

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
FACULDADE DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS FLORESTAIS
E AMBIENTAIS

ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO SETOR
FLORESTAL NO ESTADO DO AMAZONAS NO PERÍODO DE
2003 A 2022

Morgana Ferreira Aguiar

MANAUS
2024

Morgana Ferreira Aguiar

ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO SETOR
FLORESTAL NO ESTADO DO AMAZONAS NO PERÍODO DE
2003 A 2022

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Florestais e Ambientais da Universidade Federal do Amazonas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Florestais e Ambientais, área de concentração Ciências Florestais e Ambientais.

Orientador: Dr. Joberto Veloso de Freitas, UFAM
Coorientador: Dr. Sergio Luiz Ferreira Gonçalves, UFAM

MANAUS
2024

Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

A282a Aguiar, Morgana Ferreira
Análise das políticas públicas voltadas ao setor florestal no estado do Amazonas no período de 2003 a 2022 / Morgana Ferreira Aguiar . 2024
101 f.: il. color; 31 cm.

Orientador: Joberto Veloso de Freitas
Coorientador: Sergio Luiz Ferreira Gonçalves
Dissertação (Mestrado em Ciências Florestais e Ambientais) -
Universidade Federal do Amazonas.

1. Analisar. 2. Políticas públicas. 3. Setor florestal. 4. Amazonas.
I. Freitas, Joberto Veloso de. II. Universidade Federal do Amazonas
III. Título

MORGANA FERREIRA AGUIAR

**ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO SETOR FLORESTAL
NO ESTADO DO AMAZONAS NO PERÍODO DE 2003 A 2022**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Florestais e Ambientais da Universidade Federal do Amazonas como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Florestais e Ambientais, área de concentração Ciências Florestais e Ambientais.

Aprovada em 12 de janeiro de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Dr. Joberto Veloso de Freitas - Presidente
Universidade Federal do Amazonas - UFAM

Dr. André Luiz Alencar de Mendonça - Membro
Universidade Federal do Amazonas - UFAM

Dr. José de Arimatea da Silva - Membro
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer primeiramente a Deus que orientou os meus caminhos para que eu chegasse até aqui, com fé e resiliência, apesar dos muitos obstáculos pessoais enfrentados.

Aos meus pais, à minha mãe guerreira e inspiradora Aldeir Guimarães Ferreira Aguiar e ao meu querido pai Raimundo Nonato da Silva Aguiar (*in memoriam*), que foram pilares e grandes incentivadores dos meus estudos desde sempre.

Ao meu filho Guilherme Aguiar dos Santos, que é o meu anjo de luz azul e foi o meu maior incentivo para a conclusão deste Mestrado, além de força e inspiração de vida.

Ao meu namorado Dante Glaus Rocha de Castro, que foi grande incentivador sempre com palavras de apoio para que eu permanecesse nesta jornada até aqui.

Ao meu orientador Professor Dr. Joberto Veloso de Freitas, que me acolheu positivamente todas as vezes que as dificuldades eram desanimadoras, difíceis, e conduziu tudo sempre de forma ética, respeitosa, otimista e tranquila para que este trabalho fosse realizado.

Ao Professor Dr. Sergio Luiz Ferreira Gonçalves, pela coorientação, além de supervisão no meu estágio docência; e que nessa jornada sempre me instruiu de forma ética, respeitosa, otimista e muito colaborativa.

Aos membros da banca de qualificação, Dr. José de Arimatea Silva (UFRRJ/RJ), Dr. Zenóbio Abel Gouvêa Perelli da Gama Silva (UFAC/AC) e Dr. Luís Antônio de Araújo Pinto (UEA/AM), pelos questionamentos, participação e contribuições.

Aos membros da banca examinadora, pela participação, ética e sugestões.

À Universidade Federal do Amazonas – UFAM e a Faculdade de Ciências Agrárias pela oportunidade de cursar o Mestrado.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Florestais e Ambientais – PPGCIFA pela oportunidade de cursar o Mestrado.

À Fundação de Amparo a Pesquisa do Amazonas – FAPEAM, pelo apoio na concessão de bolsa de estudos.

Aos professores Dr. Manuel de Jesus Vieira Lima Junior (Coordenador), Dr. Rogério Fonseca (Vice-Coodenador) do PPGCIFA e aos professores membros do Conselho do Curso de Pós-Graduação em Ciências Florestais e Ambientais pelo auxílio, sensibilidade e colaboração durante o curso.

Aos professores do curso de Pós-Graduação em Ciências Florestais e Ambientais Dr. Alci Albiero Junior, Dra. Yêda Maria Boaventura Correa Arruda,

Dr. Nabor da Silveira Pio, Dr. Santiago Linorio Ferreyra Ramos, Dr. André Luiz Alencar de Mendonça e Dra. Angela Maria da Silva Mendes por sua essencial colaboração durante a minha jornada de estudos.

Aos colaboradores do CIFA, em especial a ex-secretária do Programa Gillieny Rodrigues e a atual, Bruna Siqueira pela prestimosa ajuda ao longo do curso.

Aos colegas de curso, mas em especial à Daiane Monteiro de Oliveira, Natália Pereira de Castro e Thayse Muniz pela amizade e companheirismo.

À amiga e revisora Camila Evangelista por sua ajuda e incentivo.

À amiga e incentivadora Geóloga Sheila Costa de Oliveira, pela amizade e incentivo.

GRATIDÃO

A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém vê, mas pensar o que
ninguém ainda pensou sobre aquilo que todo mundo vê”
(Arthur Schopenhauer)

RESUMO

No intuito de analisar as características das políticas públicas voltadas ao setor florestal no estado do Amazonas, assim como compreender como ocorreu o processo de desenvolvimento histórico dessas políticas, através das ações governamentais por duas décadas, buscou-se uma coerente forma de se caracterizar, considerando um percurso metodológico que utilizasse as metodologias qualitativa e quantitativa, associando o método exploratório, o descritivo e o analítico com pesquisa documental e no levantamento de estudos relativos ao tema. É de relevante importância para o conhecimento acadêmico o entendimento do processo de desenvolvimento e a comparação de desempenhos das políticas públicas, pois, se bem utilizados, podem contribuir com informações para a tomada de decisões, realocação de recursos e legitimação da atuação do estado, porém, ainda são escassos na literatura os estudos de avaliação de políticas (“pós-decisão”), que deixam bem evidente a frágil institucionalização da área florestal no Brasil, sendo a maioria dos poucos estudos concentrados na análise de programas públicos federais. Por outro lado, as políticas públicas estaduais pouca atenção tem recebido para análises ao passo que das novas e/ou recorrentes demandas, o meio ambiente, ou mais especificamente, as problemáticas ambientais no âmbito florestal têm sido objeto da agenda pública para uma coerente formulação, implementação e gestão de políticas públicas. Neste estudo, foram analisadas as políticas públicas estaduais voltadas ao setor florestal, pois, ocorre a necessidade de uma política com foco específico para o setor no estado do Amazonas. Observou-se que entre as principais políticas públicas voltadas ao setor florestal no período avaliado, foram destaque as estaduais e corresponderam a 38,71% do total; e entre as duas décadas, temáticas importantes vieram à tona na 2ª, são elas: serviços ambientais, mudanças climáticas, concessões florestais e mercado de carbono. O presente trabalho objetivou analisar as políticas públicas voltadas ao setor florestal do estado do Amazonas, contribuindo com o avanço da literatura científica no campo interdisciplinar para gestão e, oportunizando, também, uma caracterização das áreas de enfoque nas políticas públicas e analisar o processo de desenvolvimento das iniciativas públicas-chaves a partir de um levantamento feito de 2003 a 2022.

Palavras-chave: Analisar. Políticas públicas. Setor florestal. Amazonas.

ABSTRACT

In order to analyze the characteristics of public policies aimed at the forestry sector in the state of Amazonas, as well as to understand how the process of historical development of these policies occurred, through government actions for two decades, a coherent way of characterizing it was sought, considering a methodological path that used qualitative and quantitative methodologies, associating the exploratory method, the descriptive and the analytical with documentary research and in the survey of studies related to the subject. It is of relevant importance for academic knowledge to understand the development process and compare the performance of public policies, because, if well used, they can contribute with information for decision-making, reallocation of resources and legitimacy of the state's performance, however, there are still few studies of policy evaluation ("post-decision") in the literature, which make very evident the fragile institutionalization of the forest area in Brazil, with most of the few studies concentrated on the analysis of federal public programs. On the other hand, state public policies have received little attention for analysis, while of the new and/or recurrent demands, the environment, or more specifically, environmental problems in the forestry sphere, have been the object of the public agenda for a coherent formulation, implementation and management of public policies. In this study, the state public policies aimed at the forestry sector were analyzed, as there is a need for a policy with a specific focus on the sector in the state of Amazonas. It was observed that among the main public policies aimed at the forestry sector in the period evaluated, the state ones stood out and corresponded to 38.71% of the total; And between the two decades, important themes came to the fore in the 2nd, namely: environmental services, climate change, forest concessions and carbon market. The present work aimed to analyze the public policies aimed at the forestry sector in the state of Amazonas, contributing to the advancement of the scientific literature in the interdisciplinary field for management and also providing an opportunity to characterize the areas of focus in public policies and analyze the development process of key public initiatives from a survey carried out from 2003 to 2022.

Keywords: Analyze. Public policies. Forestry sector. Amazonas.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas	31
Figura 2 - Área das Unidades de Conservação do Amazonas (ha) (SEMA, 2023)	49
Figura 3 - Climograma do Estado do Amazonas 2022 (Referência: Manaus)	56

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Madeira processada no Amazonas (2019 – 2020)	51
Tabela 2 - Distribuição dos planos de manejo florestal licenciados pelo IPAAM pelo número de autorizações, volume total produzido, área autorizada, intensidade média de exploração e área média por modalidade de manejo florestal, janeiro 2019 – junho 2021.....	53
Tabela 3 - Área total de reservas extrativistas, reservas de desenvolvimento sustentável, florestas nacionais e estaduais e áreas previstas no curto prazo para o estabelecimento de concessões florestais no estado do Amazonas (ha).....	53
Tabela 4 - Dados Climatológicos do Amazonas (Referência: Manaus)	56

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Políticas Públicas Ambientais e Florestais Federais; e, Federais com Regionalização (voltadas para a Amazônia).....	62
Quadro 2 - Políticas Públicas Ambientais e Florestais Estaduais Voltadas ao Setor Florestal (2003-2023).....	63
Quadro 3 - Objetivos e Temas das Políticas Públicas Voltados ao Setor Florestal.....	64
Quadro 4 – Transições entre as décadas na implementação de programas e de ações nos PPAs do governo do Amazonas nos quadriênios de 2004 a 2023.....	69

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Cobertura Florestal do Amazonas (Milhões de Hectares)	47
Gráfico 2 - Desmatamento no Amazonas (Km ²)	48
Gráfico 3. Evolução da produção de madeira em tora oriunda de florestas naturais no estado do Amazonas (m ³)	51
Gráfico 4. Principais políticas públicas voltadas ao setor florestal no período de 2003 a 2022	64
Gráfico 5 – Temas mais relevantes inventariados nas políticas públicas voltados ao setor florestal em relação às do estado do Amazonas de 2003 a 2022.....	65
Gráfico 6. Ocorrência das políticas e seus temas por ano no intervalo de 2003 a 2022.....	66
Gráfico 7 - Quantidade (nº) das ações nos três temas das políticas públicas nos PPAs do estado do Amazonas mais relevantes por ano (1 ^a Década)	68
Gráfico 8 – Aumento na quantidade das ações nos PPAs, com quatro temas abordados nas políticas públicas do estado do Amazonas mais relevantes por ano (2 ^a Década)	70

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	16
2. OBJETIVOS.....	18
2.1. Objetivo Geral.....	18
2.2. Objetivos Específicos.....	18
3. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	18
3.1. Políticas Públicas e sua Evolução no Brasil.....	18
3.2. Descentralização e Desconcentração das Atividades e Competências na Administração Pública no Brasil.....	23
3.3. Descontinuidade das Ações por Gestões Subsequentes no Brasil.....	25
3.4. Pulverização e Descentralização dos Dados nas Políticas Públicas.....	30
3.5. A Concepção de Políticas Ambientais no Brasil.....	31
3.6. A Cronologia das Políticas Florestais no Brasil.....	34
3.7. Políticas Públicas Voltadas ao Setor Florestal para a Amazônia.....	38
3.8. As Políticas Públicas e o Setor Florestal no Amazonas.....	41
3.9. Contexto Ambiental do Estado do Amazonas.....	46
3.9.1. Área de Cobertura Florestal no Estado do Amazonas.....	46
3.9.2. Desmatamento no Amazonas.....	47
3.9.3. Unidades de Conservação no Amazonas - UCs.....	48
3.9.4. O Setor Florestal Madeireiro no Amazonas.....	49
4. METODOLOGIA.....	54
4.1. Caracterização da Área de Estudo.....	54
4.1.1. Clima.....	55
4.2. Percurso Metodológico.....	57
4.2.1. Procedimentos Metodológicos.....	57
4.2.1.1. Etapa exploratória.....	57
4.2.1.2. Etapas descritiva e analítica.....	58
4.2.2. Análise de Dados.....	58
4.3. Argumentação Teórica dos Procedimentos Metodológicos.....	59

5. RESULTADOS.....	61
5.1. Análise dos Inventários das Principais Políticas Públicas Voltadas à Área Florestal de 2003 a 2022.....	63
6. DISCUSSÃO.....	73
7. CONCLUSÃO.....	82
8. AGENDA DE PESQUISA FUTURA.....	84
9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	85
10. APÊNDICES.....	95
Apêndice 1. As Principais Políticas Federais e as Federais com Regionalização para a Amazônia Voltadas a Área Florestal de 2003 a 2022.....	95
Apêndice 2. As principais Políticas Públicas Voltadas à Área Florestal no Estado do Amazonas de 2003 a 2022.....	99

1. INTRODUÇÃO

A política pública, enquanto área de conhecimento acadêmico, no início considerada subárea da Ciência Política e, agora, ciência multidisciplinar, teve suas origens nos Estados Unidos da América (na primeira metade do século XX), com objetivo de se procurar entender, formular teoricamente as questões científicas envolvendo o tema e compreender as razões pelas quais os governos determinam ações para executar medidas empíricas (Agum; Riscado; Menezes, 2015, p.15).

As políticas públicas são desenhadas a partir dos interesses existentes entre várias camadas da sociedade e o Estado atua para amenizar os conflitos e desigualdades sociais, visando principalmente o desenvolvimento. E, como a gestão e políticas públicas compreendem em decisões de governo nas diversas áreas que influenciam a sociedade, então, é o que o governo faz ou deixa de fazer e os efeitos das ações ou a ausência que elas provocam, ou seja, não é o mesmo que decisão política, e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementá-las, sobretudo no que concerne ao Estado (Saboia; Garlindo; Materko, 2021, p. 6 e 7).

Nessa perspectiva, surge a sistemática da compatibilização entre o objetivo do desenvolvimento econômico e a necessidade da proteção ambiental. Esse novo cenário, marcado pela importância de uma intervenção estatal indutora, visa à busca de um novo paradigma, configurado na redução de externalidades negativas provocadas por atividades econômicas maléficas ao meio ambiente (Pereira V., 2014, p. 118).

Como a questão ambiental possui a particularidade de permear todos os níveis de governo, as políticas ambientais federais dependem da adesão dos demais entes da Federação – seja na participação necessária no processo de formulação, seja pelo fato de que são estes que as executam. Assim, as políticas federais, para serem efetivas, necessitam de uma boa estrutura de relações e de cooperação entre as diferentes esferas de governo, visto que os governos estaduais e locais estão obrigados a cumprir as legislações nacionais, mas participam apenas em caráter voluntário de programas propostos pelo governo federal, portanto, sem o envolvimento e a real

disposição por parte dos estados e municípios de colocar as políticas federais em prática, elas não alcançam a almejada efetividade (Moura, 2016, p. 26).

Os arranjos institucionais devem incentivar pesquisas prospectivas a modelos bem-sucedidos de planejamento e de gestão das florestas brasileiras, visto que a atividade florestal demanda planejamento de longo prazo, mas também porque demanda o desenvolvimento de metodologias singulares para aperfeiçoamento dos elementos de gestão característicos. Então, para que o desenvolvimento do setor florestal ocorra, depende da quebra do amontoado de regras existentes, sintetizando-as em orientações técnicas em termos de referência, pois "o estudo do arranjo institucional é parte indispensável para a aplicação do modelo de estrutura organizativa que possa melhor refletir a melhoria da qualidade na política ambiental brasileira" (Baieiro, 2022, p. 101 e 102).

Agora, no século XXI, quando se pensa em desenvolvimento, imediatamente se consideram as consequências para o meio ambiente e seus recursos naturais, pois acredita-se que seja possível e desejável unir desenvolvimento social e econômico com a conservação do meio ambiente, ampliando o entendimento de forma a considerar a impossibilidade de se pensar em desenvolvimento sem a variável ambiental (Santos, 2005, p. 2).

Como exemplo disso, Brasil; Gonçalves (2019, p. 10) ressaltam alguns aspectos para a concepção da Política Florestal e, entre eles, consideram que "deve-se conceber uma política mais moderna, executiva e efetiva", baseada nas experiências acumuladas pelo Governo Federal e nos estados do Pará e do Acre para a implementação da gestão florestal do Amazonas, no sentido de eliminar burocracias desnecessárias e buscar instrumentos estratégicos adequados para efetivação de uma política pública florestal e, além disso, buscar novas agendas e programas sociais, ambientais e econômicos locais, a partir de uma demanda importante nas agendas para o desenvolvimento florestal.

Pensar o estado do Amazonas e a sua trajetória político-institucional voltada às políticas públicas que incluem as temáticas florestais por duas décadas é tornar possível uma percepção histórica de centro político, cultural, econômico e de suas políticas desenvolvimentistas, urbano/industriais, ainda incipientes, principalmente pela necessidade de uma política pública específica

para o setor. Entretanto, atribuir um olhar atual, tendo em vista as preocupações, problemáticas e os desafios estaduais, sobretudo, às questões ambientais e a importância dos ecossistemas florestais é ao que se propõe este trabalho.

O presente trabalho teve como objetivo analisar as políticas públicas voltadas ao setor florestal do estado do Amazonas, contribuindo com o avanço da literatura científica no campo interdisciplinar da gestão e governança florestal, oportunizando, também, identificar o processo de desenvolvimento, as ações e temas mais relevantes partindo de políticas públicas-chaves identificadas através de um levantamento feito por duas décadas (2003 a 2022).

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivo Geral

Analisar as políticas públicas voltadas ao setor florestal no estado do Amazonas no período de 2003 a 2022.

2.2. Objetivos Específicos

1. Caracterizar as políticas públicas ambientais voltadas ao setor florestal no estado do Amazonas em 20 anos;
2. Identificar o processo de desenvolvimento das políticas públicas voltadas ao setor florestal implementadas no estado do Amazonas em 20 anos;
3. Identificar as ações e temas que foram relevantes na gestão florestal e nas políticas públicas voltadas ao setor florestal no estado do Amazonas em 20 anos.

3. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

3.1. Políticas Públicas e sua Evolução no Brasil

O tema teve a sua origem como prática social no mundo, quando surgiram as primeiras necessidades de lideranças políticas que orientassem como tratar os problemas coletivos que afetavam os grupos sociais, visto que a vertente econômica se vinculava à escassez dos recursos em relação à

crecente demanda por soluções para problemas públicos (Brasil, 2020a, p. 15). As políticas públicas podem ser definidas como o conjunto de diretrizes e intervenções emanadas do estado, feitas por pessoas físicas e jurídicas, públicas e/ou privadas, com o objetivo de tratar problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos (Brasil, 2020a, p. 13).

Neste contexto, assume-se que as políticas públicas têm potencial para provocar mudanças sociais, e que o desenvolvimento multidimensional pode qualificar seu sentido e direção (Lima *et al.*, 2021, p. 2).

Em termos históricos, o início do estudo sistemático das políticas públicas desenvolveu-se entre a grande depressão e o período pós-guerra nos EUA; e interesses como crescimento, emprego e estabilidade viraram pauta após esse período (Pereira, 2021, p. 7 e 11), então surgiu o campo da análise das políticas públicas nos EUA logo em sequência, como resultado da expansão das atividades estatais ao longo das décadas de 1930 e 1940 com os programas do *New Deal* (programa de recuperação da economia nos EUA) (Fernandes; Almeida, 2019, p. 124). Porém, enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica, também nasceu nos EUA e, segundo Souza (2006, p. 22), mais precisamente nos anos 50, e evoluiu com os estudos dos processos decisórios que orientaram a ação governamental. Modelo que ao longo dos anos 60 ficou conhecido como incrementalismo e que expressa uma melhoria através de uma continuidade das atividades com modificações, pois, “as escolhas públicas se davam em pequenos ciclos decisórios, ajustados continuamente, em um ambiente dinâmico e pluralista” (Brasil, 2020a, p. 15).

Nos anos 70, o próprio processo de implementação das políticas públicas era complexo e contaminado de limitações de recursos e informações dessa primeira geração, baseada principalmente nos EUA (Lotta, 2019, p. 15). Em meados dos anos 80, no entanto, a “busca por melhores teorias” fez surgirem contribuições para o desenvolvimento em outras perspectivas, e o foco dos estudos sobre o processo decisório cedeu lugar a abordagens que passaram a destacar a influência das ideias, da linguagem e da argumentação na produção de políticas (Brasil; Capella, 2016, p. 76).

Entre as décadas de 90 e 2000, as chamadas “abordagens sintéticas” procuraram oferecer elementos para o estudo das políticas públicas,

considerando sua complexidade, ou seja, os múltiplos aspectos que exercem influência sobre uma política, sintetizando o conhecimento produzido, sobretudo, na ciência política sobre instituições, redes, processos socioeconômicos e o papel das ideias (Capella; Gonçalves, 2018, p. 12 e 13).

Segundo Brasil; Capella (2016, p. 76), as novas perspectivas teóricas complementares deram novo fôlego ao campo de estudos em políticas públicas nas últimas décadas, em que os modelos não apenas auxiliaram a organizar as pesquisas em torno de temas como, por exemplo, a questão das mudanças em políticas públicas, ou a participação de atores, suas ideias, crenças e o “fazer” das políticas, como também estimularam novas pesquisas ao apontar questões emergentes para o estudo das políticas públicas.

Em se tratando de políticas públicas, nem sempre existe um consenso, pois no mundo da ciência política admite-se que há visões conflitantes, por vezes antagônicas e outras complementares, que disputam por recursos públicos e pela atenção dos tomadores de decisão. E, não por acaso, ocorrem fragmentações, duplicidades, sobreposições e lacunas nos planejamentos governamentais (Brasil, 2020a, p.16).

Jannuzzi (2022) destaca que as políticas públicas lidam com complexidade pela gama dos públicos atendidos, quantidade de pessoal técnico envolvido, arquitetura do arranjo operacional de agentes e instituições implicados na produção dos serviços e bens públicos.

As políticas públicas no Brasil, segundo Pinheiro Júnior (2017, p. 1), estão fortemente associadas às políticas sociais, então, para que se possa compreender o desenvolvimento das políticas sociais, é necessário entender o desenvolvimento dos direitos civis, políticos e sociais. Enquanto a cidadania como igualdade qualitativa entre os indivíduos de uma sociedade, e com a participação integral na comunidade, postulava que todos deveriam ser admitidos como membros completos da sociedade (Castro, 2012, p. 1013).

O Estado na sua forma mais moderna, capitalista, emergiu a partir da década de 1930 (Gomes, 2006, p. 201 e 202) e, desde então, o Brasil passou por um processo de desenvolvimento econômico, modernização social e participação política, acompanhado de períodos autoritários e de crises econômicas. E, com a Constituição de 1988, ficou claro o dever do Estado em

prover de maneira universal os serviços sociais básicos, como saúde, educação de qualidade e previdência social.

Na década de 70 ocorreu uma crise decorrente de uma situação paradigmática vivida no Brasil e, que por sua vez, suscitava a interferência de fatores políticos e sociais por passar, necessariamente, pelo impacto da dívida pública, caracterizado por descontrole na economia governamental, com repercussão nas finanças públicas, que resultou em crescente descrédito das instituições políticas, o que acarretou chegar nos anos 80 em um total desequilíbrio nos orçamentos do governo, em que o Estado brasileiro ficou impossibilitado de promover o desenvolvimento econômico, visto que a capacidade de financiamento em serviços públicos e infraestrutura estavam exauridas pelo pagamento de dívidas (Pereira M., 2014, p. 130).

Durante o período de 1975-1988, o Brasil caminhou na contramão do mundo, no embalo do momento político, pois, numa luta pela redemocratização, então, a Constituição Federal do Brasil de 1988 restabeleceu a democracia e desenhou o embrião do projeto inspirado no estado de bem-estar social (Fagnani, 2011, p. 2).

Então, a partir da metade dos anos da década de 1990, período em que o país passava por uma crise de governabilidade, incitada ainda pelos processos de globalização, que passariam a exigir do Estado novos comportamentos para atender às demandas sociais, por meio da busca pela viabilização de bem-estar, segurança e justiça, fatores que compreendem o tripé para a promoção do bem-comum (Silva *et al.*, 2017, p. 33). A avaliação dessas ações e análises para políticas públicas não se constituiu no Brasil até recentemente, como um campo específico de formação e de pesquisa. A institucionalização incipiente de um campo de política pública nos anos 1990 não teve como eixo a atividade de análise e, sobretudo, não foi acompanhada pela criação de cursos voltados à formação de analistas de políticas públicas (Farah, 2016, p. 964).

Conforme Souza (2006, p. 22), a análise de política pública, tema deste trabalho, é, por definição, estudar o governo em ação, em que, num primeiro eixo, a descentralização define a competência das três esferas governamentais, proporcionando os elementos necessários ao desenvolvimento de ações descentralizadas, complementares e não paralelas.

E, no segundo eixo, Freitas (2015, p. 114) afirma que a participação popular implica em restabelecer o princípio de gestão democrática com os meios pelos quais a sociedade pode participar no processo de definição, construção e operacionalização das políticas públicas.

Os estudos e análises sobre as políticas públicas no Brasil vêm crescendo nos meios acadêmicos, e não somente a ciência política, mas várias outras áreas do conhecimento têm pesquisado sobre o que o governo faz ou deixa de fazer, e a academia, por sua vez, tem acompanhado essa escalada dos estudos e o uso da avaliação com interesse progressivo, apesar de ainda estar longe do ideal, razão pela qual se identificam lacunas por parte da literatura da área (Trevisan; Bellen, 2009, p. 2).

Ainda no início dos anos 2000 e de forma mais holística, Costa; Castanhar (2003, p. 973) dão foco para a metodologia de avaliação de políticas públicas e recomendam que se deva estabelecer primeiro critérios de avaliação, antes de mensurar e atribuir valores, pois neste ponto não há consenso sobre aspectos metodológicos e conceituais, então, considera-se que exista um grande “emaranhado conceitual”, em que a lista de critérios seja longa e a escolha de um, ou vários deles, dependa dos aspectos que se deseja destacar na avaliação.

Ainda que após uma década desta afirmação, Sano; Montenegro Filho (2013, p. 39) reafirmam que a "temática da avaliação é bastante ampla, daí a necessidade de delimitação dos principais critérios que se deseja estudar diante dos infindáveis questionamentos que podem ser elaborados" durante uma avaliação. E, Brasil (2020a, p. 16 e 18) acrescenta que, além dos critérios, são necessários o acompanhamento de desempenho, a mensuração de resultados e a aferição de impactos por meio do aprimoramento de seu processo de formulação, implementação e avaliação.

Daí a importância de se analisar e avaliar as políticas públicas, em todas as suas etapas, considerando os critérios na Administração Pública ou por meio de parcerias com o setor privado e a academia, de forma que se possam apresentar subsídios oportunos para a sua melhoria, assim como no intuito de fornecer respostas à sociedade acerca dos resultados decorrentes do seu investimento nas atividades estatais (Monteiro 2020 *In*: Brasil, 2020a, p. 9).

3.2. A Descentralização e Desconcentração das Atividades e Competências na Administração Pública no Brasil

Segundo Souza (2003, p. 18), "a articulação entre a análise da política pública e o papel das instituições, ou das regras do jogo, nem sempre é muito clara". Portanto, a dificuldade na implementação das políticas pode ser causada pela ineficiência do Estado e/ou ainda, a baixa capacidade de articulação dos atores envolvidos na concepção dessa política (Naijberg; Barbosa, 2009, p. 62 e 63).

Ao se exporem definições de políticas públicas, assume-se que há um risco de limitar o papel dessas ações para efetuar quaisquer análises, pois entende-se que, para que uma política possa chegar até a sua implementação, ocorrem fases e processos sociais, e é através da discussão de ideias e formas de proceder que se reconhece a importância e influência dos grupos e atores quanto à natureza política dessas ações (Agum; Riscado; Menezes, 2015, p. 15).

A análise de processos avaliativos no Brasil ainda é escassa, apesar dos novos subsídios para obtenção de informações mais precisas e que podem ser encontradas nas mais recentes políticas públicas, apesar de ser um campo de estudos recente (Trevisan; Bellen, 2009, p. 12).

As atividades do Estado podem ser prestadas diretamente pela entidade estatal, ou indiretamente, através de entidade pertencente à denominada administração indireta e que se trata de pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado, criadas pelo Poder Público por lei ou através de autorização legal para prestarem atividades públicas específicas (Taveira, 2009, p. 236).

Para se tratar de descentralização e desconcentração é necessário primeiramente diferenciar os dois termos, então, quando o próprio Estado desempenha a sua função, mantém as suas atividades centralizadas e, ao contrário, ou seja, quando ocorre a transferência das atividades estatais do ente central para outras entidades, trata-se de descentralização e, ainda, segundo Taveira (2009, p. 237) é possível conceituar desconcentração como "distribuição interna de competência, ou seja, uma distribuição de competências dentro da mesma pessoa jurídica". Ainda na linha conceitual, Binotto *et al.*, (2010, p. 186) assume que a descentralização é um processo e a desconcentração é a primeira fase dele.

O processo de descentralização no Brasil iniciou-se a partir da Constituição Federal de 1988, em que os municípios foram reconhecidos como entidades estatais, imbuídos de autonomia político-administrativa e, assim, reconheceu-se a necessidade de participação dos cidadãos nas decisões políticas locais.

Freitas (2015, p. 114) reforçou a ideia de que a descentralização e a participação popular, como expedientes da ação política, agregam valor ao poder local e a participação popular como pré-condição da prática democrática. Na década de 90, a agenda descentralizante articulou-se na sociedade brasileira com o processo de redemocratização a partir da demanda de movimentos sociais por maior participação popular nos processos decisórios (Leite, 2009, p. 307).

Rocha; Silva (2019, p. 1580) consideram que as instituições também estruturam incentivos e proporcionam as condições para efetivação de trocas, sejam elas de natureza econômica, política ou social, já que as organizações estão ligadas aos indivíduos que desenvolvem atividades com uma finalidade específica, diante das oportunidades e das regras estabelecidas pelas instituições.

Quando se pensa em formas ou modelos de crescimento ou de desenvolvimento econômico, há de se considerar a importância e o papel das instituições nesse processo, então, a discussão transcende da academia e atravessa o planejamento público na inclusão dessa agenda a fim de desenvolver o processo de implantação de políticas públicas ou para melhor compreender o processo de formação econômica e social, assim como nivelar o desenvolvimento de algumas sociedades em detrimento de outras, principalmente as economias de países onde a produção no setor primário é oriunda da exploração de recursos da natureza (Costa, 2019, p. 66).

Segundo Guinmarães (2002, p. 5), o mecanismo da descentralização analisa a redução das funções básicas e indispensáveis do Estado através da multiplicação das estruturas de poder, e o que chamou de "tipos" de descentralização apresentados na literatura, tem a tomada de decisão transferida, através da desconcentração, da devolução e da privatização.

Sob a ótica institucional no processo de desenvolvimento há três pontos a serem considerados: o território local, com seus gestores atuando como

articuladores e aglutinadores das políticas de desenvolvimento, a participação da sociedade e as parcerias público-privadas, permitindo, assim, uma maior transparência e controle social das políticas públicas. (Furlanetto, 2008, p. 56).

As análises de políticas públicas segundo Arretche (1998, p. 2), foram uma maneira de verificar a engenharia da instituição e as características dos modelos de gestão aplicados nos programas. A avaliação das ações governamentais tem sido um grande foco de estudo, não só com vistas à percepção dos processos gerenciais públicos, mas também para a consideração do “processo de aprendizagem institucional, o que “contribuiria” muito na busca e obtenção de ganhos nas ações governamentais em termos de satisfação dos usuários, de legitimidade social e política” (Rua, 2010, p. 2).

Então, o desenho de um programa público pode ser sintetizado em uma sequência de definições correspondentes a graus sucessivos de agregação de objetivos e que na tradição brasileira se costuma organizar segundo Costa; Castanhar (2003, p. 975), de maneira hierarquizada com uma sequência de compromissos: propósito > objetivo > meta > atividade.

A descentralização na área florestal 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, através da Gestão de Florestas Públicas que procurou esclarecer 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, em seus arts. 23 e 24.

3.3. Descontinuidade das Ações por Gestões Subsequentes no Brasil

Nos Estados democráticos atuais, o topo da organização burocrática verticalizada é ocupado pelos políticos, trocados periodicamente por ocasião das eleições e esses novos gestores passam a implementar modificações e/ou adaptações (no caso de reeleição) com novos planos e propostas de governo, mas que podem vir a afetar o andamento de planos, programas e projetos, afetando resultados, e até podem comprometer a eficiência do Estado ou

mesmo interferir em mudanças nas políticas públicas, que podem ser avaliadas como positivas ou negativas dependendo dos grupos de interesse atendidos por elas (Couto, 2017, p. 22).

Segundo Heringer (2018, p. 24), o agente primário na construção das políticas públicas é o governo, pois trata-se do principal propulsor da ação estatal, além do fato de que o processo de construção de políticas públicas envolve fazer ou deixar de fazer alguma coisa, e essa fase da tomada de decisão cabe aos agentes públicos legitimamente constituídos, ou seja, os membros da classe política eleita pelo povo, bem como, as demais autoridades públicas, em especial aquelas de mais alto escalão.

E, como já foi dito, essa escolha de um governo de fazer ou não fazer algo e, até mesmo, que o governo obtenha resultados ou benefícios para a sociedade decorrentes de certas decisões, não considera que seja política pública o que claramente não foi conscientemente planejado e organizado, pois o acaso não é uma política pública, ou seja, idéia bem alinhada a de Thomas Dye em sua conhecida conceituação na ciência política: “é tudo aquilo que os governos decidem fazer ou não fazer” (Dye, 1972 apud Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 6).

Para Rodrigues (2010, p. 53), “políticas públicas são ações de governo, portanto, são revestidas da autoridade soberana do poder público”, que dispõem sobre “o que fazer” (ações), “aonde chegar” (metas e objetivos relacionados ao estado de coisas que pretende alterar) e “como fazer” (estratégias de ação). Aliado a isso, Souza (2006, p. 26) comenta que as políticas públicas buscam, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, ainda, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) e a formulação de políticas públicas, que se constituem no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

O "conjunto de ações que ensejam o cumprimento dos programas dos políticos com ligação direta com o poder público ou entidades incumbidas por estes de praticá-las, cujo resultado gere os recursos do Poder Público" conceitua Administração Pública (Couto, 2017, p. 24).

A administração pública, além de garantir a necessidade no cumprimento das atividades profissionais por parte dos servidores públicos, deve também priorizar a execução dos serviços públicos essenciais com uma boa qualidade e de forma contínua, no intuito de atender aos interesses da sociedade. Na legislação brasileira a Constituição Federal de 1988 determina no seu art. 37: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”. Assim, respeitando o princípio da eficiência, é necessário fazer o uso correto do orçamento público, evitando "desperdícios" (Limpe, 2018).

Observa-se que o princípio da continuidade ou da permanência não faz parte do texto no art. 37, mas está vinculado ao princípio da eficiência, pois refere-se aos serviços tidos como essenciais e que não podem ser interrompidos, porém, Couto (2018, p. 31) cita que, por contingenciamento econômico (se nem o Estado puder executar e nem pagar para empresas contratadas executarem os serviços, haverá punições), a continuidade dos serviços essenciais perde a obrigatoriedade conforme previsto em dispositivo legal, entretanto, não ficam claras as situações em que ocorram a interrupção de projetos de governo, principalmente os que sofrem bruscas rupturas nas transições de um governo a outro, em que a questão seria se eles poderiam ser enquadrados da mesma forma.

A partir de um contexto político no qual os entes federativos se articulam em diferentes coalizões políticas em que o Executivo Federal tem superioridade no processo de formulação de várias áreas de políticas, é necessário indagar como ocorre o processo de implementação dos serviços descentralizados em cada estado e em cada área de política pública (Leite, 2009, p. 310).

Portanto, é evidente a necessidade de avaliações das ações governamentais e isso está especificamente ligado ao processo de desenvolvimento, pois suas possibilidades dependem do comprometimento ou não dos atores na gestão pública, resultando em impactos negativos na vida de todos os atores envolvidos, daí a importância de avaliações sistemáticas, contínuas e eficazes que podem emperrar na falta de clareza quanto aos

indicadores de desempenho no setor público (Sano; Montenegro Filho, 2013, p. 37).

Comprovado o fato de que a “descontinuidade” é um modelo presente na gestão pública brasileira, a preocupação passa a ser a discussão sobre sua validade enquanto prática democrática, sobre as suas implicações e sobre o desenvolvimento de práticas administrativas que podem acomodar adequadamente sua presença e, talvez, sobre formas de aumentar a continuidade ou sustentabilidade dos projetos e programas já iniciados (Magnus, 2011, p. 43).

Spink (1987) explica:

"A expressão 'continuidade e descontinuidade administrativa' refere-se aos dilemas, práticas e contradições que surgem na Administração Pública, Direta e Indireta, a cada mudança de governo e a cada troca de dirigentes. Como fenômeno, manifesta-se pelas consequências organizacionais de preencher um sem-número de cargos de confiança, explícita ou implicitamente disponíveis para distribuição no interior das organizações públicas" (Spink, 1987, p. 57).

Spink (1999, p. 64) considera ainda que "quando mudam os governos, muitas ações - em especial as mais visíveis - tendem a ser interrompidas, seja diretamente, seja por mudanças nos cargos envolvidos". E, para Almeida (2010):

"A descontinuidade administrativa tem como consequência a diminuição da eficácia do planejamento estratégico e da instituição pública como um todo. Constantes alterações nos rumos da organização; frequentes recomeços; fase de confusão até que os novos ocupantes dos postos se encontrem enraizados; perda da memória institucional; remanso na presteza causado pela redução do ritmo de ação em períodos de transição; alteração de projetos já aprovados e sobreposição de investimentos; são apenas algumas das sequelas da descontinuidade na administração pública" (Almeida, 2010, p. 7).

Podemos observar que, entre as consequências provocadas pela descontinuidade, há uma diminuição na eficácia do planejamento estratégico e da organização pública como um todo, especialmente devido às constantes mudanças de rumo adotadas pelos novos administradores, visto que, a administração pública, em geral, muda sua forma de administrar a cada novo gestor que assume o mandato, impondo seu método de trabalho e suas ideias (Gomes, 2021, p. 1108).

Nogueira (2006, p. 8) constatou poucos estudos acadêmicos no Brasil que abordem o tema da continuidade e descontinuidade de projetos, programas, planos ou políticas públicas, por isso, sistematizou uma discussão e apontou as principais abordagens na literatura encontrada e buscou entendimento da questão da continuidade; também mostrou ser a introdução dos modelos de análise dessas políticas no desenvolvimento do processo de continuidade e descontinuidade administrativa e no entendimento desses processos.

Segundo Campos; Ladeira; Rodrigues (2017, p. 64 e 65), mesmo que a preocupação com a continuidade administrativa seja real, existe uma preocupação com a ausência de governabilidade e, além disso, ocorrem também, preocupações com a legitimidade e com a representatividade que pedem mudanças políticas urgentes, e então surge o conflito aparente pelo desejo de continuidade administrativa que rejeita os avanços conquistados pelo governo anterior (Magnus, 2011, p. 47), trazendo à tona uma discussão em torno da ruptura administrativa como uma triste regra do cenário político, pois se tornou tradição a cada período eleitoral, em que essa continuidade não é pauta frequente nas agendas, nos discursos dos candidatos, nos comentários políticos e nos meios de comunicação.

Gestores alertam eleitores sobre possíveis resultados negativos da descontinuidade que serão causadas caso a oposição vença as eleições, sobre obras e projetos paralisados, servidores transferidos, trabalhos interrompidos e possíveis prejuízos, em que tentam suavizar o futuro, garantindo a continuidade dos bons programas, projetos e ainda se comprometem a melhorar o que já vem sendo executado, ao passo que as propostas provavelmente mais concretas fiquem em segundo plano (Campos; Ladeira; Rodrigues, 2017, p. 65).

Romper com os vícios culturais que perpassam as esferas institucionais e também buscam entender que os atores possuem distintos níveis de percepção da relevância dos planos, programas, projetos e ações e, por isso, as prioridades são distintas ou até mesmo conflitantes, já que devem possuir diferentes graus de influência no processo decisório e na priorização e seleção dos objetivos, assim como nas metas de políticas públicas e na alocação de

recursos públicos para a sua execução, assim como "avaliar seus resultados e impactos e influenciar na decisão de sua validade e, por conseguinte, de sua continuidade ou de seu encerramento" (Souza, 2019, p. 3).

3.4. Pulverização e Descentralização dos Dados nas Políticas Públicas

Quanto à pulverização das informações e dados, Brasil; Gonçalves (2019, p. 14), em seu diagnóstico preliminar propõem "delimitar a quantidade e especificidade de informações, para que o processo seja efetivo e a implementação desse inicie de fato". Neste documento, os autores buscaram trazer as informações importantes para apoiar o debate, e "posteriormente com a materialização dos termos da Política Florestal do Estado do Amazonas, essa inclua e traga as especificidades necessárias para sua consecução", apresentam ideias que chamaram de desafios que darão suporte a um diagnóstico setorial para o Estado do Amazonas, que seriam:

"a. Falta de um sistema e repositório de informações/dados no Estado, estando essas dispersas em diversas instituições, e quase sempre não estando acessíveis ou disponíveis para consulta; b. Nem sempre as informações estão sistematizadas e prontas para divulgação e análise, sendo necessário processar essas; c. Muitas informações são de uso restrito à própria instituição que gerou essas; d. Muitas instituições desenvolvem pesquisas a partir de metodologia própria, quase sempre limitadas a um território e inerente a um período específico. Sendo assim, não abrange todo estado ou é repetida sistematicamente ao longo do tempo. Com dados pontuais e por não ser metodologia "universal", uma análise paralela e comparabilidade a todos territórios do estado não é possível de ser desenvolvida. Esse tipo de dado foi excluído para evitar considerações regionalizadas" (Brasil; Gonçalves, 2019, p. 14).

O capítulo 40 da Agenda 21 trata da "Informação para a Tomada de Decisões" e define que cada pessoa é usuário e provedor de informação, considerada em um sentido amplo que inclui dados, informações, experiências e conhecimentos, e recomenda que sejam apresentados de forma adequada a cada necessidade, pois a demanda por informação surge em todos os níveis, desde o da tomada de decisões superiores (Nacional e Internacional), até o de usuário coletivo e/ou individual (Unced, 1992, p. 465).

As avaliações de políticas públicas devem ser executadas em caráter permanente e integradas ao ciclo de políticas públicas, que envolvem o planejamento e a execução, como visto na Figura 1. Somente com a efetiva

utilização dos resultados das avaliações na adoção de medidas de melhoria na execução das políticas públicas e no processo orçamentário e financeiro, que os princípios de eficiência, efetividade e eficácia serão aplicados (Brasil, 2018, p. 17).



Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas.

Fonte: <http://istoedinheiro.com.br/brasil-especialistas-dizem-que-dinheiro-publico-nao-e-o-problema-problema-e-a-gestao-dele/>

Conforme afirma Enap (2021), os dados são importantes fontes de informação que possibilitam análises, estudos e até o desenvolvimento de políticas públicas baseadas em evidências que podem garantir um melhor acesso da população a seus direitos, no entanto, a transparência no setor público vai além do simples acesso aos dados. É preciso saber como utilizá-los para se poder gerar análises mais completas do cenário político e econômico.

3.5. A Concepção das Políticas Ambientais no Brasil

Após a primeira Revolução Industrial as cidades cresceram e, com elas, os problemas urbanos e as demandas para o meio ambiente tornaram-se maiores na mesma proporção em que a sociedade se transformou, e o consumo, que exige cada vez mais da natureza e pouco se oferece em troca, diante das mudanças econômicas e sociais, ao passo que as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado assumem papel crucial para auxiliar a preservação

ambiental nas diferentes esferas de governo (Reani, 2018, p. 67). Benac (2014, p. 12) reforça a ideia, afirmando que esse período originou problemas que forçaram uma elaboração mais avançada de métodos apropriados para assegurar maior eficácia.

A prática de delimitação de territórios para conservação disseminou-se no Brasil a partir de 1934, com o Código Florestal que foi editado apenas em 15 de setembro de 1965, através da Lei nº 4.771. Porém, a consolidação de uma legislação única que englobasse os principais aspectos de criação, implementação, manutenção, gestão e fiscalização de áreas protegidas só viria a ocorrer dos anos 2000 e não pôs fim aos conflitos de gestão e manejo das áreas, os quais emergem como herança de contradições não esgotadas quando da criação do sistema (Peccatiello, 2011, p. 72).

A política ambiental brasileira teve sua evolução a partir da década de 30 e foi marcada pela regulamentação da apropriação de cada recurso natural em âmbito nacional, com foco nas necessidades da industrialização e da urbanização, então, foram dados os primeiros passos na elaboração de normativos pioneiros para a gestão dos recursos naturais, tais como o Código de Águas e o Código Florestal, ambos instituídos em 1934, tendo evoluído, principalmente, a partir da pressão de organismos internacionais e multilaterais (Banco Mundial, ONU, e movimentos ambientalistas de ONGs), e em função de grandes acontecimentos internacionais ocorridos a partir da segunda metade do século XX (Moura, 2016, p. 13 e 14).

Porém, o início histórico das políticas públicas brasileiras aconteceu a partir dos anos 50 e coincidiu com a implantação do projeto de desenvolvimento industrial do país (Salheb *et al.*, 2019, p. 7). Apesar de Moura (2016, p. 14) afirmar que entre décadas de 1930 a 1960 não havia propriamente uma política ambiental no Brasil ou uma instituição gestora, mas havia "políticas setoriais que consideravam tangencialmente a questão ambiental, tendo como foco a exploração dos recursos naturais" e o que preocupava "era a administração ou o "controle racional" dos recursos naturais, visando o melhor uso econômico".

A década de 70, considerada, teoricamente, uma segunda abordagem das políticas ambientais, focava no controle da poluição industrial e ganhou

força influenciada pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada em 1972, em Estocolmo na Suécia, porém, na ocasião, o Brasil se posicionou pouco disposto a priorizar o meio ambiente em suas ações de governo, já que essas realizações entrariam em conflito com o objetivo central imediato que era o crescimento econômico e a expressão de ordem era “poluição = progresso”, que repercutiu negativamente para a imagem internacional do Brasil na época (Peccatiello, 2011, p. 73 e 74).

O Brasil tem avançado tanto no estabelecimento de importantes marcos legais na temática, quanto no processo de institucionalização das políticas públicas de meio ambiente (Moura, 2016, p. 13). E, é nessa perspectiva de novas ou recorrentes demandas, que se percebe o meio ambiente, ou mais especificamente, as problemáticas ambientais como objeto da agenda pública no momento de formulação, implementação e gerenciamento de políticas públicas (Salheb, 2019, p. 6).

Almeida *et al.* (2017, p. 241) considera que os municípios brasileiros têm dado cada vez maior e melhor atenção às questões ambientais, sobretudo, têm evoluído em relação ao aperfeiçoamento de sua legislação. No entanto, cita que, para melhor compreensão do cenário, são necessárias investigações científicas que contribuam com informações e soluções para que a sociedade civil e o poder público possam compreender melhor as políticas públicas oriundas a partir dessas leis.

O conceito de desenvolvimento foi consolidado internacionalmente, através da Comissão de *Brundtland* que encerrou seus trabalhos de 1987, com a publicação do seu relatório final denominado Nosso Futuro Comum, assim como na Eco-92 ou Rio-92, onde foi aprovada, entre outros documentos, a Agenda 21 (Naijberg; Barbosa, 2009, p. 61). O desenvolvimento sustentável, segundo a concepção do Relatório Nosso Futuro Comum de 1987, é aquele que atende às necessidades atuais da população sem limitar as possibilidades de consumo das gerações futuras (Rocha; Bacha, 2000, p. 12). No entanto, a definição mais aceita hoje para o desenvolvimento sustentável, seria a que: "é o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações" (WWF, s.d., n.p.).

Em 2002 foi realizada a Cúpula da Terra sobre Desenvolvimento Sustentável também conhecida como Conferência Ambiental Rio+10 em Joanesburgo na África do Sul que revisou algumas principais questões e lacunas existentes na Agenda 21 brasileira, introduzindo as dimensões da sustentabilidade em sua formação tríade: econômico, social e ambiental (Pereira, V., 2014, p. 122) e (Moura, 2016, p. 19). Então, mundialmente, os encontros e os protocolos foram revelando, entre as mudanças climáticas e outras manifestações, que surpreenderam, ou ao menos instigaram discussões sobre o meio ambiente, assim como a utilização dos recursos naturais e a manutenção da vida no planeta e não apenas no sentido de apenas alcançar a sustentabilidade. (Cunha; Augustin, 2014, p. 11).

A gestão ambiental é o mecanismo que tem como função primordial a administração dos recursos naturais, buscando melhores alternativas para os possíveis problemas que surjam no gerenciamento de tais recursos, principalmente onde haja conflitos de interesses. E, objetiva disciplinar a utilização dos recursos naturais e controlar a qualidade ambiental que assegure o seu bom funcionamento, melhor rendimento, assim como a continuidade e o desenvolvimento (Rocha; Bacha, 2000, p. 14).

As instituições e seus sistemas de governança são as causas indiretas das alterações ambientais devido ao seu poder de influência nas relações do homem com o meio natural, que são consideradas propulsoras fundamentais para a tomada de decisões, pois abrangem todas as interações formais e informais entre as partes interessadas e as estruturas sociais que determinam como as decisões são tomadas e implementadas, como o poder é exercido e como as responsabilidades são distribuídas (A Política, 2020).

3.6. A Cronologia das Políticas Florestais no Brasil

Segundo Castanheira Neto (2019, p. 6), o Brasil é essencialmente um país florestal e mesmo em face do patrimônio florestal existente, não tem dedicado maior atenção frente à formulação e implementação de uma política florestal.

Como o foco deste trabalho são as políticas públicas para o setor florestal, é importante defini-lo dentro da ciência florestal. Segundo Baiero (2022, p. 11), o setor florestal, como mais específico, difere de atividade florestal, que é mais ampla, e o define como:

“Compreendido como a sinergia organizacional de diferentes cadeias de bens e serviços a partir de florestas, o que abrange segmentos de produção e de proteção, tendo como finalidade níveis adequados de sustentabilidade do ecossistema e de conservação da sociobiodiversidade, bem como a entrega de produtos renováveis, benefícios ambientais e impactos positivos à sociedade” (Baiero, 2022, p. 11).

No intuito de complementar essa ideia e ao se considerar a política florestal, Baiero (2022, p. 26) coloca que é primordial que se defina "o objeto de estudo inerente dessa ciência, sua abrangência, limites e caracterização", e acrescenta que "partindo dessa premissa, a atividade florestal inclui todas as atividades humanas que dependem de bens e serviços originários das florestas".

A relação da sociedade brasileira frente aos ecossistemas florestais possui diferentes momentos, pois já foram vistos como recursos estratégicos para a economia nacional e, em outros, foram tidos como impeditivo ao “desenvolvimento” do país, então, diante deste quadro analítico, esperar-se-ia um papel de destaque do Estado no setor florestal, mas que não se apresenta na realidade (Silveira Filho, 2012, p. 2).

A década de 1960 foi marcada por profundas mudanças políticas no Brasil, com a ascensão dos militares ao poder. No cenário internacional, iniciou-se uma maior sensibilização pelas questões ambientais, o que viria a gerar, ao longo das próximas décadas, uma pressão para que os países aderissem a uma agenda ambiental. No Congresso Nacional se discutia, desde 1948, a aprovação de um novo Código Florestal, sancionado após dezessete anos, por meio da Lei nº 4.771/1965 (Silva; Sambuichi, 2016, p. 203).

Na década de 1980, o marco principal foi o estabelecimento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) criada pela Lei nº 6.938/81 e que ainda criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e estabeleceu princípios, diretrizes, instrumentos e atribuições para os diversos entes da

Federação que atuam na política ambiental nacional. Precisamente, em 1989 foi criado o Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA) através da Lei nº 7.797 de 10 de julho (apenas regulamentado pelo Decreto nº 3.524 de junho de 2000), em 1992, foi criado o Ministério do Meio Ambiente (MMA), com a missão de contribuir, como agente financiador e para a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (Moura, 2016, p. 16 e 17). Baiero (2022, p. 59) concorda e acrescenta que, além de marco regulamentador mais expoente, foi regulamentada pelo Decreto nº 99.274 de 1990, e ambos ainda estão vigentes.

Em 2000, com o objetivo de articular as políticas públicas setoriais para promover o desenvolvimento sustentável e conciliar o uso com a conservação das florestas brasileiras, foi criado pelo Decreto nº 3.420 de 20 de abril o Programa Nacional de Florestas e o CONAFLO (Comissão Nacional de Florestas), colegiado de caráter consultivo, composto por setenta e seis membros de diversas entidades governamentais, empresariais, estudantes, entidades de classe, indígenas e ONG's, mesmo sendo este um exemplo de estrutura importante, criada, mas pouco ou quase efetiva, dado às diferentes prioridades de cada governo ou grupo que atue como gestores ou tomadores de decisão.

Ainda em 2000 foi criado o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza (SNUC) pela Lei nº 9.985/2000, o qual contribuiu para organizar e uniformizar as categorias de UCs e os instrumentos de proteção, anteriormente dispersos em diversas leis. No mesmo ano, iniciou-se a segunda etapa do Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA II), que se estendeu até 2006. Após um intervalo para avaliação da etapa anterior e preparação da seguinte, o PNMA iniciou sua 3ª etapa em 2009 (Moura, 2016, p. 19).

Em 2012, foi aprovada a Lei Florestal nº 12.651, modificada pela Lei nº 12.727/2012. A nova lei manteve os dois principais instrumentos do Código Florestal anterior conforme a Lei nº 4.771, em relação as APPs e reservas legais; porém, passou a condicioná-los a padrões fundiários, resultando em mudanças nas regras e métricas para seu estabelecimento (Silva; Sambuichi, 2016, p. 208).

Na prática, a aprovação da nova lei resultou na anistia das multas e sanções decorrentes de desmatamentos realizados antes da promulgação da Lei de Crimes Ambientais e na isenção, principalmente, dos pequenos produtores, da obrigatoriedade de recuperar áreas desmatadas. Além disso, a nova Lei Florestal agregou e modificou diversos instrumentos da política florestal que antes eram previstos em decretos, resoluções do CONAMA, instruções normativas, entre outras formas jurídicas.

E, um instrumento que foi reforçado na nova lei foi o Cadastro Ambiental Rural (CAR), que havia sido criado em 2009, por meio do Decreto Presidencial nº 7.029, para auxiliar no processo de regularização ambiental das propriedades e posses rurais. Entre os instrumentos recém-criados, se destacam as Cotas de Reserva Ambiental, às quais permitem a criação de mercados para sua comercialização, abrindo uma nova possibilidade de uso econômico das áreas de floresta conservadas em terras privadas (Silva; Sambuichi, 2016, p. 208 e 209). Por este motivo, a grande importância do Código Florestal, em que Baiero (2022, p. 100) chama atenção e considera que "das repercussões e dos apontamentos no processo legislativo indica que a Lei nº 12.651 de 2012 constitui-se como política pública paradigma em matéria socioambiental, tendo como escopo o desenvolvimento de florestas no Brasil".

Segundo Benac (2014, p. 6), a estrutura do Estado e as instituições florestais "ditam a regra do jogo" e as empresas do setor florestal são voltadas às atividades produtivas e oportunidades de mercado, segundo as regras e incentivos estabelecidos, enquanto as instituições determinam os regulamentos e promovem as oportunidades que são administradas pelo poder estatal, ou seja, fazem parte da administração pública. Por conseguinte, na administração pública, devido o crescente aumento das demandas sociais e à necessidade de apresentar eficiência e eficácia, passou a incorporar, nas últimas décadas, os conceitos de administração e gestão, o que significa incorporar novos elementos da gestão da empresa privada ou não, nos processos da administração dos interesses públicos (Benac, 2014, p. 7).

O arranjo institucional do setor florestal, apesar das potencialidades observadas, pode não produzir os melhores resultados para o desenvolvimento

social, econômico e ambiental, são necessários arranjos institucionais do poder executivo para a promoção da agenda positiva em florestas e, também, para o desenvolvimento do setor florestal como estratégia de longo prazo e em conformidade com as características das cadeias que o compõem (Baiero, 2022, p. 8).

De acordo com Silva (2001, p. 224), as funções típicas de Estado na área são seis e devem estar consolidadas numa política florestal, que por sua vez, deve estar fundamentada em instrumentos legais, econômicos e administrativos. As referidas funções são:

1. Realizar o macroplanejamento da proteção e utilização dos recursos florestais;
2. Administrar as áreas florestais públicas;
3. Prestar assistência técnica à clientela florestal;
4. Promover o fomento da atividade florestal;
5. Realizar a pesquisa florestal;
6. Monitorar, controlar e fiscalizar a cobertura florestal dos proprietários privados.

Na concepção da governança do setor florestal brasileiro, a atividade estatal é a principal promotora de políticas desenvolvimentistas que potencializam estratégias relacionadas às florestas, seus bens e produtos. Portanto, não apenas as partes interessadas relacionadas ao Estado devem participar do ciclo de políticas públicas, mas as propostas ligadas às florestas inserem-se dentro da perspectiva de uso comum do bem natural, assim como as ações visando a política florestal não são de natureza estritamente pública, sendo necessária a participação de organizações, empresas, com especial ênfase, cidadãos e sociedade civil organizada (Baiero, 2022, p. 101).

3.7. Políticas Públicas Voltadas ao Setor Florestal para a Amazônia

Segundo Castanheira Neto (2019, p. 2), observa-se grande fragmentação da agenda florestal em diversos órgãos da administração pública, aliado a um processo de transformação das estruturas produtivas e do próprio papel do

Estado no desenvolvimento setorial. O autor ressalta, ainda, a necessidade de se ampliar as análises, não apenas no intuito de melhorar a compreensão dos problemas que atingem a estrutura produtiva, mas também como os grandes desafios a serem enfrentados, no sentido que se proponham bases para um aprofundamento da discussão (avaliação), teórica (formulação) e prática (implementação) da política florestal.

Para iniciar essa abordagem sobre políticas públicas florestais na região Amazônica, faz-se necessário lembrar que a Amazônia Legal sofreu, a partir da década de 70, um grande incremento populacional e desenvolveram-se determinadas atividades como a exploração madeireira e seu processamento industrial, que são, de grande relevância para a economia regional (Bacha, 2004, p. 397). Estes fenômenos decorreram, em grande parte, das políticas públicas voltadas para dinamizar a região, alterando, ao longo dos anos, suas concepções quanto à questão ambiental.

A atividade industrial na Amazônia, em maior ou menor escala está presente na região desde o início da consolidação das atividades econômicas no início do século XIX como consequência do processo de colonização, além de estar diretamente ligada as políticas de desenvolvimento regional em especial as políticas industriais (Chelala, Cláudia; Chelala, Charles, 2011, p. 20).

Pensar em políticas públicas para a região Amazônica requer uma análise contextual em termos da dinâmica territorial e sociopolítica envolvida no processo de desenvolvimento da região. E, neste sentido, é importante enfatizar que, apesar de seu registro “verde” no imaginário global, a região vem se tornando, progressivamente, nas últimas décadas, palco de inúmeros conflitos envolvendo uma gama bastante diferenciada de atores (Quintslr; Bohrer; Irving, 2011, p. 6).

A política pública desempenha papel fundamental na proteção da vegetação nativa da floresta Amazônica, assim como as políticas públicas podem tanto inibir, quanto incentivar processos de degradação ambiental, além de promoverem ou não a questão da equidade social através de diversas ações dos mecanismos institucionais e coordenar ações estratégicas baseadas em evidências empíricas que servem como um norte para a atuação das diversas partes necessárias para a conservação florestal. Além do que, o Brasil tem plena

capacidade de desenvolver e implementar uma agenda de política pública para proteção da Amazônia inovadora, estratégica e efetiva (A Política, 2020).

Na região Amazônica as intervenções governamentais são extremamente importantes por se tratar de uma região em que as relações sociais ainda não estão consolidadas, aumentando a probabilidade do surgimento de conflitos de diferentes origens e, ao mesmo tempo, os múltiplos interesses envolvidos em torno da apropriação dos recursos naturais da região dificultam que se chegue a um consenso em torno das políticas de desenvolvimento e proteção da natureza na Amazônia (Quintslr; Bohrer; Irving, 2011, p. 7).

A eficiência da administração florestal pública e a implementação dos instrumentos da política florestal são fundamentais para que seja alcançado o desenvolvimento sustentável, o que implica, necessariamente, na melhoria da qualidade de vida das populações humanas e na conservação dos ecossistemas (Silveira Filho, 2012, p. 12).

Dentre as múltiplas funções das florestas estão o provimento dos seguintes bens e serviços, considerados mais importantes: produtos madeireiros e não-madeireiros, geração de energia, conservação de solo e da água, conservação da diversidade biológica, mitigação das mudanças climáticas, apoio aos sistemas agrícolas, geração de emprego e renda, oportunidades recreativas, proteção do patrimônio natural e cultural (FAO, 2010, n.p.).

Segundo Chelala, Cláudia; Chelala, Charles (2011, p. 20), os estudos sobre a região amazônica geralmente estão ligados às questões ambientais, pois "a região é detentora de um exuberante ecossistema que desperta o interesse mundial, não somente pelo elevado potencial de sua biodiversidade, mas, principalmente, pelos inúmeros problemas ambientais" possivelmente provocados pela forma de ocupação da região que foi intensificada na segunda metade do século XX.

É notório que as políticas públicas federais adotadas na Amazônia possuíam como metas primordiais o desenvolvimento da região e o estímulo à migração de pessoas localizadas em outras regiões do país em direção à Amazônia. Então, para Rocha; Bacha (2000, p. 34), as questões ambientais foram deixadas para segundo plano, fato que incentivou a implantação de um setor industrial madeireiro, em que os empresários, estimulados pela facilidade

de obtenção dos recursos florestais, pela falta de orientação e fiscalização por parte dos órgãos públicos, passaram a obter tais recursos por meio de mecanismos insustentáveis no longo prazo e extremamente seletivos, que causaram, por muito tempo, a intensa exploração de diversas espécies florestais, a exemplo da exploração do mogno, cedro e cerejeira.

Já foi citada a complexa relação entre crescimento econômico e meio ambiente, visando à dimensão de desenvolvimento, pois se o crescimento econômico em determinado ramo provoca danos ambientais, torna-se inviável se alcançar a sustentabilidade. Ademais, isso está numa compreensão mais ampla, pois o ponto de partida para que haja desenvolvimento e progresso nacional começa com atitudes constitucionais e políticas que os agentes econômicos tomem por responsabilidade os fundamentos do desenvolvimento, voltando, antes de tudo, a uma perspectiva local (Pereira, V., 2014, p. 119).

A Constituição Federal de 1988 consagrou a inédita existência de um bem ambiental, diferente de outros bens públicos e que atendesse as necessidades do século XXI, de aliar o avanço tecnológico à redução dos impactos da atividade econômica:

Art. 225. Todos têm direito ao **meio ambiente ecologicamente equilibrado**, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, **impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações** (Brasil, 1988, grifo nosso).

Dessa forma, o Estado como propulsor do desenvolvimento, necessita implantar, a partir de subsídios financeiros, políticas de promoção de sustentabilidade (econômica, social e ambiental) com perspectivas inovadoras e eficientes, capazes de assegurar o bem-estar da sociedade em equilíbrio de oportunidades produtivas. E, assim, os fundamentos constitucionais estarão em harmonia com a sustentabilidade, de forma que o Poder Público, juntamente com os vários atores, torne o meio ambiente capaz de atender às gerações atuais sem comprometer e nem esgotar os recursos no futuro (Pereira, V., 2014, p. 120 e 121).

3.8. As Políticas Públicas e o Setor Florestal no Amazonas

Neste item, será feito um breve histórico da legislação ambiental e das políticas públicas voltadas ao setor florestal no estado do Amazonas numa

perspectiva de ao menos quatro décadas, até o ano de 2022, para uma melhor contextualização sobre o tema deste trabalho.

Como já foi citado anteriormente no item 3.2., após a promulgação da Constituição de 1988, nos arts. 23 e 24, a descentralização do poder do Estado e aproximação do cidadão na tomada da decisão pública está na pauta da gestão de recursos florestais, assim como a descentralização da União para os Estados e os Municípios foi instituída no ano de 2006 através do art. 83 da Lei nº 11.284 e consolidada pela Lei Complementar (LC) 140, de 2011, que objetivava esclarecer os princípios da competência material para fazer a proteção do meio ambiente, comum aos entes federativos, fazendo com que a competência concorrente legislasse (exceto para o município) sobre flora e fauna.

Alinhado a isso, Benac (2014, p. 1 e 2) coloca que essa determinação alterou o modelo centralizado de administração construído em torno do extinto IBDF, e como consequência disso, alguns estados passaram a editar suas leis florestais no intuito de ajustá-las com as normas gerais das leis federais. As peculiaridades dos estados e de seus municípios geraram a necessidade de se criar um instrumento de coordenação, em âmbito estadual, das atividades ligadas à defesa, preservação e melhoria do meio ambiente, então, em resposta a essa demanda, foi instituído, em 1989, no Amazonas, o Instituto de Desenvolvimento dos Recursos Naturais e Proteção Ambiental do Estado do Amazonas (IMA/AM) e, posteriormente, em 1995, surgiu o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM), para coordenar e executar exclusivamente a Política Estadual do Meio Ambiente como o licenciamento, a fiscalização e o monitoramento ambiental, ficando definido que as atribuições da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia do Amazonas (SEMACT) e do já citado IMA seriam transferidas para o órgão público recém-criado. Em 1996, foi criado o Sistema Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia (SIEMACT), pela Lei nº 2.407, que definiu a composição e objetivos do órgão colegiado estadual consultivo e deliberativo encarregado dessa função (Benac, 2014, p. 30).

Araújo e De Paula (2009, p. 144 e 145) revisitaram o final do século XX no Amazonas e, especificamente, citaram a política pública conhecida como Terceiro Ciclo e o Desenvolvimento do Interior, referindo-se ao período como

contaminado pelo insucesso do desenvolvimento em municípios interioranos, tão evidentes desde a criação da Zona Franca de Manaus, pois os governos amazonenses tentaram modificações no posicionamento das políticas públicas, rumo à incorporação e o desenvolvimento das microrregiões, ao passo que se tornou evidente que a criação do parque industrial e a expansão do comércio da Zona Franca de Manaus alavancaram a economia amazonense, possibilitando, de certa forma, a integração com a economia nacional e internacional, porém, aliado a isso, ocorreu forte migração para a capital e uma retraída no setor agrícola do estado, frustrando a expectativa criada inicialmente pelo modelo de desenvolvimento da Zona Franca. Até o final do século XX, o chamado Terceiro Ciclo tentou corrigir estas disparidades regionais com incentivo ao desenvolvimento nos municípios da parte inferior do Amazonas, porém, os objetivos do governo para interiorizar o desenvolvimento foram frustrados.

Em 2003, através da Lei nº 2.783 de 31 de janeiro, foi criada a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS), que atuaria na formulação, coordenação e implementação da política estadual de meio ambiente, dos recursos hídricos, da fauna e flora; gestão da política estadual de florestas; ordenamento pesqueiro; coordenação e articulação da política estadual de desenvolvimento sustentável, em ação conjunta com a colaboração da Secretaria de Estado da Produção Agropecuária, Pesca e Desenvolvimento Rural Integrado (SEPROR), nas atividades inerentes ao setor agrícola, pecuário e pesqueiro e, no mesmo ano de 2003, foi criada no escopo estrutural da SDS, a Agência de Florestas e Negócios Sustentáveis do Amazonas (AFLORAM), que tinha entre suas atribuições o fomento de extrativismo através de assistência técnica e apoio à comercialização de produtos florestais. Em 2007, através da Lei Delegada nº 66, houve uma reestruturação da SDS, com a criação, dentre vários outros órgãos, da Secretaria Executiva Adjunta de Florestas e Extrativismo (SEAFE) (Benac, 2014, p. 31).

No mesmo ano, através da Lei Delegada nº 118 foi criada a Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (ADS), que substituiu a Agência de Agronegócios do Estado do Amazonas (AGROAMAZON) e que ainda no seu art. 11, declarava a extinção da AFLORAM e dividiu as suas atribuições entre a

estrutura da recém-criada ADS e a do Instituto de Desenvolvimento Agropecuário do Amazonas (IDAM), respectivamente. As ações que eram de acompanhamento à produção da AFLORAM se tornou a Diretoria Florestal do IDAM, dentro da estrutura da SEPROR e a área de comercialização se tornou uma diretoria na ADS. E, ainda em 2007, a Lei Delegada Estadual nº 102, definiu a estrutura organizacional e atribuiu outras providências ao IPAAM (Benac, 2014, p. 31).

Ainda neste ano, foi instituído no âmbito do governo do estado do Amazonas, através da Lei nº 58/2007, o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC) e foi criada, ainda, a Unidade Gestora do Centro Estadual de Mudanças Climáticas (CECLIMA) e o Centro Estadual de Unidades de Conservação (CEUC), pela Lei ordinária nº 3244/2008 (Borges *et al*, 2017, p. 5).

Em 2003, ano marco deste estudo, foi instituído como política pública dentro do programa de governo do estado do Amazonas, o Projeto de Desenvolvimento Regional do Estado do Amazonas - Zona Franca Verde, ou simplesmente Programa Zona Franca Verde como ficou mais conhecido, que tinha o intuito de reverter o quadro socioambiental da região, viabilizando o desenvolvimento sustentável que, para isso, utilizou os sistemas de produção florestal, pesqueira e agropecuária conforme seu objetivo, que na ocasião os definia como ecologicamente saudáveis, socialmente justos e economicamente viáveis, desta forma, associado à proteção ambiental e ao manejo sustentável dos recursos naturais (Pirani, 2007, p. 3).

Na área florestal, o programa se propunha a promover o desenvolvimento sustentável para a região, através do incentivo à implantação de Planos de Manejo Florestal Sustentável com Procedimentos Simplificados (PMFSPS), além de iniciativas de apoio a cadeias de produtos não madeireiros e turismo. E, num viés social, objetivava a geração de emprego e renda aliado à conservação da natureza.

Segundo Araújo e De Paula (2009, p. 146), o programa foi concebido no sentido de "enfrentar os descaminhos sociais e ambientais que acompanham o Amazonas desde a ruína do ciclo econômico da borracha", assim como, as dificuldades causadas pelas longas distâncias e heterogeneidades que limitam as logísticas e os custos de transporte no maior estado brasileiro. Portanto,

para a implantação do programa, foi delineada uma missão para promover o desenvolvimento do estado do Amazonas a partir de sistemas de produção agropecuários, pesqueiros e florestais.

No âmbito do estado do Amazonas, a Lei nº 4.266 de 1º de dezembro de 2015, que instituiu a Política do Estado do Amazonas de Serviços Ambientais e o Sistema de Gestão dos Serviços Ambientais, criou o Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Serviços Ambientais (FEMUCS), alterando as Leis Estaduais nº 3.135/2007 e nº 3.184/2007, concebendo outras providências; consigna no art. 3, o princípio do desenvolvimento sustentável no Estado como sendo: consubstanciado na adoção de incentivos aos provedores de serviços ambientais como uma ferramenta para a melhoria das condições econômicas e sociais das presentes e futuras gerações em harmonia com a conservação do meio ambiente. Ao Comitê Executivo da Matriz Econômica Ambiental do Estado do Amazonas (CEMEA) composto por sete membros, conforme Decreto nº 37.300/2016, coube a construção, implantação e acompanhamento da Matriz Econômica Ambiental do Estado do Amazonas (SEMA, 2023, n.p.).

No intuito de fomentar a produção florestal e, ao mesmo tempo, aumentar o controle sobre desmatamento ilegal e grilagem de terras, em 29 de dezembro de 2016 foi publicada a Lei Estadual nº 4.415, que dispunha sobre a gestão de florestas situadas em área de domínio do governo estadual. Esta substituiu a Lei Estadual nº 3.527 de 2010, que normatizava as concessões florestais em unidades de conservação de uso sustentável do Amazonas.

A nova lei em comparação à lei de 2010 permitiu a concessão a populações tradicionais de forma não onerosa; permitiu concessões para serviços, como por exemplo, turismo; criou o Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal, estabelecendo quais atividades são passíveis de apoio; e, criou o Cadastro de Florestas Públicas do Estado do Amazonas. No entanto, após a aprovação de sua minuta pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente do Amazonas (CEMAAM), foi inserido um parágrafo em seu art. 15, que condiciona as concessões florestais à aprovação do Legislativo Estadual ou Federal, gerando um grande entrave na implementação da lei. Portanto, para a implantação das concessões no Amazonas é de extrema importância o fortalecimento dos órgãos estaduais, Secretaria de Estado do Meio Ambiente

(SEMA) e da Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (ADS) para a condução do processo no estado.

É importante acrescentar que a Política Econômica Ambiental do Estado do Amazonas para o Desenvolvimento Sustentável, denominada Matriz Econômica do Amazonas, já citada e instituída pela Lei nº 419 de 29 de dezembro de 2016 tinha como objetivo orientações estratégicas e programáticas para o desenvolvimento econômico e social do estado, em bases sustentáveis e com baixa emissão de gases de efeitos estufa, se transmutando em processo permanente e integrado ao desenvolvimento sustentável do estado (SEMA, 2023, n.p.).

Em 2020, foi instituído o Programa Amazonas Mais Verde, de acordo com Decreto nº 44.718 de 25 de outubro de 2021, com a durabilidade de 15 de agosto de 2020 a 31 de dezembro de 2023, tendo como finalidade a redução do desmatamento com a priorização de áreas de intensa pressão, assim como, a regularização fundiária, o desenvolvimento sustentável e a regularização ambiental. E, o programa instituiu a descentralização das políticas de desenvolvimento rural sustentável em áreas críticas de desmatamento e de queimadas ilegais com a finalidade de fortalecer a governança ambiental na região metropolitana e sul do estado do Amazonas, com objetivo de reduzir o desmatamento ilegal e incentivar o uso sustentável dos recursos naturais. Se constituiu de três projetos (Floresta Viva; Projeto Agroflorestal e Aquicultura Sustentável em Áreas Degradadas e Ater; e, Título Certo) considerados prioritários para o seu desenvolvimento e cumprimento das metas para Rede de Proteção, Conservação da Biodiversidade e Desenvolvimento Sustentável do Estado Amazonas (SEDECTI, 2023, n.p.).

3.9. Contexto Ambiental do Estado do Amazonas

3.9.1. Área da Cobertura Florestal do Estado do Amazonas

No Amazonas, cerca de 97% (153 milhões de hectares) são cobertos por florestas e outras formações naturais, contando ainda com 75% de sua cobertura em áreas protegidas e em florestas públicas não destinadas, em que são, aproximadamente, 116 milhões de hectares (Lentini *et al.*, 2021, n.p). E, segundo dados do MapBiomias (2023), mais de ¼ das florestas brasileiras se

encontram no Amazonas e com menos de 3% do estado desmatado, e 75% de sua cobertura legalmente protegidos (i.e., Terras Indígenas e Unidades de Conservação), o uso das florestas para a geração de renda e para a manutenção dos meios de vida das populações tradicionais residentes são a vocação natural do Amazonas.

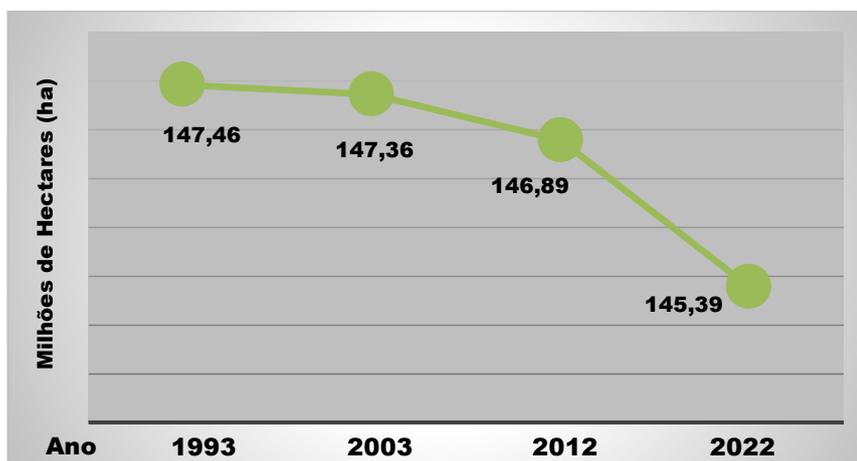


Gráfico 1 - Cobertura florestal do Amazonas (Milhões de Hectares).

Fonte: MapBiomas, 2023.

3.9.2. Desmatamento no Amazonas

Em 2020, segundo dados do INPE, oito municípios do sul do Amazonas, que representam apenas 24% do território do estado, desmataram, de agosto de 2019 a julho de 2020, cerca de 118 mil hectares, o equivalente a 80% da taxa estadual nesse mesmo período (Lentini *et al.*, 2021, n.p).

A taxa de destruição das florestas do sul do Amazonas não é desprezível, considerando que já representa 11% do total de desmatamento de toda a Amazônia no período de 2019-2020. O sul do estado é, também, hoje, um dos epicentros da nova fronteira de exploração, o que dizimou as florestas em décadas passadas ao longo do "arco do fogo e do desmatamento". Enquanto a governança socioambiental não for uma prioridade política no território, a exploração ilegal continuará agindo como motor de destruição das florestas, inviabilizando o mercado dos empreendimentos de madeira responsável.

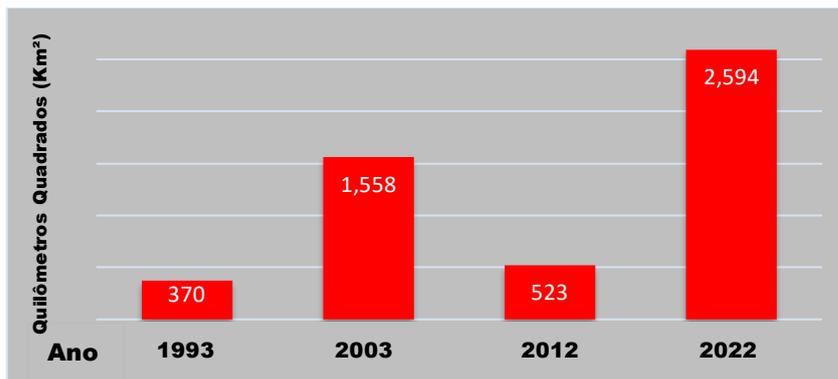


Gráfico 2 - Desmatamento no Amazonas (Km²).

Fonte: Prodes, 2023.

3.9.3. Unidades de Conservação no Amazonas - UCs

A Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amazonas (SEMA) realiza a gestão de 42 unidades de Conservação (UCs), sendo oito de proteção integral e 34 de uso sustentável, totalizando 18.907.378,34 hectares de floresta legalmente protegidos; o que representa 12,13% da área do Estado (SEMA, 2023).

As UCs de uso sustentável têm, como o objetivo básico, compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos naturais. Já as que compõem o grupo de proteção integral têm o intuito de preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos recursos naturais.

Dentro das UCs, existem 26.431 famílias em 1.030 comunidades que recebem suporte da Secretaria, como capacitação, educação ambiental, projetos, entre outras iniciativas que visam a preservação do meio ambiente e a valorização dessas comunidades (SEMA, 2023). Para fortalecer a gestão das UCs, a SEMA, com apoio do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), empregam continuamente esforços para a realização de diagnósticos, estudos biológicos, sociais e fundiários para a elaboração e aplicação dos planos de gestão dessas Unidades.

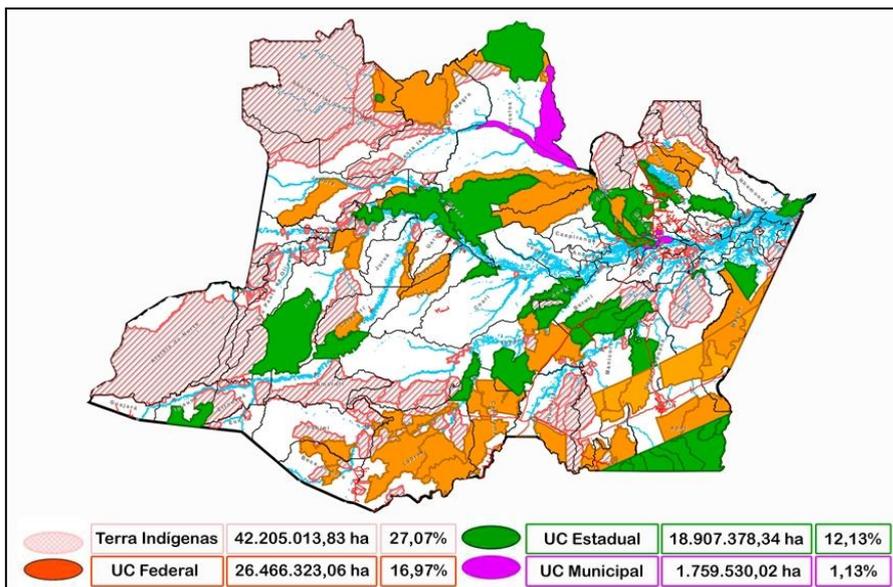


Figura 2 – Área das Unidades de Conservação do Amazonas (ha) (SEMA, 2023).

Fonte: <https://meioambiente.am.gov.br/uc-estadual/>.

3.9.4. O Setor Florestal Madeireiro no Amazonas

Especificamente no Amazonas, as atividades do setor têm uma magnitude bastante inferior à existente na Amazônia oriental e se concentraram ao longo dos principais rios e eixos viários do estado nas microrregiões do Purus, Solimões/Japurá e Médio Amazonas (Lentini *et al.*, 2021, n.p). E, são serrarias de pequeno porte que tiveram seu funcionamento bastante afetado por fatores como a sazonalidade na produção, as precárias condições de infraestrutura, de acesso e de geração de energia no interior do estado.

Em grande medida, a taxa de crescimento notável da indústria madeireira regional foi beneficiada por fatores como a ampla disponibilidade de matéria-prima; os incentivos à destruição das florestas para o estabelecimento de atividades agropecuárias subsidiadas por políticas públicas; além da demanda crescente por matérias-primas úteis à construção civil nos mercados internos do sul do país e nos mercados internacionais.

Voltando um pouco no tempo e como já foi citado anteriormente, a principal iniciativa de desenvolvimento econômico para o estado do Amazonas se concentrou na capital Manaus, e outras cidades circundantes na região

metropolitana, baseada no fortalecimento da indústria de bens e serviços na Zona Franca entre a década de 60 e 70.

Para o setor florestal, isso permitiu um rápido avanço nas condições de infraestrutura e na geração de mão de obra mais qualificada, o que propiciou a instalação de grandes indústrias de compensados e empresas madeireiras na região central e metropolitana do estado a partir da década de 1980. Em meados da década de 1990, a Mil Madeiras, hoje, o maior empreendimento brasileiro baseado na exploração responsável de florestas naturais, certificada pelo FSC (Conselho de Manejo Florestal), se instalou nas proximidades da região de Itacoatiara, a cerca de 270 km a leste de Manaus (Lentini *et al.*, 2021, n.p). E, segundo a mesma fonte, na década de 2000, a crise dos mercados de compensados cobrou um preço alto das indústrias localizadas na região central do Amazonas nas proximidades da zona metropolitana de Manaus, enquanto a atividade madeireira iniciava seu processo de expansão no sul do estado, ao longo das adjacências da BR-230 e da BR-319.

Dados do IPAAM revelaram uma estratégia de suprimento fortemente baseada em planos de manejo de pequeno porte (média de 1,8 mil hectares explorados anualmente). Através dos dados do chamado Documento de Origem Florestal (DOF), disponibilizados para a sociedade a partir de 2018, surgiram estimativas mais regulares da produção do estado, remontadas desde 2007. Portanto, ainda quanto à evolução da produção madeireira do Amazonas, as primeiras estimativas de produção de madeira em tora encontradas na literatura datam do final da década de 1980. Segundo essas informações, pode-se estimar que a produção do Amazonas em 1988 foi em torno de 200 mil metros cúbicos anuais, concentrada principalmente na capital do estado (Lentini *et al.*, 2021, n.p).

No período de 2008-2020 houve um aumento da importância do estado para o setor no Amazonas, que passou a representar 9% da produção de toras da Amazônia nos últimos anos, em grande parcela devido ao crescimento da atividade madeireira no sul do estado, de modo consistente com uma média de produção em toras entre 2019 e 2020 de 846.712,95 (m³) (Valdiones *et al.*, 2022, p. 18).

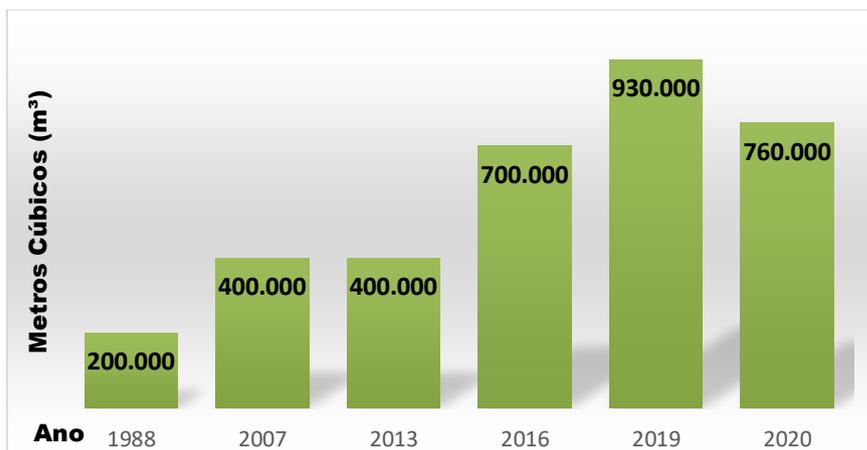


Gráfico 3. Evolução da produção de madeira em tora oriunda de florestas naturais no estado do Amazonas (m³).

Fontes: Lentini *et al.* (2021); Valdiones *et al.* (2022).

No biênio 2019 – 2020, em torno de 70% da produção de madeira em tora no Amazonas foi gerada em oito municípios do sul do estado e através da análise dos bancos de dados do sistema DOF, Lentini *et al.* (2021, n.p.) encontrou alguns resultados interessantes no que se refere aos 15 principais municípios que mais processaram a madeira do Amazonas no período, são eles: Lábrea, Manicoré, Itapiranga, Novo Aripuanã, Humaitá, Itacoatiara, Canutama, Maués, Apuí, Boca do Acre, Barreirinha, Pauini, Rio Preto da Eva, Tapauá e Presidente Figueiredo. Nos nestes polos madeireiros, ou seja, as sedes municipais concentraram a maior parte da estrutura industrial utilizada para a conversão de toras em produtos, como laminados, chapas, materiais serrados e produtos aparelhados de madeira, perfazendo um total de 1.693.425,899 (m³), como pode ser observado na Tabela 1.

2019 – 2020	
Setor Florestal do Amazonas	
Processamento de Madeira em tora (m³)	1.693.425,90
Área de Manejo Necessária (ha)	1.518.495,25
Exploração Madeireira (ha)	71.090
Produtos de madeira exportados (laminados, serrados e produtos aparelhados)	98,4t ou 119,2 mil m³

Tabela 1 - Madeira processada no Amazonas (2019 – 2020).

Fonte: Lentini *et al.* (2021).

Com relação aos 10 principais polos madeireiros da região Norte, estão também três municípios localizados fora do estado do Amazonas, dois no

estado do Acre e o de Porto Velho - RO, que se destaca e consome cerca de 452 mil metros cúbicos e o principal polo de processamento da madeira em tora no Amazonas é o município de Manicoré, com mais de 368 mil metros cúbicos em 2019-2020. E, considerando apenas a madeira processada no estado do Amazonas, e somando os produtos laminados, serrados e aparelhados, metade da produção se destinou ao sul e sudeste do país. Cerca de $\frac{1}{4}$ da produção foi destinada à capital, Manaus, restando ainda $\frac{1}{4}$ da produção destinada ao centro-oeste brasileiro (9%), Nordeste (7%) e outros estados da Amazônia (8%). Individualmente, o estado de Minas Gerais foi o principal consumidor da madeira processada no Amazonas, com 69,6 mil m³, o equivalente a 19% da produção total (Lentini *et al.* 2021, n.p.).

Embora o Amazonas tenha mais de 145 milhões de hectares de cobertura florestal como já foi citado, o estado ainda está nos passos iniciais no que se refere a usar as suas florestas para a geração de desenvolvimento econômico e aumentar o bem-estar de suas populações rurais e tradicionais. Percebe-se ainda uma crescente preocupação com a atividade madeireira, no sentido de serem realizadas sem os níveis de planejamento e ordenamento territorial adequados, catalisando a destruição das florestas do sul do estado sem proporcionar um ganho expressivo do capital social ou econômico.

Lentini *et al.* (2021, n.p.) verificou que o manejo florestal no estado é baseado principalmente em planos de pequeno porte, com uma média de 1,8 hectares explorados anualmente e uma intensidade média de exploração de 8 m³/ha e, ainda, estes dados demonstram que 55% das autorizações licenciadas pelo Instituto neste período eram voltados a planos de manejo com planos operacionais anuais menores do que 500 hectares. A mesma fonte observou que há um volume importante de crescimento dos planos, classificados como de 'menor impacto' ou de 'pequena escala', como pode-se observar a seguir na Tabela 2, são planos que seguem normativas desenvolvidas no Amazonas especificamente para o apoio às modalidades de manejo florestal comunitário, familiar e de pequenos produtos individuais. Embora ainda pouco expressivos em relação à escala e à proporção de suprimento de madeira para a indústria florestal regional, demonstra a grande vocação do Amazonas, que é o que se verifica no desenvolvimento de tais iniciativas.

2019 – 2020					
MODALIDADE DE MANEJO FLORESTAL	NÚMERO DE PLANOS/ AUTORIZAÇÕES	VOLUME TOTAL AUTORIZADO (m3)	ÁREA AUTORIZADA PARA EXPLORAÇÃO (ha)	INTENSIDADE MÉDIA DE EXPLORAÇÃO (m3/ha)	ÁREA MÉDIA AUTORIZADA PARA EXPLORAÇÃO (ha)
Empreendimentos certificados	1	254.546,79	10.330,47	24,64	10.330,47
Empresarial	75	1.111.470,11	136.020,96	8,17	1.813,61
Menor impacto	6	8.350,61	4.301,66	1,94	716,94
Pequena Escala	7	1.512,52	1.768,81	0,86	252,69
TOTAL	89	1.375.880,03	152.421,89	9,03	1.712,61

Tabela 2 - Distribuição dos planos de manejo florestal licenciados pelo IPAAM pelo número de autorizações, volume total produzido, área autorizada, intensidade média de exploração e área média por modalidade de manejo florestal, janeiro 2019 – junho 2021.
Fonte: Lentini *et al.* (2021).

No longo prazo, entretanto, segundo Lentini *et al.* (2021, n.p.) o ordenamento territorial do Amazonas permitiria uma solução de larga escala através da condução do manejo florestal responsável em grandes unidades de produção localizadas nas florestas públicas. E, esta solução poderia ser trazida pelo desenvolvimento do manejo florestal comunitário e familiar nas reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável do Amazonas (14,6 milhões de hectares) ou em concessões, sendo que 2,4 milhões de hectares conforme a Tabela 3, já estão planejados formalmente pelo Serviço Florestal Brasileiro através do Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF) de 2022.

2019 – 2020				
ZONA MADEIREIRA	ÁREAS COM POTENCIAL PARA O MANEJO FLORESTAL (LONGO PRAZO) (ha)			
	RESEX e RDS	FLONAS e FLOTAS	CONCESSÕES PLANEJADAS (PAOF 2022)	ÁREA ESTIMADA DE EFETIVO MANEJO FLORESTAL
Centro Metropolitano	2.098.863,85	2.142.452,63	1.245.989,76	635.454,78
Oeste	8.829.096,77	3.080.512,01	0	0
Sul	3.683.839,43	6.792.458,71	3.532.460,88	1.801.555,05
Total	14.611.800,05	12.015.423,35	4.778.450,64	2.437.009,83

Tabela 3 - Área total de reservas extrativistas, reservas de desenvolvimento sustentável, florestas nacionais e estaduais e áreas previstas no curto prazo para o estabelecimento de concessões florestais no estado do Amazonas (ha).
Fonte: Lentini *et al.* (2021).

De agosto de 2019 a julho de 2020, 71.091 hectares de floresta, tiveram exploração madeireira no Amazonas, pelo menos 18.992 hectares (26%) em locais não permitidos, como terras indígenas e unidades de conservação de proteção integral. Apenas em territórios indígenas, a extração de madeira atingiu 9.576 hectares, o que corresponde a mais de 9 mil campos de futebol, e nas unidades de conservação de proteção integral, onde a retirada de madeira também não é permitida, foram explorados 9.416 hectares (IDESAM, 2021). A área tem sido impactada pelo avanço de uma nova fronteira agrícola na Amazônia, com florestas sendo alvo de desmatamento e degradação florestal. E, nas unidades de conservação de proteção integral, onde a retirada foi de 9.416 hectares, sendo 7.316 deles (78%) apenas no Parque Nacional dos Campos Amazônicos. A área protegida também é localizada no sul do Amazonas, entre trechos dos rios Roosevelt, Branco, Madeirinha Guaribas e Ji-Paraná e em relação aos municípios, a pesquisa também revelou que a região sul foi a mais afetada. (IDESAM, 2021).

Com base na média de produção de 2019 - 2020, estima-se que algo entre 370 mil e 650 mil hectares de florestas precisem ser exploradas anualmente na Amazônia para suprir os atuais níveis de produção (Valdiones *et al.*, 2022, p. 20). A fonte usou dados da Rede Simex (IMAZON, IMAFLORA, ICV e IDESAM) e através das ferramentas e metodologia Simex, a Rede realizou um levantamento inédito e revelou áreas atingidas pela exploração de madeiras nos estados amazônicos, além de um diagnóstico da transparência de dados do setor em 2020. A Rede identificou 462 mil hectares de exploração madeiras em toda a Amazônia, dos quais 15,4% correspondem aos 71.091 hectares já citados.

4. METODOLOGIA

4.1. Caracterização da Área de Estudo

A área selecionada para a realização deste estudo é o estado do Amazonas, pois existe uma demanda bem importante e necessária de uma pesquisa conduzida nesse formato, direcionada e específica para análise das

políticas públicas estaduais voltadas ao setor florestal ao longo de duas décadas (2003 a 2022).

O estado do Amazonas é o maior estado do país em extensão territorial, com uma área de 1.559.255,881 km² (IBGE, 2023). Situado no noroeste do Brasil, faz fronteira com os estados de Mato Grosso, Rondônia e Acre ao sul; com o Pará ao leste e Roraima ao norte, além dos países Peru, Colômbia e Venezuela ao sudoeste, oeste e norte, respectivamente. Com mais de 4,2 milhões de habitantes, ou cerca de 2% da população brasileira, é o segundo estado mais populoso da Região Norte e o décimo terceiro mais populoso do Brasil. O acesso à região é feito principalmente por via fluvial ou aérea.

4.1.1. Clima

O Estado do Amazonas é influenciado pelo clima equatorial. Apenas o inverno e o verão são bem definidos e a umidade relativa do ar fica em torno de 80 a 90%, sendo caracterizado por elevadas temperaturas e altos índices pluviométricos, decorrentes principalmente da proximidade do estado com a Linha do Equador, ao norte. A temperatura média no estado é elevada, atingindo 31,4°C. Em alguns pontos da porção oeste a temperatura média é entre 25°C e 27°C, e em outros pontos da porção leste essa média de 26°C.

O regime pluviométrico apresenta índices superiores a 2.000 mm ao ano, sendo bastante elevados. Na região leste amazonense, registra-se uma pequena estação seca, com chuvas acentuadas e índices superiores a 2500 mm ao ano e as temperaturas nesta região chegam a 26°C, índices que podem ser verificados a seguir na Figura 3 e na Tabela 4. E, na porção norte do estado, a estação seca ocorre principalmente em setembro (INMET, 2023).

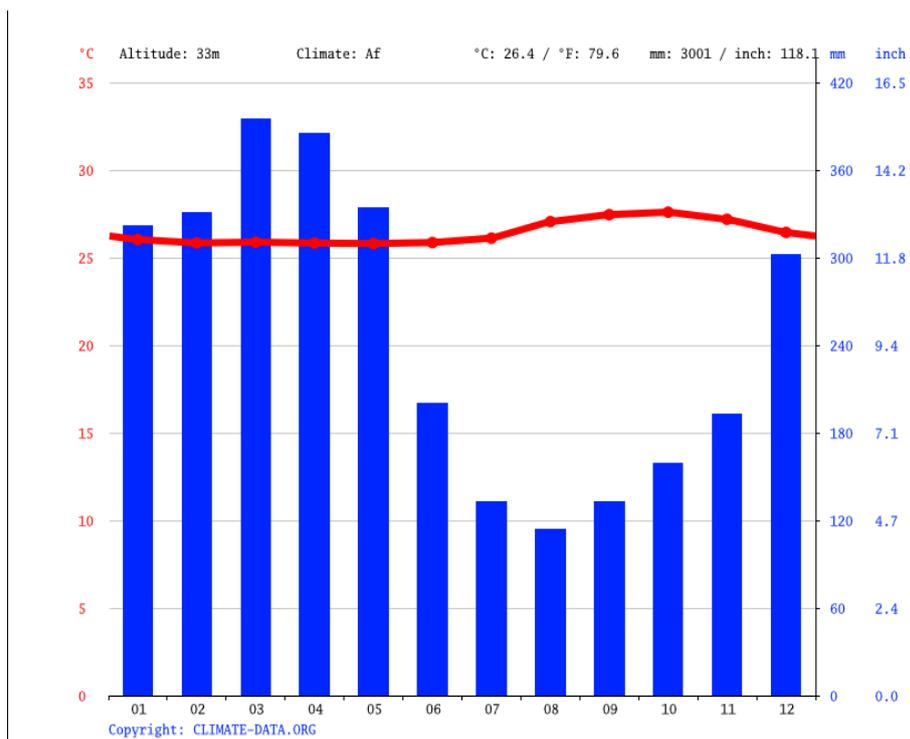


Figura 3 – Climograma do Estado do Amazonas 2022 (Referência: Manaus).
 Fonte: <https://pt.climate-data.org/americas-do-sul/brasil/amazonas/manaus-1882/>.

	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Julho	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Temperatura média (°C)	26	25.8	25.9	25.8	25.8	25.9	26.1	27.1	27.5	27.6	27.2	26.4
Temperatura mínima (°C)	24	23.9	23.9	23.9	23.8	23.5	23.5	24.1	24.5	24.8	24.8	24.3
Temperatura máxima (°C)	29.1	28.9	29	28.9	28.8	29	29.5	30.9	31.3	31.3	30.6	29.5
Chuva (mm)	322	331	395	385	334	200	133	114	133	159	193	302
Umidade (%)	87%	87%	88%	88%	89%	87%	85%	81%	80%	80%	83%	86%
Dias chuvosos (d)	20	18	21	20	21	17	15	13	14	15	17	20
Horas de sol (h)	7.8	7.7	7.6	7.2	7.0	7.9	8.6	9.2	8.9	8.9	8.6	8.1

Data: 1991 - 2021 Temperatura mínima (°C), Temperatura máxima (°C), Chuva (mm), Umidade, Dias chuvosos.
 Data: 1999 - 2019: Horas de sol

Tabela 4 - Dados Climatológicos do Amazonas (Referência: Manaus).
 Fonte: <https://pt.climate-data.org/americas-do-sul/brasil/amazonas/manaus-1882/>.

4.2. Percurso Metodológico

Este estudo, conforme a condução e escolha do percurso metodológico a ser seguido, implica na identificação dos fenômenos, fatos inerentes, assim como na sua caracterização, a fim de que se compreenda o processo de desenvolvimento das políticas públicas voltadas ao setor florestal do Amazonas.

Na abordagem que foi realizada consideraram-se aspectos qualitativos e quantitativos, portanto, foi feita uma abordagem mista em que as duas formas se complementaram. Desse modo, houve uma pesquisa de natureza quali-quantitativa, pois os dados são uma mistura de variáveis e palavras.

A primeira fase conduzida foi a qualitativa, com o objetivo de entender os fenômenos (Por quê?), ou seja, identificar e qualificar os dados; e a segunda foi a fase quantitativa, cujo objetivo era de quantificar (Quanto?) e, para isso, se fez a tabulação de dados em planilhas para compreender e interpretá-los. A escolha do percurso, dos procedimentos metodológicos e análise dos dados foram baseados no estudo de Baiero (2022, p. 18 e 19), pela similaridade com a temática, foco deste trabalho.

4.2.1. Procedimentos Metodológicos

Este trabalho de pesquisa está dividido nas etapas: exploratória, descritiva e analítica.

4.2.1.1. Etapa exploratória

Na etapa exploratória, foi feito um inventário com as principais políticas públicas ambientais federais e as federais com regionalização para a Amazônia, assim como, as políticas públicas voltadas à área florestal no estado do Amazonas no período de 2003 a 2022. Para isso, utilizou-se a revisão de bibliografias e da análise documental envolvendo os princípios, objetivos e finalidades dessas políticas. E, é importante citar que no inventário feito inclusive instrumentos legais foram considerados no contexto deste trabalho como políticas públicas.

4.2.1.2. Etapas descritiva e analítica

A etapa descritiva contou com auxílio de documentos oficiais impressos e eletrônicos de Planos Plurianuais – PPAs (relatórios de avaliações descritivas dos PPAs do governo do Amazonas), assim como relatórios de ações governamentais, normativas, decretos e leis, além de planos, programas e projetos de desenvolvimento voltados para a Amazônia e, especificamente, para o Amazonas, que outrora ou atualmente regularizam e/ou dão validade jurídica às políticas de governança ambientais e florestais no estado do Amazonas publicados até 2022.

Na etapa analítica, compilaram-se as informações obtidas por meio de literaturas e documentos consultados, ou seja, consistiu na pesquisa bibliográfica e documental de livros, artigos científicos e coleta de dados junto aos órgãos envolvidos com a questão ambiental, assim como no levantamento, classificação e análise das informações obtidas, utilizando-se em associação com o conhecimento e experiência profissional.

4.2.2. Análise de Dados

As informações consideradas como relevantes para o estudo em questão foram descritas através de tabelas, gráficos e quadros, conforme o caso, a fim de melhorar o entendimento dos fenômenos e das hipóteses.

O método utilizado na análise de dados qualitativos foi o de análise de conteúdo, compreendida como um conjunto de técnicas de pesquisa, cujo objetivo é a busca do sentido ou dos sentidos de um documento, pois de acordo com Bardin (2021, p. 40), a análise do conteúdo consiste num conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores quantitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção das mensagens.

A análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa científica baseada em procedimentos sistemáticos, intersubjetivamente validados e públicos para criar inferências válidas sobre determinados conteúdos verbais, visuais ou escritos, buscando descrever, quantificar ou interpretar certo fenômeno em termos de seus significados, intenções, consequências ou contextos (Sampaio, 2021, p. 6). O mesmo autor ainda considera que o uso da análise de conteúdo em

"estudos de políticas públicas têm se mostrado relevantes devido ao poder da respectiva metodologia gerar dados e interpretações capazes de sintetizar, comparar e testar hipóteses a partir de diferentes tipos de textos" (Sampaio, 2021, p. 26).

As informações foram organizadas com a finalidade de proporcionar melhor entendimento do assunto em estudo.

4.3. Argumentação Teórica dos Procedimentos Metodológicos

A escolha pelo uso da pesquisa qualitativa foi motivada no intuito de entender aspectos subjetivos, como comportamentos, ideias, pontos de vista, sensações, pensamentos, opiniões, sentimentos, percepções, entre outros. Enquanto na quantitativa, por sua vez, busca-se coletar dados sólidos, mensuráveis e quantificáveis. Na pesquisa exploratória, o objetivo é conhecer melhor um determinado tema. O assunto analisado na exploratória não é sistematizado e é útil quando não há muita informação disponível sobre o objeto de estudo, dependendo, em demasiado, da experiência e vivência do pesquisador em relação ao fenômeno estudado, fazendo com que o investigador combine o máximo de referências bibliográficas com outros métodos. No caso, foi usada pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. Arelada à exploratória, utilizaram-se pesquisas descritivas da revisão de literatura, na busca da razão e do porquê dos fenômenos, para isso, levantaram-se informações que aprofundassem o conhecimento de uma dada realidade.

O método utilizado foi o *ex-post-facto*, que avalia as consequências provocadas por um fenômeno que já aconteceu, sendo um tipo de pesquisa feito após a ocorrência de alguma das variáveis/fenômenos a partir de um fato ocorrido no passado. Por conseguinte, investiga-se uma causa e o efeito de algo que aconteceu em um dado momento e as suas consequências, que, nesse caso, o pesquisador não tem controle da variável, visto que ela já aconteceu.

Como a pesquisa foi desenvolvida nos moldes da abordagem mista, dentro de uma visão mais holística, a qualitativa foi definida como um método que pressupõe a interpretação dos fenômenos em termos, por isso vem

despertando muito interesse dos pesquisadores, por aprofundar-se nas impressões dos autores: “no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas” (Minayo, 2002, p. 22).

A quantitativa utilizou fatos, além das políticas públicas inventariadas foram analisadas as ações e programas governamentais que se destacaram com dados mensuráveis e com possíveis relações entre as variáveis advindas dos PPAs do governo do Amazonas por duas décadas (cinco quadriênios), ou seja, de 2003 – 2022, seguindo a seguinte ordem: (2004-2007); (2008-2011); (2012-2015); (2016–2019); e (2020–2023), extraíndo deles informações, que é o que se propôs neste estudo, ou seja, as características das políticas públicas voltadas ao setor florestal no estado do Amazonas.

Observa-se que, na realidade da pesquisa atual, surge uma tendência e boa aceitação da junção das metodologias qualitativa e quantitativa, ou seja, os estudos têm sido mistos e são feitos de forma que o procedimento de coleta, análise e combinação das metodologias sejam no mesmo desenho de pesquisa. O pressuposto central que justifica a abordagem multimétodo é o de que a interação entre eles fornece melhores possibilidades analíticas e complementares no intuito de obter uma imagem completa de um tópico, ou seja, o pesquisador precisa usar uma combinação de dados e impressões individuais, além de estar atento aos fatos e fenômenos em equilíbrio.

Neste estudo, usou-se a pesquisa quantitativa para complementar os resultados da qualitativa e, assim, obter resultados mais precisos ou rápidos (Schermann, 2019, n.p.). Fonseca (2002, p. 20) considera que a pesquisa quantitativa recorre à linguagem numérica para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre variáveis etc.

Segundo Como Usar (2021, n.p.) é interessante e válido que se utilize a abordagem mista (triangulação ou multimétodo) para um melhor e aprofundado entendimento do fenômeno estudado por estabelecer ligações entre os resultados encontrados e deixá-los mais compreensíveis, além de, permitir se recolher mais informações do que se poderia usando apenas uma.

Em se tratando da perspectiva, a pesquisa documental é diacrônica, pois através dela se estuda a evolução histórica dos processos, da avaliação e dos impactos das ações. Nas etapas da pesquisa histórica e da pesquisa teórica

são viabilizadas a contextualização da temática e a construção do referencial teórico da pesquisa. E, é a partir da construção do referencial teórico que se fundamenta a pesquisa, em que são identificadas as categorias necessárias à avaliação de projetos executados por organizações, tornando-se oportuno apresentar o conceito de categoria que, segundo Minayo (2002, p. 70), representa “um conjunto que abrange elementos ou aspectos com características comuns ou que se relacionam entre si”.

Nos dados coletados através de consultas a documentos e dados públicos disponíveis, existe a necessidade de demandas por uma avaliação sistemática, contínua e eficaz, que esbarra na falta de clareza, tanto quanto nos indicadores de desempenho no setor público. Por conseguinte, há um dilema sobre o qual deve ser o foco, além de qual metodologia utilizar, problema que persiste, apesar dos diversos estudos e discussões (Sano; Montenegro Filho, 2013, p. 37).

A pesquisa apresenta um corte seccional com perspectiva longitudinal, ou seja, a coleta é feita em apenas um determinado momento, mas foram resgatadas informações e dados de períodos passados, precisamente de duas décadas, de 2003 a 2022, como fonte de consulta e posicionamento na linha do tempo do tema; além disso, o foco está no fenômeno e na forma como se caracterizam no momento da coleta dos dados.

5. RESULTADOS

Ao longo de duas décadas, entre os anos de 2003 e 2022, foco deste trabalho, foi feito um apanhado cronológico em que se buscou inventariar as iniciativas de políticas públicas que estariam alinhadas com a temática florestal para a Amazônia e em específico para o estado do Amazonas.

Diante de uma reflexão sobre a situação atual das políticas públicas fomos obrigados a pensar na parte histórica e tradicional a partir do modelo adotado de Estado num resgate histórico que nos deu subsídios para o entendimento das principais características encontradas nas políticas públicas de cunho mais específico, como as ambientais, especificamente, do setor florestal no Amazonas.

Ressalta-se o importante papel que uma sociedade mobilizada e com conhecimento pode ter para controlar a deterioração ambiental. E, acrescenta-se, ainda, que o manejo dos recursos e o envolvimento com as questões ambientais devem abranger vários atores sociais, inclusive das esferas públicas (Federal, Estadual e Municipal), em que todos são responsáveis pela conservação e proteção ambiental. E, mesmo a despeito de convenções, acordos, protocolos e tratados internacionais assinados nos últimos anos sobre diversas questões ambientais, e dos relativos progressos em algumas áreas das políticas públicas, a humanidade vem experimentando perda de qualidade de vida e testemunhando alterações ambientais globais incontestáveis, cujos impactos gerais ainda são difíceis de prever.

As principais políticas públicas federais, assim como as federais com regionalização para a Amazônia voltadas à área florestal de 2003 a 2022 foram identificadas através de um inventário, em que foi possível selecionar 19 políticas públicas nacionais e 12 estaduais que foram organizadas cronologicamente conforme os Quadros 1 e 2.

POLÍTICA PÚBLICA	CRIAÇÃO	COORDENAÇÃO
PNDR I – Política Nacional de Desenvolvimento Regional I	2003	MIN / MDR
PPCDAm - Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal	2004	Casa Civil da Presidência da República – MMA
Lei de Gestão de Florestas Públicas	2006	MMA/ SDS-AM
PNAP – Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas	2006	MMA
Programa BR-163 Sustentável	2007	MPOG; MMA Amazônia Legal; MIN; MT; e, MDR
Fundo Amazônia	2008	BNDES
PAS – Plano Amazônia Sustentável	2008	Comissão de Coordenação Interministerial do PAS; MIN; MMA; MPOG; Casa Civil da Presidência da República; e, gerido pelo BNDES
PTC - Programa Territórios da Cidadania	2008	MDA
PNPCPS – Plano Nacional de Promoção das Cadeias dos Produtos da Sociobiodiversidade	2009	MDA
PFMFCF – Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar – Amazônia Legal.	2009	MDA / MMA
Programa Terra Legal Amazônia	2009	MDR
PNMC – Política Nacional sobre Mudança do Clima	2009	MMA
Plano ABC – Planos Setoriais de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas para uma Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura	2011	Casa Civil da Presidência da República; MAPA; MDA; e, EMBRAPA
PNDR II - Política Nacional de Desenvolvimento Regional II	2012	MIN / MDR
Código Florestal	2012	MMA
Estratégia Nacional para REDD+ do Brasil	2015	MMA
PNA – Plano Nacional de Adaptação	2016	MMA
PROVEG – Política Nacional para Recuperação da Vegetação Nativa	2017	MMA; MAPA e ME
PNDR III - Política Nacional de Desenvolvimento Regional III	2019	MDR
PRDA – Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia	2020	MDR
CONAVEG – Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa	2020	CONAVEG/MMA

Quadro 1 - Políticas públicas ambientais e florestais federais; e federais com regionalização (voltadas para a Amazônia).

POLÍTICA PÚBLICA	CRIAÇÃO	COORDENAÇÃO
Projeto de Desenvolvimento Regional do Estado do Amazonas - Zona Franca Verde	2003	SEPLAN / SEPLANCTI
Plano de Manejo Florestal com Procedimentos Simplificados - PMFSFS	2003	AFLORAM /SDS - SEMA
Programa Bolsa Floresta - PBF	2007	SDS / FAS
Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas - PEMC	2007	SDS/SEMA
Centro Estadual de Unidades de Conservação (CEUC) - Sistema Estadual de UC do Amazonas (SEUC).	2008	SDS/SEMA
Concessões Florestais nas Unidades de Conservação de Uso Sustentável Denominadas Florestas Estaduais	2010	SDS
Política do Estado do Amazonas de Serviços Ambientais e o Sistema de Gestão dos Serviços Ambientais.	2015	SEMA
Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Serviços Ambientais - FEMUCS	2015	SEMA e CEMAAM
Política Estadual de Regularização Ambiental	2016	SEMA
Lei Estadual de Gestão de Florestas Públicas	2016	SEMA
Matriz Econômica Ambiental do Amazonas	2016	SEMA
Amazonas Mais Verde	2020	SEMA

Quadro 2 - Políticas públicas ambientais e florestais estaduais voltadas ao setor florestal no Amazonas (2003-2022).

5.1. Análise dos Inventários das Principais Políticas Públicas Voltadas à Área Florestal de 2003 a 2022.

Feita a organização dos dados da fase explanatória, foi possível identificar e observar o comportamento das políticas públicas voltadas ao setor florestal ao longo das duas décadas propostas através das políticas inventariadas, cronologicamente organizadas e, em seguida, divididas em três tipos: Políticas Públicas Federais; Federais com Regionalização (voltadas para a Amazônia); e as Políticas Estaduais (estado do Amazonas), como já foi verificado nos Quadros 1 e 2.

Observou-se, nessa primeira abordagem, que na comparação das 31 políticas inventariadas (a descrição sucinta das políticas resultantes dos inventários está nos apêndices deste trabalho), houve um volume proporcional na distribuição e a ocorrência de um equilíbrio entre a quantidade das políticas implementadas como se pode verificar no gráfico 4, com um destaque para a

proporção das políticas estaduais ao longo do tempo, considerando-se o volume total de em duas décadas.

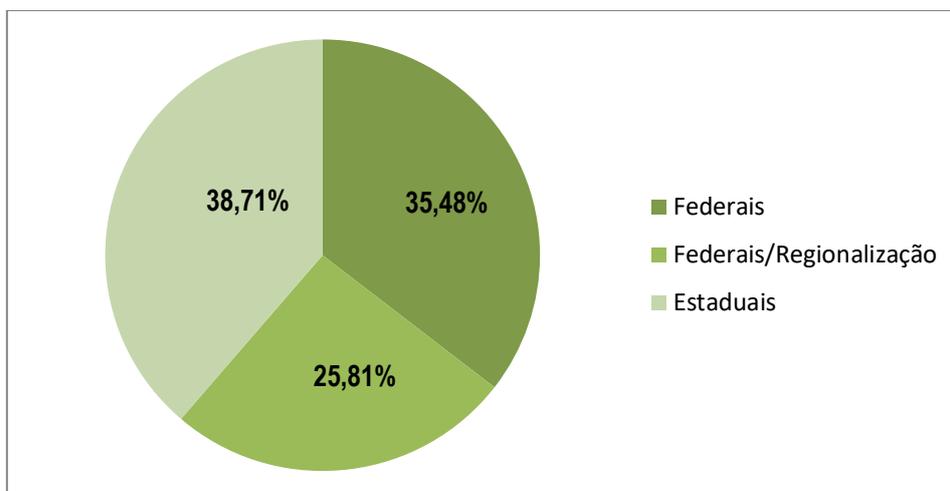


Gráfico 4 - Principais políticas públicas voltadas ao setor florestal no período de 2003 a 2022.

Outro aspecto observado nos levantamentos foi a respeito da temática abordada nestas políticas, pois após análise minuciosa das finalidades destas políticas, foram selecionados 17 objetivos, dos quais foram alocados em temas para um melhor entendimento, resultando em 09 temas de relevância para a área florestal, conforme pode ser verificado no Quadro 3.

OBJETIVOS	TEMAS
1 - Ordenamento Fundiário	Ordenamento Territorial
2 - Assistência Técnica e Extensão	Extensão Florestal (Ater)
3 - Conservação e Proteção da Natureza (+UC's)	Conservação e Proteção
4 - Preservação	
5 - Gestão Ambiental/ Florestal	
6 - Desmatamento	Desmatamento
7 - Regularização Ambiental	Monitoramento e Controle
8 - CAR (Cadastro Ambiental Rural)	
9 - Instrumentos Legais e Econômicos	
10 - Comercialização de Prod. Ftais Mad. e Não Mad	Manejo Florestal
11 - Concessões Florestais	
12 - Fomento às Atividades Produtivas	
13 - Serviços Ambientais	Serviços Ambientais
14 - Produção Sustentável com Inovação e Competitividade	Sustentabilidade (Desenvolvimento Sustentável)
15 - Desenvolvimento Sustentável (+ Infraestrutura)	
16 - Desenvolvimento Regional e Socioambiental Sustentáveis	
17 - Mudanças Climáticas	Mudanças Climáticas

Quadro 3 - Objetivos e temas das políticas públicas voltados ao setor florestal.

Observou-se que três temas se destacaram, foram eles: Conservação e Proteção; Manejo Florestal; e Sustentabilidade (Desenvolvimento Sustentável). Essa análise foi de grande importância para que se caracterizassem as Políticas Públicas da área ambiental voltadas a temáticas do setor florestal, foco deste trabalho.

No que concerne aos objetivos e temas das políticas, foi feita uma outra análise (uma 2ª checagem) com as 31 políticas inventariadas, em relação a forma como elas se dividem nos temas, ao serem comparadas com as estaduais, para confirmar se os temas de fato contemplavam e se estavam em conformidade com a primeira observação. Então, todas as políticas públicas foram organizadas nos temas propostos, quantificadas e depois foram quantificadas apenas as estaduais. Verificou-se que os 9 temas selecionados na primeira análise, conforme os seus objetivos, confirmavam o resultado, que pode ser verificado no Gráfico 5.

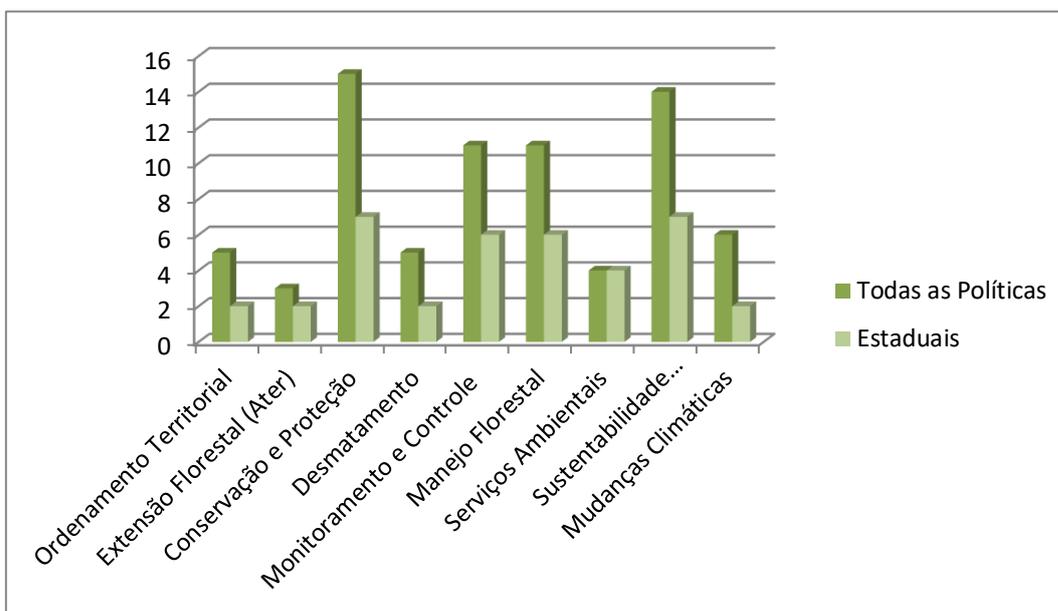


Gráfico 5 – Temas mais relevantes inventariados nas políticas públicas voltados ao setor florestal em relação às do estado do Amazonas de 2003 a 2022.

É possível observar que no gráfico acima, em relação aos temas e a dinâmica de crescimento das políticas estaduais, os temas Manejo Florestal, assim como, Monitoramento e Controle (ou melhor, Comando e Controle - como é muito encontrado na literatura atualmente), parecem se igualar quanto às finalidades dessas políticas, pois, possuem, aparentemente, a mesma

dinâmica de crescimento na abordagem das políticas estaduais inventariadas, mas isso aconteceu em épocas (décadas) diferentes, mais a frente discutiremos isso.

Foi elaborado, também, um gráfico em que se relacionou o ano com a ocorrência de políticas e os temas que as envolviam. Identificou-se, primeiramente, que nos anos de 2005, 2013, 2014, 2018, 2021 e 2022 não houve políticas implementadas que fossem consideradas como "chaves" para o foco deste estudo. Pôde-se, então, observar, que existem transições, com acréscimo de novas políticas, e esse aspecto é bem nítido de se observar entre os anos de 2007 e 2009 e entre 2012 e 2016 (especificamente, nos anos 2012, 2015 e 2016), como é possível observar no Gráfico 6.

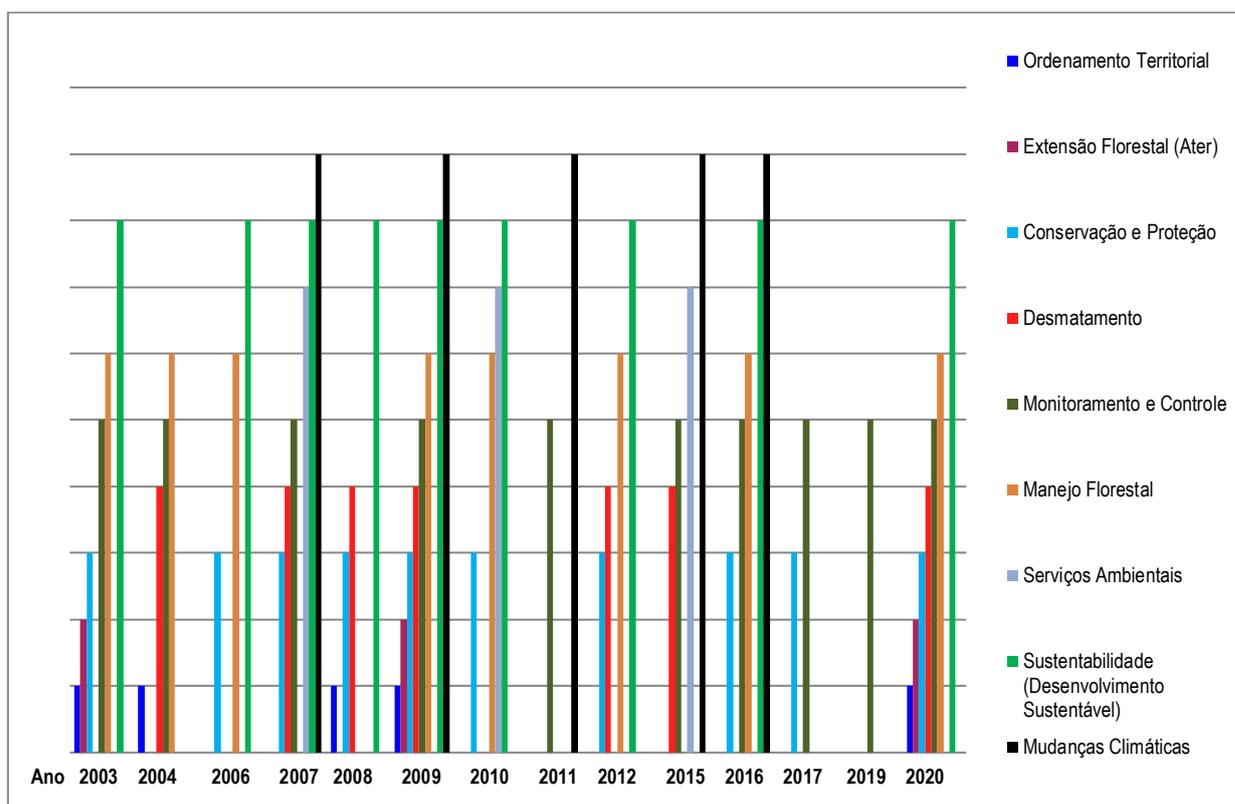


Gráfico 6. Ocorrência das políticas e seus temas por ano no intervalo de 2003 a 2022.

No intuito de entender aspectos como esses verificados, foi primordial aprofundar as análises e, para isso, ao se iniciar as fases descritivas e analíticas deste trabalho, optou-se por fazer uma análise detalhada dos PPAs das duas décadas, portanto, foram confeccionadas planilhas para analisar as

ações, usando como fontes os relatórios governamentais de avaliação dos PPAs dos exercícios anuais, assim como os relatórios de ação governamental dos cinco quadriênios (2004-2007; 2008-2011; 2012-2015; 2016-2019 e 2020-2023).

A partir de 2012, mais precisamente no período compreendido entre 2012 e 2016, além das observações das políticas públicas já identificadas no levantamento (inventário) e na análise dos PPAs, ficou evidente também o incremento nas ações que fazem parte da temática de Monitoramento e Controle de Regularização Ambiental, CAR (Cadastro Ambiental Rural e Instrumentos Legais e Econômicos), podendo constatar isto nos resultados observados no Gráfico 5 (Pág.65), em que foi verificada a ocorrência de uma semelhança no comportamento dos temas, porém, é importante esclarecer que foi feita uma abordagem geral incluindo todos os anos, sendo necessário explicar que no detalhamento das planilhas trabalhadas ano a ano dos PPAs, esse valor que parece igual ocorreu em momentos distintos, inclusive em décadas diferentes.

Então, buscou-se realizar uma análise dos programas e ações implementadas pelo governo estadual, seguindo os temas já selecionados no inventário do Quadro 3 (pág.64), já confirmadas pelas checagens anteriores e já relatadas, portanto, a partir disso, associado aos PPAs, foi avaliado o comportamento e as características das políticas estaduais associadas ao setor florestal, através da quantidade de ações pelos temas das políticas públicas do Amazonas mais relevantes nas duas décadas.

Reiterando que 2012 foi um ano de transição, um novo tema foi adicionado na análise, Monitoramento e Controle. A partir disso, foi possível identificar que as duas décadas são extremamente distintas do ponto de vista administrativo e político, a primeira que vai de 2003/2004 (importante ressaltar que 2004 foi o ano do 1º PPA avaliado) a 2012; e a segunda de 2013 a 2022.

Além disso, foi possível também observar que nas duas décadas ocorreu a presença de duas fases de transição, em que a primeira foi identificada entre os anos de 2006 e 2008, mais precisamente 2008, com um crescimento no número de ações como se pode observar no Gráfico 7.

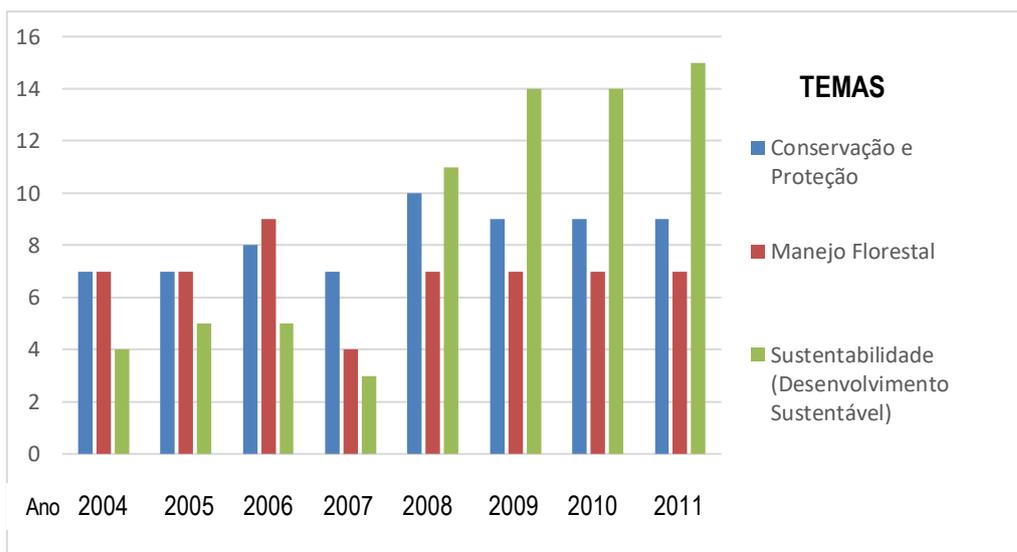


Gráfico 7 - Quantidade (nº) das ações nos três temas das políticas públicas nos PPAs do estado do Amazonas mais relevantes por ano (1ª Década).

Quanto a essa primeira transição que ocorreu entre 2006 e 2008, pode-se observar no Quadro 2 (pág. 63), que houve 3 políticas públicas estaduais implementadas no período, foram: Programa Bolsa Floresta – PBF; Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas – PEMC; e Centro Estadual de Unidades de Conservação (CEUC) - Sistema Estadual de UC do Amazonas (SEUC). E, são políticas públicas resultado das demandas por Mudanças Climáticas e por Serviços Ambientais, sendo perceptíveis as mudanças ocorridas nas ações do governo do Amazonas entre o PPA de 2004-2007 para o 2008-2011, inclusive, o tema Mudanças Climáticas passou a ser Programa Finalístico em 2007 no PPA daquele ano, fato que será tratado mais à frente.

Ainda sobre o período de 2006 a 2008, pode-se destacar que esse foi um período em que a dinâmica administrativa do governo já estava mais organizada em relação ao planejamento das suas ações, com um PPA novo sendo preparado e em implantação com equipes de governo afinadas, programas e ações em andamento. E o tema Desenvolvimento Sustentável se destaca em crescimento a partir de 2008.

Porém, é imprescindível registrar e explicar que, nesse caso em específico, há um fator de extrema significância, que é o fato do governante àquela época Eduardo Braga do Partido Popular Socialista - PPS (1º mandato) e do

Movimento Democrático Brasileiro - MDB (2º mandato) estar em mandato consecutivo, contribuindo para a continuidade das ações governamentais, pois foi verificado que a descontinuidade prejudica a administração pública pelas mudanças contínuas de prioridades, o que traz muitos contratempos, devido aos novos rumos adotados pela nova administração, ou seja, a demandas deixam de ser continuadas em função dos interesses políticos que se sobrepõem às necessidades que vão desde uma simples mudança de prioridade na agenda de novos gestores, até grandes alterações que vão desde nome, objetivos, estratégias ou até a interrupção total de atividades, quase sempre em função de critérios políticos e não técnicos. Isso acontece igualmente em planos, projetos, programas, políticas e/ou em organizações ou instituições como um todo.

A segunda transição, marca o início da segunda década e são percebidas a partir do ano de 2012, e puderam ser observadas novas ações nos temas: Ordenamento Territorial, Assistência Técnica Florestal, Serviços Ambientais e Mudanças Climáticas nos programas governamentais, em que o último foi implementado através de Programa finalístico nas ações de governo. As transições são demonstradas como se observa no Quadro 4.

OBJETIVOS	TEMAS	1a Década	1a Transição (2006 -2008)	2a Década (2a Transição - a partir de 2012)
Ordenamento Fundiário	Ordenamento Territorial		*	PROGRAMA FINALÍSTICO
Assistência Técnica e Extensão	Extensão Florestal (Ater)		*	*
Conservação e Proteção da Natureza (+UC's)	Conservação e Proteção	**		
Preservação				
Gestão Ambiental/ Florestal				
Desmatamento	Desmatamento			
Regularização Ambiental	Monitoramento e Controle			** ***
CAR (Cadastro Ambiental Rural)				
Instrumentos Legais e Econômicos				
Comercialização de Produtos Florestais Mad. e Não Mad.	Manejo Florestal	**		
Concessões Florestais				
Fomento às Atividades Produtivas				
Serviços Ambientais	Serviços Ambientais		*	**
Produção Sustentável com Inovação e Competitividade	Sustentabilidade (Desenvolvimento Sustentável)	**		
Desenvolvimento Sustentável (+ Infraestrutura)				
Desenvolvimento Regional e Socioambiental Sustentáveis				
Mudanças Climáticas	Mudanças Climáticas		PROGRAMA FINALÍSTICO	**

* Ação Específica num Programa do PPA

** Ações em Programas no PPA

*** Ações da Política Estadual de Regularização Ambiental - em 2016

Quadro 4 – Transições entre as décadas na implementação de programas e de ações nos PPA do governo do Amazonas nos quadriênios de 2004 a 2023.

A segunda transição se confirma entre os anos de 2012 e 2016 e, especificamente neste período, verifica-se essa transição entre governantes, além de ajustes nos PPAs. Somado a esses fatos, foi um período impactante devido a grande quantidade de demandas por novas políticas e ações para atender às necessidades que a área ambiental necessitava implementar no período. No inventário feito das políticas públicas estaduais é perceptível o incremento dessas novas políticas norteadoras e no Gráfico 6 (pág. 66) é possível verificar a dinâmica desse aumento.

Pode-se observar essa grande diversificação nas ações a partir de 2012, principalmente com as demandas ambientais e florestais, assim como novos subprogramas de governo no PPA. Como se pôde confirmar no Quadro 4 (pág.69), com 06 novas políticas sendo implementadas e um Programa Finalístico.

A seguir, observa-se no Gráfico 8 um pequeno aumento no ano de 2015 nas ações de Conservação e Proteção, devido à extinção da SDS dando lugar à SEMA, sendo instituída a Política do Estado do Amazonas de Serviços Ambientais e o Sistema de Gestão dos Serviços Ambientais, além da regulamentação do Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Serviços Ambientais (FEMUCS).

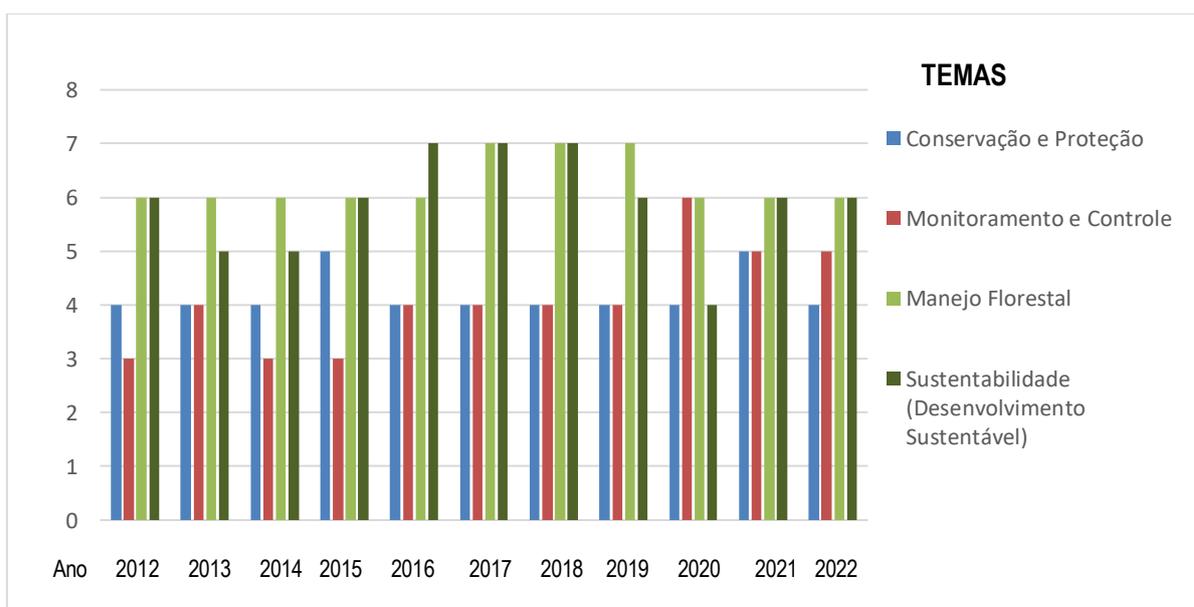


Gráfico 8 – Aumento na quantidade (nº) das ações nos PPAs, com os quatro temas abordados nas políticas públicas do estado do Amazonas mais relevantes por ano (2ª Década).

E, ainda no mesmo gráfico, no período de 2016 a 2019 percebe-se uma nova situação nas ações de Conservação e Proteção, assim como nas de Monitoramento e Controle, pois apresentam uma dinâmica equilibrada e constante nesses anos, devido ao aumento das ações de estímulo a comercialização nas cadeias produtivas e das ações de sustentabilidade (Manejo e Desenvolvimento Sustentável) com o início do novo Programa de governo chamado Matriz Econômica Ambiental do Amazonas, e devido à Lei Estadual de Gestão de Florestas Públicas de 2016, que criou na SEMA a Secretaria Executiva Adjunta de Gestão Florestal (SEAGF), e Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal (FEDF). Nos anos de (2020-2022) pode-se perceber um novo aumento nas ações de Monitoramento e Controle com o início do novo programa de governo, o Amazonas Mais Verde com um dos focos no controle do desmatamento.

Como já foi relatado, no decorrer dos PPAs, ao longo dessas duas décadas, ocorreu uma grande diferença na armazenagem e registros dos dados, que dificultou um padrão de compilação dos dados e uma análise mais profunda, identificaram-se grandes problemas, pois dados extremamente importantes e imprescindíveis para uma avaliação são inconsistentes e ou inexistentes. Segue uma relação de problemas encontrados nos PPAs, observados quanto as planilhas elaboradas disponíveis para consulta com a descrição da execução de metas físicas e financeiras do relatório de avaliação anual dos PPAs:

1. PPAs sem a informação do Órgão/Instituição executora e coordenadora da ação ou programa;
2. Indicadores em construção, ausentes e ou alterados dentro do mesmo quadriênio;
3. Ausência das informações completas da execução física (previsto, realizado, previsão para os próximos PPAs e porcentagem de execução);
4. Somente a informação do realizado no financeiro, sem a porcentagem de execução e sem nenhuma informação sobre as metas físicas.

Esses foram alguns dos problemas mais significativos encontrados nas análises. A exemplo disso, verifica-se que nos quadriênios 2004-2007 e 2008-2011, esses foram problemas recorrentes, mas, a partir de 2012, a maioria desses problemas foram sanados, pois as ferramentas e sistemas de armazenamento foram sendo melhorados e as informações foram tendo um tratamento mais eficiente. Mesmo assim, um dos maiores desafios, senão o maior, é o de sistematizar as informações dos resultados das ações realizadas (metas físicas). Isso ocorre não só pelas dificuldades na obtenção, tratamento e armazenamento dos dados, mas por uma questão política, pois as prioridades dos governantes são distintas e cada um traz e prioriza a sua plataforma, ideias e sua marca de governo. E, mais à frente, discutiremos esse assunto com mais detalhes.

No início, quando já mapeados os temas, buscou-se uma forma de avaliar os dados disponíveis nos PPAs para uma coerente análise nos programas finalistas e ações pertencentes à temática que é foco deste trabalho. Com o mapeamento dos temas pronto, buscou-se, dentro dos programas governamentais, uma estratégia de compilar as ações anualmente de forma que atendessem e fossem compatíveis com as temáticas abordadas. Com a tabulação dos dados em planilhas ano a ano, foi possível perceber as falhas, imprecisões e ausência de dados ao longo dos anos e quadriênios, assim como percebeu-se os avanços e melhorias que foram notoriamente identificados.

Conforme já foi exposto na revisão de literatura e constatado no inventário construído, observou-se que nos anos de 2003 a 2007, ou mais precisamente, durante a primeira década deste estudo, até o ano de 2012 houveram muitas iniciativas nas políticas públicas ambientais associadas ao setor florestal, devido às "exigências" mundiais motivadas por protocolos e acordos internacionais, no sentido de se criarem soluções para as mudanças climáticas, desmatamento, desenvolvimento sustentável, conservação e preservação do meio ambiente, entre outras demandas internacionais, nacionais e ou regionais.

Outro ponto observado no estudo, foi que nas duas décadas foco deste estudo, foram três programas de governo que se configuraram como políticas públicas voltadas ao setor florestal no estado do Amazonas, que são: Projeto de Desenvolvimento Regional do Estado do Amazonas - Zona Franca Verde, conhecido como Programa Zona Franca Verde, que ficou ativo de 2003 até 2015, porém, deve-se ressaltar que, após 2010, ele foi perdendo forças e foi sendo descentralizado e desconcentrado hierarquicamente na estruturas dos governos que se sucederam. Após 2015, deu lugar à Matriz Econômica Ambiental do Amazonas, que foi concebida como Política Econômica Ambiental do Estado do Amazonas para o Desenvolvimento Sustentável, que iniciou em 2016 e que foi desconcentrada, mas ainda faz parte do atual governo e, no sentido macro, deu lugar à mais recente política pública denominada de Programa Amazonas Mais Verde, que foi concebida para vigorar no período de 15 de agosto de 2020 a 31 de dezembro de 2023.

6. DISCUSSÃO

Os principais números e temas contemplados nas políticas públicas voltadas ao setor florestal e seu desenvolvimento conduziram a uma análise do processo ocorrido em duas décadas. Portanto, a discussão estará focada em aspectos considerados chaves para esta análise que são: a descentralização e desconcentração das ações governamentais, a descontinuidade das ações nos governos e a pulverização e descentralização dos dados que dificultam a avaliação e análise mais profunda do processo de desenvolvimento das políticas públicas.

Quanto ao setor florestal no Amazonas, Hummel (2001, p. 1), já afirmava que não seria por falta de legislação que as florestas da Amazônia não estariam sendo utilizadas de forma sustentável para produção de madeira. O autor atribui o fato da ausência de uma resposta eficaz e consistente ao seu não cumprimento e ou a falta de validação das normas estabelecidas pelo Poder Público.

Partindo desse ponto, a descentralização objetiva aliviar ou tirar do foco um volume grande de demandas, para permitir o mais adequado, eficaz e

coerente desempenho, enquanto na desconcentração, há uma ligação por hierarquia dos vários órgãos ou instituições, que ocorre em razão da sua importância e/ou capacidade de execução principalmente.

A descentralização no Brasil é ainda um processo em discussão e progressivamente o entendimento sobre a implementação dessa temática vem sendo aprimorado na gestão pública, pois observa-se que é um campo de estudo que tem provocado mais discussões na organização pública do Estado.

Não se pode pensar em descontinuidade de ações sem considerar que no plano político institucional a descentralização se configura como uma desagregação do poder público através de diversas modalidades e que pode ocorrer desde uma simples desconcentração de atividades até a descentralização do poder decisório, ou seja, com a transferência de competências ou até de poderes. Neste contexto, Guinmarães (2002, p. 3) identifica três dimensões em que isso pode ocorrer: na administrativa (transferência de competências e de funções entre unidades, entre esferas de governo ou entre instituições); na social (aumento da participação social na gestão pública); e na política (estratégia para a redistribuição o poder político do Estado).

Benac (2014, p. 8) destaca que ainda existe grande confusão e as mais diversas interpretações entre a descentralização e a desconcentração, principalmente em relação às mudanças que decorrem da dispersão físico-territorial das estruturas governamentais que antes eram centralizadoras, fazendo com que a desconcentração seja um válido e eficaz instrumento de gestão para a implementação de ações governamentais.

Quanto ao setor florestal, foco desse estudo, Baiero (2022, p. 14 e 15) afirma que a gestão pública dos recursos florestais no Brasil tem sido, historicamente, limitada a órgãos com reduzido protagonismo ou relevância, dentro da estrutura da administração direta, concentrada e centralizada, além disso, observa uma inexistência de políticas públicas de qualidade, com grau satisfatório de resultados em comparação a outros países com elevada cobertura florestal. Isso pode explicar a baixa efetividade e o deficiente nível de institucionalização do sistema nacional integrador das cadeias florestais.

Novamente, podemos partir para uma comparação com mais de 20 anos atrás e citar Hummel (2001, p. 1), que já se referia a essa problemática como

complexa e colocava como uma das principais causas da falta ou da pouca implementação dos planos de manejo florestal: a falta de políticas adequadas e de sistemas de estímulos para manejo sustentável; a ineficácia e ineficiência do monitoramento e controle da extração madeireira; a disponibilização ou acesso ao recurso pelo desmatamento (autorizado ou não); a falta de modelos demonstrativos; e, ainda, fatores condicionantes no âmbito das instituições, a extensão florestal, tecnologia, mercado, infraestrutura e características socioculturais e ecológicas.

Muito do que foi citado se verifica no Amazonas, que é um estado com grande cobertura florestal, totalizando, em 2022, 145.386.721 milhões de hectares (MapBiomass, 2023), ou seja, possui 97% de área com cobertura e aproximadamente 75% (116 milhões de hectares) de sua cobertura se encontra em áreas protegidas e em florestas públicas não destinadas, porém, o estado ainda está nos passos iniciais no que se refere a usar as suas florestas para a geração de desenvolvimento econômico, aliado à conservação dos recursos fonte. O fato é que, apesar de existirem modelos que unem o uso e a conservação das florestas da Amazônia, a indústria florestal regional ainda se mantém, em grande parte, em seu estado de incipiência que induz a atividade madeireira a continuar sendo extensiva, predatória e não planejada.

Apesar "parecer pouco" 3% de área desmatada, os números não são animadores e, além do problema do desmatamento, aliado a ele ocorre mais uma grande problemática ambiental que desde 2007 no Amazonas entrou para a pauta governamental com a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, através da Lei nº 3.184/2007, sendo o Amazonas precursor nesse tema, pois a Política Nacional de Mudanças Climáticas somente foi criada através da Lei Federal nº 12.187/2009. Segundo dados do (PRODES, 2023) o desmatamento em 2012 no estado foi de 523 Km² e em 2022 subiu para 2.594 Km², isso equivale a um aumento de quase 500%, ou seja, subiu 5 vezes em 10 anos. É válido lembrar que o ano de 2012, como se observou neste estudo, foi um ano de implementação de políticas públicas no âmbito federal, e no estadual houve um aumento das ações neste tema.

As técnicas de manejo florestal demonstram que se pode consolidar e estabilizar as fronteiras madeireiras, através de polos regionais de suprimento

da demanda regional e nacional por matérias primas em caráter permanente. Como já foi citado anteriormente, o Amazonas, recentemente passou a representar 9% da produção de toras da Amazônia, devido ao crescimento da atividade madeireira no sul do estado, de modo consistente com uma média de produção em toras entre 2019 e 2020 de 846.712,95 (m³) (Valdiones *et al.*, 2022, p. 18).

Benac (2014, p. 10) afirma que a descentralização da gestão florestal no Brasil foi instituída legalmente no ano de 2006, pois foi através da Lei nº 11.284 que os governos estaduais e municipais passaram a ter autonomia para criar órgãos gestores das concessões florestais em áreas de domínio não federal, mas a preocupação, segundo o autor, era mais latente com o grau de responsabilização dos estados e com suas capacidades em assumir a gestão florestal, pois era preciso ajustar bem ao funcionamento dessa descentralização. E, afirma que, há praticamente uma década atrás sobre o Amazonas, que a estrutura de formulação de política e de gestão florestal do estado "não está adequada ao contexto atual da descentralização florestal no Brasil" e ressalta que a estrutura não está apenas pouco inadequada, mas bem desajustada (Benac, 2014, p. 64).

Neste contexto, o emprego do manejo florestal, observa-se que enquanto sistema de produção de madeira, aparentemente é mais rentável e com menores custos do que a execução da exploração predatória, porém, esse tipo de exploração de madeira ainda continua a se perpetuar na Amazônia, em grande parte, devido aos incentivos que ainda existem em direção à conversão de florestas para outros usos do solo indiscriminadamente. Além da falta de incentivos aos empreendimentos que querem adotar o manejo florestal, percebe-se o excesso de regulamentações no processo de licenciamento e a falta de políticas públicas voltadas ao fomento e ao ordenamento de uso das florestas.

Com o advento da Lei de Gestão de Florestas Públicas, a gestão dos recursos florestais seguiu com a tendência à descentralização, fato que implica na necessidade de se estabelecerem critérios técnicos claros, fiscalização e monitoramento eficientes e a participação efetiva da sociedade para garantir a sustentabilidade e a eficácia da gestão descentralizada (Heimann; Hoeflich, 2013, p. 258).

Segundo Brasil; Gonçalves (2019, p. 41), os aspectos ambientais do estado do Amazonas e da Amazônia podem ser determinantes sobre a gestão florestal e são importantes subsídios, desde a concepção até a sua implementação e, por esse motivo, devem ser considerados e avaliados nos processos de discussão para tomada de decisão, pois os aspectos ambientais são relevantes por indicarem a vocação de um território ou as suas oportunidades, pois se prestam a qualificar serviços a partir de uma gestão mais coerente.

Além das políticas públicas para o setor florestal no estado do Amazonas possuírem arranjos inadequados conforme cita Benac (2014, p. 64), percebe-se e foi comprovado neste estudo, que as iniciativas na área florestal estão sempre atreladas, reféns e ou associadas a outras áreas, ou seja, não foi e nem é ainda prioridade para os governos do Amazonas, apesar das características e vocação da região, como também já foi citado. Baiero (2022, p. 15) sobre essa ideia, acredita que "são necessárias para o desenvolvimento da governança florestal, que sejam mantidas as estratégias próprias à atividade".

Então, alguns esforços devem ser empreendidos para que ocorra uma sólida governança florestal e, nesse sentido, Baiero (2022, p. 15-16) cita a longa duração da atividade e considera que essa deveria ser condição para um efetivo arranjo institucional diferenciado para o do setor florestal.

Rocha; Silva (2019, p. 1590) perceberam, no estado do Amazonas, entre 2011 e 2012 o que chamaram de fragilidade institucional e consideraram que essa condição é o resultado de fatores comuns à administração pública, além da falta de apoio da esfera federal ao processo de implementação e consolidação da descentralização da gestão florestal comum aos outros entes federados. E, apontou também, a falta de objetivos comuns para as instituições executoras das atividades florestais com focos completamente diferentes, que eram voltados à preservação ambiental e à produção agrícola, tanto que nesse período verifica-se o incremento das ações do governo nos PPAs a partir de 2012, como foco ao monitoramento e controle e aumento proporcional nas ações de Proteção e Conservação.

Benac (2014, p. 64), aprofundou as análises nesse tema e considerou que sobre a modelagem organizacional do sistema de gestão florestal

amazonense, ele "apresenta algumas graves e comprometedoras distorções e disfunções". E, acrescentou, "isto acarreta fragilidade na formulação de políticas, com desperdícios de energia e de tempo, com retrabalhos e atos conflitantes e, muitas vezes, justapostos".

Quase uma década depois, mas semelhantemente, Baiero (2022, p. 15) considera que na governança do setor florestal, os arranjos institucionais não são adequados, o que resulta em ausência de segurança jurídica e de necessária previsibilidade administrativa, em que parte disso ocorre por dificuldades das políticas formuladas para o mandato governamental, em projetos de governos principalmente focados no segmento produtivo ou protetivo, mas também pela ausência de singularidades do planejamento de longo prazo, pois a atividade florestal tem como uma de suas características principais o longo prazo até apresentar os primeiros resultados.

Analisando as políticas públicas voltadas ao setor florestal no Amazonas, percebe-se grande semelhança com o que comumente acontece dentro de estruturas altamente hierarquizadas no Brasil, já citadas anteriormente, ou seja, desconcentradas de forma equivocada, inadequadas e com características do modelo de administração direta que vincula objetivos já previamente determinados nas escalas de poder superior.

Um exemplo disso, e que, anteriormente, foi citado, no relato nos resultados, o fato específico que aconteceu num momento de transição entre uma década e outra, analisada neste estudo, mais precisamente entre os anos de 2006 e 2008, em que a continuidade e/ou a descontinuidade dos programas afeta diretamente os resultados. Principalmente, em relação às ações nas políticas de governo, elas podem ou não comprometer o andamento e a dinâmica de iniciativas importantes, ações, planos, programas, projetos etc., e, perante as variações de mandato de quatro anos, ou oito, contando com a reeleição e que se pôde verificar no estudo com a continuação e reestruturação das ações é que as políticas de governo tendem a se manter alinhadas ao plano de campanha do então candidato eleito.

É praticamente um consenso público que a alternância na administração pública é um dos grandes males do setor público no Brasil e a troca sistemática e recorrente de gestores públicos, principalmente na alta gestão, tende a gerar prejuízos consideráveis na administração de governos, na medida em que as

mudanças representam ausência de continuidade, constantes recomeços e a impossibilidade de maturação das ações executadas pelo Estado (Campos; Ladeira; Rodrigues, 2017, p. 65).

Após a observação dos resultados deste trabalho, ficou mais evidente ainda, que as iniciativas e políticas públicas implementadas através de iniciativas governamentais necessitam de acompanhamento, monitoramento e análise constante, pelo fato de representarem práticas indispensáveis nas gestões públicas. Para que os problemas se transformem em agenda governamental positiva e, posteriormente, em políticas, é necessário que se encontre o equilíbrio entre o que é tecnicamente eficiente e o que é politicamente possível, uma vez que, no campo de estudo, nessa questão cabem muitos olhares e impressões.

Porém, a mudança é bem reportada nos meios de comunicação, como uma característica marcante da administração pública, sendo a descontinuidade, em regra, apontada neste contexto como algo indesejável, fonte inesgotável de desperdício de recursos públicos, interrupção de obras e serviços, e de políticas públicas antes do seu amadurecimento, além de representar um constante retrabalho, ao iniciar, a cada novo ciclo eleitoral, uma nova carteira de projetos em detrimento das ações em andamento (Campos; Ladeira; Rodrigues, 2017, p. 59).

Pode-se explicar muito pela descontinuidade das ações como consequência da descentralização das atividades institucionais, em que Gomes (2021, p. 1099) subsidia reflexões de como a sociedade brasileira é prejudicada com a descontinuidade administrativa no setor público e sugere que a melhor forma de se reduzir os impactos seja mediante a maturidade política, já que o problema já é aceito como uma característica marcante no setor público, além de considerada como normal em governos democráticos no Brasil, pois acredita-se que desperte uma renovação dos anseios da população de que algo melhor em benefício da sociedade será realizado pela nova administração.

Aliado ao aspecto da certa "despreocupação" por parte de alguns governantes, gestores e servidores das áreas administrativas, percebe-se que o grande descontentamento quanto à descontinuidade é o fato mais percebido por parte das equipes técnicas e até causa frustrações, pois há grande

preocupação com dados perdidos e/ou simplesmente descartados, indicadores trocados, mal planejados ou até incoerentes, assim como a descontinuidade de ações importantes, principalmente na área ambiental e florestal, entre outros problemas vivenciados e muitas vezes somente para que o novo governante siga seu plano de governo e deixe a sua marca, pois o novo vem revestido de expectativas e possibilidades.

As informações e dados existem e são gerados em grande quantidade, no entanto, vários são os impedimentos para sua utilização: a precisão e uniformidade dos dados, acesso (que depende das fontes de informações, muitas vezes pulverizadas), bem como, a descontinuidade temporal ou até falhas na coleta das informações.

A avaliação de resultados estuda de forma exploratória os indicadores de resultados e impactos esperados com a política. Para isso, utilizam-se metodologias quantitativas e qualitativas para avaliar o cumprimento das metas da política, e isso pode ser discutido em uma avaliação de resultados a partir do mapeamento de fatores que favoreceram ou não a ação (Avaliação, 2018, p. 241).

Para uma eficiente avaliação, os dados são muito importantes, sejam eles primários, que são aqueles coletados especificamente para o propósito da investigação e o pesquisador está envolvido em todos os aspectos da transformação de dados em conhecimento, assim como os secundários, que são dados que já foram coletados para objetivos que não são os do problema em pauta, mas são obtidos em revisão de literatura e pesquisas documentais em que se busca aprender com as experiências e descobertas dos estudos similares já realizados, relatórios de avaliações anteriores, etc.

Assim como o avaliador pode obter informações úteis nas análises dos arquivos gerais da política, como relatórios anuais, registros financeiros e administrativos, além de documentos específicos, isso permite contextualizar a história e os objetivos da política, e esses materiais podem fornecer pistas importantes sobre mudanças a serem feitas no desenvolvimento, subsidiando também a coleta de dados e até a redefinição do método de avaliação (Brasil, 2018, p. 244-245).

Hummel (2001, p. 1) cita as estatísticas do setor florestal como poucas e inconsistentes, assim como as informações sobre os problemas serem frágeis, prejudicando um debate produtivo e transparente. E, passadas duas décadas, percebe-se que a importância e transparência, o acesso à informação e a abertura de dados que eram condições fundamentais para a promoção da legalidade e da sustentabilidade do setor florestal madeireiro continuam da mesma forma. O reuso, o processamento, a visualização e a análise de grandes quantidades de dados podem contribuir com ações públicas e privadas, voltadas ao combate da ilegalidade e a valorização daqueles que exploram madeira de forma legal e sustentável, além de auxiliarem as tomadas de decisões para políticas públicas que viabilizem e não só disciplinem e punam (Valdiones *et al.*, 2022, p. 24).

Nesse aspecto, a existência de plataformas oficiais de gerenciamento e disponibilização dos dados florestais de forma aberta e integral, respeitando-se os limites de privacidade para casos específicos, é um fator primordial, porém, não suficientes ainda para uma gestão eficiente e transparente do setor. Avanços importantes foram observados nas últimas décadas em relação ao desenvolvimento e aprimoramento de ferramentas capazes de monitorar a floresta Amazônica, sobretudo, de forma remota por meio de imagens de satélite – ferramenta importante devido às dimensões continentais do bioma.

No Brasil, os instrumentos de gestão pública utilizados ao longo da história na proteção legal aos recursos naturais são mecanismos de comando e controle de caráter repressivo e, por sua característica preventiva, a prerrogativa do Estado brasileiro se prende aos excessivos instrumentos normativos, então, as políticas públicas pouco efetivas como a florestal podem tornar-se atividade pouco atrativa, pois contribui com a cultura de desvalorização do produto oriundo de florestamento e ou reflorestamento, assim, produzindo baixa integração e diálogo entre os atores nas cadeias florestais (Baiero, 2022, p. 11).

Brasil; Gonçalves (2019, p. 236) propõem "separar e delimitar a agenda a uma Política Florestal e tratar as agendas de comando e controle, de preservação, e de serviços ambientais, como distintas" e afirmam que se deve tratar das integrações e dinamização separadamente, pois "quando tratadas

em conjunto, a agenda de comando e controle se sobreponha às demais, o que acaba por causar severas limitações à agenda de desenvolvimento".

Como no foco deste estudo estão as políticas públicas voltadas ao setor florestal no estado do Amazonas, e, considera-se a relevância do seu patrimônio ambiental e florestal para a humanidade (real e potencial) em termos sociais, econômicos e ambientais, bem como o peso do Estado na orientação do desenvolvimento setorial em todas as esferas.

7. CONCLUSÃO

No intuito de analisar as políticas públicas ambientais voltadas ao setor florestal no estado do Amazonas nos últimos 20 anos, foram caracterizadas as políticas públicas de 2003 a 2022 e foram identificados como prioritários os seguintes temas: Conservação e Proteção; Manejo Florestal; e Sustentabilidade (Desenvolvimento Sustentável) - durante a 1ª década. Além disso, houve o incremento das ações de Monitoramento e Controle – durante a 2ª década.

Em relação ao processo de desenvolvimento das políticas analisadas voltadas para o setor florestal do Amazonas é notório que a administração pública ainda é a principal fonte da concentração de competências, atribuições e responsabilidades conforme o modelo burocrático ainda predominante no Brasil e que é negativamente agravado pela tendência de não se priorizar a atividade produtiva florestal nas respectivas pastas que compõem a área ambiental com foco apenas no segmento da proteção ambiental e produção agrícola, bem como a atividade permanecer susceptível à tomadas de decisões políticas, inerente às estruturas hierarquicamente subordinadas à cargos comissionados com alta rotatividade e a plataformas eleitorais de governo.

Nesse contexto, quanto à descentralização e desconcentração, o modelo de arranjos institucionais varia nas formas da administração direta e indireta. E, no estado do Amazonas verifica-se uma inadequação do modelo organizacional que compromete a efetividade de políticas públicas específicas na área florestal. As sobreposições e a má distribuição de atividades para o setor florestal no Amazonas são um problema e marcam a governança pelas

alternâncias, descontinuidades de competências e imperfeições, comprometendo o potencial de desenvolvimento e a viabilidade com impactos positivos à sociedade.

Na análise das políticas públicas voltadas ao setor florestal no Amazonas quanto a descontinuidade das ações pontualmente, observou-se que no período de 2003 a 2015, o Programa Zona Franca Verde ficou ativo durante 13 anos, e nesse período, foi perdendo força, até seu abandono, que ocorreu no final do quadriênio de 2011 a 2014 e isso pode ser explicado pela quebra de uma consecução governamental, que somente resistiu, pois ainda havia uma afinidade entre as plataformas de governo e eleitorais, e por isso, preservaram-se algumas poucas características.

Verificou-se que no quadriênio de 2016 a 2019, mudanças nos programas e ações de governo, mas estes como tendência perderam a força e puderam até resistir minimamente na estrutura governamental, pois, seguiram os moldes da descontinuidade comum a administração pública no Brasil. E, para que se avance nos processos de desenvolvimento das atividades para o setor florestal é necessário um aprimoramento nos princípios, objetivos e instrumentos que garantam a conservação e uso das florestas, com a implementação de políticas públicas estratégicas que garantam o fomento da atividade e um ordenamento territorial que a viabilize, sem que esta seja influenciada com a alternância de mandatos e ou anseios exclusivamente de origem política.

Entre os instrumentos de gestão, o PPA (Plano Plurianual) talvez seja o mais importante instrumento de planejamento em qualquer entidade da administração pública e, através dos PPAs foi possível avaliar a descontinuidade das ações de governo no estado do Amazonas, pois é uma ferramenta capaz de medir as diretrizes governamentais, ou seja, funciona como uma espécie de termômetro e de bússola para o governo e, nesse sentido, avaliou-se os resultados nos últimos 20 anos, sendo possível verificar na prática como as prioridades vão se sucedendo entre os mandatos governamentais, com alguma exceção nos casos em que ocorreram mandatos consecutivos no Amazonas nas últimas duas décadas.

É importante ressaltar que os dados são instrumentos primordiais para que se façam análises e avaliações corretas e, por isso, devem ser tratados

com atenção e assertividade, pois a exemplo dos PPAs analisados, foram verificadas falhas, principalmente, em relação à quantificação de metas físicas, além de indicadores ausentes e ou inconsistentes, assim como a falta de detalhamento na execução física e financeira, comprometendo a utilização dos mesmos para uma análise mais profunda e inviabilizando uma avaliação de eficácia, eficiência e efetividade nas ações governamentais, portanto, daí optou-se por somente analisar e caracterizar as políticas voltadas ao setor florestal no Amazonas de 2003 a 2022.

A formulação e a implementação de uma política florestal exclusiva para o Amazonas devem considerar as peculiaridades e características da atividade e da região, como já existe em outros estados da Amazônia, a exemplo do Acre e do Mato Grosso. Sugere-se a criação de instrumentos legais que garantam a continuidade das atividades florestais no estado do Amazonas, considerando que, nas mudanças de governo, essas atividades sejam analisadas, avaliadas e até revisadas, mas que sejam continuadas, o que seria um grande avanço, mesmo porque a floresta é um bem que é o atributo da região que traz em si um rótulo de ineficiência devido aos grandes prazos, pois as atividades florestais necessitam de tempo desde a sua concepção até que se concretizem os primeiros resultados e isso não atrai as escolhas da administração pública para uma adesão por parte dos governos.

8. AGENDA DE PESQUISA FUTURA

Em face da temática abordada neste estudo ser ainda incipiente no Brasil, entende-se que devem ser mais aprofundadas e mais sofisticadas as análises visando ampliar a sua robustez. Certamente que as informações geradas neste estudo se tornam relevantes pela escassez e muitas falhas nas poucas informações nesta área do conhecimento, sobretudo na Amazônia e no Amazonas.

Considerando que a linha de pesquisa deste estudo faz parte das atividades profissionais por mim desenvolvidas, pesquisas adicionais nesta temática tornam-se, não só um desafio, mas um grande objetivo de uma agenda de pesquisa, principalmente, em estudos de políticas públicas voltadas ao setor florestal.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A POLÍTICA ambiental brasileira e sua história. **Nexo Jornal** – Políticas Públicas, 2020. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2020/A-pol%C3%ADtica-ambiental-brasileira-e-sua-hist%C3%B3ria>. Acesso em: 30 jul. 2022.

AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Revista Agenda Política**, v.3, n. 2, jul./dez., p. 12-42. 2015. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67>. Acesso em: 10 jun. 2022.

ALMEIDA, V. L. S. **Descontinuidade administrativa e efeitos na implementação do planejamento estratégico em instituições públicas**. Departamento de Administração Pública. Universidade Gama Filho, Brasília, 2010. Disponível em: http://lms.ead1.com.br/upload/biblioteca/modulo_1722/UTLQQACJGE.pdf. Acesso em: 09 jun. 2022.

ALMEIDA, J. L. S.; SANTOS, F. L.; ASSIS, L. F.; RAMOS, M. S. F. **Políticas públicas ambientais: Estudo de caso no município de Sousa, Pb**. R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 6, n. 2, p. 240-256, jul./set. 2017. Disponível em: https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/gestao_ambiental/article/view/3738. Acesso em: 12 jul. 2022.

AMAZONAS. Lei nº 3527, de 28 de julho de 2010. Dispõe sobre as concessões florestais nas unidades de conservação [...]. Disponível em: https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2010/7982/7982_texto_integral.pdf. Acesso em: 12 ago. 2023.

AMAZONAS. Decreto nº 40.768, de 10 de Junho de 2019. Regulamenta o fundo de mudanças climáticas, conservação ambiental e serviços ambientais [...]. Secretaria de Estado de Fazenda - SEFAZ, 2019a. Disponível em: [https://online.sefaz.am.gov.br/silt/Normas/Legisla%E7%E3o%20Estadual/Decreto%20Estadual/Ano%202019/DE%2040.768_19.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2040.768%2C%20DE%2010%20DE%20JUNHO%20DE%202019&text=1.,Comit%C3%AA%20Cient%C3%ADfico%20Metodol%C3%B3gico%20\(CCM\)](https://online.sefaz.am.gov.br/silt/Normas/Legisla%E7%E3o%20Estadual/Decreto%20Estadual/Ano%202019/DE%2040.768_19.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2040.768%2C%20DE%2010%20DE%20JUNHO%20DE%202019&text=1.,Comit%C3%AA%20Cient%C3%ADfico%20Metodol%C3%B3gico%20(CCM)). Acesso em: 13 ago. 2023.

AMAZONAS. Plano de Outorga Florestal Estadual - POFE. Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA, 2019b. Disponível em: <http://meioambiente.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/01/POFE-SEMA-FINAL-2019.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2023.

AMAZONAS. Instituto de Desenvolvimento Agropecuário do Estado do Amazonas. Manejo Florestal Sustentável em Pequena Escala, 2020. Disponível em: <http://www.idam.am.gov.br/manejo-florestal-sustentavel-em-pequena-escala/#:~:text=O%20Plano%20de%20Manejo%20Florestal,em%20caso%20de%20posse%20comprovada>. Acesso em: 12 ago. 2023.

AMAZONAS. Decreto nº 44968, de 09 de dezembro de 2021. Comissão Pró-Índio de São Paulo - CPI-SP, 2021. Disponível em: <https://cpisp.org.br/decreto-no-44-968-de-09-de-dezembro-de-2021/#:~:text=O%20Programa%20Bolsa%20Floresta%2C%20institu%C3%ADdo%20pela%20Lei%20Estadual%203.135%2F2007,volunt%C3%A1rias%20de%20redu%C3%A7%C3%A3o%20de%20desmatamento.&text=Art.,-42>. Acesso em: 13 ago. 2023.

AMAZONAS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação – SEDECTI. Programa Amazonas Mais Verde, 2023. Disponível em: <https://www.sedecti.am.gov.br/programa-amazonas-mais-verde/>. Acesso em: 28 ago. 2023.

ARAUJO, J. J. C. N.; De PAULA, E. A. Novas formas de desenvolvimento do Amazonas: Uma leitura das ações do Programa Zona Franca Verde. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. v. 5, n. 3, 2009: 140-154, Taubaté, SP, Brasil, 2009. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/253>. Acesso em: 05 ago. 2023.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. *In*: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39. Disponível em: <https://docplayer.com.br/4674930-Publicado-em-rico-elizabeth-melo-org-1998-avaliacao-de-politicas-sociais-uma-questao-em-debate-sao-paulo-cortez.html>. Acesso em: 23 jun. 2022.

AVALIAÇÃO de Políticas Públicas. **Guia prático de análise ex post**. Vol.2/Casa Civil da Presidência da República, 2018. 301p.: Il., gráfs., mapa color. Disponível em: <https://ipea.gov.br/portal/index.php?option=content&id=34504>. Acesso em: 20 mai.2022.

BACHA, C. J. C. **O uso de recursos florestais e as políticas econômicas brasileiras – Uma visão histórica e parcial de um processo em desenvolvimento**. Est. Econ., São Paulo, v. 34, n. 2, p. 393-426, abril/jun. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/Xtn7f3nZYwfxD63ZLSWtPXM/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 26 mai. 2022.

BAIERO, D. S. **Governança, gestão de políticas públicas e arranjo institucional do setor florestal brasileiro**. Tese (Doutorado). Viçosa, MG. tese eletrônica, 134 p. 2022. Disponível em: <https://www.locus.ufv.br/bitstream/123456789/30925/1/texto%20completo.pdf>. Acesso em 23 jul 2023.

BARDIN, L. **Análise do Conteúdo**. ed. 70. Lisboa, Portugal. 281p., 2021.

BENAC, M. A. **Gestão florestal no estado do Amazonas: um estudo analítico e propositivo do modelo e das estruturas organizacionais**/ Marcos Azevedo Benac. Tese (Doutorado). Soropédica - RJ, 2014. Disponível em: <https://tede.ufrjr.br/jspui/handle/jspui/5327>. Acesso em 13 jun. 2022.

BINOTTO, E., RIBEIRO, E. S., DALLABRIDA, V. R., SIQUEIRA, E. S. **Descentralização político-administrativa: o caso de uma Secretaria de Estado**. 2010. Revista Brasileira De Gestão E Desenvolvimento Regional, 6(3). Disponível em: <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v6i3.299>. Acesso em: 12 abr. 2022.

BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento. **Fundo Amazônia - Apoio ao Meio Ambiente**, 2023. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/fundo-amazonia>. Acesso em: 21 ago. 2023.

BORGES, D. S.; CHIAMULERA, F.; THOMÉ, Y. A.; CAMPOS, H. D.; CORDEIRO, J. P. L.; FRANÇA, F. F.; BARBOSA, D. S. Perspectivas e Desafios do Projeto Zona Franca Verde no Amazonas. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Ed. 06. Ano 02, v. 01. p. 662-672, Set., 2017. ISSN:2448-0959. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/wp-content/uploads/kalins-pdf/singles/desafios-do-projeto-zona-franca.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Projeto BR-163, 2012a. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/comunicacao/itemlist/category/90-projeto-br-163.html>. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Política Nacional sobre Mudança do Clima, 2012b. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima.html>. Acesso em: 15 ago. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Agricultura. 2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25E39B275015E768BB1682CC6>. Acesso em: 22 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). PPCDAM. 2016a. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/pt/acompanhamento-e-a-analise-de-impacto-das-politicas-publicas/ppcdam>. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Plano ABC. 2016b. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/pt/acompanhamento-e-a-analise-de-impacto-das-politicas-publicas/plano-abc>. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). A estratégia nacional para o REDD+ do Brasil. 2016c. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/pt/component/k2/item/750-a-estrategia-nacional-para-redd-do-brasil>
enredd#:~:text=A%20estrat%C3%A9gia%20tem%20como%20objetivo,benef%C3%ADcios%20econ%C3%B4micos%20e%20sociais%20e%20ambientais. Acesso em: 18 ago. 2023.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Avaliação de Políticas públicas: Guia prático de análise ex post. Brasília, Casa Civil da Presidência da República, v. 2, 301 p., 2018. Disponível em: https://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=34504. Acesso em: 02 jul. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio. Guia de Manejo Comunitário. 84 p. 2019a. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-diversas/manejo_florestal_comunitario_em_uc_de_uso_sustentavel_na_amazonia.pdf. Acesso em: 18 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA): 2020-2023. 2019b. Disponível em: <https://www.seducti.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/10/PRDA-2020-2023-SUM%C3%81RIO-EXECUTIVO.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Referencial de controle de políticas públicas, Brasília, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (Secex Desenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macro avaliação Governamental (Semag), 150 p. 2020a. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/EF/22/A4/9A/235EC710D79E7EB7F18818A8/1_Referencial_controle_politicas_publicas.pdf. Acesso em: 12 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MDR). Política Nacional de Desenvolvimento Regional. A PNDR II: uma política feita para o Brasil, uma política de todos nós. 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/pndr>. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Plano de Áreas Protegidas. 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/conservacao-1/areas-prioritarias/plano-de-areas-protegidas>. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA). Política Nacional da Vegetação Nativa. 2020d. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/conservacao-1/politica-nacional-de-recuperacao-da-vegetacao-nativa#:~:text=A%20Proveg%20tem%20o%20objetivo,%C3%A1rea%20total%20de%20no%20m%C3%ADnimo>. Acesso em: 17 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA). Plano Nacional de Adaptação – PNA. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/climaozoniodesertificacao/plano-nacional-de-adaptacao>. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA). Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controle-de-desmatamento-e-incendios-florestais/PlanoNacionalparaControladoDesmatamento20220705_vf.pdf. Acesso em: 15 ago. 2023.

BRASIL. Casa civil da Presidência da República. Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos. Lei nº 14.590, de 24 de maio de 2023. Dispõe sobre assuntos jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14590.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Plano Amazônia Sustentável. 2023a. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/florestas/controle-e-preven%C3%A7%C3%A3o-do-desmatamento/plano-amaz%C3%B4nia-sustent%C3%A1vel-pas.html>. Acesso 22 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia (ME). Plano Nacional de Promoção das Cadeias dos Produtos da Sociobiodiversidade – Agregação de Valor e Consolidação de Mercados Sustentáveis – PNPCPS. 2023b. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/1024>. Acesso em: 15 ago. 2023.

BRASIL, A. A.; GONÇALVES, S. L. F. **Diagnose e descrição do setor florestal no estado do Amazonas**. Alexandre Anders Brasil e Sérgio Luiz Ferreira Gonçalves (coord.). – Manaus: EDUA. 308 p., 2019.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Os Estudos das Políticas Públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**. v. 25, n. 1, p. 71-90. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicohoje/article/view/3710>. Acesso em: 20 jun. 2022.

CAMARGO, S.A.F.; GOMIDE P.H.O; CAMARGO, T.R.L. de. **Mudanças climáticas e projetos de prestação de serviços ambientais em terras indígenas no Amazonas**, 2020. Veredas do Direito, Belo Horizonte, V.17, N. 37, p. 323-345. Janeiro/Abril. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1503>. Acesso em: 20 ago. 2023.

CAMPOS, D. H. C.; LADEIRA, L. C.; RODRIGUES R. V. A. **(Des) Continuidade administrativa e democracia: transição governamental em um contexto democrático**. Cadernos da Escola do Legislativo. v. 19, n. 31, jan./jun. p. 57-78, 2017. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/26131/1/capitulo2.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2022.

CAPELLA, A. C. N.; GONÇALVES, F. Perspectivas Teóricas e Metodológicas na Análise de Políticas Públicas: Abordagens Estadunidenses. **Revista Política Hoje**. v. 27, n. 1. p. 6-24, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicohoje/article/view/239106>. Acesso em: 20 jun. 2022.

CASTANHEIRA NETO, F. **Análise da política florestal brasileira: Proposta de um plano nacional florestal**. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Brasília. 105 p., 2019. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/38327/1/2019_FernandoCastanheiraNeto.pdf. Acesso em: 23 jun. 2022.

CASTRO, J.A. **Política social e desenvolvimento no Brasil. Economia e Sociedade**. Campinas, SP, v. 21, n. especial, p. 1011-1042, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/RQb5YRq9hpV5RDkjbNL69zr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 ago. 2023.

CHELALA, Cláudia; CHELALA, Charles. Políticas de desenvolvimento da Amazônia e o meio ambiente. **Revista de Estudos Universitários** – REU. Sorocaba, SP, v. 37, n. 1, 2011. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/reu/article/view/586>. Acesso em: 20 ago. 2023.

CÓDIGO FLORESTAL. **Entenda a Lei 12.651 de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre o código florestal. Disponível em: <https://www.embrapa.br/codigo-florestal/entenda-o-codigo-florestal>. Acesso em: 21 ago. 2023.

COMO USAR **Abordagem Multimétodo e a Prática de Triangulação na sua Pesquisa**. 2021. Disponível em: <https://strategy-box.com/blog/2021/04/29/como-usar-a-abordagem-multimetodo-e-a-pratica-de-triangulacao-na-sua-pesquisa>. Acesso em: 02 jun. 2023.

COSTA, E. J. M. **Cadernos CEPEC**. v. 08, n. 02, dez. p. 64-83, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/cepec/article/view/8320>. Acesso em: 07 jul. 2022.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-962, set./out., 2003. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6509>. Acesso em: 05 jun. 2022.

COUTO, J. C. D. **Descontinuidade das Políticas Públicas em Educação: Ações Políticas e Alternância de Poder**. Tese (Doutorado). Universidade Metodista de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Educação. São Bernardo do Campo. 421 p., 2017. Disponível em: <http://tede.metodista.br/jspui/bitstream/tede/1702/2/JOSECLAUDIO.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2022.

CUNHA, B. P.; AUGUSTIN, S. **Sustentabilidade ambiental: estudos jurídicos e sociais**. Caxias do Sul, RS: Educus, 486p., 2014. Disponível em: <http://www.ecoagri.com.br/web/wp-content/uploads/Sustentabilidade-ambiental-Estudos-jur%C3%ADdicos-e-sociais.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2022.

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Programa Territórios da Cidadania**. 2008. Disponível em: <https://www.embrapa.br/documents/1355746/30180455/Territ%C3%B3rios+da+cidadania.pdf/b435c5cb-b68a-095f-5e27-caef4e60b044>. Acesso em: 20 ago. 2023.

ENAP. **A importância do uso de dados para a compreensão da política brasileira: A disponibilidade de dados oferece oportunidades para a construção de políticas públicas eficazes**. Frontend. set., 2021. Disponível em: <https://www.enap.gov.br/pt/acoince/noticias/a-importancia-do-uso-de-dados-para-a-compreensao-da-politica-brasileira>. Acesso em: 20 jun. 2022.

FAGNANI, E. **A Política Social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica**. IE/UNICAMP. Campinas, n.192, jun., 29 p., 2011. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3105/TD192.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2022.

FAO. Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. **FAO no Brasil: Memória de Cooperação Técnica**. Brasília – DF, 2010. Disponível em: <https://www.fao.org/brasil/programas-e-projetos/pt/>. Acesso em: 23 jun. 2022.

FARAH, M. F. S. **Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do campo de públicas**. Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro 50(6):959-979, nov./dez. p. 959- 979. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/tYDC3xqzZK33gpY3vfZ7jpG/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 24 jun. 2022.

FERNANDES, I. F. A. L.; ALMEIDA, L. A. Teorias e modelos de políticas públicas: uma revisão das abordagens sobre o processo de políticas. **Revista Teoria & Pesquisa**. v. 28, n. 1, p. 122-146, 2019. Disponível em:

<https://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/download/706/424>. Acesso em: 02 ago. 2023.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FREITAS, L. O. Pesquisa Teórica - **Políticas públicas, descentralização e participação popular**. R. Katál., Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 113-122, jan./jun, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/thzkKkhPh3SwyNScS6GCRfy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 03 ago. 2022.

FUNDO Amazônia. **Projeto Bolsa Floresta**. 2015. Disponível em: <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/projeto/Bolsa-Floresta-00001/>. Acesso em: 15 ago. 2023.

FURLANETTO, E. L. Instituições e desenvolvimento econômico: a importância do capital social. **Revista de Sociologia e Política**. Universidade Federal do Paraná. v. 16, p. 55-67, ago, 2008. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/28134>. Acesso em: 12 jun. 2022.

GOMES, F. G. Conflito social e *WelfareState*: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 201-236, mar./abr. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/dvHMHgG5NDdvZH6wy54fDDq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 4 ago. 2022.

GOMES, D. T. L. Descontinuidade administrativa na execução orçamentária: consequências recorrentes. **Revista Ibero- Americana de Humanidades, Ciências e Educação- REASE..** São Paulo, v.7, p. 1098 – 1120, n.12, dez. 2021. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/3557/1392>. Acesso em: 17 jul. 2022.

GUINMARÃES, M. C. L. **O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico**. abril, 2002. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/272373215_O_debate_sobre_a_descentralizacao_de_politicas_publicas_um_balanco_bibliografico. Acesso em: 26 jul. 2022.

HEIMANN, J. de P.; HOEFLICH, V. A. **O processo de descentralização da gestão florestal brasileira a partir da lei de gestão de florestas públicas. Lei 11.284/06**. Floresta, Curitiba - PR, v. 43, n. 3, p. 453 - 462, jul./set. 2013. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/floresta/article/download/31510/21089>. Acesso em: 20 ago. 2023.

HERINGER, F. R. de A. **Quantas políticas públicas há no Brasil? O problema da imprecisão conceitual para a avaliação de políticas públicas**. Brasília, 73 p., 2018. Disponível em: <https://www.abcp2020.sinteseeventos.com.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhc mFtcyl7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSVZPIjtzOjQ6IjI1NjEiO30iO3M6MT0iaCI7czoz MjoiYzQ5ZDImOTNINzJiMzU3Yjc1YmUzYTM1MzJkZWYyMGUiO30%3D>. Acesso em: 20 ago. 2023.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 164p. 2013. Disponível em: <http://pt.scribd.com/document/407940388/279824873-HOWLETT-RAMESH-PERL-Politica-Publica-Seus-Ciclos-e-Subsistemas-2013-pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024.

HUMMEL, A. C. **Normas de acesso ao recurso florestal na Amazônia brasileira: o caso do manejo florestal madeireiro**. Dissertação (Mestrado). Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia – INPA/ Universidade Federal do Amazonas – UFAM. Manaus – AM. 101p., 2001. Disponível em: <https://repositorio.inpa.gov.br/handle/1/5192>. Acesso em: 05 ago. 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades e estados: **Amazonas**. 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/am.html>. Acesso em 12 jun. 2023.

IDESAM. Instituto de Desenvolvimento da Amazônia. **Publicação avalia 5 anos da Política Estadual de Mudanças Climáticas**. 2013. Disponível em: <https://idesam.org/noticia/publicacao-avalia-5-anos-da-politica-estadual-de-mudancas-climaticas-do-amazonas/>. Acesso em: 14 ago. 2023.

IDESAM. Instituto de Desenvolvimento da Amazonia. **Área com exploração madeireira não autorizada no Amazonas chegou a pelo menos 18 mil campos de futebol em apenas um ano: Falta de transparência impediu a análise total da legalidade nos mais de 71 mil hectares com extração de madeira identificada no estado**. 2021. Políticas Públicas e Advocacy. Notícias, 13. out. Idesam. Disponível em: <https://idesam.org/noticia/area-com-exploracao-madeireira-nao-autorizada-no-amazonas-chegou-a-pelo-menos-18-mil-campos-de-futebol-em-apenas-um-ano/>. Acesso em: 03 jun.2023.

INMET. Instituto Nacional de Meteorologia. Ministério da Agricultura e Pecuária. 2023. **Clima Amazonas (Manaus-AM)**. 2023. Disponível em: <https://www.portal.inmet.gov.br>. Acesso em: 02 jun.2023.

JANNUZZI, P. M. Ponto de Vista: Políticas Públicas: Sobre o Conceito de Políticas Públicas. **Jornal Nexo**. 2022. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/ponto-de-vista/2022/Sobre-o-conceito-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas>. Acesso em: 02 ago. 2022.

LEITE, C. K. S. Descentralização das políticas sociais no Brasil: o lugar dos estados no processo de municipalização. **Revista Política Hoje**. v. 18, n. 2, p. 306-341, 2009. Disponível em: <http://www.politicohoje.ufpe.br/index.php/politica/article/view/33/24>. Acesso em: 15 ago. 2023.

LENTINI, M., ANDRADE, M., NUNES, F., SANTOS, H. **Amazonas, o gigante florestal brasileiro: desafios e oportunidades para o uso e a conservação das florestas naturais de produção**. Boletim Timberflow 5. set. 2021. Imaflora, Piracicaba. Disponível em: https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/timberflow_5_final.pdf. Acesso em: 30 ago. 2023.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L.; LUI, L.; AGUIAR, R. B. Políticas públicas e desenvolvimento: uma proposta de modelo de análise. *urbe*. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 13, e 20210048. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/x7hJDFKwKnh387sTHpbZvz/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 04 jul. 2022.

LIMPE. **Os 5 princípios da Administração Pública**. Centro de Liderança Pública. 2018. Disponível em: <https://www.clp.org.br/limpe-os-5-principios-da-administracao-publica-mlg2/>. Acesso em: 18 ago. 2023.

LOTTA, G. **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap. 324 p., 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 03 jun. 2022.

MAGNUS, G. **Descontinuidade administrativa do poder executivo: frente ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado**. Dissertação (Mestrado), Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC. Criciúma - SC. 62 p., 2011. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/bitstream/1/389/1/Gabriela%20Magnus.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MAPBIOMAS. Projeto de mapeamento anual do uso e cobertura da terra no Brasil. **Estado/Amazonas**.2023. Disponível em: <https://plataforma.brasil.mapbiomas.org/>. Acesso em: 15 jun.2023.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 21. ed., Petrópolis: Vozes. 80p., 2002.

MONTEIRO, J. M. Apresentação. *In*: BRASIL 2020a. **Tribunal de Contas da União. Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (Secex Desenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), p. 9-10, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/EF/22/A4/9A/235EC710D79E7EB7F18818A8/1_Referencial_c_ontrole_politicas_publicas.pdf. Acesso em: 04 ago. 2022.

MOURA, A.M.M. **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 352 p., 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6800>. Acesso em: 10 ago. 2023.

NAIJBERG E.; BARBOSA, N. B. Implementação de uma Política Ambiental no âmbito do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte. **Revista do Serviço Público Brasileiro** 61-78 jan./mar., 2009. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/13>. Acesso em: 08 jun. 2022.

NOGUEIRA, F. A. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos**. Dissertação (Mestrado) em Administração e Governo. Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 139 p., 2006. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2423/53706.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2022.

PECCATIELLO, A. F. O. **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, Editora UFPR. n. 24, p. 71-82, jul./dez., 2011. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/21542/17081>. Acesso em: 23 jun. 2022.

PEREIRA, D. C. **Atuação do Estado em crises econômicas: o caso da Grande Depressão e o New Deal**. Alfenas, MG. 15 p., 2021. Disponível em: https://sistemas.unifal-mg.edu.br/app/lib/classes/arquivo.php?acao=download&nomePasta=piepex/discente/arquivosTCP&nomeArquivo=TCP_Danielle_Final_2903_Rev_Th_6064a90ea045f.pdf. Acesso em: 02 ago. 2023.

PEREIRA, M. M. F. **Regulação e políticas públicas ambientalmente sustentáveis**. *In*: Sustentabilidade ambiental: estudos jurídicos e sociais. Caxias do Sul, RS : Educs, p. 127-138, 2014. Disponível em: <http://www.ecoagri.com.br/web/wp-content/uploads/Sustentabilidade-ambiental-Estudos-jur%C3%ADdicos-e-sociais.pdf>. Acesso em: 29 maio 2022.

PEREIRA, V. **Estudo dogmático do direito para otimização sustentável dos tributos** *In*: Sustentabilidade ambiental: estudos jurídicos e sociais. Caxias do Sul, RS : Educs, p. 117-126, 2014. Disponível em: <http://www.ecoagri.com.br/web/wp-content/uploads/Sustentabilidade-ambiental-Estudos-jur%C3%ADdicos-e-sociais.pdf>. Acesso em: 29 maio 2022.

PINHEIRO JÚNIOR, F. A. F. S. **A evolução das políticas sociais no Brasil: o período de 1930 a 2010**. 15 p., 2017. Disponível em: <https://bemvin.org/a-evolucao-das-politicas-sociais-no-brasil-o-perodo-de-1930-a-20.html> Acesso em: 04 jun. 2022.

PIRANI, A. M. **Análise do componente manejo florestal madeireiro do programa zona franca verde: da intervenção a ação**. Dissertação (Mestrado), Manaus: INPA, 84p., 2007. Disponível em: <https://repositorio.inpa.gov.br/handle/1/5083>. Acesso em: 02 de ago. 2023.

PRODES. Projeto de monitoramento do desmatamento da floresta Amazônica brasileira por satélite. 2023. **Taxas de desmatamento/Amazônia Legal/estados/todos/ano/todos**. Disponível em: https://www.terrabilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates. Acesso em: 20 jun. 2023.

QUINTSLR, S.; BOHRER, C. B. A.; IRVING, M. A. Políticas públicas para a amazônia: práticas e representações em disputa. **RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico**. Ano XIII n. 23 jul., Salvador, BA. p. 5-16, 2011. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/1295>. Acesso em: 12 jun. 2022.

REANI, R. T. **Políticas Públicas Ambientais no Brasil**. Educação, Batatais, v. 8, n. 2, p. 65-79, jan./jun., 2018. Disponível em: <https://intranet.redeclaretiano.edu.br/download?caminho=/upload/cms/revista/sumarios/770.pdf&arquivo=sumario4.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2022.

ROCHA, D. de P. e BACHA, C. J. C. **A preocupação das políticas públicas com a sustentabilidade dos recursos florestais em Rondônia**. v.38, n. 3, p. 9-40, 2000. Disponível em: <https://www.revistasober.org/journal/resr/article/5dd56d390e8825ec5bc8fca7>. Acesso em: 11 jun. 2022.

ROCHA, J. D. S.; SILVA, J. A. **Gestão florestal no estado do Amazonas em tempos de pós-descentralização**. Ci. Fl., Santa Maria, v. 29, n. 4, p. 1579-1591, out./dez. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cflo/a/5zRCRpHtvWDf6jnZnfCcj8m/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 jun. 2022.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

RUA, M. das G. **Avaliação de Políticas, Programas e Projetos: Notas Introdutórias**. versão atualizada, 2010. Disponível em: https://jacksondetoni.files.wordpress.com/2014/05/texto-apoio-05-_grac3a7as-rua.pdf. Acesso em: 15 jun. 2022.

SABÓIA, D. S. B, GALINDO, A. G., MATERKO, R. Participação Social Na Elaboração, Implementação E Controle De Políticas Públicas: Um Olhar Sobre O Papel Dos Conselhos. **Revista Portuguesa de Ciências Jurídicas**. v.2, n.1, p. 01-18, jan./jul., 2021. Disponível em: <https://revistas.editoraenterprising.net/index.php/rpcj/article/download/367/546>. Acesso em: 19 ago. 2023.

SALHEB, G. J. M.; PERES NETO, H. A. P; OLIVEIRA, I. M.; AMARAL JÚNIOR, M. F.; BOETTGER, R. J. C. S.; MONTEIRO, V. C. S.; SUPERTI, E. **Políticas públicas e meio ambiente: reflexões preliminares**. p. 5-26. 2019. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/planeta/article/view/57>. Acesso em: 20 jul. 2022.

SAMPAIO, R. C.; LYCARIO, D. **Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação. Coleção Metodologias de Pesquisa**. Brasília: Enap, 2021. 155 p., 2021. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6542/1/Analise_de_conteudo_categorial_final.pdf. Acesso em: 19 ago. 2023.

SANO, H.; MONTENEGRO FILHO M. J. F. **As Técnicas de Avaliação da Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública e sua Relevância para o Desenvolvimento Social e das Ações Públicas. Desenvolvimento em Questão**. Editora Unijuí, ano 11, n. 22, jan./abr. p. 35-61, 2013. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/186>. Acesso em: 02 jun. 2022.

SANTOS, A. C. M. **Políticas públicas e biodiversidade: uma análise do processo de implementação do PROBEM**. 152p. 2005. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável.

SANTOS, F.P. dos. **Gestão de UCs no Amazonas: avanços e desafios para a conservação ambiental**, 2013. Revista Geonorte, V.8, N.1, p.102-124. (ISSN – 2237-1419). Disponível em: <https://aadesam.org.br/portifolio-item/projeto-consolidando-a-implementacao-de-politicas-socioambientais-no-sistema-esatdual-de-unidades-de-conservacao-do-amazonas-04-12-2020/>. Acesso em 15 ago.2023.

SEDECTI. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação. **Programa Amazonas Mais Verde**. 2023. Disponível em: <https://www.seducti.am.gov.br/programa-amazonas-mais-verde/>. Acesso em: 04 jul. 2023.

SEMA (2023). **Matriz Econômica e Ambiental do Amazonas**. Disponível em: <https://meioambiente.am.gov.br/matriz-economica/>. Acesso em: 04 jul. 2023.

SHERMANN, D. **Pesquisa quantitativa e qualitativa: como fazer e utilizar cada uma**. 2019. Disponível em: <https://blog.opinionbox.com/pesquisa-qualitativa-e-quantitativa/#:~:text=Os%20objetivos%20da%20pesquisa%20qualitativa,resultados%20mais%20precisos%20ou%20r%C3%A1pidos>. Acesso em: 10 mai. 2023.

SILVA, A. P.M. da; SAMBUICHI, R. H. R. **Estrutura institucional para a governança dos recursos florestais**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2016. Cap. 8, p.201-229, Brasília - DF. Disponível em: <https://www.repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9271>. Acesso em: 15 abr. 2022.

SILVA, J. A. As funções do estado na área florestal. **Revista Floresta e Ambiente**. v. 8, n. 1, p. 223 - 226, jan./dez., 2001. Disponível em: <https://www.floram.org/article/588e21fbe710ab87018b45d4/pdf/floram-8-%C3%BAnico-223.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2022.

SILVEIRA FILHO, T. B. **A Política florestal estadual do Rio de Janeiro: ação e inação do estado entre 1975-2011**. XVII, 152 p., 2012. Disponível em: <https://tede.ufrj.br/jspui/bitstream/jspui/2300/4/2012%20%20Telmo%20Borges%20Silveira%20Filho.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2022.

SPINK, Peter. **Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático**. Cadernos Fundap, São Paulo, Ano 7, n. 13, p. 57-65, abr. 1987. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/spink-_continuidade_e_descontinuidade_.pdf. Acesso em: 30 jun. 2022.

SPINK, Peter; CLEMENTE, Roberta; KEPPKE, Rosane. Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança. **Revista de Administração**. São Paulo, v. 34, n. 1, p. 61-69, jan./mar. 1999. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/spink_-_governo_local_o_mito_da_descentralizacao_e_as_novas_praticas_de_governanca.pdf. Acesso em: 10 ago. 2023.

SOUZA, C. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51. p. 15-20, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/P74kwjCmQ5Q5ySrKLYpgdCB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 02 jul. 2022.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. **Sociologias, Porto Alegre**. ano 8, n. 16, jul./dez., p. 20-45, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SOUZA, C. R. P. **Avaliação de Políticas Públicas, de seus programas e projetos: uma discussão sobre os indicadores de resultados e impactos utilizados para a avaliação de sua eficácia e efetividade**. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). 20 p., 2019. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3832/1/Carlos%20Roberto_FINAL24Fev19%20\(2\).pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3832/1/Carlos%20Roberto_FINAL24Fev19%20(2).pdf). Acesso em: 10 jul. 2022.

TAVEIRA, A. V. A. Descentralização e desconcentração da atividade estatal. **Revista Paradigma**. 236-247 p., 2009. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/download/55/66/205>. Acesso em: 10 ago. 2023.

TREVISAN A. P.; BELLEN H. M. V. **Análise de Políticas Públicas: O Caso do Projeto Microbacias**. XXXIII Encontro da ANPAD. 19 a 23 set., 16 p., 2009. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/45/APS2512.pdf. Acesso em: 02 jun. 2022.

UNCED. **Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Agenda 21 global. Ministério do Meio Ambiente (MMA). 1992. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/se/agen21/ag21global/>. Acesso em: 08 jun. 2022.

VALDIONES, A.P. *et al.* **A evolução do setor madeireiro na Amazônia entre 1980 e 2020 e as oportunidades para o seu desenvolvimento inclusivo e sustentável na próxima década/** Ana Paula Valdiones... [et al]. - Belém – PA: IMAZON:Imaflora:ICV:IDESAM. 2022.50p. il. Color. Disponível em: <https://www.imazon.org.br/publicacoes/a-evolucao-do-setor-madeireiro-na-amazonia-entre-1980-a-2020-e-as-oportunidades-para-seu-desenvolvimento-inclusivo-e-sustentavel-na-proxima-decada/>. Acesso em 05 ago. 2023.

WWF. **O que é desenvolvimento sustentável?**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/questoes_ambientais/desenvolvimento_sustentavel/. Acesso em: 13 jun. 2023.

10. APÊNDICES

Apêndice 1. **As Principais Políticas Públicas Federais e as Federais com Regionalização para a Amazônia Voltadas a Área Florestal de 2003 a 2022.**

Identificou-se através de um inventário, 19 políticas públicas nacionais (PPN), principais, voltadas ao setor florestal que são descritas de forma sucinta a seguir:

1. Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm: com o objetivo reduzir de forma contínua o desmatamento e criar as condições para a transição para um modelo de desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal. O Plano aconteceu em 4 etapas (2004-2008; 2009-2011; 2012-2015 e 2016-2020) teve grande contribuição para a redução drástica nas taxas de desmatamento na Amazônia, medida pelo Projeto PRODES. O sucesso alcançado na redução do desmatamento da floresta amazônica, região de relevância incontestável para o clima e a biodiversidade do planeta, atraiu a atenção da comunidade internacional e conduziu o País à posição de referência na redução de emissões de Gases do Efeito Estufa (GEE's) por desmatamento de florestas tropicais (Brasil, 2016a, n.p).

2. Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR (I, II e III): realizada em três fases (2007-2011; 2012-2019 e 2019-2023), sendo a última ainda vigente e trata-se de instrumento legal com objetivo de reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população. A estratégia de implementação da Política se propunha a tratar o Desenvolvimento Regional como um projeto de âmbito nacional, no qual o potencial e a diversidade das regiões sejam aproveitados e dinamizados, promovendo-se, simultaneamente, a integração nacional e uma gradual convergência de renda entre regiões (Brasil, 2020b, n.p.).

3. Lei Federal de Gestão de Florestas Públicas: a Lei Nº 14.590, de 24 de maio de 2023, que muda o Marco Regulatório da Gestão de Florestas Públicas por meio de concessões (Lei Nº11.284, de 2006), que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável e prevê que o Poder Público pode conceder a exploração de lotes florestais a empresas privadas para a extração de madeira de forma sustentável que permita a exploração de outras atividades não madeireiras e o aproveitamento e a comercialização de créditos de carbono. Elaborada principalmente para explorar áreas na Amazônia, tem a pretensão de compatibilizar a preservação da floresta com o desenvolvimento sustentável e, ainda, inibir a extração ilegal de madeira, grilagem de terra e evasão de divisas (Brasil, 2023, n.p.).

4. Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP: enfoca prioritariamente o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), as terras indígenas e os territórios quilombolas. As áreas de preservação permanente e as reservas legais são tratadas no planejamento da paisagem, no âmbito da abordagem ecossistêmica, com uma função estratégica de conectividade entre fragmentos naturais e as próprias áreas protegidas. A elaboração do PNAP é resultado de um processo de construção que teve início em 2004, com a assinatura de um Protocolo de Intenções entre o Ministério do Meio Ambiente e um conjunto de organizações não-governamentais e movimentos sociais de âmbito nacional e internacional. O propósito da cooperação firmada entre o governo e a sociedade civil era o estabelecimento de uma política abrangente para as áreas protegidas no Brasil. Assim, em 2005 foi instituído, no âmbito da Secretaria de Biodiversidade e Florestas, um Grupo de Trabalho (GT), com a finalidade de elaborar proposta do Plano Nacional de Áreas Protegidas (Brasil, 2020c, n.p.).

5. Programa BR-163 Sustentável: pretende valorizar a floresta, com cadeias produtivas sustentáveis e a participação das comunidades locais. Faz parte da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) para a Área de Influência da Rodovia BR-163, dos estados do Pará, Mato Grosso e Amazonas (Brasil, 2012a, n.p.).

6. Fundo Amazônia (Programa de Financiamento): apóia projetos nas seguintes áreas: gestão de florestas públicas e áreas protegidas; controle, monitoramento e fiscalização ambiental; manejo florestal sustentável; atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da vegetação; zoneamento ecológico e econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária; conservação e uso sustentável da biodiversidade; e recuperação de áreas desmatadas. Até 20% dos recursos do Fundo Amazônia podem ser usados para apoio ao desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em outros biomas brasileiros e em outros países tropicais. O BNDES realiza a gestão do Fundo, incumbindo-se da captação de recursos, da contratação e do monitoramento dos projetos e ações apoiados (BNDES, 2023).

7. Plano Amazônia Sustentável (PAS): propõe um conjunto de diretrizes para orientar o desenvolvimento sustentável da Amazônia com valorização da diversidade sociocultural e ecológica e redução das desigualdades regionais. Lançado em maio de 2008, foi elaborado sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República e dos ministérios do Meio Ambiente e da Integração Nacional. Sua elaboração envolveu a participação dos governos dos nove estados da região amazônica e expressivos segmentos da sociedade civil por meio das consultas públicas que mobilizaram seis mil pessoas na região (Brasil, 2023a, n.p.).

8. Programa Territórios da Cidadania (PTC): é uma estratégia de desenvolvimento regional sustentável e garantia de direitos sociais voltado às regiões do país que mais precisam, com objetivo de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os

programas básicos de cidadania. Trabalha com base na integração das ações do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais, em um plano desenvolvido em cada território, com a participação da sociedade. Em cada território, um Conselho Territorial composto pelas três esferas governamentais e pela sociedade determinará um plano de desenvolvimento e uma agenda pactuada de ações. Foram definidos conjuntos de municípios unidos pelas mesmas características econômicas e ambientais que tenham identidade e coesão social, cultural e geográfica. Maiores que o município e menores que o estado, os territórios conseguem demonstrar, de uma forma mais nítida, a realidade dos grupos sociais, das atividades econômicas e das instituições de cada localidade, o que facilita o planejamento de ações governamentais para o desenvolvimento dessas regiões (EMBRAPA, 2008, p.2).

9. Plano Nacional de Promoção das Cadeias dos Produtos da Sociobiodiversidade – Agregação de Valor e Consolidação de Mercados Sustentáveis (PNPCPS): criado para promover a conservação e o uso sustentável da biodiversidade e garantir alternativas de geração de renda para as comunidades rurais, por meio do acesso às políticas de crédito, assistência técnica e extensão rural, a mercados e aos instrumentos de comercialização e à política de garantia de preços mínimos (Brasil, 2023b, n.p.).

10 - Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar (PFMFCF) - Amazônia Legal: busca organizar ações de gestão e fomento ao manejo em florestas que são utilizadas pelos agricultores familiares, assentados da reforma agrária e pelos povos e comunidades tradicionais. A inclusão das discussões sobre o manejo de florestas comunitárias na Lei de Gestão de Florestas Públicas e a criação do Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar também são frutos de um longo processo de articulação interinstitucional que envolveu fortemente a sociedade civil organizada. Esse processo foi iniciado em 1998, no Acre, e se fortaleceu com o GT-MFC, na década de 2000 (Brasil, 2019a, p.15).

11 - Programa Terra Legal Amazônia: foi criado pela Lei 11.952, de 25 de junho de 2009, em busca da regularização fundiária das terras públicas federais não destinadas na Amazônia Legal. A meta estipulada para o programa, em 2009, era beneficiar cerca de 150 mil posseiros, em nove estados da Amazônia Legal (Brasil, 2015, n.p.).

12 - Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC): é o compromisso voluntário do Brasil junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima de redução de emissões de gases de efeito estufa entre 36,1% e 38,9% das emissões projetadas até 2020. Ela foi instituída em 2009 pela Lei nº 12.187, buscando garantir que o desenvolvimento econômico e social contribua para a proteção do sistema climático global (Brasil, 2012b, n.p.).

13 - Planos Setoriais de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura, também denominado de Plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono): Ocorreu em duas fases, de 2011-2015 e 2016-2020 e tinha como objetivo promover a redução das emissões na agricultura, conforme previsto na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). Então, articula ações para melhorar a eficiência no uso de recursos naturais, aumentar a resiliência de sistemas produtivos e comunidades rurais e possibilitar a adaptação do setor agropecuário às mudanças climáticas. Dentre os objetivos específicos do Plano, destacamos os diretamente relacionados a REDD+ (Brasil, 2016b, n.p.).

14 - Código Florestal: a Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, também conhecida como novo "Código Florestal", estabelece normas gerais sobre a Proteção da Vegetação

Nativa, incluindo Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de Uso Restrito; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais, o controle e prevenção dos incêndios florestais, e a previsão de instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos. Seu texto original foi modificado em alguns pontos pela Lei no 12.727 de 17 de outubro de 2012. Algumas regulamentações foram dadas pelo Decreto no. 7.830 de 17 de outubro de 2012 (CÓDIGO, 2012, n.p.).

15 - Estratégia Nacional para REDD+ do Brasil: A Portaria MMA nº 370, de 2 de dezembro de 2015, estabeleceu a Estratégia Nacional para REDD+ do Brasil (ENREDD+) que visa contribuir para a mitigação da mudança do clima por meio da eliminação do desmatamento ilegal, da conservação e recuperação dos ecossistemas florestais e do desenvolvimento de uma economia florestal sustentável de baixo carbono, gerando benefícios econômicos, sociais e ambientais (Brasil, 2016c, n.p.).

16 - Plano Nacional de Adaptação – PNA: instituído em 10 de maio de 2016 por meio da Portaria nº 150, foi um instrumento elaborado pelo governo federal em colaboração com a sociedade civil, setor privado e governos estaduais que tem como objetivo promover a redução da vulnerabilidade nacional à mudança do clima e realizar uma gestão do risco associada a esse fenômeno (Brasil, 2021, n.p.).

17 - Política Nacional para Recuperação da Vegetação Nativa – PROVEG/ PLANAVEG: conhecida como PROVEG, por meio do Decreto nº 8.872, de 23 de janeiro de 2017, visa articular, integrar e promover políticas, programas e ações indutoras da recuperação de florestas e demais formas de vegetação nativa e de impulsionar a regularização ambiental das propriedades rurais brasileiras, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, em área total de, no mínimo, doze milhões de hectares, até 31 de dezembro de 2030. O principal instrumento de implementação do PROVEG é o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (PLANAVEG), lançado por meio da Portaria Interministerial nº 230, de 14 de novembro de 2017 (Brasil, 2020d, n.p.).

18 - Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia - PRDA: instrumento de planejamento norteador das intervenções públicas na Amazônia, construído de forma dinâmica e sistêmica em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Regional e a participação de diferentes atores da sociedade, através de Consulta Pública. Inspirado nos reais significados das palavras concertação, articulação, cooperação, compartilhamento, governança, inter-relação, sinergia, equidade e competitividade. O Plano traduz a missão institucional da SUDAM e os objetivos definidos em lei para a Amazônia Legal. A estratégia pressupõe o conhecimento das vocações regionais como janelas de oportunidades para o desenvolvimento e o conhecimento do território como espaço de convivência, que influencia e é influenciado pelo ambiente externo. É instrumento catalizador em todas as esferas do poder público, dos agentes políticos e da sociedade civil organizada, compartilhando responsabilidades e recursos financeiros, além de organizar em torno de si, iniciativas de programas de diversos setores produtivos de forma transversal, conforme os pressupostos da Agenda 2030 (Brasil, 2019b, n.p.).

19 - Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa: a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa - CONAVEG estabeleceu o Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa com base em três temas transversais: ambiente de negócios, inovação e financiamento. criada pelo Decreto nº 10.142, de 28 de novembro de 2019, visa manter o espaço de governança para políticas de controle do desmatamento ilegal e promoção da recuperação da

vegetação nativa. Anteriormente, estes temas eram tratados em três comissões distintas, e desde então, visando uma atuação mais eficiente, os temas serão discutidos em apenas pela CONAVEG que propiciará uma visão mais ampla do território ao tratar tanto do controle ao desmatamento ilegal quanto da recuperação da vegetação nativa, a fim de maximizar os resultados (Brasil, 2022, n.p.).

Apêndice 2. As Principais Políticas Públicas Voltadas à Área Florestal no Estado do Amazonas de 2003 a 2022

Identificou-se através de um inventário, 12 políticas públicas estaduais, principais, voltadas ao setor florestal que são apresentadas de forma sucinta a seguir:

1. Projeto de Desenvolvimento Regional do Estado do Amazonas - Zona Franca Verde: política estadual criada em 2003, teve como uma das primeiras medidas uma nova política tributária para o Amazonas, pois, o estado foi pioneiro na formulação de uma política que à época priorizou o desenvolvimento regional atrelado à conservação ambiental, teve como principal intenção a geração de emprego e renda, alinhado a conservação da natureza, buscava a melhoria na qualidade de vida da população do interior, sendo uma vertente do desenvolvimento regional (Borges *et al*, 2017, p.1).

2. Plano de Manejo Florestal com Procedimentos Simplificados - PMFSPE: O manejo florestal é a única forma de utilizar os recursos da Reserva Legal que na Amazônia representa 80% da área de sua propriedade, pois permite identificar o que pode ser retirado da floresta de forma sustentável, através de técnicas adequadas gerando renda, além de estimular o crescimento da floresta contribuindo para conservação ambiental. O Plano de Manejo Florestal Sustentável em Pequena Escala (PMFSPE) é um instrumento onde o agricultor poderá manejar até 500 hectares de sua propriedade ou até quatro módulos fiscais em caso de posse comprovada (Amazonas, 2020, n.p.).

3. Programa Bolsa Floresta – PBF: O Programa Bolsa Floresta (PBF) constitui uma política pública do estado do Amazonas, instituída em 2007 e, desde 2008, implementada pela Fundação Amazonas Sustentável (FAS), a qual recompensa as populações tradicionais que assumirem o compromisso formal do desmatamento zero (FUNDO, 2015, n.p.). Com o Decreto Nº 44.968, de 09 de dezembro de 2021 que dispõe sobre a Política Estadual de Serviços Ambientais, o Programa Bolsa Floresta, e dá outras providências sobre o fundo estadual de mudanças climáticas, conservação ambiental e serviços ambientais – FEMUCS, seu funcionamento, composição e estabelece novos requisitos de funcionamento do programa bolsa floresta, critérios de elegibilidade e compromissos dos seus beneficiários (Amazonas, 2021, n.p.).

4. Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas - PEMC: A Lei Ordinária nº 3.135, de 05 junho de 2007, que institui a PEMC-AM e colocou o Amazonas como o primeiro estado brasileiro a elaborar uma legislação estadual sobre mudanças climáticas. Além de questões relacionadas a mitigação e adaptação aos efeitos das mudanças climáticas, buscava consolidar e perenizar ações e programas voltados para conservação ambiental e o desenvolvimento sustentável no Amazonas. A proposta foi

inovadora e serviu de exemplo para outros 12 Estados que o sucederam na construção de suas Leis Estaduais (IDESAM, 2013, n.p.). E, segundo Camargo, S.; Gomide: Camargo T. (2020, p.330-331) serviu de modelo ao Brasil (que apenas em 2009 publicou sua Política Nacional sobre Mudanças no Clima, Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009), mas por incentivar as empresas a reduzirem emissões de gases poluentes, penalizando aquelas que descumprirem a referida legislação, foi importante não apenas o caráter repressivo, mas principalmente o preventivo, por ter como objeto a conservação da maior floresta tropical do mundo, proporcionando meios para manter o equilíbrio dos ecossistemas regionais frente às mudanças climáticas decorrentes do aquecimento global.

5. Centro Estadual de Unidades de Conservação (CEUC) - Sistema Estadual de UC do Amazonas (SEUC): criada a Unidade Gestora do Centro Estadual de Mudanças Climáticas (CECLIMA) e do Centro Estadual de Unidades de Conservação (CEUC), por meio da Lei 3.244, DOE, de 4 de abril de 2008. A Lei complementar 53 de 5 de junho de 2007 instituiu o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC) no Amazonas e estabelecia os critérios e normas para a criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação estaduais, além de classificar infrações e estabelecer penalidades. É importante destacar que até 2007, mesmo tendo sido instituída uma nova concepção da política ambiental do Amazonas, a gestão das UCs estaduais continuava sob a responsabilidade do IPAAM e, a partir de 2008, é que a gestão das UCs passa ao Centro Estadual de Unidades de Conservação (CEUC) (Santos, 2013, p.111).

6. Concessões Florestais nas Unidades de Conservação de uso sustentável denominadas Florestas Estaduais: a Lei Estadual Nº3.527 de 28 de julho de 2010 que tratam os arts. 18 e 55 da Lei Complementar Nº 53, de 5 de junho de 2007, sobre a gestão de florestas públicas, por meio de políticas públicas voltadas para o meio ambiente, dentre as modalidades previstas na lei, bem como, as demais modalidades que podem ser definidas, de acordo com as peculiaridades de cada esfera, dando autonomia ao Estado dentro da competência suplementar e complementar instituída na legislação brasileira para dirimir sobre suas florestas (Amazonas, 2010, n.p.).

7. Política do Estado do Amazonas de Serviços Ambientais e o Sistema de Gestão dos Serviços Ambientais: em 2011, deu-se início as discussões a respeito de uma política estadual de serviços ambientais no Amazonas, concretizada com a Lei estadual Nº 4.266/2015, que também instituiu o sistema de gestão de serviços ambientais no Estado e criou o Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Serviços Ambientais, além de alterar as leis estaduais nº 3.135/2007 e 3.184/2007 (Camargo, S.; Gomide; Camargo T., 2020, p.323-324).

8, Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Serviços Ambientais - FEMUCS: a Lei estadual Nº 4.266/2015, criou o Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Serviços Ambientais, que foi Regulamentado pelo Decreto Nº 40.768, de 10 de Junho de 2019, bem como o reconhece, habilita e seleciona os Agentes Executores e a composição e funcionamento do Comitê Científico Metodológico (CCM) (Amazonas, 2019a, n.p.).

9. Política Estadual de Regularização Ambiental: a Lei Estadual nº 4.406/2016 que trata da Política Estadual de Regularização Ambiental, dispõe sobre Cadastro Ambiental Rural - CAR, o Sistema de Cadastro Ambiental Rural - SISCAR-AM, o Programa de Regularização Ambiental – PRA (Amazonas, 2019b, p.8).

10. Lei Estadual de Gestão de Florestas Públicas: a Lei Estadual nº 4.415/2016, dispõe sobre a gestão de florestas situadas em áreas de domínio do Estado para

produção sustentável visa a gestão de florestas situadas em área de domínio do Amazonas para a produção sustentável e tem como princípios, conforme o Art. 2º, inciso I, II, III, IV, VI, VII e VIII, a proteção dos recursos naturais para o estabelecimento e uso racional das florestas e o desenvolvimento local, regional e do país, respeitando sempre o direito das populações tradicionais, incentivando sempre o beneficiamento local com agregação de valor aos produtos e serviços da floresta, além de, promover a pesquisa florestal relacionado à conservação, à recuperação e ao uso sustentável das florestas. e o Decreto Estadual nº 37.421/2016, que institui no âmbito do Estado do Amazonas, o Programa Municípios Sustentáveis (Amazonas, 2019b, p.8).

11. Matriz Econômica Ambiental do Amazonas: Lei Estadual nº 4.419/2016, que instituiu a Política Econômica-Ambiental do Estado do Amazonas para o Desenvolvimento Sustentável, denominada de “Matriz Econômica Ambiental” (Amazonas, 2019b, p.8). E, Estabelecer as bases políticas, estratégicas, programáticas e estruturantes do processo permanente e integrado de desenvolvimento sustentável do estado.

12. Amazonas Mais Verde: o Amazonas Mais Verde é um programa inserido no contexto do PPCDQ-AM para executar os recursos do Fundo Petrobrás na implementação dos 03 eixos do referido plano: 1 - Ordenamento territorial e ambiental: Destinação de Terras Públicas do Estado para fins de uso e Regularização Fundiária; 2 - Monitoramento, Comando e Controle Ambiental: Regularização Ambiental, Licenciamento Ambiental, Fiscalização Ambiental, Realização de ações educativas e Ações de combate às queimadas; e, 3 - Bioeconomia e alternativas econômicas sustentáveis para fortalecer as cadeias produtivas sustentáveis. E, no intuito de fortalecer a governança ambiental no Estado do Amazonas, reduzir o desmatamento ilegal e incentivar o uso sustentável dos recursos naturais com ênfase nas áreas críticas do desmatamento, inserem-se as ações principais: a) aumentar a efetividade e eficiência da gestão ambiental e territorial em áreas sob intensa pressão pelo uso dos recursos naturais; b) promover ações de regularização fundiária e ambiental nas áreas prioritárias e de intensa atividade produtiva; c) fortalecer as estruturas de governança ambiental dos municípios; e, d) monitorar os estoques de carbono do Estado do Amazonas (Amazonas, 2023, n.p.).