deliberativo do FUNDEFLOR (CONDEL) terá o quantitativo conforme o estabelecido na instrução normativa, de 8 (oito) membros titulares, sendo:

- a) Presidente (a) do IDEFLOR-BIO, que será o (a) Presidente do Conselho;
- b) Diretor (a) do FUNDEFLOR, que terá a função de Secretário (a);
- c) Diretor (a) de Gestão de Florestas Públicas de Produção do IDEFLORBIO;
- d) Diretor (a) de Desenvolvimento de Cadeias Florestais do IDEFLORBIO;
- e) Diretor (a) de Administração e Finanças do IDEFLOR-BIO;
- f) Diretor (a) de Gestão da Biodiversidade do IDEFLOR-BIO;
- g) Diretor (a) de Gestão e Monitoramento de Unidades de Conservação do IDEFLOR-BIO;
- h) Coordenador (a) do Núcleo de Assessoramento Estratégico do IDEFLOR-BIO (PARÁ, 2019).

Conforme a normativa supracitada, cada membro do Conselho Deliberativo titular da vaga deverá indicar membro suplente que o substituirá em sua ausência, sendo a participação no CONDEL considerada de relevante interesse público, portanto não é remunerada.

b) Das atribuições do Conselho Deliberativo:

O CONDEL tem a responsabilidade de definir os critérios de elegibilidade técnica, com a finalidade de selecionar projetos, observadas as prioridades estabelecidas na lei estadual de criação do IDEFLOR-Bio. Conforme a instrução normativa, são atribuições do Conselho Deliberativo:

- I-Estabelecer diretrizes e prioridades temáticas para a aplicação dos recursos, observada a legislação vigente;
- II-Editar normas para elaboração, acompanhamento e avaliação de projetos;
- III-definir critérios de elegibilidade técnica e selecionar projetos, observadas as prioridades estabelecidas na Lei Estadual nº. 6.963, de 16 de abril de 2007 e neste regulamento;
- IV-Aprovar a programação anual dos recursos do FUNDO, devendo, obrigatoriamente, considerar os recursos relativos aos projetos aprovados nos exercícios anteriores e cujo desembolso deve ocorrer em mais de um exercício fiscal;
- V-Aprovar a prestação de contas anual da aplicação dos recursos do FUNDO;
- VI-Avaliar periodicamente os resultados do impacto socioeconômico do desenvolvimento florestal no Estado do Pará;
- VII-acompanhar a execução da programação aprovada;
- VIII-elaborar e aprovar seu Regimento Interno (PARÁ, 2019).

Cabe ao Presidente do CONDEL aprovar as pautas e convocar as reuniões ordinárias e extraordinárias. Também cabe a cada membro do Conselho Deliberativo participar das suas reuniões, deliberando sobre os assuntos em pauta tendo sempre direito à voz e voto, respeitados os prazos estabelecidos pelo Presidente.

c) Composição dos membros da Comissão Estadual de Floresta

A Comissão Estadual de Floresta (COMEF), foi instituída através da Lei nº 6.963, de 16 de abril de 2007, no âmbito do Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará (IDEFLOR), com a composição e o funcionamento definido pela Lei nº 6.963/07 e pelo Decreto nº 335, de 9 de agosto de 2007.

A Comissão Estadual de Floresta (COMEF) é composta por representantes do Poder Público, dos empresários, dos trabalhadores, da comunidade científica, dos profissionais da área florestal, das Organizações Não-Governamentais com atuação reconhecida no setor e dos representantes de associações de comunidades locais.

A COMEF teve alteração na sua composição de 16 membros iniciais, de acordo com o estudo de Cardoso (2020), para 19 componentes, conforme o Quadro 4.

Quadro 4 – Composição dos membros da COMEF

Um representante de cada um dos seguintes Órgãos	
1.	IDEFLOR, que a presidirá
2.	Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA
3.	Instituto de Terras do Pará – ITERPA
4.	Secretaria de Estado de Agricultura – SAGRI
5.	Secretaria de Estado de Segurança Pública – SEGUP
6.	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ciência e Tecnologia - SEDECT.
Um representante de cada uma das seguintes entidades e organizações:	
1.	Associação da Indústria Exportadora de Madeira do Estado do Pará – AIMEX
2.	Federação dos Trabalhadores da Indústria da Construção e do Mobiliário do Estado do Pará e Amapá – FETRACOMPA
3.	Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Pará – FAEPA
4.	Federação das Indústrias do Estado do Pará – FIEPA
5.	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira – COIAB
6.	Ministério Público Estadual – MPE
7.	Fórum da Amazônia Oriental – FAOR
8.	União das Entidades Florestais do Estado do Pará – UNIFLOR
9.	Conselho Nacional dos Seringueiros – CNS

10.	Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes/Pará – MALUNGO
11.	Associação Profissional dos Engenheiros Florestais do Pará – APEF
12.	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa Amazônia Oriental
13.	Museu Paraense Emílio Goeld
14.	Associação Profissional dos Engenheiros Florestais do Pará – APEF

Fonte: A autora da pesquisa (2022).

d) Das atribuições da COMEF:

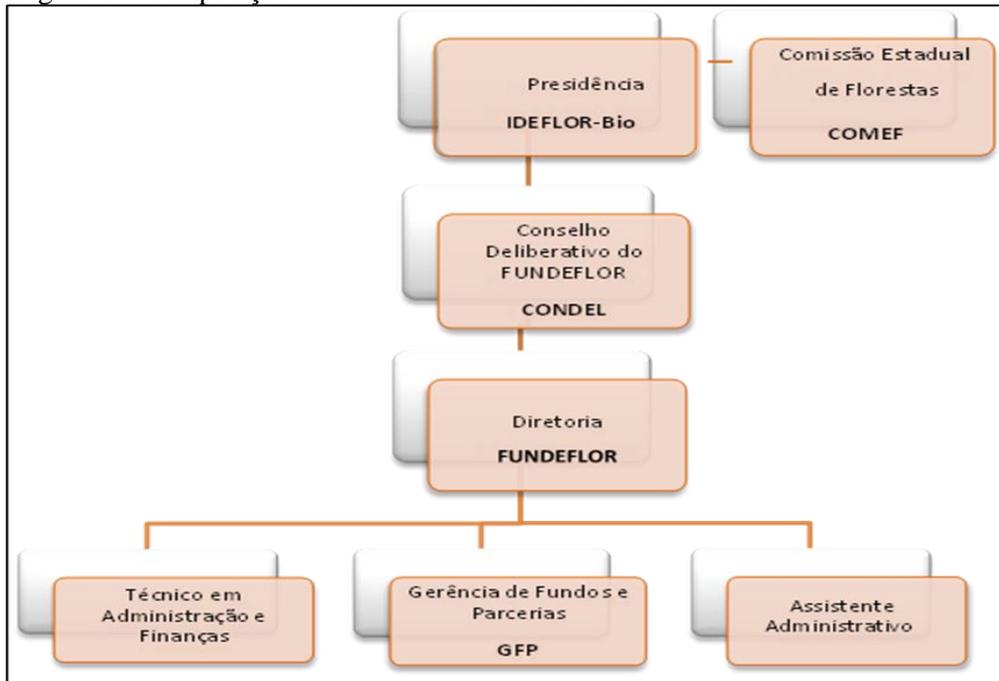
Segundo Cardoso (2020), a COMEF possui em seu regimento interno atribuições de órgão consultivo da gestão de florestas públicas, cabendo:

- I – Manifestar-se sobre a adoção de ações de gestão de florestas públicas, bem como sobre o PAOF;
- II – Manifestar-se sobre o Relatório Anual de Gestão de Florestas Públicas;
- III – estabelecer orientações e diretrizes, por meio de recomendações e proposições, pertinentes aos seus objetivos e atribuições;
- IV – Aprovar moções pertinentes aos seus objetivos e atribuições;
- V – Estabelecer cooperação com os movimentos sociais, organizações não governamentais e o setor empresarial;
- VI – Incentivar a participação democrática na gestão das políticas e dos investimentos públicos na gestão de florestas públicas;
- VII – estabelecer o regimento interno da Comissão, a ser aprovado pelo Diretor Geral;
- VIII – propor ações de fomento e investimento na área florestal (PARÁ, 2008a *apud* CARDOSO, 2020, p. 59).

e) Da estrutura funcional do FUNDEFLOR

Conforme o FUNDEFLOR (2022), desde 2017 funciona com a composição técnico-administrativa conforme a Figura 4, a qual é gerida pelo IDEFLOR-Bio e vinculada à COMEF.

Figura 4 – Composição técnico-administrativa do FUNDEFLOR



Fonte: FUNDEFLOR (2022).

É possível identificar que nas arenas de ação, os atores possuem graus diferentes de poder e influência de decisão. O poder de decisão é centralizado entre os membros da COMEF que exercem por meio de processo interno.

### 3.3.1 Estrutura de governança do FUNDEFLOR

Com base na análise da revisão da literatura, legislações e atas das reuniões ordinárias do CONDEL e relatórios é possível inferir que a estrutura da governança florestal do fundo tem como atores com maior poder de decisão os oito membros do CONDEL composto por sete membros do IDEFLOR-BIO sendo cinco membros das diretorias; um presidente do órgão e um coordenador do núcleo de assessoramento Estratégico, e como representante do fundo o presidente do FUNDEFLOR.

Os membros da COMEF formada por representantes do Poder Público, setor privado, comunidade científica, profissionais da área florestal, organizações não governamentais com atuação reconhecida no setor e entidades representativas de classe, traz em sua composição estrutural uma diversidade maior de atores sociais comparada ao CONDEL, contudo o seu poder de decisão é limitado pelas regras de uso.

Embora a regra em uso estabeleça a COMEF como entidade consultiva as seleções e aprovações dos projetos se realizam previamente nas reuniões deliberadas pelo CONDEL

conforme as atas das reuniões ordinárias entre os períodos de 2015-2022 disponíveis no site do fundo. Vale elucidar que a premissa de criação de conselhos em sua essência parte da necessidade de representatividade democrática, todavia, tanto no CONDEL como na COMEF não estão presentes representantes das comunidades tradicionais ou membros da esfera federal e municipal com objetivos comuns, os quais poderiam unir esforços e aprendizado.

Considerando a centralização de decisões para aprovação de projetos com base na análise das atas das reuniões do CONDEL, falta maior transparência nos processos internos de aprovação das propostas quanto a quantidade de propostas apresentadas por tipo de acesso; chamada pública, processo interno de seleção de projetos entre as diretorias ou convênios que submetem propostas de projetos para aprovação. Também falta transparência nos votos dos membros do conselho e critérios de elegibilidade.

## **4 BOA GOVERNANÇA E MONITORIZAÇÃO DE PROJETOS**

Neste capítulo do estudo abordamos de que maneira princípios de boa governança florestal podem contribuir para monitorização de projetos e fortalecimento da governança florestal do FUNDELFOR. A delimitação do trabalho teve como norteio princípios amplamente aceitos de boa governança florestal de: transparência, participação, responsabilidade e coordenação.

A partir da revisão bibliográfica identificamos práticas de boa governança florestal que contribuíram para a construção de diretrizes de boa governança florestal. Com base nas diretrizes e revisão bibliográfica de trabalhos de escritores renomados no assunto foi proposto um modelo de monitoramento.

### **4.1 Monitoramento e avaliação de projetos de base florestal**

Mudanças trazidas na década de 1990 trouxeram para a administração pública e a substituição do modelo de gestão burocrática pelo gerencial (LIMA *et al.*, 2017). A partir dessa perspectiva busca-se na administração pública brasileira características do modelo de excelência que coloca o planejamento como parte fundamental do processo, reconhecendo o atendimento das necessidades do cidadão como o objetivo final a ser alcançado.

Na governança florestal o modelo de execução de políticas públicas tem se dado através de projetos. Muitos projetos fracassam em seus objetivos ou não os alcançam plenamente devido a diversos desvios ou falhas que não foram identificados no seu planejamento. As políticas aos poucos dão sinais de cansaço e curtos-circuitos e quando ocorrem crises agudas, são simplesmente descontinuadas, depois de anos de investimentos.

Nessa perspectiva, Lassance (2022) argumenta que políticas governamentais persistem sem serem monitoradas e avaliadas sem saber exatamente se foram grandes fracassos ou se apenas sucumbiram por falta de qualquer revisão mais atenta. Quando não permanecem por inércia, são simplesmente sepultadas sem que haja um mínimo de aprendizado para que se possa evitar a ocorrência de novos erros e desastres.

O monitoramento e avaliação referem-se aos processos de acompanhamento dos programas implementados para que se possa avaliar seus resultados, ou seja, a efetividade no alcance do objetivo proposto. Diante disso, é necessário esclarecer nesse estudo a diferença entre avaliação e monitoramento para que não ocorra dúvidas do modelo de monitoramento de projeto que o estudo pretende propor.

A OCDE define monitorização como “uma função contínua que utiliza medidas sistemáticas de coleta de dados sobre indicadores específicos para fornecer aos gestores e aos principais stakeholders de uma intervenção em curso com indicações da extensão do progresso e da realização dos objetivos e progresso na utilização dos fundos atribuídos (OCDE, 2002). Monitoramento de coletas dados e acompanha o progresso das atividades dentro de um programa ou projeto, e permite gestores de programas para observar o progresso ou melhorar o desempenho.

O monitoramento conforme Sigalet (2012) pode fornecer aos gerentes de projetos ou programas as informações que eles necessitam de decisões do dia a dia num ambiente de projeto onde a mudança é uma constante; fornecer aviso prévio de atividades ou processos problemáticos; ajudar a orientar o projeto em relação às metas e objetivos traçados; estimular o aprendizado entre os funcionários e aqueles envolvidos e avaliar o progresso para permitir requisitos de responsabilização.

- a) **Monitoramento:** projeto de base florestal cujo a função é acompanhar sistematicamente o desenvolvimento das ações por meio de indicadores, medir seu andamento e registrar regularmente essas observações. O objetivo do monitoramento de projetos de base florestal, é informar as partes interessadas sobre o desempenho de um projeto para criar um processo de aprendizado para todos. Essa ação, permite produzir informações estratégicas principalmente para os atores que fazem parte da arena de ação de gestão do programa que compõe a política pública.
- b) **Avaliação:** refere-se às avaliações de impacto e processo de um determinado projeto, normalmente envolvendo uma análise mais profunda e rigorosa de um projeto em comparação com o monitoramento. A avaliação do projeto geralmente envolve comparações que requerem informações de fora do projeto no tempo, área ou população. A avaliação do projeto incluiria impactos ambientais, econômicos e sociais.

Dessa forma é essencial estruturar ferramenta de monitoramento da execução dos projetos de base florestal fomentados com o objetivo de promover desenvolvimento socioeconômico de forma sustentável. Essa necessidade parte da importância de avaliar sucesso ou fracasso dos mesmos considerando o importante papel social e ambiental dentro do contexto de política pública que representam.

## **4.2 Monitoramento de projetos na governança florestal do FUNDEFLOR**

O monitoramento de projetos é uma ferramenta de gestão importante porque ajuda a monitorar como os projetos estão progredindo em tempo real, para que se possa identificar problemas potenciais de maneira oportuna e adotar as ações corretivas necessárias.

As políticas públicas de base florestal fomentadas pelo FUNDEFLOR se dão através de projetos nos quais são implementados por entes requisitantes do recurso de concessão florestal, esses entes podem ser as diretorias do IDEFLOR-BIO assim como organizações da sociedade civil entre outras entidades públicas. Considerando esse fato, é necessário um melhor acompanhamento do andamento das execuções dos projetos uma vez que toda implementação é gerenciada pelos entes requisitantes dos recursos.

O monitoramento de projetos pode significar acompanhar o andamento em tempo real de um projeto e compará-lo ao andamento planejado. Nesse caso, o acompanhamento da execução é de extrema importância e pode se dar por meio do monitoramento das etapas do ciclo de vida dos projetos focando nos principais indicadores de atividades como: gastos, tarefas concluídas, recursos utilizados ou tempo necessário para concluir determinadas etapas do trabalho.

A ausência de informações claras sobre resultados alcançados é de extrema relevância no contexto Amazônico. No estudo de Cardoso (2020), no qual buscou identificar informações nos relatórios anuais de gestão sobre aplicação de recursos e projetos fomentados, foi identificado que além do baixo nível de aplicação de recursos, dos 20 projetos fomentados, no período de 2015 a 2017, não foi possível identificar a contribuição de nove projetos, visto que seis permaneceram em andamento e três não constam informações sobre os resultados obtidos.

De acordo com Cardoso a indisponibilidade de informação somada à falta de clareza das informações disponíveis nos Planos de Aplicação Anuais, bem como nos Relatórios Anuais de Gestão, dificultou o entendimento acerca dos resultados, o que inviabilizou a análise e a verificação das qualificações de eficiência, eficácia e efetividade das ações de fomento apoiadas pelo FUNDEFLOR, nos anos de 2015 a 2017. O que podemos inferir a necessidade de padronização das informações e clareza da disponibilização dos dados de prestação de contas.

Nesse contexto a governança florestal do FUNDEFLOR precisa de informações relevantes para tomada de decisão, o monitoramento é a ferramenta que possibilita extrair informações que darão suporte para direcionar decisão considerando o aprendizado organizacional decorrente das informações geradas de desempenho das execuções de projetos

anteriores. Para isso se faz necessários ter um banco de dados de onde possa ser extraído informações oportunas.

Com o advento da tecnologia, a utilização de uma plataforma de monitoramento de projetos pôde ser incorporada na estrutura de governança do FUNDEFLORE, visando otimizar o acompanhar das atividades realizadas pelos entes requisitantes do recurso. Infelizmente, essa ferramenta não é muito comum nas empresas, por ser considerada um luxo e não uma necessidade, estamos falando dos Softwares de Gerenciamento. No cenário atual da tecnologia, ter um software de gerenciamento ajuda a estruturar e sistematizar informações relevantes do andamento da execução dos projetos.

No tema monitoramento de projetos sociais a tecnologia permite otimizar inúmeros processos. O monitoramento e gerenciamento manual é um processo tedioso e demorado. O gerenciamento de projetos florestais requer a manutenção de um banco de dados organizados de fácil utilização. Tendo em vista que geração manual de relatórios é uma tarefa que precisa ser otimizada. Nesse aspecto as tecnologias emergentes de monitoramento de projetos estão tendo protagonismo nas apresentações de soluções desses problemas.

### **4.3 Governança eletrônica na governança florestal**

A mudança tecnológica cria novos desafios e oportunidades para as organizações sociais e políticas, mas a resposta a esses desafios depende da história, da cultura, das instituições e dos caminhos já tomados ou abandonados. Cada vez mais governos e administrações públicas estão a habituar-se às novas ferramentas trazidas pela nova sociedade da informação. Tecnologias de informação e comunicação não só modificam as possibilidades de organização da comunicação, do trabalho e dos negócios, mas também do governo e do Estado.

Conforme Silva e Matos (2022) os sistemas de informação em rede, como a internet, mitigam o problema da distância entre as partes interessadas, e no poder público, isso significa menor distância de um órgão entre os demais e entre a sociedade. Conseqüentemente, a modernização levou o processo de informatização até o chamado governo eletrônico (DINIZ *et al.*, 2009). A disponibilização e acesso a informações e serviços públicos via internet é referida como governo eletrônico (NAÇÕES UNIDAS, 2002).

Para Medeiros e Guimarães (2005) associado ao governo eletrônico, há a governança eletrônica que propõe, na relação governo e sociedade, a manifestação política e a participação cidadã, por meios eletrônicos, na formulação, acompanhamento da implementação e avaliação

das políticas públicas. A governança eletrônica, por meio desses processos, promove o benefício do desenvolvimento da cidadania e da democracia no país. Segundo Cunha e Miranda (2013), o conceito de governança eletrônica, além de incluir a melhoria da eficiência e da eficácia na gestão pública, propõe um novo modelo de governar, mais democrático e inclusivo, com a participação de uma ampla rede de atores.

A rede e o acesso a dados em departamentos governamentais permitem que os formuladores de políticas melhorem a qualidade de suas decisões de forma mais proativa. Estabelecendo um banco de dados de informações rico em conteúdo sobre as atividades relacionadas ao desenvolvimento facilitam aos planejadores a elaboração de um plano holístico de infraestrutura. A governança eletrônica fornece informações atualizadas dos bancos de dados do governo em tempo real. Além de uma monitorização melhor e mais rápida das tarefas governamentais.

A Governança Eletrônica oferece uma oportunidade para os governos se reinventarem, aproximar-se dos cidadãos e forjar alianças e parcerias mais estreitas com diversas comunidades de interesse, prática, experiência, convicção e interdependência no contexto da economia nacional, nas agendas de desenvolvimento.

Como conceito e prática emergente, o e-Governance procura concretizar processos e estruturas para aproveitar as potencialidades das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) a vários níveis do governo e do sector público e não só, com o objetivo de melhorar a Boa Governança, mas também como uma iniciativa ao nível nacional, governamental ou comunitário. A e-Governance pode ser percebida dentro contexto da Infraestrutura Nacional de Informação (NII) de um país que, por sua vez, pode ser percebida como fazer parte da emergente Infraestrutura Global de Informação (GII).

A governança envolve novos estilos de liderança, novas formas de debater e decidir estratégias, novas formas de acesso a serviços, novas formas de realizar negócios, novas formas de acesso, novas formas de ouvir os cidadãos e as comunidades de prática e novas formas de organizar e entregar informação.

#### **4.4 Gestão sustentável de projetos**

Questões como as alterações climáticas globais, a pobreza e a desigualdade, e a utilização insustentável de recursos estão a tornar-se mais comumente compreendidas entre o público, os governos e as organizações. Como resultado, a pressão sobre projetos para

incorporarem os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e atividades está a aumentar.

Segundo Hope (2012) nos últimos 50 anos, a disciplina de gestão de projetos amadureceu, cujas ferramentas são cada vez mais utilizadas para atingir objetivos organizacionais específicos e introduzir ou melhorar produtos e serviços novos ou existentes. A definição tradicional de que projeto é um empreendimento com início e fim definidos, empreendido para atingir metas e objetivos únicos estar em desacordo com as definições de desenvolvimento sustentável que visam reconhecer a natureza de longo prazo dos impactos ambientais ou sociais decorrentes das atividades realizadas através de projetos.

Para abordar essa aparente dicotomia, está a surgir um novo paradigma de gestão de projetos que incorpora implícita e explicitamente questões sociais, econômicas e ambientais. O conceito de gestão sustentável de projetos é relativamente novo, mas o seu papel na contribuição para o desenvolvimento sustentável está a ganhar cada vez mais interesse entre profissionais e acadêmicos de gestão de projetos (HOPE, 2012).

Partindo da lógica que a gestão de projetos deve ir além do clássico Modelo do Triângulo de Ferro, segundo o qual um projeto de sucesso é aquele que é concluído no prazo, dentro do orçamento e que abrange todo o escopo planejado com a devida qualidade, hoje o entendimento do sucesso do projeto é muito mais abrangente. Isso se deve ao entendimento de que o sucesso do projeto está cada vez mais relacionado aos benefícios como um todo que são proporcionados pelo projeto.

É importante que o alcance das dimensões do sucesso do projeto vislumbre novos horizontes, incluindo a preparação para o futuro, o impacto nas partes interessadas do projeto. Considerando que as principais partes interessadas no projeto estão ligadas a todos os três pilares da sustentabilidade, econômico, ambiental e social, o que significa que, em muitos casos, o sucesso do projeto não pode ser alcançado sem levar em conta a sustentabilidade em todas as suas dimensões. Ou seja, o sucesso da gestão sustentável de projetos se dá na relação entre o sucesso da gestão de projetos e sustentabilidade.

Visando cobrir as dimensões da sustentabilidade e o impacto de considerar essas dimensões no gerenciamento de projetos, Silvius e Shipper (2014) definem o gerenciamento sustentável de projetos como:

Gerenciamento Sustentável de Projetos é o planejamento, monitoramento e controle do projeto processos de entrega e suporte, levando em consideração os aspectos ambientais, econômicos e aspectos sociais do ciclo de vida dos recursos, processos, resultados, resultados do projeto e efeitos, visando a obtenção de benefícios para as

partes interessadas, e realizado de forma transparente, forma justa e ética que inclua a participação proativa das partes interessadas.

Nesta definição, as dimensões da sustentabilidade são abordadas referindo-se ao resultado triplo dos aspectos ambientais, econômicos e sociais, o tempo e dimensões espaciais do ciclo de vida dos recursos, processos e resultados do projeto e efeitos, a dimensão do envolvimento das partes interessadas e a dimensão dos valores.

Neste contexto teórico de gestão sustentável de projetos, chama atenção a necessidade da gestão responsável de projetos de base florestal, sendo imprescindível para a efetivação do seu impacto em curto e longo prazo. No entanto, a análise da gestão responsável de projetos de base florestal requer uma maior compreensão relativamente à sua complexidade e aos seus efeitos no ambiente e na sociedade como um todo. Certamente chama atenção a responsabilização.

A gestão responsável de projetos de base florestal requer regras em que atores devem ser responsáveis ou podem ser responsabilizados por um projeto (ou seja, pelo produto e/ou serviço) e pelas suas consequências numa base sustentável. Implica que aqueles atores que iniciaram e estiveram envolvidos no funcionamento do projeto respondam como agentes responsáveis na concepção, execução/implementação, controle durante o ciclo de vida do projeto (incluindo manutenção) e eventualmente a sua eliminação.

## **4.5 Princípios como orientadores de monitoramento de projetos**

### **4.5.1 Princípios de transparência como fator orientador para monitorização**

A boa governança e a transparência estão interligadas e são elementos cruciais para o funcionamento eficaz de instituições, organizações e governos. A transparência, nesse contexto, refere-se à abertura, acesso e divulgação de informações relevantes de forma clara e comunicativa para o público.

A transparência é o principal instrumento para fazer cumprir a responsabilidade (LOPES, 2023; MACCARI, 2022). A transparência refere-se a maior abertura de participação pública, que exige um elevado envolvimento das partes interessadas, explicitamente sociedade civil. Em outras palavras, exige inclusão de grupos mais amplos de partes interessadas, e o envolvimento do público que pode ser afetado. A responsabilidade e transparência Lopes (2023) deve divulgar de forma pública e transparente todas as informações relevantes, além de demonstrar se os atores cumpriram suas responsabilidades, a fim de proporcionar legitimidade.

Maccari (2022) atenta para uma questão oportuna sobre a transparência, ainda que o ente der publicidade e transparência as ações públicas não asseguram a responsabilização do agente executor. Em todo caso a transparência é um caminho para cobrar medidas cabíveis de responsabilização. Conforme Alonso e Casero (2017) o cenário digital facilitou o desenvolvimento de novos mecanismos que ajudam cidadãos exerçam a transparência, que está ligada ao acompanhamento político e contribui para a redefinição da comunicação. Plataformas digitais baseadas na transparência orientadas para a monitorização dos centros de poder.

O estudo de Maccari (2022) demonstra um exemplo de boa governança na qual uma ele apresenta uma análise da plataforma institucional Projeta SC, ferramenta para viabilizar a transparência ativa dos projetos do Governo do Estado de Santa Catarina. A pesquisa tratou da estrutura da plataforma, além de descrever as características do ambiente virtual e identificar os seus recursos disponíveis. Segundo o autor o Projeta SC é de livre consulta e tem como principal função dar transparência à gestão de projetos, permitindo o monitoramento e controle social das iniciativas adotadas ou planejadas.

A plataforma em questão é um exemplo prático de como é possível o governo ser transparente em suas ações executadas através de projetos. Nas iniciativas de governação ambiental, a transparência é considerada um bem puro que pode capacitar os fracos e responsabilizar os poderosos através da divulgação de informações. As preocupações com a transparência são normalmente impulsionadas por uma certa cadeia de lógica: a observação produz insights que criam o conhecimento necessário para governar e responsabilizar os sistemas (GOLDSTEIN; FAXON, 2022).

O Estado Democrático tem como característica a participação popular, fazendo assim que o cidadão atinja o status de controlador externo a importância dos institutos públicos de acesso à informação como ferramenta de efetivo controle social e combate à corrupção, uma vez que só existe democracia real através da participação popular, e só é possível a participação popular através da transparência e o acesso às informações públicas (FRANCISCHINI, 2023).

O estudo de Alonso e Casero (2017) apresenta cinco tipos de plataformas, com finalidade e dimensão de transparência. Essas modalidades focam em: dados governamentais abertos, notícias de interesse público, divulgação de ideias e pontos de vista diversos, respostas de políticos e participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão política.

Dois dimensões chamam atenção para o contexto de monitoramento transparente que pode fortalecer a governança florestal, modalidade de dados governamentais abertos, e participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão política; a) Plataformas de prestação de contas com dados governamentais abertos são plataformas nas quais um indivíduo

ou um grupo de pessoas podem monitorar e fiscalizar as ações e decisões executadas pelo poder político. O seu objetivo é usar a transparência para encorajar os atores políticos a explicarem e justificarem as suas ações aos cidadãos.

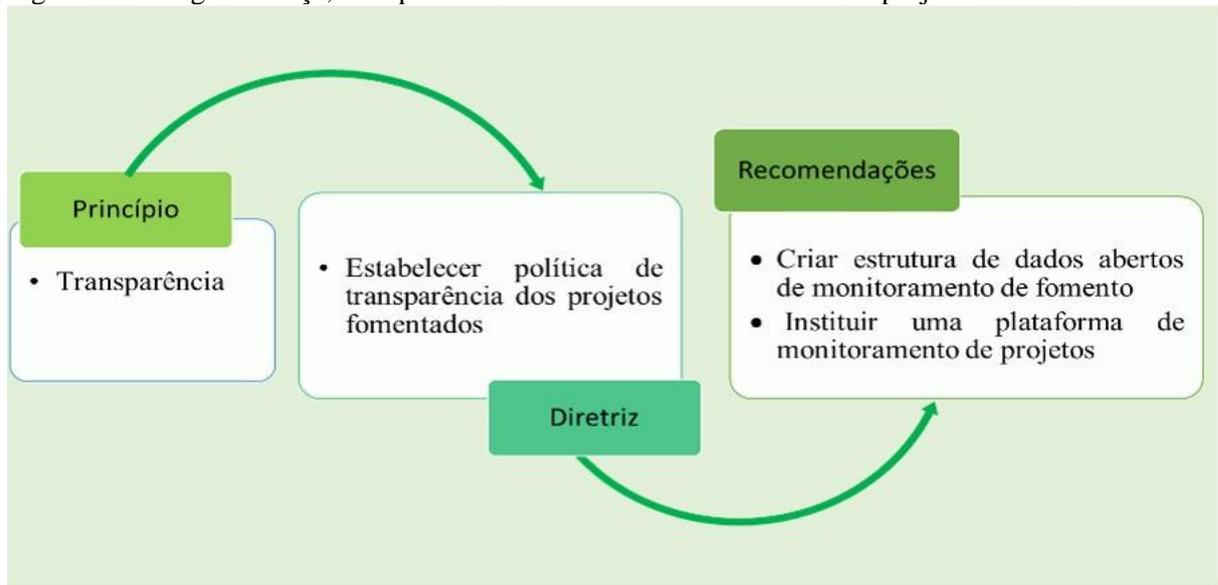
Outra dimensão: b) Plataformas de conectividade social e política permitem a incorporação dos cidadãos em procedimentos políticos e jurídicos, como a discussão de projetos de lei. Promove a participação política dos cidadãos, bem como uma maior visibilidade social na tramitação das regulamentações. Essa abertura de canais que permite o cidadão ser incorporado nos processos de tomada de decisão, no contexto da governança florestal é uma importante iniciativa na medida que as demandas sociais na Amazônia são repletas de complexas particularidades nas quais formuladores de políticas desconhecem, e sendo assim a contribuição cidadão tem muito valor.

Nesse contexto a implementação do monitoramento transparente na governança florestal deve estar ligada ao conceito de democracia monitora que propõe que no atual cenário de abundância de informação e de expansão das tecnologias digitais existam novos mecanismos para fiscalizar as ações voltadas para desenvolvimento socioeconômico sustentável e preservação ambiental. Nesse aspecto, os resultados das políticas sustentáveis só podem ser avaliados na medida em que se tenham informações sobre as ações, que devem ser disponibilizados os resultados pelos atores locais da linha de frente como prática de boa governança.

A transparência à disposição permite que cidadãos saibam sobre o processo de tomada de decisão. É também um dos elementos significativos da boa governança. Conforme Ivanova (2017) o governo deve ter total transparência em todas as suas tomadas de decisão; assim como com suas implementações de leis e políticas que deveriam ser alinhados com as regras e regulamentos da boa governação. A experiência mundial mostra que a avaliação da eficiência de projetos estatais abrangentes requer ferramentas adequadas de avaliação da eficiência de custos.

Diante do exposto é possível inferir que para uma boa governança florestal no monitoramento dos projetos fomentados pelo FUNDEFLO, é necessário que atores da linha de frente assegurem princípios de transparência na monitorização das ações, convergindo políticas transparentes de prestação de contas e conectividade social tornando o governo mais proativo, eficiente, transparente e orientado ao cidadão.

Figura 5 – Boa governança, transparência com foco no monitoramento de projetos



Fonte: A autora da pesquisa (2023).

Com base na revisão bibliográfica, é possível concluir que para obter boa governança florestal de transparência, a plataforma de monitoramento permitirá garantir transparência na execução dos projetos fomentados com os recursos público. Pessoas de fora poderão examinar informações e os resultados.

#### 4.5.2 Princípios da participação como fator orientador para monitorização

O fomento público pode ser um importante indutor da regularização ambiental e produtiva de propriedades rurais, bem como do desenvolvimento de uma economia florestal sustentável (AZEVEDO-RAMOS; SOTERO 2014). No contexto amazônico que possui diversidade de atores a participação social precisa de aprimoramento. O cidadão, por meio dos instrumentos participativos, desenvolve atividades com o objetivo central de interagir com as decisões dos gestores e com as necessidades sociais. Com isso, a sociedade encontra espaço para sugerir melhorias na administração pública, resultando no desenvolvimento da democracia participativa.

A participação é definida como o envolvimento ativo de um grupo de indivíduos num processo coletivo. No contexto da administração pública, participação refere-se ao envolvimento dos cidadãos nas ações reais ou pretendidas das autoridades administrativas. Tem fortes ligações com a democracia e com a teoria da democracia deliberativa (ADDINK, 2019). O envolvimento pode ter perspectivas diferentes dependendo do contexto em que ocorre. A

participação pode referir-se à participação em preparativos preliminares, influenciando tomadores de decisão, ou participando de processos reais de tomada de decisão.

Para Pereira (2022) é preciso contar com uma rede de comunicação e ações integradas que promovam o envolvimento e incentivem a participação de atores e instituições. O autor elucida que a gestão participativa é uma estratégia adequada para tal propósito, pois consiste na administração em que os representantes podem se manifestar e negociar seus interesses de forma igualitária, com sentimento de responsabilidade e pertencimento de grupo, com participação efetiva e direta na construção conjunta de decisões a serem tomadas para a definição de um destino coletivo

A importância da participação é uma parte importante do desenvolvimento dos princípios da boa governação no âmbito do também o Estado Democrático de Direito. A participação pública pode ser motivada por vários motivos além de motivos genuínos de participação pública. Addink (2019) chama atenção para a importância da legitimidade, como parte do Estado de direito tradicional, bem como o conteúdo de legitimidade em termos de noções, é semelhante às ideias dos princípios da boa governação.

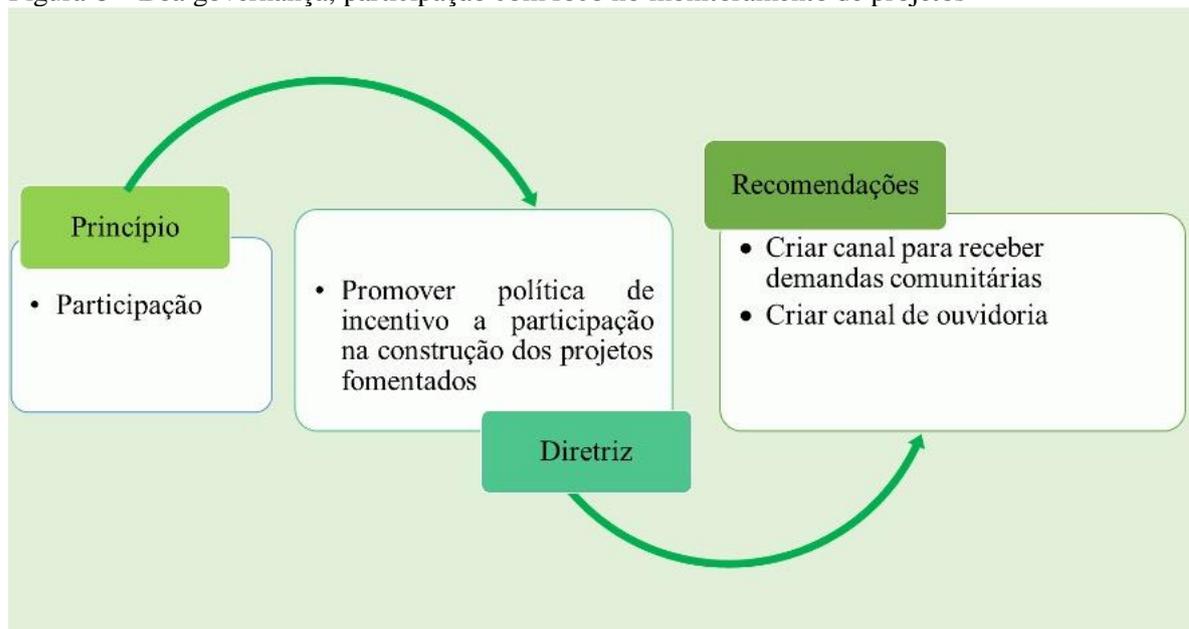
O conceito de participação ocupa o *mainstream* da agenda de boa governança. A participação levaria a diversos benefícios, mas é possível situá-los em dois conjuntos:

A influência dela nos resultados práticos das políticas e o impacto da participação nos agentes e nas comunidades locais. A influência da metodologia participativa no resultado da política tem como premissa a crença em que a postura ativa da população local contribuiria para a legitimação e a aplicação da política no contexto local, tornando-a mais eficiente e eficaz. Já o impacto da metodologia nos próprios atores sociais locais parte da premissa de que a participação estimularia a cidadania e impulsionaria os agentes locais a serem atuantes no processo político, ou seja, proporcionaria o empoderamento dos agentes (FONSECA; AVELINO, 2018).

A monitorização participativa da governação proporciona mecanismo para identificar obstáculos à governação comunitária, criando um espaço para os membros da comunidade avaliarem a governação local, identificarem questões e apresentar soluções. É importante a criação de canais de participação a partir de uma lógica de resposta governamental à dupla demanda por modernização e democratização do aparelho de Estado.

Canal de participação para incentivar à participação quanto a apresentação de demandas locais é essencial para reforçar a participação na governança florestal e elaboração de projetos. O contexto tecnológico pode ser transformado em uma ferramenta de incentivo à participação, chega a um maior número de cidadãos de maneira mais rápida, fácil e abrangente.

Figura 6 – Boa governança, participação com foco no monitoramento de projetos



Fonte: A autora da pesquisa (2023).

O papel das instituições públicas possui função importante na instituição de ferramenta capaz de estimular a participação cívica no processo de construção de políticas públicas. Canais diretos de participação democrática devem estruturar a boa governança florestal como garantia do exercício de direito de participação social. A tecnologia torna possível ampliar o alcance da participação e ao mesmo tempo reduz os custos de levantamento de demandas. Canais de participação viabilizam a possibilidade de diferentes atores sociais apresentarem demandas permitindo que diferentes questões, perspectivas e opções relevantes sejam consideradas ao definir um problema de projeto.

#### 4.5.3 Princípios de responsabilização como fator orientador para monitorização

A responsabilização é um dos pilares da boa governação, o que denota responsabilidade do governo para com os governados e também o mecanismo através do qual as pessoas podem exercer a sua influência sobre o governo (ALI, 2015). A responsabilização é complexa e conceito multifacetado que é difícil de definir em termos precisos. Contudo, na visão do autor, em termos gerais, a responsabilização é o processo através do qual uma pessoa ou grupo pode ser responsabilizado por sua conduta.

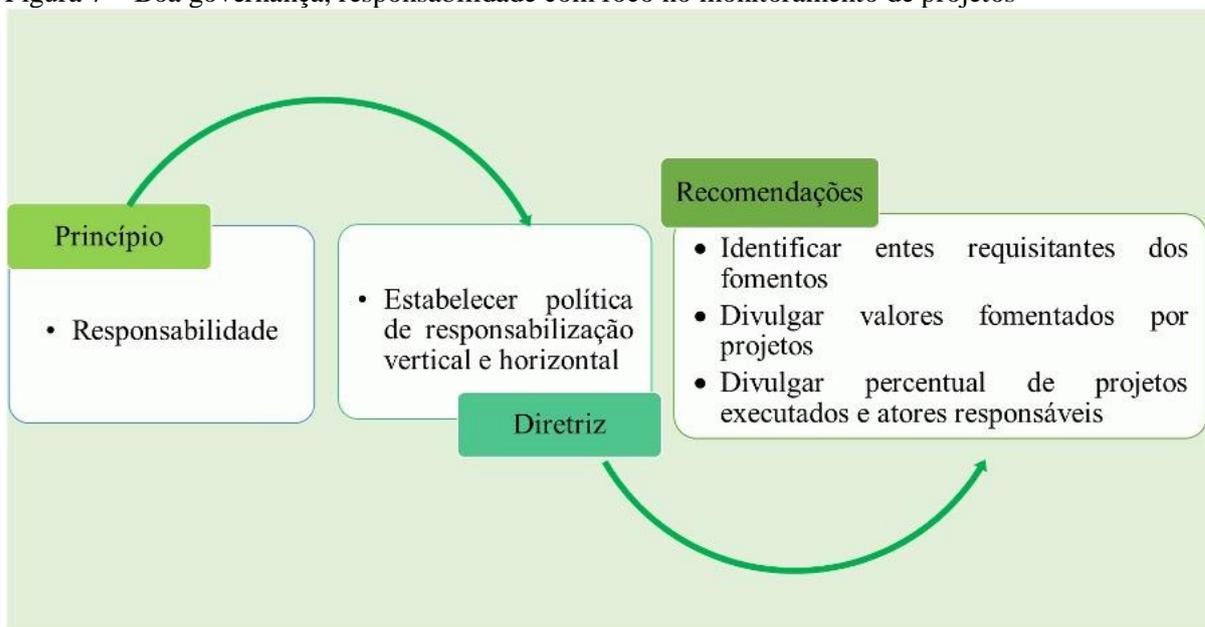
A responsabilidade inclui a extensão, em que há clareza sobre o papel de várias instituições na tomada de decisão do setor; é sistemático monitoramento das operações e

processos do setor; a base para as decisões básicas é clara ou justificada; e os sistemas jurídicos defendem adequadamente os interesses públicos (BRITO *et al.*, 2009).

Os mecanismos de responsabilização existentes são concebidos para relações de responsabilização vertical e são inadequados para a responsabilização horizontal ou “em rede” entre agências governamentais (RYAN; WALSH, 2004). Na estrutura de governança florestal descentralizada é um desafio questões de responsabilização em razão da execução das políticas de base florestal, reunirem diferentes atores em diferentes centros de decisão. Na estrutura de governança do FUNDEFLOR para exercer prática de boa governança florestal de responsabilização é preciso identificar os atores responsáveis pela execução dos projetos fomentados.

O fortalecimento dos mecanismos de responsabilização é cada vez mais importante como uma estratégia para melhorar a governança florestal e abordar questões inadequadas de desempenho e prestação de serviços por parte de atores ou programas e projetos públicos e privados voltados para alcançar as demandas climáticas e sociais na Amazônia. O interesse em intervenções que aumentem a transparência e a responsabilização exata de atores do setor responsável por executar políticas estratégicas de desenvolvimento sustentável deve ser priorizado.

Figura 7 – Boa governança, responsabilidade com foco no monitoramento de projetos



Fonte: A autora da pesquisa (2023).

Considerando que anualmente é realizado no FUNDEFLOR um planejamento para fomentar projetos de base florestal, o monitoramento permitirá identificar quais atores responsáveis pela execução dos projetos de forma clara. O alcance da responsabilização deve alcançar os responsáveis pela decisão de fomentar os projetos apresentados por requisitantes de recurso. Considerando que é necessário estabelecer parâmetros básicos que meça o percentual de entrega anual das ações fomentadas por entes requisitantes como critério de escolha.

#### 4.5.4 Princípios de coordenação como fator para monitorização

Com a grande demanda por dados e informações geoespaciais, torna-se fundamental que instituições públicas, academia e a sociedade busquem um objetivo comum a partir da governança da geoinformação, de forma mais participativa e contribuindo para a melhoria na tomada de decisões (SILVA; JULIÃO, 2021).

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) definem 17 metas globais para todos os tipos de organizações abordarem questões de sustentabilidade, desde cuidados de saúde até o combate às desigualdades e às alterações climáticas. A consecução dos ODS exige na governança florestal coordenação entre um subconjunto de diferentes atores para efetivação do planejamento estratégico. Nessas complexas relações interorganizacional, a comunicação clara das decisões e monitoramento das ações é fundamental para a governação.

O papel potencial da governança no reforço da mitigação e adaptação às alterações climáticas, como exposto em Kooiman (2003) é definida no sentido mais amplo como os “processos de interação e tomada de decisão entre atores envolvidos em um problema comum”. Neste sentido, a governação difere do modelo de governo tradicional em que “as decisões coletivamente vinculativas são tomadas por representantes eleitos nos parlamentos e implementadas nas administrações públicas”, em vez disso, integra uma variedade de atores e regimes a múltiplos níveis globais.

Desta forma, políticas globais da governança florestal se encontram com a política interna nacional e local demandando planejamento estratégico de coordenação. Um dos principais desafios de coordenação na integração da governança climática global, nacional e regional é construir mecanismos de monitoramento e comunicação das estratégias em efetivação e alcançadas. A capacidade das organizações de inovar na construção de ferramentas para alcançar potenciais co-benefícios de monitorização e comunicação do modo de governação

poderá trazer eventuais benefícios de colaboração e aprendizado intraorganizacional de políticas climáticas e desenvolvimento socioeconômico que precisam de aperfeiçoamento.

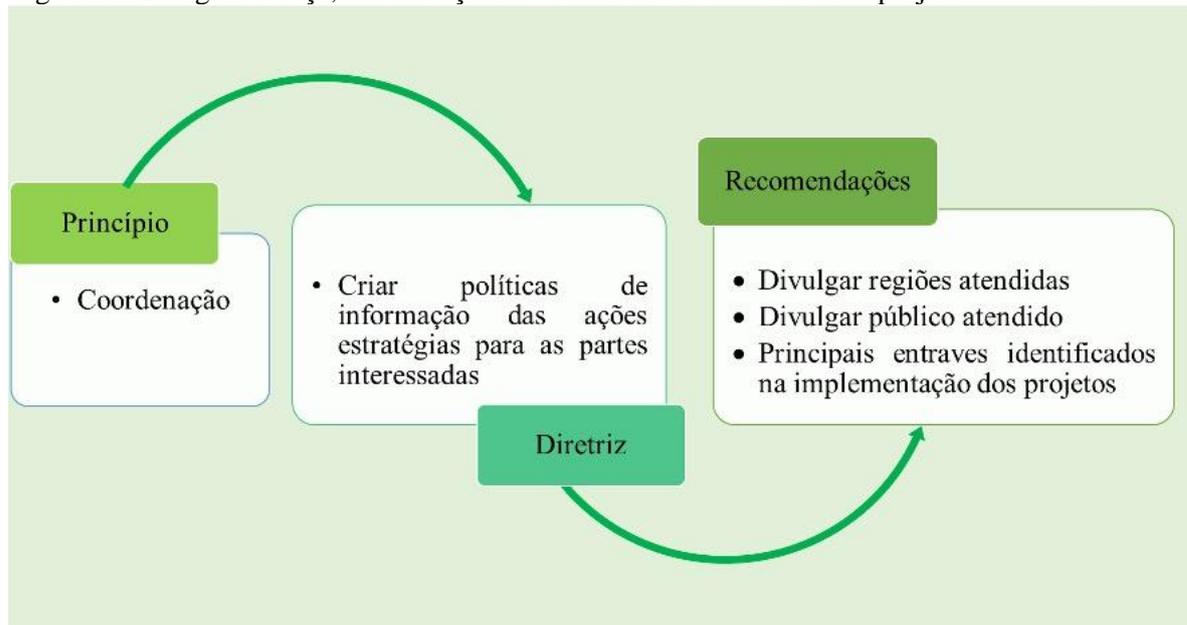
A coordenação é um dos principais elementos da colaboração intraorganizacional (KOŻUCH; SIENKIEWICZ-MAŁYJUREK, 2016). A coordenação intraorganizacional é tida como um fator que tem forte influência no curso das ações. Isto resulta principalmente de competências específicas e complementares de cada organização, distribuição de tarefas e responsabilidades. Esses fatores criam as bases para a realização eficiente das ações. Tendo isto em conta, a coordenação intraorganizacional é de importância fundamental para o curso da colaboração (KOŻUCH; SIENKIEWICZ-MAŁYJUREK, 2016).

Segundo Cardoso Júnior (2015) são até agora poucos e insuficientes os esforços feitos no Brasil para incentivar tal abordagem estratégica, vinculada a parâmetros como a necessidade de uma visão ampla sobre a situação das políticas, suas capacidades institucionais, recursos materiais, humanos, logísticos, entregas previstas etc.

Nesse aspecto, Cardoso Júnior (2015) elucida a importância da harmonização lógica de informações, as quais podem (e devem) ser capazes de fornecer suporte metodológico à organização, sistematização, análise e interpretação de informações relevantes à compreensão das políticas públicas. É necessário elucidar a interfaces intra e Inter políticas, identificação precisa do que tenha sido efetivamente entregue à sociedade (indivíduos, famílias, grupos específicos, empresas, demais organizações etc.) pelas ações de governo monitoradas.

Nesse contexto, o monitoramento dos projetos na estrutura de governança do FUNDEFLORE é importante para o acompanhamento e fortalecimento da coordenação das ações de mitiga climáticas e desenvolvimento econômico entre atores do estado, mas também abre espaço para consultar projetos, de natureza de interesse comum de múltiplos atores na estrutura de governança florestal intergovernamental.

Figura 8 – Boa governança, coordenação com foco no monitoramento de projeto



Fonte: A autora da pesquisa (2023).

Com base na revisão da literatura, é possível inferir que o monitoramento é importante ferramenta que permite coordenação entre diferentes atores com objetivos comuns cujas decisões têm impacto sobre as florestas, acompanhar a execução do planejamento e execução das políticas estratégicas.

## **5 MODELO PARA MONITORAMENTO DE PROJETOS**

Este capítulo trata do modelo de monitoramento de projetos com base em princípios de boa governança florestal para fortalecer a governança florestal do FUNDEFLOR na gestão dos recursos de concessão florestal.

### **5.1 Sugestão de modelo para monitoramento de projetos**

O monitoramento de projetos de base florestal no Pará precisa de avanços para uma melhor gestão florestal sustentável. A ausência de prestação de conta das execuções efetivadas através fomento, com recursos das concessões florestais é um exemplo de tal necessidade. O monitoramento de projetos na estrutura da governança florestal do FUNDEFLOR poderá ser ferramenta estratégica institucional de fortalecimento dos processos internos na seleção de projetos, planejamento anual, monitoramento dos fomentos e avaliação das políticas públicas.

O objetivo deste trabalho é propor um modelo conceitual de monitoramento de projetos, que possa subsidiar a governança florestal do FUNDEFLOR, na gestão dos recursos de concessão florestal na seleção de projetos, planejamento anual, monitoramento dos fomentos e avaliação das políticas públicas considerando dados dos da execução dos projetos fomentados. Para atender essa finalidade sugerimos práticas de boa governança florestal com base em princípios de boa governança florestal de transparência, responsabilidade, coordenação e participação conforme as sugestões da Tabela 1:

Tabela 1 – Práticas de boa governança florestal

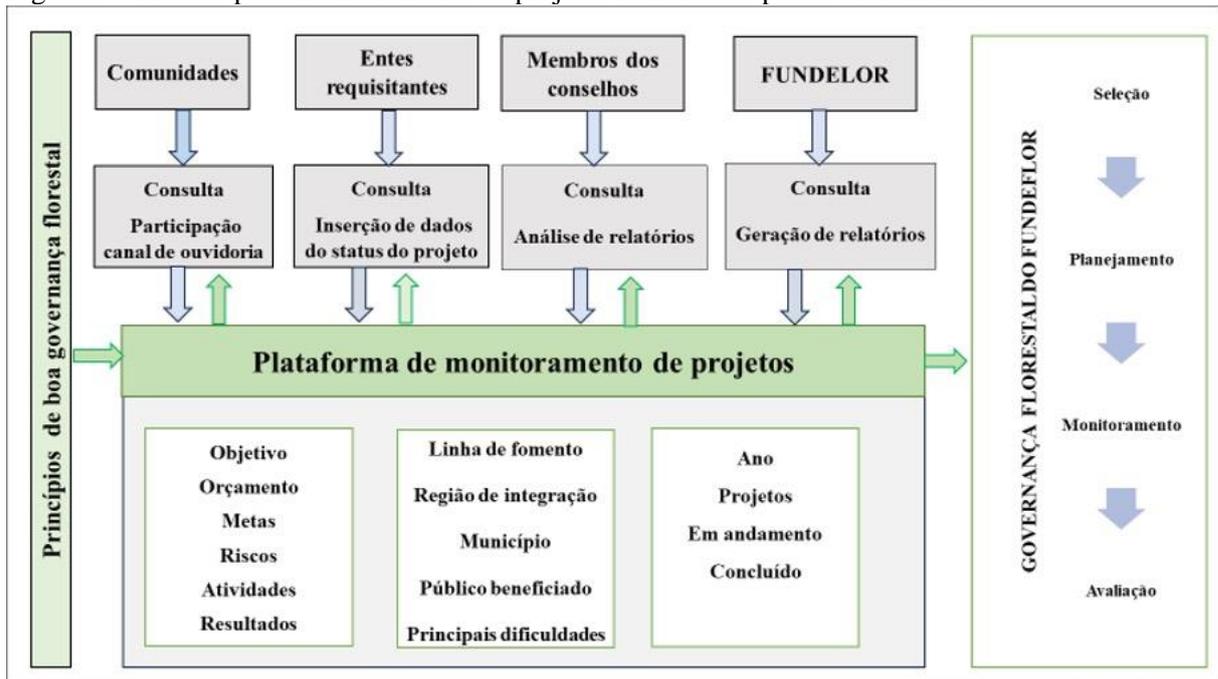
<b>Práticas de boa governança</b>	<b>Sugestão</b>
Transparência e divulgação de dados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criar estrutura de dados abertos de monitoramento de fomento</li> <li>• Plataforma de monitoramento de projetos</li> </ul>
Incentivo a participação cidadã	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criar canal para receber demandas comunitárias</li> <li>• Criar canal de ouvidoria</li> </ul>
Identificação dos responsáveis pela execução dos projetos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar entes requisitantes dos fomentos</li> <li>• Divulgar valores fomentados por projetos</li> <li>• Divulgar percentual de projetos executados e atores responsáveis</li> </ul>
Partilhamento das ações estratégicas para as partes interessadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Divulgar regiões atendidas</li> <li>• Divulgar público atendido</li> <li>• Principais entraves identificados na implementação dos projetos</li> </ul>

Fonte: A autora da pesquisa (2023).

O modelo em questão foi estruturado com base em diretrizes de princípios de boa governança florestal. O modelo de monitoramento trata-se de uma plataforma de monitoramento das execuções de projetos que anualmente recebem fomento para executar ações de base florestal. Considerando a complexidade e entraves existentes que retardam ou até mesmo inviabilizam a concretização das ações é imprescindível conhecer quais são os gargalos existentes.

A proposta de uma plataforma de monitoramento de projetos propõe a interação na comunicação entre as partes interessadas, recomendamos o compartilhamento de informações que ao longo da execução do projeto é determinante para atraso ou inviabilização da eficiência na execução de determinada atividade. Os órgãos públicos devem colaborar explorando sinergias, compartilhando boas práticas e as lições aprendidas entre si e com outras partes interessadas. Diante disso, o estudo propõe para o monitoramento das ações anuais um modelo estruturando, em uma plataforma governamental de monitoramento das execuções dos projetos.

Figura 9 – Modelo para monitoramento de projetos fomentados pelo FUNDEFLOR



Fonte: A autora da pesquisa (2023).

Considerando que é papel do governo buscar o desenvolvimento sustentável, é oportuno dispor de um ambiente no qual os *Stakeholders* façam uso de uma ferramenta de informação com dados abertos dos registros de execução das políticas públicas planejadas. O principal objetivo do modelo de monitoramento na estrutura de plataforma é fornecer base para otimizar o processo comunicativo entre os atores que recebem o fomento, gestores internos do fundo, membros dos conselhos, sociedade civil e demais partes interessadas, através da colaboração para ampliar a possibilidade de criação de soluções para eficácia das execuções de projetos de base florestal.

A mudança de paradigma nos serviços governamentais significa também a evolução para o serviço com participação ativa baseada na tecnologia da informação. Em face da complexidade na governança florestal o modelo proposto sugere a criação na plataforma de canais de participação direta e indireta para realizar alimentação de dados, geração de relatórios ou consulta de informações dos projetos fomentados. O modelo em questão sugere o compartilhamento de informações importantes por meio da plataforma de monitoramento e espaço de interação democrática permitindo que:

- a) **Comunidades** tenham espaço para apresentação de demandas através do canal de ouvidoria e possam consultar relatórios, havendo assim participação direta

alimentando a plataforma com suas demandas de base florestal e participação indireta realizando consulta dos relatórios de projetos fomentados.

- b) **Entes requisitantes** do recurso possam realizar atualização do status do projeto mediante um canal de partilhamento de dados. Também realizar consulta a relatórios anteriores para pesquisar principais desafios enfrentados na execução de projetos anteriores criando assim um ciclo de aprendizado. Dessa forma terão uma participação direta alimentando a plataforma com dados do status do projeto e de forma indireta realizando consulta dos relatórios de projetos fomentados.
- c) **Membros dos conselhos** realizem consulta do andamento da execução dos projetos em tempo real e consulta dos relatórios dos projetos fomentados, dessa maneira o acompanhamento do andamento da execução dos projetos aprovados gere conhecimento para a tomada de decisão.
- d) **Gestores internos** do fundo controle de acesso cadastro dos entes requisitantes do recurso, realizem a geração de relatórios gerencias façam a divulgar dos relatórios na plataforma e monitorem a eficácia do desempenho e da especificação dos resultados dos projetos fomentados.
- e) **Membros dos conselhos** realizem consulta do andamento da execução dos projetos em tempo real e consulta dos relatórios dos projetos fomentados, dessa maneira o acompanhamento do andamento da execução dos projetos aprovados gere conhecimento para a tomada de decisão.
- f) **Gestores internos** do fundo controle de acesso cadastro dos entes requisitantes do recurso, realizem a geração de relatórios gerencias façam a divulgar dos relatórios na plataforma e monitorem a eficácia do desempenho e da especificação dos resultados dos projetos fomentados.

É de suma importância que na plataforma de monitoramento apresente informações como: a) órgão responsável pelo projeto; b) tipo de projeto; c) datas de início e fim; d) situação atual do projeto; e) valor planejado; f) prazo estimado para execução; g) percentual financeiro executado; h) detalhes da situação; e i) uma descrição do objetivo do projeto. Informações complementares sobre: 1) as principais entregas do projeto; 2) a localização georreferenciada do projeto (municípios contemplados pelo projeto); 3) história relacionada ao projeto; 4); público-alvo do projeto 5) valores do projeto, divididos em valores planejados, contratados, executados e pagos.

## 5.2 Resultados e discussões

A premissa dos recursos escassos e necessidades ilimitadas, fundamento que se aplica na governança florestal. A descentralização de fonte de recurso das concessões florestais tem expectativa de promover o desenvolvimento sustentável. Considerando que o estado do Pará é palco de diferentes ecossistemas em distintos estágios de conservação em um contexto social complexo a alocação de recurso realizada por atores com poder de decisão tem que partir de um planejamento bem estruturado norteado por informações solidadas.

As regras presentes na estrutura de governança do FUNDEFLOL centralizam as decisões de seleção e aprovação dos projetos que materializam as políticas públicas no Conselho Deliberativo do FUNDEFLOL formado atores que em sua maioria são diretores de diretorias que por sua vez apresentam proposta para fomento, o que pode comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública. A ausência de representatividade social impede uma participação efetiva e democrática atores que usam e dependem da floresta.

A baixa efetividade das execuções do planejamento anual dos projetos fomentados representa para sociedade ausência de assistência em regiões do estado do Pará que precisam do recurso para a restauração florestal, a educação ambiental, o desenvolvimento e apoio às pesquisas e ao fomento de manejo florestal, aos modelos de uso e aproveitamento sustentáveis de produtos madeireiros e não-madeireiros, serviços florestais de gestão comunitária e familiar; o fomento à recuperação de áreas alteradas mediante o cultivo florestal, entre outras linhas prioritárias de fomento que compõem a missão do FUNDEFLOL.

Informações importantes não são disponibilizadas nos relatórios, como a justificativa dos motivos para a falta de aplicação dos recursos e a relação dos municípios e dos projetos que deixaram de ser assistidos com a falta de execução. Fica o questionamento sobre quem deveria fiscalizar essa falta de aplicação, não somente em termos de controle social, mas de controle interno do executivo e de controles externos (como o Ministério Público ou o Tribunal de Contas)? Quem é (ou deveria ser) responsabilizado pela não aplicação?

Diante disso, fundos públicos devem conter os princípios da boa governação, incluindo transparência, responsabilização, coordenação e participação em suas estruturas de gestão. Novos avanços tecnológicos ensejarão novas formas de transparência pública e de novos procedimentos de controle e de participação da sociedade. O monitoramento de projetos deve ser institucionalizado e nessas instituições como boa prática de governança. Nesse aspecto, a utilização da tecnologia da informação também é capaz de moderar boa governança, criando

uma maior transparência e participação comunitária, abrindo um amplo espaço de interações entre a comunidade e o governo.

Apoiado no princípio de boa governança florestal de transparência, o modelo de monitoramento de projetos proposto nesse estudo é uma ferramenta que busca viabilizar a transparência na execução dos projetos fomentados com os recursos público. Desta forma, pessoas de fora poderão examinar informações e os resultados de andamento da execução dos projetos fomentado pelo nosso objeto de estudo FUNDEFLOR.

É importante direcionar a efetividade da transparência ao seu uso pela sociedade, cabem alguns desafios: como estimular as pessoas para usarem as informações; como conhecer o que pode interessá-las e motivá-las a procurarem por informações; como recepcionar as sugestões; e como atender a essas sugestões e dar retorno aos interessados que contribuíram. O modelo de monitoramento busca viabilizar através do canal de ouvidoria contribuições diversas e significativa de participação pública para apresentação de demandas permitindo que diferentes questões, perspectivas e opções relevantes sejam consideradas ao definir um problema.

Quanto a responsabilização, a mudança do governo para a governança desafiaram os sistemas tradicionais de responsabilização. Como os meios tradicionais de prestação de contas estão sendo desafiados no novo contexto administrativo, houve tentativas de encontrar novos meios de responsabilização. O modelo presente na estrutura de governança com diversos atores no centro de poder, torna um desafio direcionar a responsabilização. É preciso pensar em regras de responsabilização das instituições que executa projetos de base florestal nesse novo desenho de governação presente na governança florestal.

O alcance da responsabilização precisa ser tanto vertical como horizontal, ambos podem ser associados a nova estrutura de governação presente na governança florestal. Nesse aspecto a identificação dos atores e suas funções tornasse imprescindível. Nesse sentido, o modelo de monitoramento proposto possibilita identificar quais atores são responsáveis pela execução dos projetos de forma clara. Garantindo que indivíduos e grupos de interesse público tenham o seu direito à informação atendido.

A cooperação é fundamental em qualquer projeto, especialmente quando se trata de monitorar e gerenciar atividades relacionadas a recursos naturais, como florestas. Quando se menciona o princípio da coordenação em um modelo de monitoramento de projetos, isso implica na necessidade de alinhar e integrar as ações de diferentes partes interessadas ou atores que compartilham objetivos comuns em relação às florestas. Neste contexto, a coordenação pode ocorrer em vários níveis. No planejamento, antes do início do projeto, é crucial que todas

as partes envolvidas participem do planejamento, contribuindo com suas perspectivas e conhecimentos. Isso ajuda a garantir que os objetivos comuns sejam claramente definidos e compreendidos por todos.

## 6 CONCLUSÃO

O Pará, um estado brasileiro rico em recursos naturais, enfrenta desafios significativos relacionados ao desenvolvimento sustentável devido à exploração de seus vastos recursos florestais, minerais e hídricos. Ao longo dos anos, várias políticas públicas foram implementadas para abordar questões ambientais, sociais e econômicas na região.

A lei de gestão de florestas públicas no Brasil representa um marco regulatório para atividades florestais no território brasileiro, trouxe medidas importantes como a descentralização da gestão florestal entre a união, estados e municípios, regulação da exploração florestal de forma sustentável em áreas previamente definidas, modernizou a forma de gerir recursos públicos florestais, prevendo retorno econômico para os municípios localizados em áreas de exploração visando melhor distribuição de renda. É importante elucidar que o sucesso dessas políticas depende da efetiva implementação, fiscalização e participação ativa da sociedade civil.

Os recursos da concessão florestal administrados pelo FUNDEFLO, representa um importante instrumento para efetivação das políticas públicas, mas para isso é necessário a consolidação dos projetos fomentados, o que representa um desafio enorme para questões de controle, considerando que a execução é realizada por entes requisitantes do recurso de concessão florestal. É sabido que o processo de seleção e aprovação de projetos realizados anualmente passa por um planejamento, sob a apreciação da Comissão Estadual de Florestas, entidade consultiva dos projetos e ações fomentados.

O estudo concluir que não basta apenas planejar, é imprescindível monitorar, avaliar e corrigir os erros que tem provocado baixa efetivação das execuções planejadas, uma vez que se encontra em questão, ações de combate ao desmatamento por meio de atividades que possibilitam promover o desenvolvimento florestal de base sustentável associado à geração de emprego e renda. Diante disso, percebe-se que é necessário haver melhorias na prestação de contas por parte dos entes requisitantes do fomento em relação à execução dos projetos fomentados.

A efetivação das políticas que visam promover o desenvolvimento sustentável na Amazônia precisa ser monitorada por toda sociedade. Considerando que o modelo de efetivação das políticas de base florestal tem sido executado através de fomento de projetos o monitoramento desse é de extrema relevância.

Em resumo, o monitoramento de projetos sociais de base florestal é uma ferramenta valiosa para garantir que essas iniciativas alcancem seus objetivos, respeitem os direitos das

comunidades locais e contribuam para a conservação e uso sustentável dos recursos florestais. Eficiência na Implementação: O acompanhamento contínuo ajuda a identificar possíveis desafios ou obstáculos durante a implementação do projeto, permitindo ajustes e melhorias ao longo do tempo. Isso contribui para a eficiência na consecução dos objetivos estabelecidos.

Este estudo teve como objetivo desenvolver um modelo de monitoramento de projetos fomentados pelo FUNDEFLOR. O modelo de monitoramento foi articulado com quatro princípios básicos amplamente aceitos de boa governança florestal que são: transparência, responsabilização, coordenação e participação.

O estudo conclui que é importante ter uma plataforma de monitorização em tempo real dos projetos fomentados para convergir princípios de boa governança em práticas de boa governança florestal no FUNDEFLOR. O modelo proposto apresenta viabilidade para: Transparência e divulgação de dados (projetos executados e outras informações relevantes). Incentivo a participação cidadã (Canal para receber demandas comunitárias, canal de ouvidoria). Identificação dos responsáveis pela execução dos projetos e Partilhamento das ações estratégicas para as partes interessada.

O modelo proposto oferece uma tipologia original focado na promoção da transparência, acesso a informações de interesse público e políticas de monitoramento de projetos de base florestal. Esta proposta é um ponto de partida dotado de um interessante potencial analítico para futura pesquisa focada na transparência da governança florestal. Desta forma, estabelece as ligações existentes entre monitorização e transparência, entendendo o primeiro como requisito para a ativação do segundo para condução à democracia.

Assim, este trabalho contribui à expansão do discurso da importância do monitoramento na governança florestal. O contexto da pesquisa oferece doses interessantes de pensar em inovação no domínio da transparência como as que foram aqui analisadas que redefinem aspectos da participação política cidadã.

Nesse contexto, a boa governança florestal é fundamental para combater a manipulação florestal, promover a conservação da biodiversidade, garantir o uso sustentável dos recursos florestais e apoiar o desenvolvimento socioeconômico das comunidades locais dependentes das florestas. Além disso, contribui para mitigar as mudanças climáticas, já que as florestas desempenham um papel crucial na absorção de carbono da atmosfera.

O estudo sugere novas pesquisas para identificar presença e ausência de regras de responsabilização dos atores que executam projetos de base florestal para o desenvolvimento sustentável na Amazônia.

## REFERÊNCIAS

ADDINK, Henk. **Good governance**: Concept and context. New York: Oxford University Press, 2019.

ALI, Mohammed. Governance and good governance: a conceptual perspective. **The Dialogue**, v. 10, n. 1, p. 65-77, 2015.

ALONSO- MUÑOZ, Laura; CASERO-RIPOLLÉS, Andreu. Transparency and political monitoring in the digital environment. Towards a typology of citizen-oriented platforms. **Revista Latina de Comunicação Social**, n. 72, p. 1351-1366, 2017. DOI: 10.4185/RLCS-2017-1223en.

AZEVEDO-RAMOS, Claudia; SOTERO, João Paulo. Incentivo à economia florestal: avaliação do Fundo Nacional para o desenvolvimento florestal (período 2010-2013) (Paper 345). **Papers do NAEA**, Belém, v. 1, n. 1, p. 1-18, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.18542/papersnaea.v23i1.11270>.

BEDUSCHI, Liviam Elizabeth Cordeiro. **A Governança para a gestão sustentável das florestas nativas em duas regiões da América do Sul**. 2018. 306 f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/3iGcWx6>. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934**. Aprova o código florestal que com esta baixa. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934. Disponível em: <https://bit.ly/3P4oLsW>. Acesso em: 2 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Institui o novo Código Florestal. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: <https://bit.ly/3h56j76>. Acesso em: 2 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: <https://bit.ly/2xfvMD1>. Acesso em: 2 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: <https://bit.ly/3HeNJ6Z>. Acesso em: 2 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.284, de 02 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/2ItGVCi>. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRITO, Brenda *et al.* **The Governance of Forests Initiative (version 1)**: a draft framework of indicators for assessing governance of the forest sector. Belém: AMAZON, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3VYx1gB>. Acesso em: 7 jul. 2020.

BRITO, Brenda, SANTOS, Priscilla; THUAULT, Alice. **Governança de fundos ambientais e florestais na Amazônia Legal**. Belém-PA: Imazon e ICV, 2014.

CÂMARA, João Batista Drummond. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 46, p. 125-146, 2013.

CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana. **Instituições para a governança**: o papel das regras formais e informais no controle do desmatamento em reservas extrativistas da Amazônia. 2017. 234 f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2017.

CARDOSO, Karina dos Santos. **Gestão de florestas públicas**: implantação, gestão e efetividade do FUNDEFLO. 2020. 195 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) – Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, 2020.

CARDOSO JUNIOR, J. Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira. **Texto para discussão 2040**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

CARLISLE, Keith; GRUBY, Rebecca L. Polycentric systems of governance: a theoretical model for the Commons. **Journal of Political Studies**, Massachusetts, v. 47, n. 4, p. 927-952, 2019.

CÉSAR, Mateus; LUNA, Ivete; PERKINS, Ellie. De tragédia à solução: a atualidade teórica e empírica dos recursos comuns no Brasil. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 30, n. 1, p. 7-35, 2019.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da; MIRANDA, Paulo Roberto de Mello. O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 20, n. 66, p. 543-566. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302013000300010>.

CUMMING, Graeme *et al.* Advancing understanding of the governance of natural resources: a post-Ostrom research agenda. **Current Opinion on Environmental Sustainability**, Maryland, v. 44, p. 26-34, 2020.

CRUZ, Fabrício Nascimento da. Gestão da Sustentabilidade e Gestão de Projetos: caminhos para integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na política das organizações. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, Salvador, v. 9, n. 3, p. 55-77, 2020.

LIMA, Francisco José *et al.* Gerenciamento de projetos: um modelo de monitoramento e controle de projetos públicos executados com recursos de transferências voluntárias. **Revista de Gestão e Projetos**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 102-117, 2017. DOI: <https://doi.org/10.5585/gep.v8i1.485>.

DINIZ, Eduardo Henrique *et al.* O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n.1, p. 23-48, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000100003>.

ELIAS, Leila Marcia Sousa de Lima. **Sistema de informação de custos no setor público municipal**: um estudo sistêmico no Estado do Pará. 2017. 158 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2017.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Vialle delle Terme di Caracalla**. Rome, Italy: FAO, 1951.

FONSECA, Igor Ferraz da; AVELINO, Daniel Pitangueira de. Governança participativa: a necessidade de ir além do discurso. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, DF, p. 43-48, 2018. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim\\_analise\\_politico/181206\\_bapi\\_19\\_cap\\_06.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/181206_bapi_19_cap_06.pdf). Acesso em: 3 fev. 2023.

FRANCISCHINI, Alisson Augusto. **Transparência e publicidade na administração pública**: o acesso à informação como ferramenta de controle social sobre os atos administrativos. 2023. 24 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito Prof. Jacy de Assis, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2023.

FUNDEFLOR. **Relatório de gestão 2021**. Belém: FUNDEFLOR, 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3ULElv1>. Acesso em: 3 mar. 2022.

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

GFI. The Governance of Forests Initiative. **A draft framework of indicators for assessing governance of the forest sector**, 2009. Disponível em: <<http://www.wri.org/gfi>>. Acesso em: 07/07/2020.

GODOY, Amália Maria Goldberg. A sugestão sustentável e a concessão das florestas públicas. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 631-654, 2006.

GOLDSTEIN, Jenny; FAXON, Hilary Oliva. New data infrastructures for environmental monitoring in Myanmar: Is digital transparency good for governance? **EPE: Nature and Space**, v. 5, n. 1, p. 39-59, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1177/2514848620943892>.

GONÇALVES, Alcindo Fernandes. Regimes internacionais como ações da governança global. **Meridiano 47**, Brasília, DF, v. 12, n. 125, p. 46, 2011.

HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. **Science**. New Series, Washington, D.C., v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968.

HEIMANN, Jaqueline de Paula. **Governança Florestal Brasileira: tendências, obstáculos e uma proposta para sua efetivação**. 2012. 101 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Florestal) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia Florestal, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

HOPE, Alex. Managing projects like the world matters: at the intersection of sustainable development and project management. *In*: NORTHUMBRIA RESEARCH CONFERENCE, 12., 2012, Newcastle upon Tyne, UK. **Proceedings** [...]. Newcastle: Northumbria University, 2012. Disponível em: [https://researchportal.northumbria.ac.uk/ws/portalfiles/portal/3010147/Hope+Alex\\_+Project+Managment+World+Matters.pdf](https://researchportal.northumbria.ac.uk/ws/portalfiles/portal/3010147/Hope+Alex_+Project+Managment+World+Matters.pdf). Acesso em: 3 fev. 2023.

ICMBIO. **Unidades de Conservação: grupos e categorias**. Brasília, DF, 16 dez. 2021. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/educacaoambiental/politicas/snuc.html>. Acesso em: 1 set. 2021.

IDEFLOR-Bio. **Plano Anual de Outorga Florestal 2014**. Belém, PA: IDEFLOR-Bio, 2014.

IDEFLOR-Bio. **Plano Anual de Outorga Florestal 2022**. Belém, PA: IDEFLOR-Bio, 2022.

IVANOVA, Olga Borisovna *et al.* Provide budget transparency and efficiency monitoring of state projects in Russia. **European Research Studies**, v. 20, n. 1, p. 97-104, 2017. Disponível em: <https://www.um.edu.mt/library/oar/handle/123456789/28648>. Acesso em: 3 fev. 2023.

KONING, Jéssica de. **Reshaping institutions: bricolage processes in smallholder forestry in the Amazon**. 2011. 268 f. Thesis (Doctorate in Environmental Policy) – Agricultural University Wageningen, Wageningen, 2011.

KOOIMAN, Jan. **Governing as governance**. London: Sage, 2003.

KREMER, Andréia Maria. **Aspectos cognitivos do comportamento individual: nova abordagem da ação coletiva**. 2019. 97 f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Administração, Escola de Administração e Negócios, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2019.

KOŻUCH, Barbara; SIENKIEWICZ-MAŁYJUREK, Katarzyna. Inter-organizational coordination for sustainable local governance: Public security management in Poland. **Sustainability**, Basel, v. 8, n. 2, p. 123, 2016. DOI: <https://doi.org/10.3390/su8020123>.

LASSANCE, Antônio. Análise ex ante de políticas públicas: fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática. **Texto para Discussão**, Brasília, DF, v. 2817, 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2817>.

LIMA, Gustavo Ferreira da Costa. A institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil: avanços, obstáculos e contradições. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 23, p. 121-132, 2011.

LOCKWOOD, Michael *et al.* Governance Principles for Natural Resource Management. **Society & Natural Resources**, London, v. 23, n. 10, p. 986-1001, 2010.

LOPES, Ariane Cristina Cordeiro Gazzi. Financiamento climático: eficácia institucional do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima do Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 3, p. e2022-0318, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220220318>.

MACCARI, Fernando. O papel da transparência pública enquanto princípio (e/ou pressuposto) da democracia: reflexões a partir da Plataforma institucional projetada SC. *In*: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 9., 2022, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: SBAP, 2022. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap-2022/662.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2023.

MARTINS, Carlyle Oliveira *et al.* Flota do Paru: reflexões preliminares sobre extrativismo e concessões florestais. **Revista Fragmentos de Cultura-Revista Interdisciplinar de Ciências Humanas**, Goiânia, v. 25, n. 2, p. 171-184, 2015.

MCGINNIS, Michael D. **Polycentric governance in theory and practice**: dimensions of aspiration and practical limitations. Rochester, NY: SSRN, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3FuYv88>. Acesso em: 5 set. 2021.

MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 41-64, 2006.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, p. 1-18, 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/4942/3676>. Acesso em: 21 mar. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. **Benchmarking E-Government**: a global perspective. New York: United Nations; American Society for Public Administration, 2002.

OLIVEIRA, Rosicleide Farias; BRAGA, Fabrício Braga; ELIAS, Leila Márcia Sousa de Lima. Gestão de floresta pública: uma análise do Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal do estado do Pará (Brasil). **GIGAPP Estudios Working Papers**, Madrid, v. 7, n. 140-149, p. 96-116, 2020.

OECD. **Glossary of key terms in evaluation and results-based management**. 2nd ed. DAC Paris: OECD, 2002. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/EV\(2022\)2/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/EV(2022)2/en/pdf). Acesso em: 21 mar. 2023.

OSTROM, Elinor. Background on the institutional analysis and development framework. **Policy Studies Journal**, Illinois, v. 39, n. 1, p. 7-27, 2011.

OSTROM, Elinor *et al.* **Rules, games and common-pool resources**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge, NY: Cambridge University Press, 1990. (The Political economy of institutions and decisions).

OSTROM, Elinor. Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. **Global Environmental Change**, Guildford, v. 20, n. 4, p. 550-557, 2010.

OSTROM, Elinor. **Understanding institutional diversity**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005.

OSTROM, Vicent. Polycentricity: part I. *In*: GINIS, Michel (ed.). **Polycentricity and local public economics**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999. p. 52-74.

PARÁ. **Decreto nº 1.051, de 16 de maio de 2014**. Altera a redação do art. 5º do Decreto nº 2.237, de 7 de abril de 2010 (que trata sobre o Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal - FUNDEFLORE), que regulamenta os arts. 13 a 17 da Lei Estadual nº 6.963, de 16 de abril de 2007. Belém: Governo do Estado do Pará, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3VC3x8o>. Acesso em: 2 set. 2021.

PARÁ. **Decreto nº 2.237, de 07 de abril de 2010**. Regulamenta os arts. 13 a 17 da Lei nº 6.963, de 16 de abril de 2007, que dispõem sobre o Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal - FUNDEFLORE e dá outras providências. Belém: Governo do Estado do Pará, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3uqUw64>. Acesso em: 2 set. 2021.

PARÁ. Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará. Instrução Normativa nº 2/2019. **Diário Oficial do Estado do Pará**, Belém, 2019.

PARÁ. **Lei Estadual nº 6.963, de 16 de abril de 2007**. Dispõe sobre a criação do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará – IDEFLOR-Bio e do Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal –FUNDEFLORE, e dá outras providências. Belém: Governo do Estado, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3Hcwz0>. Acesso em: 4 abr. 2020.

PECCATIELLO, Ana Flávia Oliveira. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 24, p. 71-82, 2011.

PEREIRA, Fernanda Freda *et al.* Percepção do conselho acerca do monitoramento participativo da biodiversidade para a gestão das unidades de conservação da Amazônia. **Biodiversidade Brasileira**, Brasília, DF, v. 12, n. 5, p. 151-166, 2022. DOI: <https://doi.org/10.37002/biodiversidadebrasileira.v12i5.1814>.

QUEVEDO FERNÁNDEZ, María Laura. **Governança florestal no Paraguai a partir da percepção dos principais atores sociais**. 2013. 97 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Florestal) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia Florestal, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

RYAN, Cristina; WALSH, Pedro. Collaboration of public sector agency collaboration: reporting and accountability challenges. **International Journal of Public Sector Management**, v. 7, n. 7, p. 621-631, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1108/09513550410562284>.

SECCO, Laura *et al.* Why and how to measure forest governance at the local level: a set of indicators. **Forest Policy and Economics**, Amsterdam, v. 49, p. 57-71, 2014.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **Boletim SNIF 2019**. Brasília, DF: Serviço Florestal Brasileiro, 2019.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **Plano Anual de Outorga Florestal 2019**. Brasília, DF: SFB, 2018.

SILVA FILHO, José Carlos Lázaro da. Uma revisão sobre a tragédia dos bens comuns e o meio ambiente como bem comum (common pool resource). **Revista de Estudos Ambientais**, Blumenau, v. 4, n. 1, p. 33-47, 2002.

SILVA, Renato Cader da. **Políticas públicas, atores sociais e conhecimento: gestão sustentável das florestas públicas no Brasil**. 2010. 138 f. Campinas: Tese (Doutorado em Ambiente e Sociedade) – Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

SILVA, Rafael Lopes; JULIÃO, Rui Pedro. A Relevância das IDE para a Governança: Análise comparada Brasil-Portugal. *In*: CONGRESSO DA GEOGRAFIA PORTUGUESA, 13., 2021, Coimbra. **Anais [...]**. Coimbra: Associação Portuguesa de Geógrafos, 2021.

SILVA, Nathália Sobral Guedes da; MATOS, Gleimíria Batista da Costa. A governança eletrônica: análise de uma instituição federal da região norte. **Brazilian Journals of Business**, São José dos Pinhais, v. 4, n. 1, p. 29-46, 2022. DOI: <https://doi.org/10.34140/bjbv4n1-002>.

SILVIUS, Gilbert; SCHIPPER, Ron. Sustainability in project management: A literature review and impact analysis. **Social Business**, v. 4, n. 1, p. 63-96, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.1362/204440814X13948909253866>.

SIGALET, Jenny. **Improving monitoring and evaluation in conservation and development efforts**. 2012. 90 f. Thesis (Master's Degree in Arts in Environment and Management) – Royal Roads University, Victoria, Canada, 2012.

SIMÕES, João; MACEDO, Marta; BABO, Pilar. **Elinor Ostrom: governar os comuns**. Porto: Faculdade de Economia/Universidade de Porto, 2011.

SIMONIAN, Ligia Terezinha Lopes *et al.* Floresta nacional do Amapá: breve histórico, políticas públicas e (in) sustentabilidade. **Papers do NAEA**, Belém, v. 12, n. 167, p. 1-47, 2003.

SOARES, Cintia da Cunha; BEZERRA, Maria das Graças Ferraz. A gestão da concessão florestal no estado do Pará. **Pesquisa, Sociedade e Desenvolvimento**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. e18811125101-e18811125101, 2022.

SOUZA, Ana Cecília de Almeida. **Governança policêntrica, governança corporativa e gestão no setor eólico brasileiro**. 2020. 121 f. Dissertação (Mestrado Ciências Empresariais) – Faculdade de Ciências Empresariais, Universidade FUMEC, Belo Horizonte, 2020.

STEVENS, Mike; GNANASELVAM, Shiro. The world bank and governance. **ids bulletin**, v. 26, n. 2, p. 97-105, 1995.

VILLELA, Raphael; BUENO, Rafaela Soares. A expansão do desmatamento no estado do Pará: população, dinâmicas territoriais e escalas de análise. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 20., 2016, Foz do Iguaçu. **Anais [...]**. Foz do Iguaçu: ABEP, 2016.