

Gestão florestal no estado do Amazonas em tempos de pós-descentralização

Forest management in the state of Amazonas in post-decentralization times

José das Dores de Sá Rocha^I, José de Arimatéa Silva^{II}

Resumo

Os principais problemas enfrentados pelas instituições florestais diante de interesses diversos são o estabelecimento e o cumprimento das regras de uso e proteção dos recursos florestais. Essa perspectiva é o foco deste estudo, o qual visa evidenciar o grau de desenvolvimento da gestão organizacional das instituições responsáveis pela gestão florestal do Estado do Amazonas no ambiente pós-descentralização. A pesquisa identificou dois endereços institucionais responsáveis pela gestão das florestas: a Sepror e a SDS, os quais desempenham papéis dispersos nas duas instâncias de administração direta. Esta dualidade evidencia conflitos de atribuições. Vistos como elementos de gestão pública, esses endereços são deficientes na perspectiva dos servidores públicos e usuários. Dentre as fragilidades institucionais apontadas, ressalta-se a falta de um pacto entre governo federal e estadual quanto à descentralização. Isso contribui para o atual quadro da institucionalidade florestal no estado, responsável pela gestão do maior remanescente de cobertura florestal do país.

Palavras-chave: Amazônia; Instituições florestais; Gestão organizacional

Abstract

The main problems faced by forest institutions are the establishment of rules and their enforcement in the use and protection of forest resources in face of diverse interests. Accordingly, the present study focuses on the degree of development of the organizational management of institutions responsible for the forest administration in the state of Amazonas, in its post-decentralization environment. Thus, the survey points out two institutional addresses responsible for the institutional forest management: Sepror and the SDS. These institutions play the role of directly managing the forest issues, and it evidences the conflict of assignments. According to the perception of public officers and users about the elements of public administration, these institutions are non-functional ones. Among the pointed institutional weaknesses, the lack of an agreement between federal and state governments and the decentralization have contributed to the current institutional forest management situation in the state responsible for the administration of the largest remaining forests in the country.

Keywords: Amazon; Forest institutions; Organizational management

Introdução

A promoção do uso sustentável dos recursos florestais tem desafiado cientistas, governantes e outros interessados em diversas partes do mundo. Essa é uma tarefa árdua, dada a complexidade dos ecossistemas e as interações deles com os sistemas sociais.

Embora as questões biofísicas, demográficas, econômicas e institucionais afetem as condições das florestas (POTEETE; OSTROM, 2002; TURCKER; OSTROM, 2009), os autores chamam a atenção para o fato de a maioria das pesquisas florestais serem centradas nas da biofísica e não nas outras três, as quais impactam diretamente as florestas.

A capacidade de resolver conflitos e de arbitrar interesses referentes ao manejo dos recursos florestais é um dos grandes problemas enfrentados pelas instituições florestais. Outro, não menos importante, reside na dificuldade de construir e manter instituições eficientes diante

^I Engenheiro Florestal, Dr., Professor do Departamento de Engenharia Florestal da Universidade Federal de Rondônia, Rua Curitiba, 5324, Planalto, CEP 76940-000, Rolim de Moura (RO), Brasil. josedesa@unir.br (ORCID: 0000-0002-4308-9311)

^{II} Engenheiro Florestal, Dr., Professor aposentado do Departamento de Silvicultura da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rua José Maria da Cruz, 55/502, Centro, CEP 27330-280, Barra Mansa (RJ), Brasil. arimatea.ufrj@gmail.com (ORCID: 0000-0001-7590-1098)

de tais conflitos e interesses. As instituições, enquanto componentes da organização social humana, vêm sendo estudadas há muito tempo, porém, no que diz respeito àquelas dedicadas aos recursos naturais, as pesquisas são ainda recentes e dinâmicas (TUCKER; OSTROM, 2009).

As instituições florestais constituem as regras formais e informais que determinam o que pode e não pode ser feito em determinada situação (DIETZ *et al.*, 2001). Nesse contexto, os fluxos sociais, biofísicos e políticos criam motivações, incentivos e percepções sobre custos e benefícios, levando ao surgimento de tais instituições, que prosperam ou fracassam (TUCKER; OSTROM, 2009).

Para melhor compreender a gestão florestal, vale distinguir quais são os papéis desempenhados pelas instituições governamentais e não governamentais. Elas ditam as regras do jogo de uma sociedade, ou seja, constituem os constrangimentos humanamente impostos que disciplinam as interações humanas, as quais, por sua vez, delimitam os cursos de possíveis ações no ambiente econômico e social.

Por outro lado, as instituições também estruturam incentivos e proporcionam as condições para efetivação de trocas, sejam elas de natureza econômica, política ou social. Já as organizações estão ligadas aos indivíduos que desenvolvem atividades com uma finalidade específica, diante das oportunidades e das regras estabelecidas pelas instituições (NORTH, 1990).

No lastro do debate da descentralização do poder do Estado e da aproximação do cidadão à tomada da decisão pública, estão a pauta da gestão de recursos florestais e a descentralização da União para os Estados e os Municípios. A descentralização foi instituída legalmente no ano de 2006, através do art. 83 da Lei nº 11.284, e consolidada pela Lei Complementar (LC) 140, de 2011. Esta LC procura clarear os princípios da competência material para fazer a proteção do meio ambiente, comum aos entes federativos, e a competência concorrente para legislar (exceto para o município) sobre flora e fauna, segundo os comandos dados pela Constituição Federal de 1988, respectivamente nos artigos 23 e 24.

No tocante aos recursos florestais, a transferência de poder para os entes federados que acontece no Brasil é decorrente de um processo de descentralização política. Esse processo, segundo Ribot (2002) e Agrawal e Ribot (2002), foi iniciado nos anos 1980 pelos países economicamente ricos e em transição, tornando-se uma característica proeminente da gestão florestal na década seguinte. A maior expressão desse processo se deu com a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992, no Rio de Janeiro; porém, no Brasil, ele só se iniciou, de fato, em 2006.

A literatura evidencia preocupações e dificuldades com a implementação da descentralização dos sistemas de governança e da responsabilidade das autoridades locais quanto à apropriação, conservação e equidade relativas aos recursos florestais (ANDERSSON, 2004; RIBOT, 2004; RIBOT *et al.*, 2006; MANOR, 2010; SECCO *et al.*, 2017). Estudando de descentralização no Senegal, Fay (2015) constatou que o processo encontrava dificuldades de implementação na real devolução dos poderes de gestão local, pelo fato de a supremacia técnica institucional sobrepor-se ao processo democrático local. Os papéis institucionais e suas formas de gestão são fundamentais no processo e o seu impacto, positivo ou negativo, em muito depende da condução institucional e das inter-relações políticas, locais, regionais e nacionais.

O Estado do Amazonas, com população de cerca de 3,4 milhões de habitantes, é detentor da maior área de cobertura florestal dos estados da federação brasileira – aproximadamente 97% do seu território. Todavia, não há evidências de que a manutenção desta cobertura florestal tenha se dado graças ao bom funcionamento das instituições florestais, mas sim em decorrência do seu isolamento geográfico (BECKER, 2004; MMA, 2004; CGEE, 2009; IBGE, 2014).

A materialização da descentralização é constituída de um conjunto de elementos legais, organizacionais e operacionais, dentre outros, os quais passam a fazer parte do papel desempenhado pelas instituições públicas e pelas organizações privadas. Nesse contexto, o objetivo deste estudo é evidenciar o grau de desenvolvimento da gestão organizacional das instituições do Estado do Amazonas responsáveis pela gestão florestal.

Material e métodos

A pesquisa foi realizada junto aos órgãos estaduais responsáveis pela gestão florestal no estado do Amazonas, no âmbito do processo de implementação da descentralização da gestão florestal.

De acordo com Santos (2006), a gestão pública trata das “funções de gerência pública dos negócios do governo”. O autor classifica o agir do gestor público segundo três conjuntos de atos: i) de governo, que dizem respeito ao processo político; ii) da administração, que tratam do cumprimento dos estatutos legais e leis; e iii) de gestão. Os atos de gestão destinam-se a: a) traduzir e implementar a missão; b) fazer o planejamento e o controle; c) administrar recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros; d) ajustar cada unidade organizacional ao foco da organização; e e) tomar decisões no âmbito dos conflitos dos ambientes interno e externo.

Nesta perspectiva, a análise feita neste estudo acerca das instituições responsáveis pela gestão florestal no Estado do Amazonas compreendeu as seguintes etapas: i) levantamento das atribuições legais do Estado sobre as florestas; ii) identificação das atribuições institucionais responsáveis pela gestão florestal; e iii) análise da gestão organizacional.

Para o desenvolvimento desta última etapa usou-se como referencial o “modelo de excelência em gestão pública” de Lima (2007, p. 92), constituído de quatro blocos e sete elementos, assim distribuídos (nesta ordem):

A) Planejamento, constituído dos elementos: 1) liderança, 2) estratégias e planos, 3) cidadãos e sociedade;

B) Execução, compreende: 4) pessoas e 5) processos;

C) Controle, traduzido pelos: 6) resultados;

D) Ação corretiva, diz respeito à: 7) informação e conhecimento.

Para o autor, os elementos do 1º bloco são direcionadores da ação e da tomada de decisão da organização pública; o 2º bloco constitui o ‘centro prático da ação’; o 3º é a verificação, pelos resultados, da eficiência, eficácia e efetividade; o 4º bloco é a inteligência da organização.

Esse modelo foi adaptado para as condições do presente estudo, analisando-se os seguintes blocos e respectivos tópicos: planejamento florestal; execução (estrutura de gestão florestal, processos administrativos e recursos humanos); controle (serviço e atendimento público, governança e interação social); e gestão organizacional e normatização. Para cada bloco do estudo da gestão institucional, foi desenvolvido um questionário contemplando os elementos particulares de cada tema da gestão institucional florestal.

A análise a seguir é o resultado da pesquisa desenvolvida a partir da aplicação de questionários estruturados a todo corpo técnico do sistema de gestão estadual atuante no tema florestal e a atores externos – usuários do sistema estadual –, totalizando 25 questionários respondidos, entre os anos de 2011 e 2012. Os questionários foram aplicados em duas oficinas realizadas com os servidores e em um seminário específico sobre gestão florestal, do qual participaram também atores externos. Foram respondidos de forma indistinta e sem identificação, para evitar distorções ou constrangimentos nas respostas.

O resultado dos questionários, dados qualitativos, foram transformados em dados quantitativos adaptados a partir da escala de Likert, a qual foi usada neste tipo de pesquisa por Bernâsen e Machado (1974), Saraph *et al.* (1989), Cunha (2007) e Luchesa (2013).

Para analisar a manifestação ou não de diferença estatística, foi realizado o teste de correlação de Spearman χ^2 (SIEGEL, 1975) a 5% de probabilidade em cada bloco pesquisado, dentro dos temas considerados na gestão florestal.

Visto que abordagem analítica objeto do trabalho contempla os arcabouços institucional e organizacional que amparam e operam a gestão florestal no estado do Amazonas, os resultados e a discussão foram organizados em três tópicos. O primeiro delinea a atribuição institucional que incide sobre ela, a partir de dispositivos da Constituição Estadual, de uma lei e de um decreto; o segundo procura caracterizar as estruturas de gestão, também com amparo nas

normas pertinentes; e o terceiro bloco abarca a gestão organizacional, segundo o referencial teórico adaptado e com base nas respostas aos questionários aplicados.

Resultados e discussão

Atribuição institucional da gestão florestal no Estado do Amazonas

A Constituição do Estado do Amazonas atribui ao próprio ente federado o dever de gestão do uso e da proteção dos recursos florestais, no sentido de assegurar o aproveitamento racional desses recursos, garantir as funções dos ecossistemas e fixar as populações nas florestas. Para tanto, as ações administrativas que levam o estado a cumprir suas funções no tocante às florestas, devem contemplar a regionalização, de maneira a atender, da melhor maneira possível, às populações que nelas vivem.

O uso dos recursos florestais e a fixação das populações no meio rural permeiam o planejamento agrícola, uma vez que a Constituição prevê, nos artigos 170 e 174, as atividades florestais e extrativas no plano da política agrícola (AMAZONAS, 1999).

No repertório constitucional dos deveres do estado, o acesso aos mercados e às informações e a orientações para o manejo e o extrativismo vegetal e animal devem ser ofertados à população ribeirinha e aos povos da floresta.

O conjunto dos dispositivos constitucionais relativos aos recursos florestais, povos da floresta, comunidades ribeirinhas e incentivo à produção atribui ao Estado o poder de realizar concessões para a exploração de recursos florestais. A regulamentação desses comandos da constituição do estado foi estabelecida pela lei estadual de concessões florestais (Lei 3.527/10), embora ainda requeira adequações para sua plena implementação. A concessão florestal é vista como um instrumento de atendimento aos dispositivos além de atribuir ao estado a função de criar condições necessárias para o estabelecimento do homem no meio rural e de promover a melhoria da sua condição socioeconômica. Nessa perspectiva, subvenção econômica foi concedida aos produtores extrativistas de “borracha natural bruta”, através do Decreto 26.581/07 (AMAZONAS, 2007; 2010).

Contudo, o conjunto de políticas públicas voltadas para a região amazônica tem promovido a migração das populações no sentido rural-urbano, como aponta estudo de Parry *et al.* (2010). Os autores enumeram um conjunto de fatores – biofísicos, sociais e econômicos – motivadores dessa migração. Dentre esses fatores, destacam-se como os mais relevantes: ausência de serviços básicos (saúde, educação, transportes), condições comerciais, difícil acesso aos mercados, grandes distâncias dos centros urbanos e o conseqüente isolamento geográfico dos mercados.

Estruturas de gestão florestal no Estado do Amazonas

Visando cumprir os ditames constitucionais pertinentes ao tema, foi estabelecido em 1996 o Sistema Estadual do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia – Siemact, através da Lei nº 2.407. Compunham-na na origem: Conselho Estadual do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia (Comcitec); Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas – Ipaam (órgão de execução); e entidades representantes dos setores econômicos e sociais do Estado.

Em 2007 foi criado o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), dando continuidade à implementação dos dispositivos constitucionais relativos à conservação e preservação dos recursos da biodiversidade. Ainda no âmbito da proteção da biodiversidade, a Lei nº 3.219/07 regulamentou o licenciamento ambiental determinado pela Constituição para atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais.

Por seu turno, a Lei de Mudanças Climáticas, nº 3.135/07, configurou um avanço no

marco regulatório da proteção da biodiversidade, do equilíbrio do clima e da distribuição dos benefícios gerados pela prestação de serviços das florestas.

Ademais da aplicação do conjunto das suas normas legais, o Estado do Amazonas atenta para o cumprimento da legislação federal atinente aos recursos florestais, com destaque para a Lei Federal 12.651/12, que dispõe sobre a proteção vegetação nativa – em âmbito privado – e para a Lei 11.284/06, instituidora das modalidades de gestão em florestas públicas.

Para fazer cumprir este elenco de atribuições, no momento do levantamento dos dados, o Amazonas contava com a Secretaria de Estado de Produção Rural (Sepror) e com a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS), atualmente denominada Secretaria de Estado do Meio Ambiente (Sema). No entanto, ambas instituições desempenham papel de formuladoras de políticas florestais: a Sepror, autorizada pela Lei Delegada nº 84/07; a SDS, pela Lei Delegada nº 66/07. Em consequência, há conflito de atribuições institucionais na coordenação do tema florestal no estado.

Face à relevância do exposto, há necessidade de superar a visão tradicional da produção agrícola em detrimento da floresta, uma vez que o Estado é eminentemente florestal. Essa distorção do processo histórico poderia ser corrigida com a criação de uma identidade institucional voltada à gestão dos recursos florestais. Essa identidade contribuiria para a fixação dos ribeirinhos e dos povos das florestas, por meio da criação de uma estrutura de mercado voltada para produtos e serviços florestais, evitando, assim, a migração rural-urbana, conforme comprovado por Parry *et al.* (2010). Neste aspecto, Lund e Treue (2008) evidenciam que a descentralização contribuiu significativamente para a segurança social e alimentar de grupos sociais, em um estudo de caso realizado na Tanzânia.

Gestão institucional florestal

Esta etapa do estudo evidencia os elementos constituintes da gestão pública florestal estadual, sistematizada em quatro blocos: planejamento, execução, sistema de controle e gestão organizacional.

Planejamento

Este item abarca a análise da estrutura de planejamento e das estratégias do Estado voltadas ao uso e à proteção dos recursos florestais a curto, médio e longo prazos. O resultado reflete a percepção dos técnicos encarregados da gestão e dos usuários do sistema estadual ligados ao setor.

Os elementos dos questionários visavam captar a percepção desses atores (servidores e usuários) no tocante a elaborar, implementar e executar o planejamento em face da missão institucional frente às demandas sociais. Numa perspectiva mais ampla, abrangiam o sistema de planejamento setorial, a participação da sociedade e a integração ao planejamento geral do estado, assim como seus indicadores de desempenho de política institucionais (Tabela 1).

A política e seus instrumentos, assim como os elementos da estrutura de planejamento de uso e proteção das florestas, estão abaixo de 60%, em uma escala de 0 a 100%, com maior grau de adesão das repostas entre 0 e 40%, com diferenças estatísticas ($p < 0,05$) na percepção dos funcionários e dos usuários (Tabela 1). O resultado indica um tênue grau de institucionalidade na estrutura político-administrativa da mais vasta riqueza sobre o solo da maior federação do estado brasileiro: a floresta que reveste cerca de 97% do Estado do Amazonas. Sendo assim, a necessidade de estruturar um *locus* de planejamento florestal pelo Estado é evidente, além de abrigar um forte canal de diálogo com a sociedade. Também é necessário que haja uma instrumentalização do Estado para o cumprimento de seus fins, visando atender às prerrogativas do seu inerente poder coordenador do processo político, voltado a atender ao desiderato social diante das suas interações com os ecossistemas florestais.

A análise estatística não paramétrica, com nível de 5% de probabilidade, aponta diferenças ($p < 0,05$) entre os níveis de situação, com aderência das respostas dos servidores e dos usuários da instituição florestal nas situações de ‘razoável’ a ‘ruim’. O resultado da pesquisa indica que a política florestal, o processo de planejamento do estado, a definição de atribuições e de suas estruturas para a execução de um planejamento integrado e participativo voltadas à coordenação de uso e à proteção dos recursos florestais ainda estão muito distantes do que seria necessário – dada a percepção dos servidores das instituições que atuam na área florestal e seus usuários (Tabela 1).

Tabela 1 – Resultado da avaliação sobre política e planejamento florestal.

Table 1 – Results of the evaluation about policy and forest planning.

Política e planejamento florestal	Situação (%)				
	A*	B*	C*	D*	E*
Política florestal estadual			36	43	21
Instrumentos de implementação e execução da política florestal			13	67	20
Integração entre formulação e execução da política florestal			8	42	50
Mecanismos de participação social na política e planejamento florestal			20	53	27
Integração entre orçamento, planejamento e avaliação do órgão			13	40	47
Integração entre plano plurianual e política florestal			21	43	36
Participação das instituições no planejamento geral do Estado			40	33	27
Relevância do componente florestal no planejamento institucional	7	47	40	7	
Integração das diretrizes da política florestal ao planejamento institucional		40	53	7	
Internalização do plano plurianual nas instituições da gestão florestal	7	7	47	40	
Adoção do planejamento estratégico nas instituições	13	7	33	47	
Qualificação de recursos humanos na área de política e planejamento florestal		40	40	20	
Indicadores de desempenho institucional		14	57	29	
Gestão orçamentária		13	53	33	
Sistema de planejamento		13	53	33	
Média	9	22	46	30	

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

Execução

O presente item descreve a situação do aparato estatal voltado ao cumprimento da gestão dos recursos florestais, diante das atribuições do ente federativo.

A execução busca captar e caracterizar a preparação e a capacidade de execução daquilo que foi planejado. Em suma, afere a capacidade das estruturas organizacional, física e instrumental. Isso com base nas competências legais, qualificação, capacitação/treinamento e políticas de recursos humanos. Recursos estes que operam o processo e produzem os resultados.

A pesquisa revela as características e as condições da estrutura administrativa do Estado dedicadas ao cumprimento das atribuições relativas ao uso e à proteção dos recursos florestais. Com a média de 45% das respostas concentradas na situação ‘ruim’, este resultado apresenta uma

diferença estatística ($p < 0,05$) da situação ‘razoável’, fato que corresponde a uma média de 39% de aderência das respostas dos usuários e funcionários das instituições (Tabela 2).

Tabela 2 – Resultado da avaliação sobre estrutura da gestão florestal.

Table 2 – Results of the evaluation about structure of forest management.

Estrutura de gestão florestal	Situação (%)				
	A	B	C	D	E
Definição e execução das atribuições da gestão florestal			33	60	7
Desconcentração - distribuição territorial de agências/balcão de atendimento ao cidadão		7	7		87
Infraestrutura física e instrumental necessários à gestão florestal			27		73
Alocação de recursos humanos nas instituições segundo as necessidades da gestão florestal			33		67
Número de servidores na gestão florestal			7		93
Hierarquização e tomada de decisão		20	40		40
Internalização e democratização da gestão florestal		13	73		13
Leis e normas de uso e proteção dos recursos florestais		47	40		7
Eficiência na tramitação de processos		13	60		27
Recursos orçamentários		13	47		40
Médias		21	39		45

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

Gestão de Recursos Humanos

Esta parte da pesquisa abrange: sistema de trabalho, qualificação, capacitação e desenvolvimento da carreira profissional e individual dos servidores do sistema estadual de gestão florestal. Isso no contexto das estratégias das organizações. Evidencia, ademais, como a relação destas com os elementos abrangidos impacta a motivação dos profissionais no desempenho da gestão florestal.

No que diz respeito ao conjunto das políticas de recursos humanos, o resultado aponta uma situação ruim, com média de 53% de aderência e diferença estatística ($p < 0,05$) em relação às demais situações (Tabela 3). Vale dizer que as políticas voltadas para valorização e motivação do quadro técnico, capacitação na área de gestão florestal, política de desempenho do quadro técnico e desenvolvimento institucional são deficientes – contribuindo, assim, para o baixo desempenho geral da instituição.

O treinamento e a capacitação sobre gestão florestal são insuficientes. Isso indica que o conhecimento aplicado nas atividades técnicas requeridas está associado à formação profissional dos servidores. Dessa forma, faz-se necessária a promoção de treinamentos e capacitações mais específicos, voltados ao atendimento das atividades demandadas pelas atribuições legais dos órgãos.

Muito embora a política salarial tenha uma distribuição de aderência das respostas de ‘boa’ a ‘ruim’, há uma maior concentração em ‘ruim’, com média de 47% das respostas a esta categoria de classificação.

Tabela 3 – Resultado da avaliação sobre recursos humanos.

Table 3 – Results of the evaluation on human resources.

Recursos humanos	Situação (%)				
	A	B	C	D	E
Capacitação e treinamento dos servidores	7		13	80	
Qualificação dos servidores sobre gestão dos recursos florestais	27	40	13	20	
Carreira funcional da administração florestal	7	13	40	40	
Autonomia na contratação de recursos humanos	7	40	33	20	
Quadro técnico com formação na área de recursos florestais	20	7	40	20	13
Qualidade da política de recursos humanos		14	64	21	
Qualidade da política salarial		20	33	47	
Tomada de decisão e trabalho em equipe		7	21	71	
Mecanismo de promoção profissional (meritocracia)		7	13	80	
Política motivacional dos funcionários			13	87	
Política de avaliação e desempenho		7	13	80	
Política de gênero		15	38	46	
Infraestrutura adequada às necessidades especiais			13	87	
Médias	20	11	20	25	53

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

As políticas motivacionais e de promoção, assim como a infraestrutura adequada às necessidades especiais, requerem melhorias para o desenvolvimento da cultura organizacional voltada à excelência da gestão pública florestal.

Gestão de Processos Administrativos

A gestão de processos administrativos permeia o funcionamento organizacional, analisando se suas estruturas físicas, instrumentais e de processos estão de acordo com suas atribuições legais e missão. O funcionamento desses elementos e a interação do conjunto das instituições públicas com a sociedade civil constitui liame entre os respectivos papéis organizacionais e as demandas da sociedade, confluindo, destarte, para a identidade organizacional da gestão florestal.

Na percepção dos servidores e usuários, a despeito de apresentar uma situação razoável para o conjunto da avaliação ($p < 0,05$), a instituição apresenta uma identidade perante a sociedade que precisa ser fortalecida (Tabela 4). Nessa mesma linha, a definição e a execução das atividades da gestão florestal estão em destaque entre os elementos estudados, com uma relativa concentração de respostas na situação boa, muito embora haja a existência de conflitos de atribuições entre órgãos e a estrutura organizacional.

As relações interinstitucionais e a transversalidade da gestão florestal estão em situação razoável, embora os servidores e usuários relatem conflitos de atribuições – fato que, em tese, reflete os esforços dos gestores e técnicos na gestão do tema florestal na estrutura pública.

No tocante à descentralização das atribuições para os municípios, à distribuição de responsabilidades e ao balcão de atendimento aos usuários, a situação é insatisfatória em todos

os aspectos. Vale ressaltar que os órgãos estão fortemente concentrados na capital do Estado, face às peculiaridades de logística, o que dificulta o acesso do produtor aos órgãos estatais e o atendimento dos produtores.

Tabela 4 – Resultado da avaliação sobre Estrutura e Processos Administrativos e Sistema de Informações.

Table 4 – Results of the assessment on Structure and Administrative Processes and Information System.

Estrutura e processos administrativos	Situação (%)				
	A	B	C	D	E
Identidade institucional		47	33	20	
Missão institucional da gestão florestal	10		77	23	
Definição e execução das atividades e rotinas da gestão florestal	14	64	14	8	
Conflito de atribuições com outros órgãos			33	67	
Integração entre atribuições legais e o modelo de gestão		53	27	20	
Relações interinstitucionais		13	73	13	
Transversalidade da gestão florestal		20	60	20	
Estrutura organizacional da gestão florestal		13	47	40	
Descentralização – municipalização da gestão florestal			36	64	
Médias	12	35	44	31	

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

Já a descentralização da gestão florestal, a qual abre novos caminhos para a participação social local, prevista pela Constituição Federal de 1988, foi regulamentada tardiamente, com a Lei Federal 11.284 do ano de 2006. Segundo Toni (2006), poucos são os municípios da região Amazônica que demonstram interesse em assumir a gestão florestal. A despeito da evolução, ainda lenta, a resistência dos municípios para assumir a gestão florestal é dada pela debilidade das infraestruturas administrativa e financeira e da capacidade técnica.

Sistemas de Controle

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

A política de atendimento ao cidadão é reflexo da distribuição de balcões de atendimento ao usuário, concentrada na capital do Estado (conforme visto na Tabela 2). Na percepção dos usuários e dos funcionários das instituições, tanto a política quanto a infraestrutura e canal de atendimento ao cidadão não estão em uma situação ideal, fugindo à regra a política de atendimento ao cidadão que é apontada com boa (Tabela 5). A infraestrutura e canal de atendimento ao cidadão é avaliada como ‘razoável’ a ‘ruim’, apresentado diferença estatística ($p < 0,05$) em relação às demais situações. Somado a isto, constata-se uma situação deficiente quanto aos instrumentos de avaliação de prestação de serviços e ao atendimento ao cidadão (Tabela 5).

Tabela 5 – Resultado da avaliação sobre prestação de serviço público e atendimento ao cidadão.

Table 5 – Results of the evaluation of public service and citizen service.

Prestação de serviço e atendimento ao cidadão	Situação (%)				
	A	B	C	D	E
Política de atendimento ao cidadão			47	40	13
Instrumento de avaliação da prestação dos serviços e atendimento ao cidadão			14	33	53
Capacitação/treinamento para atendimento ao cidadão			33	67	
Infraestrutura e canal de atendimento ao cidadão			7	60	33
Médias			23	42	42

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

Governança e Interação Social

Este item abarca os canais de interação das partes envolvidas no uso e na proteção dos recursos florestais, os quais servem de indicadores e revelam o nível de satisfação da população. Em suma, é a interação do conjunto do exercício da autoridade pública, face aos interesses públicos, por meio da satisfação da sociedade. Este quesito expõe o grau de relacionamento da estrutura de governo com os grupos ligados aos usuários: sindicatos, associações e outros.

Tabela 6 – Resultado da avaliação sobre Rede de Governança.

Table 6 – Results of the evaluation on Governance Network.

Redes de governança	Situação (%)				
	A	B	C	D	E
Política sobre ética profissional			20	20	60
Política de transparência governamental			7	72	21
Política de relações e comunicação interna			21	58	21
Política de relações externas			21	58	21
Gestão participativa			53	47	
Parcerias com a sociedade			13	33	54
Médias			16	49	43

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

Com uma diferença estatística $p < 0,05$, a rede de governança está em uma situação de ‘razoável’ a ‘ruim’ (Tabela 6). Esse resultado indica o grau de isolamento institucional da sociedade, evidenciando a necessidade de fortalecer a participação social, assim como de estabelecer parcerias para a reestruturação institucional, de modo a aproximar o cidadão da esfera da decisão pública. Esses elementos-chave podem resultar na melhoria da transparência

pública, além de ampliar parcerias para o aprimoramento da eficiência das ações públicas.

Gestão Organizacional

A gestão organizacional trata do desempenho do Estado, captada a partir da liderança da organização estatal nas funções ditadas pelo ordenamento jurídico no tocante a: estratégias, metas, processos e pessoas. Essas funções são voltadas à eficácia do disciplinamento do uso e à proteção dos recursos florestais, segundo os princípios da administração pública.

O grau de desempenho do Estado no âmbito da gestão organizacional e da normatização florestais é ruim ($p < 0,05$), revelam as respostas oferecidas à pesquisa, segundo a análise estatística não paramétrica (Tabela 7).

Tabela 7 – Resultado da avaliação sobre Gestão Organizacional e Normatização e Controle.

Table 7 – Results of the evaluation on Organizational Management and Standardization and Control.

Gestão organizacional e normatização e controle	Situação (%)					
	A	B	C	D	E	
Nível de desburocratização				47	53	
Sistema integrado de gestão de processos administrativos				36	64	
Capacitação/treinamento de recursos humanos para a gestão florestal				20	80	
Memória administrativa				54	46	
Valores voltados para o serviço público florestal				7	21	72
Médias				7	36	49

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

O resultado da pesquisa serve como indicador da demanda pelo redirecionamento de esforços para a estruturação da gestão pública, visando a dar conta de suas funções em sua plenitude, face ao uso e à proteção dos recursos florestais, delineando, assim, as regras de conduta dos agentes econômicos e sociais, como propugna NORTH (1990).

Conclusões

A Constituição do Estado do Amazonas estabelece como sua a atribuição da gestão dos recursos florestais, além de destacar o papel desses recursos como meio de vida para populações ribeirinhas e da floresta. Para fazer cumprir sua atribuição, o estado aloca em dois endereços institucionais o papel de formular sua política florestal. Essas instituições exercem, porém, papéis conflitantes ao invés de complementares quanto ao uso e conservação dos recursos florestais, explicitando, assim, elevada fragilidade do Estado no tocante à gestão de tais recursos. Internamente, essa fragilidade dificulta as ações do gestor público e do corpo técnico; externamente, confunde o usuário e o conjunto da sociedade acerca da efetiva referência institucional da gestão estatal das florestas.

Planejamento, execução, controle e gestão organizacional, analisados como elementos da gestão institucional, apresentam-se deficientes, à luz das atribuições legais do Estado do

Amazonas relativas a recursos florestais. A fragilidade institucional detectada na pesquisa decorre fundamentalmente dos elementos essenciais à administração pública, apontados nos questionários, e também à falta de apoio da esfera federal ao processo de implementação e consolidação da descentralização da gestão florestal junto aos entes federados.

No Amazonas, a temática florestal é gerida, de um lado a Sepror, uma instituição com uma cultura voltada para a agricultura e pecuária tradicional; de outro, a SDS, uma instituição com cultura ambiental preservacionista. Conclui-se, finalmente, ser determinante para o estado promover o ajuste institucional na estrutura administrativa e fomentar uma cultura voltada para a floresta em seu todo. A nova identidade institucional deveria açambarcar os produtos e serviços florestais em todas as dimensões, apoiar a interação das populações que vivem nas e das florestas, assim como entre as sociedades que dependem, direta ou indiretamente, do maior remanescente de cobertura florestal da Amazônia brasileira.

Agradecimentos

Agradecemos à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amazonas – SDS, por viabilizar a realização do presente estudo e aos seus gestores e equipe, por disponibilizar dados informações; à Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), pelo financiamento da pesquisa.

Referências

- AGRAWAL, A.; RIBOT, J. C. Accountability in Decentralization - A Framework with South Asian and West African Cases. **World Resources Institute, Institutions and Governance Program**, 10 G Street, Suite 800, Washington - DC 2002. Disponível em: <http://www.yale-university.org/leitner/resources/docs/2000-01.pdf>. Acessado em: 8 out. 2014.
- AMAZONAS. **Constituição do Estado do Amazonas de 13 de dezembro 1999**. Disponível em: <http://www.ale.am.gov.br/wp-content/uploads/2013/08/Constituicao-do-Estado-do-Amazonas-atualizada-2013.pdf>. Acesso em: 13 out. 2013.
- AMAZONAS. **Decreto nº 26.581, de 25 de abril de 2007**. Estabelece critérios para o estabelecimento de política estadual voluntária de mudanças climáticas, conservação da floresta, eco-economia e de neutralização das emissões de gases causadores do efeito estufa, e estabelece outras providências. Disponível em: <http://www.ale.am.gov.br/>. Acesso em: 13 out. 2014.
- AMAZONAS. **Lei Ordinária nº 35.27/2010 de 28 de jul. de 2010**. Dispõe sobre as concessões florestais nas unidades de conservação de uso sustentável denominadas Florestas Estaduais. Disponível em: <http://www.ale.am.gov.br/>. Acesso em: 13 out. 2014.
- ANDERSSON, K. P. Who Talks with Whom? The Role of Repeated Interactions in Decentralized Forest Governance. **World Development**, [s.l], v. 32, n. 2, p. 233–249, 2004.
- BECKER, B. K. 2004. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro, Brasil: Garamond, 165p.
- BERNÂSEN, C. A. F.; MACHADO, A. J. L. Os estilos de administração em prefeituras do rio grande do sul - Um teste da teoria de Rensis Likert. **Revista de Administração de Empresa**, Rio de Janeiro, v. 14, n.4, p. 29-46, jul./ago. 1974.
- CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS - CGEE. **Um projeto para a Amazônia no século 21: desafios e contribuições**. Brasília, DF, 2009. 426p.
- CUNHA, L. M. A. **Modelos Rasch e Escalas de Likert e Thurstone na medição de atitudes**. 2007. 78 f. Dissertação (Mestrado em Probabilidades e Estatística) - Departamento de Estatística e Investigação Operacional, Faculdade de Ciências, Universidade de Lisboa, 2007.
- DIETZ, T. *et al.* The Drama of the Commons. In: OSTROM, E. *et al.* **The Drama of the Commons**.

N.W., Washington: National Academy Press, 2001. p. 3-36.

FAYE, P. Choice and power: Resistance to technical domination in Senegal's forest decentralization. **Forest Policy and Economics**, v. 60, 19 -26, nov. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Estados@**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=am>. Acessado em: 02/10/2014.

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

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

LUND, J. F.; TREUE T. Are We Getting There? Evidence of Decentralized Forest Management from the Tanzanian Miombo Woodlands. **World Development**, [s.I] v. 36, n. 12, pp. 2780–2800, 2008.

MANOR, J. User committees: A potentially damaging second wave of decentralisation? *European Journal of Development Research*, [s.I] v. 16, n.1, p. 192–213, jun. 2010.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA. 2004. Mapa de cobertura vegetal: Uso e Cobertura da Terra na Floresta Amazônica. **PROBIO/2004**. 93 p. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_chm_rbbio/_arquivos/uso_e_cobertura_da_terra_na_floresta_amaznica.pdf. Acessado em: 20 fev. 2013.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**, Cambridge: Cambridge University Press. 1990.

PARRY, L.; DAY, B.; AMARAL, S.; PERES, C. A.; Drivers of rural exodus from Amazonian headwaters. **Population and Environment**, Lancaster - United Kingdom, v. 32, n. 2-3, p. 137–176, out. 2010.

POTEETE, A.; OSTROM, E. **An institutional approach to the study of forest resources**. International Forestry Resources and Institutions (IFRI), Research Program, Indiana University, 2002. Disponível em: <http://www.indiana.edu/~workshop/papers/W01I-8.pdf>. Acessado em: 21 fev. 2013.

RIBOT, J.C. **Lad**escentralización democrática de los recursos naturales - **La Institucionalización de la Participación Popular**. World Resources Institute, Washington, DC, 40 p. 2002.

RIBOT, J. C., AGRAWAL, A. LARSON, A. M. Recentralizing While Decentralizing: How National Governments Reappropriate Forest Resources. **World Development**. Washington, DC, v. 34, n. 11, p. 1864–1886, nov. 2006.

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

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

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

SECCO, L., *et al.* Failures of political decentralization in promoting network governance in the forest sector: Observations from Italy. **Land Use Policy**. [s.l], v. 62, p. 79–100, mar. 2017.

SIEGEL, S. **Estatística não-paramétrica para as ciências do comportamento**. Tradução de Alfredo Alves de Farias. Ed. McGraw-Hill, São Paulo, 1975.

TONI, F. **Gestão Florestal na Amazônia Brasileira: avanços e obstáculos em um sistema federalista**. CIFOR, IDRC, Lapaz, Bolívia, 2006. Disponível em: http://www.cifor.org/publications/pdf_files/books/BToni0601P.pdf. Acessado em: 20 out. 2013.

TURCKER, C.M.; OSTROM, E. Pesquisa multidisciplinar relacionando instituições e transformações florestais. In. **Ecossistemas florestais: interação homem – ambiente**; tradução de Diógenes S. Alves e Mateus Batistella – São Paulo: Ed. Senac São Paulo: Edusp, 2009.