



# ***A Pirâmide:***

## ***Uma ferramenta de diagnóstico e planejamento para a boa governança das florestas***

Março de 2005



International  
Institute for  
Environment and  
Development

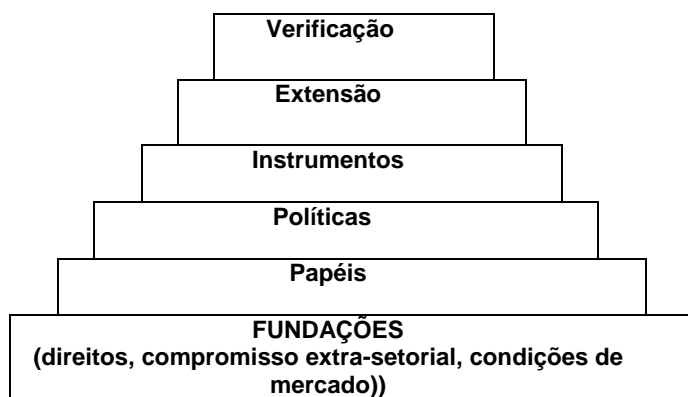
James Mayers, Stephen Bass e Duncan Macqueen preparam esta ferramenta com a colaboração do Banco Mundial, o WWF e a *Alliance for Forest Conservation and Sustainable Use* (Aliança para a Conservação e Uso Sustentável das Florestas)

## RESUMO EXECUTIVO

O objetivo de *A Pirâmide: Uma ferramenta de diagnóstico e planejamento para a boa governança*, é proporcionar um quadro para fomentar a avaliação participativa bem como a definição de metas para a governança florestal em nível nacional. Quando for aplicada nos processos bem organizados de múltiplos participantes, a ferramenta poderá preencher a ‘lacuna de governança florestal’ entre a avaliação e a aceleração do progresso, em nível de campo, quanto ao manejo sustentável da floresta (MSF), e a política, a avaliação e a informação internacionais. O preenchimento de tal lacuna poderá melhorar as capacidades dos participantes de providenciar governança nacional que apóia o manejo local de florestas e, potencialmente, melhorar o manejo internacional de florestas.

A governança é complexa e engloba os vínculos mundiais-locais e intersetoriais, bem como os valores discrepantes, mas reconhece-se cada vez mais que os problemas de governança constituem a origem de muitos dos problemas florestais. Nos anos recentes realizou-se algum progresso no desenvolvimento de melhores condições de capacitação para a governança florestal em muitos países. Realizou-se também grande progresso na avaliação e no planejamento em nível da floresta, mas existem limitações. Enquanto isso, a avaliação e informação internacionais sobre o setor florestal não têm melhorado de modo significativo o desempenho nas florestas.

Somos da opinião de que é possível identificar alguns elementos da boa governança florestal que sejam comuns a um grande número de nações diferentes. No intuito de gerenciar essa complexidade, pensamos, ainda, que estes elementos possam ser agrupados em várias camadas num simples diagrama do tipo “pirâmide”:



Uma forma detalhada deste diagrama proporciona a base conceitual para uma abordagem mais detalhada do diagnóstico e planejamento. Um processo de múltiplos participantes para a execução disso incluiria um período preparativo de comunicação entre participantes, seguido por um foro de participantes. São colocadas a cada um deles três perguntas sobre cinquenta elementos da boa governança florestal: O que funciona? O que falta? O que precisa ser feito? Produz-se, também uma avaliação simples dos ‘pontos’ para cada elemento. As informações assim geradas são registradas num conjunto de tabelas – uma para cada camada da pirâmide da seguinte maneira:

<b>Elemento da boa governança florestal</b>	<b>O que funciona?</b> (produção, qualidade, impacto)	<b>O que falta?</b> (lacunas, problemas)	<b>Placar</b> (vermelho, amarelo, verde)	<b>O que precisa ser feito?</b> (próximos passos)

A ferramenta foi projetada para o uso criativo e não prescribente, para estimular idéias e não estabelecer uma lei. Usando-se a ferramenta, foi realizado um estudo de caso no Brasil. O objetivo foi gerar uma avaliação preliminar da aplicabilidade da ferramenta a fim de avaliar o estado da governança florestal no Brasil e, especificamente, do programa nacional de florestas. O estudo de caso no Brasil mostra que o uso da ferramenta é altamente subjetivo e que sua legitimidade depende de quem faz o estudo e como o faz. *É essencial um processo eficaz de múltiplos participantes.* Além disso, será possível ‘calibrar’ o uso desta ferramenta, comparando os resultados em diversas áreas, somente se ela for desenvolvida e utilizada por equipes idôneas em diversos países e contextos.

## PARTE 1: INTRODUÇÃO À GOVERNANÇA DE FLORESTAS E À IDÉIA DA PIRÂMIDE

Esta parte do relatório apresenta os problemas e oportunidades da governança florestal, e introduz a ferramenta pirâmide como um meio de entendê-los e de planejar o melhoramento.

### **1.1 Preenchimento da lacuna da ‘governança florestal’ – um complemento essencial para avaliar e acelerar o progresso de MSF em nível de campo**

*Os problemas de governança são a base de muitos dos problemas nas florestas. A realização do manejo sustentável da floresta (MSF) depende essencialmente de questões muito afastadas da própria floresta. Ela depende do grau e da qualidade da política *habilitadora*, das condições legais e institucionais – da boa governança florestal. A totalidade dessas condições influencia como uma sociedade se organiza para desenvolver e gerenciar a riqueza das florestas, para produzir bens e serviços das florestas, bem como para consumi-los. Torna-se cada vez mais evidente que a política *incapacitante* e as condições legais e institucionais constituem as causas básicas do manejo inadequado de florestas, causas que, freqüentemente repercutem pelo mercado. As instituições fracas de silvicultura não podem obrigar o cumprimento da legislação. As normas sociais enfraquecidas significam que o abuso de florestas fica sem punição pelos outros participantes. São estas fraquezas de governança que tendem a ser a base dos problemas dramáticos em nível de florestas – derrubada de florestas primárias, reflorestamento que não respeita os direitos e necessidades dos habitantes locais, o manejo de florestas que elimina a biodiversidade etc.*

*Nos anos recentes realizou-se algum progresso no desenvolvimento de condições de capacitação para a governança florestal<sup>1</sup>. Atualmente, o debate e implementação de política tendem a envolver vários participantes e parcerias, não apenas o governo e algumas elites. Os objetivos de política em muitos países fizeram com que se manifestassem preocupações, desde as sobrepujantes, relacionadas às florestas, como recursos de madeira ou terras de reserva para desenvolvimento, até a preocupação por uma gama maior de bens e serviços florestais bem como as necessidades de participantes. Em alguns países, as comunidades que dependem das florestas estão começando a receber reconhecimento de seus direitos a fim de habilitá-los a ser manejadores de florestas eficazes. Vários programas internacionais procuram melhorar a governança do setor. Todas essas iniciativas oferecem meios de desenvolvimento, mas ainda resta muito para fazer. Está na hora de avaliar esses meios de desenvolvimento.*

*Houve progresso notável na avaliação e no planejamento em nível de floresta, mas há limitações. Durante a última década, foram desenvolvidas um número cada vez maior de iniciativas para facilitar a avaliação e planejar o MSF em nível do projeto florestal, de patrimônio florestal ou de grupo de árvores. Muitas iniciativas de indicadores e critérios foram usados para definir as dimensões da boa governança florestal<sup>2</sup>. Os sistemas ambientais e de gestão de qualidade facilitaram o desenvolvimento e avaliação da capacidade administrativa de empenhar-se pelo MSF. Foram criados sistemas de certificação para efetuar auditoria do desempenho do manejo de florestas e dos sistemas de manejo. Todas essas abordagens, baseadas essencialmente no campo ou nos projetos, tiveram impacto significativo na nossa compreensão do que *deve* acontecer em nível local, e dos *resultados* reais em termos de condições florestais. Serviram, também, para confirmar ou desenvolver a competência dos manejadores de florestas. Entretanto, até a presente data, seu impacto pode ser resumido como aquilo “que faz com que os manejadores se tornem melhores”. Gerentes inadequados*

---

<sup>1</sup> Uma análise, de vários países, sobre o que funciona (e o que não funciona) quanto à política florestal e institucional, foi desenvolvida por Mayers e Bass (1999).

<sup>2</sup> A orientação mais desenvolvida até a presente data, em nível de floresta, foi produzida na forma de caixa de ferramentas pelo *Center for International Forestry Research* –CIFOR [Centro para Pesquisa de Silvicultura Internacional] (1999). Foi produzido pela OAA (2001) um compêndio útil de critérios e indicadores para o MSF.

(ou, de fato, vendedores dos bens florestais) não foram muito afetados<sup>3</sup>. Assim, existem limites quanto ao que pode ser realizado por meio de tais padrões de nível de campo e esquemas de certificação:

- Fazem muito pouco para avaliar ou melhorar as decisões sobre como as florestas devem ser utilizadas, quem se envolve e os interesses de quem são servidos<sup>4</sup>.
- Elas tratam apenas dos manejadores de florestas reconhecidos (especialmente os bons), e não exigem a prestação de contas por parte de outras pessoas locais que usam ou abusam as florestas.
- Elas não tratam do alcance ou da dinâmica das causas básicas dos problemas florestais, ou o inverso, a qualidade das condições que viabiliza o MSF – portanto não responsabilizam as autoridades e governantes<sup>5</sup>.

*A avaliação internacional e os relatórios sobre o setor florestal não têm melhorado o desempenho florestal de modo significativo.* Os diversos quadros internacionais de informação como, por exemplo, as entidades que atendem às Nações Unidas, também têm a tendência de focalizar nos acontecimentos na floresta. Apesar disso, as autoridades nacionais sabem que a sustentabilidade está longe de ser realizada em muitos países e, por isso, relutam em informar sobre progresso verdadeiro em nível da floresta. Porém, apesar de tais resultados não estarem evidentes na floresta, existe progresso em certos processos de governança, progresso de que pode ser *esperado* que conduza ao MSF. Alguns protocolos internacionais de informação incluem providências para fazer relatórios sobre as dimensões essenciais da governança florestal, a saber: relatórios sobre o progresso na realização do Objetivo 2000 da ITTO de realizar o MSF; relatórios nacionais para a Comissão de Desenvolvimento Sustentável, da ONU sobre a implementação de aspectos relacionados à silvicultura da 'Agenda 21'; e relatórios para o Comitê de Silvicultura da OAA. Até agora, tais atividades raramente tem sido o produto de avaliação feita por múltiplos participantes; elas incluem pouca diagnose sistemática das questões fundamentais prioritárias e importantes; existe pouco feedback de subsídios reais para os processos de política nacional ou de mudanças institucionais; e, novamente, há pouco incentivo para efetuar-las. Por conseguinte, as questões difíceis poderão ficar sem ser avaliadas ou resolvidas.

*A lacuna crítica deixada vazia pelas avaliações em nível de campo e pelos relatórios internacionais precisa ser preenchida.* É necessária uma ferramenta de diagnóstico e planejamento para complementar os atuais quadros internacionais de informação e, especialmente, as avaliações em nível de campo ou de empresa (principalmente de padrões e certificação)<sup>6</sup>. Além disso, devido ao fato de tais avaliações em nível de projetos/ campos terem algum impacto sobre a governança, é necessária uma ferramenta de diagnóstico e planejamento para aproveitar tais avaliações e colocá-las no contexto. A Tabela 1 é um resumo dos diversos planos de avaliação/ informação e daquilo que os mesmos podem indicar sobre o estado da governança florestal e do manejo de florestas. O programa nacional de florestas proporciona um quadro ideal para unir os dois.

---

<sup>3</sup> Uma revisão dos impactos da certificação nas florestas, nos participantes e nas cadeias de abastecimento é apresentada por Bass, *et al* (2001).

<sup>4</sup> Na realidade, a certificação foi acusada de ter facilitado decisões regressivas, a saber: A abertura das portas à produção de madeira nas florestas de grande biodiversidade que, em vez disso, devem ser retidas como áreas protegidas; ou o estímulo da plantação em terras que devem ser usadas para a produção de alimentos para as pessoas pobres

<sup>5</sup> A certificação determina se os projetos florestais obedecem à legislação, mas quando ocorre o que parece ser um conflito entre o MSF e a legislação atual, fica por conta do certificador determinar se o projeto adotou o proceder certo; isto, na melhor das hipóteses, tem apenas efeito indireto sobre a governança.

<sup>6</sup> Neste aspecto, os dois procederes recentes para se realizar o progresso de 'passo-sábio' em nível da localidade, merecem menção especial: um sistema de verificação modular do progresso em prol do MSF, em nível de projetos (Cozannet e Nussbaum, 2001); e um quadro para avaliar o manejo das áreas protegidas (Equilibrium, 2002).

Uma das principais lições de todos esses planos de avaliação/ informação é que, para que eles façam alguma diferença real quanto ao MSF e à governança na busca disso, tais planos precisam ser integrados no processo de revisão de políticas e abordar as questões que são tópicos de debate da política. Poderão ser necessários outros incentivos para acionar seu uso correto e propositado. De outra forma, os planos de avaliação/ informação não passariam de planos marginais, de interesse somente para os entusiastas de informações e estudantes curiosos de política.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Por exemplo, a *Forest Resource Accounting* (Contabilidade dos Recursos Florestais) foi desenvolvida como um plano para que os países-membros da ITTO pudessem contabilizar os bens florestais em mudança, as pressões e as respostas institucionais (IIED e WCMC 1996). Ela foi abrangente e pertinente nas dimensões que cobria. Mas não foi bem-sucedida porque, apesar das intenções de vinculá-la aos processos-chave de política/ governança que podiam aproveitá-la, as questões de governança foram abordadas de modo inadequado e estes processos não a exigiam. (Hoje em dia, os programas nacionais de florestas talvez gerem tal demanda). Em vez disso, a Contabilidade dos Recursos Florestais concentrava-se nas informações em nível de localidade e, neste sentido, foi substituída pela certificação que teve êxito por ser vinculada aos incentivos de mercado percebidos.

**Tabela 1: Meios de avaliação/ planejamento do progresso no MSF**

<b>Elementos de progresso de MSF:</b>	<b>Certificação de Manejo Florestal (ex. FSC)</b>	<b>Crítérios e Indicadores e a informação internacional desses (ex. ITTO)</b>	<b>Informação e normas de políticas inter-governamentais (ex. IPF/Propostas IFF para Ação e a UNFF)</b>
<p><b>Progresso de governança</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Fundações extra-setoriais</i></li> <li>• <i>Instituições e papéis de MSF</i></li> <li>• <i>Padrões e políticas de MSF</i></li> <li>• <i>Instrumentos de MSF</i></li> <li>• <i>Conscientização / educação de MSF</i></li> </ul>	<p>- Facilita a execução: exige cumprimento comprovado das leis e exigências administrativas como, por exemplo, os planos de manejo e as normas legais da silvicultura e colheita, bem como a proteção contra atividade ilegal.</p> <p>- Destaca os conflitos: entre Critérios e Indicadores (C&amp;I) e a lei; tratado caso a caso</p> <p>- Incentiva a interação entre participantes: grupo nacional de trabalho (GNT)</p> <p>- Debate as políticas: o GNT expressa as implicações de governança, mas sem ligação à política</p> <p>- Define o MSF e estabelece os padrões de participação: que visa melhorar a sustentabilidade e a credibilidade</p> <p>- Focaliza-se, porém, na Unidade de Manejo Florestal (UMF), e (para FSC) nas influências externas percebidas, sem participação do governo; limite a influência de governança direta</p>	<p>- ITTO (2000a) pede o preenchimento de um questionário de 89 seções para se informar sobre o progresso em prol do Objetivo 2000</p> <p>- Isto inclui os Critérios e Indicadores da ITTO e pede 'destaques' nacionais descritivos de <i>mudanças</i>, lacunas e propostas sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• políticas, legislação, administração</li> <li>• investimentos ou re-investimentos</li> <li>• o equilíbrio do uso de terras</li> <li>• área e segurança de propriedade permanente de florestas (indicando danos)</li> <li>• conhecimento, inventários, pesquisas</li> <li>• propriedade, posse, manejo</li> <li>• comércio</li> <li>• envolvimento de participantes</li> <li>• principais dificuldades enfrentadas</li> </ul> <p>- Isto é abrangente, mas não inclui totalmente as ligações macro e extra-setoriais ou o quadro maior da governança (liberdades, transparência, responsabilidade superior)</p> <p>- O primeiro relatório estabelecerá a base, mas a informação ainda não é rotineira</p> <p>- Pouco incentivo para os governos focalizarem questões problemáticas na informação da ITTO, por exemplo, a corrupção e a ilegalidade.</p>	<p>- As 270 Propostas de Ação (PA) [Pfa' do Foro de Florestas da ONU - UNEF] relacionam muitas áreas de governança florestal, mas dá poucos detalhes;</p> <p>- Pedir avaliação nacional sistemática da Propostas de Ação (PA) para determinar as prioridades</p> <p>- Depois disso, dar ênfase a um programa nacional e holístico de florestas. Com ênfase especial dada a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• o envolvimento de múltiplos participantes na tomada de decisões sobre florestas</li> <li>• os meios de cooperação, coordenação e parceria</li> <li>• o acesso seguro e os direitos de uso</li> <li>• a pesquisa e o conhecimento tradicional</li> <li>• os sistemas de informações florestais</li> <li>• o estudo e as políticas sobre as causas fundamentais de desmatamento/ degradação</li> <li>• a integração da conservação e do uso sustentável, com providências para as florestas sensíveis para o meio ambiente, e para tratar da copa florestal baixa;</li> <li>• os códigos de conduta para o setor privado</li> <li>• o monitoramento, a avaliação e a informação de programas nacionais de florestas (pnfs)],</li> </ul> <p>- Exige-se informação internacional sobre a avaliação e implementação das Propostas de Ação (PA) (o Foro de Florestas da ONU - UNFF está examinando isto, mas ainda sem ação)</p>

<p><b>Progresso do MSF na floresta:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Viabilidade econômica do MSF</i></li> <li>• <i>Bem-estar ambiental</i></li> <li>• <i>Bem-estar social e desenvolvimento</i></li> </ul>	<p>- Padrões abrangentes sobre a maioria das dimensões de MSF na maioria de tipos de florestas;</p> <p>- Mostrando-se difícil avaliar a sustentabilidade do uso complexo/ misto de terras, os pequenos produtores, a biodiversidade e os Critérios e Indicadores sociais em todas as florestas;</p> <p>- Bom aspecto geral de casos individuais de MSF, mas a um custo considerável;</p> <p>- Voluntário, e as informações divulgadas somente quando certificadas, então abrange apenas a silvicultura boa;</p> <p>- Não existe banco de dados central para gerar a cronologia ou mostrar os impactos cumulativos de muitas certificações;</p>	<p>- Os Critérios e Indicadores da ITTO para as florestas naturais e cultivadas e seus sistemas de manejo, abrangem uma ampla gama de dimensões do MSF (usadas em alguns países para obter a certificação), mas são mais fracos em aspectos econômicos e sociais;</p> <p>- A ITTO (2000b) pede o preenchimento de um questionário de 89 seções para cada Unidade de Manejo Florestal (UMF) informar o progresso em sentido ao Objetivo 2000. Isto inclui todo os Critérios e Indicadores da ITTO. É improvável que isso seja feito extensivamente (exceto, talvez, em algumas florestas estaduais, ou florestas de amostra) por falta de incentivos;</p>	<p>- Pedido geral para 'melhorar o acervo de dados quantitativos sobre os valores de todos os bens e serviços florestais, bem como sobre os impactos ambientais e sociais';</p>
--	--	--	---

*A certificação tem impacto na governança em alguns contextos, mas é irrelevante em outros. Com seu desenvolvimento rápido em anos recentes, é oportuno avaliar como a própria certificação está tendo um impacto na governança. Por exemplo:*

- Os padrões de certificação oferecem pelo menos uma *língua franca* de múltiplos participantes para a boa prática de silvicultura e, freqüentemente, também uma 'lei menos rígida', exigindo e proscurendo ações específicas de modo que sejam acreditáveis por muitos participantes
- A certificação freqüentemente tem melhorado o reconhecimento dos direitos e dos potenciais dos grupos locais de floresta – apesar de favorecer, também, os grupos com capacidades e influência maiores
- Os grupos nacionais de trabalho de certificação oferecem um meio de múltiplos participantes para diálogo de políticas sobre boa silvicultura, como avaliá-la e quem deve ser responsável<sup>8</sup>

Porém, os esquemas de certificação são raramente incluídos no 'conjunto' de instrumentos regulamentares ou de política para o desenvolvimento sustentável, fato que se atribui, em parte, ao envolvimento mínimo de órgãos governamentais. Vista de outra forma, existem limitações de governança que possam tornar a introdução de certificação difícil ou até mesmo sem sentido. A avaliação das interações, tanto as positivas como as negativas, dos instrumentos individuais, tal como a certificação, com a governança poderá facilitar a produção de um quadro mais maduro do setor florestal e a identificação dos papéis específicos que tais instrumentos realmente devem desempenhar.

*Os programas nacionais florestais e outras iniciativas estratégicas de múltiplos participantes precisam de uma ferramenta eficaz de governança, de diagnóstico e de planejamento. Devido ao fato de que a boa governança florestal se origina de muitas fontes, a ferramenta de diagnóstico e planejamento (descrita abaixo) foi projetada para reunir os conhecimentos do progresso em todas elas. Pode unir as avaliações das contribuições feitas por várias intervenções, no setor florestal (tal como a certificação e as alterações de políticas florestais), e de fora do setor florestal (tais como os processos de descentralização e as políticas de exportação). Oferece um guia completo da 'aptidão' do regime florestal, ajudando os participantes identificar o que falta e planejar seu preenchimento. Deste modo, destina-se ao uso em processos e foros estratégicos de grande alcance. De modo ideal, tratam-se de*

<sup>8</sup> Bass *et al*, (2001) op.cit.



processos de múltiplos participantes, tais como programas nacionais de florestas e processos de múltiplos setores, tais como as estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável e comissões de desenvolvimento sustentável. O uso da ferramenta de diagnóstico e planejamento possibilita melhor debate e o entendimento mútuo da diversidade das condições, necessidades e contribuições. Identificando-se o progresso mais significativo de governança e as lacunas mais críticas, pode-se aliviar a pressão para os participantes (ou países) cumprirem metas específicas, mas que não sejam necessariamente pertinentes. Pode oferecer uma ponte para a ação verdadeira, baseada em 'o que funciona'.

## **1.2 A diversidade das condições da governança florestal**

*A Governança é complexa, abrangendo as ligações mundiais-locais, intersetoriais e valores diferentes.* A governança é orientada pela política, executada pela lei e implementada por instituições<sup>9</sup>. Todos esses aspectos de governança englobam a "hierarquia" de níveis, desde o nível local até o internacional, e incluem muitas interações de múltiplos participantes e setores. De modo significativo, dizem respeito também às questões de valores e estrutura.

*A Governança florestal abrange os níveis locais e mundiais.* As condições legais, institucionais e de política que afetam as florestas se originam em nível local (por exemplo, as regras comunitárias e normas sociais relativas ao uso da floresta), em nível nacional (por exemplo, direitos legais a florestas, terras e recursos, e as políticas que afetam a rentabilidade relativa dos diversos usos da floresta), e em nível mundial (por exemplo, acordos ambientais multilaterais que afetam florestas, regras de comércio, e as políticas de investidores e de empresas multinacionais). Existe uma tendência crescente das corporações multinacionais exercerem influência em níveis locais. Em muitos países, a tendência para a descentralização é forte, mas em outros, as pessoas dependentes da floresta ficam privados de seus direitos civis. Portanto, o papel das autoridades nacionais está sendo transformado cada vez mais no papel de 'negociador' das forças locais e internacionais, apesar de suas capacidades não corresponderem à tarefa.

*Essa situação torna-se mais complicado ainda devido às interações de múltiplos participantes e setores.* As florestas e a silvicultura não se descrevem em um setor simples e 'auto-suficiente' (embora muitas autoridades florestais continuem encarando-as desta forma, com o resultado da tendência de suas soluções baseadas na silvicultura e aplicadas a problemas extra-setoriais fracassar). Pelo contrário, as florestas são recursos que outros setores e grupos utilizam de modos diferentes, para bens e serviços específicos, ou para a liquidação em outras formas de capital (por exemplo, dinheiro e terra desflorestada para a agricultura ou uso urbano). Portanto, as decisões que afetam a rentabilidade relativa das diversas formas de uso das florestas e da liquidação constituem determinantes significativos quanto à realização ou não do MSF, e se as florestas contribuem ou não para o desenvolvimento sustentável. Novamente, existem, em nível nacional, pressões para desenvolver as habilidades de 'negociador' a fim de determinar o equilíbrio 'horizontal' dos usos da floresta. Existem tendências no sentido de realizar consulta entre participantes, comitês ou foros, e freqüentemente muita dessa atividade foi descentralizada. Nos casos de serem implementadas decisões equilibradas de modo eficaz, as parcerias passam a ter significância cada vez maior.

*Os paradigmas de governança tratam-se fundamentalmente de valores, estruturas e outros assuntos contextuais.* É axiomático que as decisões sobre florestas são influenciadas pelos valores das pessoas que tomam essas decisões. Mas tais valores podem variar muito e explicar políticas que são fundamentalmente diferentes. Onde há envolvimento de múltiplos participantes, os conjuntos (emergentes) de valores universais tendem a ser mais prevaletentes, tais como os direitos humanos

---

<sup>9</sup> Woodhouse (1997) define a governança do manejo ambiental como 'as estruturas e processos de poder e autoridade, cooperação e conflito que governam a tomada de decisões e a resolução de disputas relativas à alocação e uso de recursos, por meio da interação de organizações e instituições sociais (governamentais e não-governamentais, formais e não-formais)'.

e os valores que evoluíram recentemente devido aos debates sobre o ambiente e o desenvolvimento (o princípio precautório, o princípio de 'o poluidor paga', e o patrimônio líquido intra e intergeração). A estrutura do governo também afetará o modo como são equilibradas as questões 'verticais' e 'horizontais'. Por exemplo, os sistemas federais tendem a funcionar diferente dos sistemas centralizados. Por último, outros aspectos da história, do patrimônio ecológico, das condições econômicas etc, também influenciarão a governança.

Na prática, os valores, a estrutura e outros assuntos contextuais tendem a operar em conjunto para criar os paradigmas prevaletentes de governança. A Tabela 2 ilustra isso.

**Tabela 2. Tipologia de governança básica**

Paradigma prevalecente de governança	Discurso principal – pontos-chave de entrada para debate/ mudança de governança
1. Comando e controle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Papel, poderes e responsabilidade superior das autoridades</li> <li>• Promulgação de legislação</li> <li>• Ampliação e execução</li> </ul>
2. Privatização para interesses corporativos ou da sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desregulamentação</li> <li>• Padrões e certificação</li> <li>• Reformas de mercado, royalties e aluguéis</li> <li>• Ombudsman</li> <li>• Monitoramento</li> </ul>
3. Nacionalização de empresas e serviços	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grandes mudanças institucionais e legais</li> <li>• Direitos do utilizador</li> <li>• Mecanismos de compensação</li> </ul>
4. Devolução de poder às autoridades locais e/ ou grupos da sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cessão de poder</li> <li>• Custos/ problemas de transição de despojamento</li> <li>• Desenvolvimento de capacidades</li> </ul>
5. Outros métodos de descentralização	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cessão de poder</li> <li>• Garantia de direitos</li> <li>• Desenvolvimento de capacidades</li> <li>• Negociação</li> </ul>
6. Consensos e parcerias entre setores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismos e recursos de participação/ representação</li> <li>• Disponibilidade de informações</li> <li>• Competências de grupos da sociedade civil</li> </ul>

Estes paradigmas tendem a definir seus próprios processos de governança, suas próprias arenas de conflito ou negociação e sua ênfase relativa quanto a instrumentos de implementação. Isso significa que eles também tendem a ter pontos de entrada específicos para a discussão e mudança de governança, conforme indicado na Tabela 2. Por exemplo:

- O paradigma prevalecente de *privatização e liberalização econômica* (evidente na maioria dos países no momento) concentra-se atualmente nos padrões e na certificação. Esses são pontos de entrada tópicos e oportunos para discussão de governança (os debates de certificação destacam muito daquilo que é certo e errado dos papéis institucionais), bem como para melhorar a governança (como se observa nos diversos tipos de processos de privatização e parcerias que incorporam a certificação).
- Nos países onde ocorre atualmente a *descentralização*, as questões importantes tratam freqüentemente do desenvolvimento das funções e a cessão associada de poder, a garantia de direitos e o desenvolvimento de competência. Assim, a negociação e os processos de desenvolvimento de competência têm se mostrado como pontos de entrada mais eficazes para debater e melhorar a governança.

Estes dois exemplos também são altamente políticos. As mudanças de governança raramente podem ser feitas somente pelos atores do setor florestal; geralmente têm que envolver a arena macro-política.

*Alguns elementos da boa<sup>10</sup> governança podem ser identificadas e são comuns em muitos contextos de governança e 'paradigmas'. Para ser útil, uma ferramenta de diagnóstico e planejamento deve ser capaz de acomodar uma diversidade de contextos ('paradigmas') de governança florestal. Mas não deve ser definida pelo conjunto completo, pois será difícil de manusear. Portanto, no presente documento propomos elementos essenciais para a boa governança florestal que podem ser reconhecidos como aplicáveis em muitos contextos e que podem ser interpretados e desenvolvidos de modo mais detalhado para circunstâncias específicas. Nesta fase, hesitamos elevar o estado desses elementos para 'critérios e indicadores da boa governança florestal'. Isto é porque:*

- a 'boa' governança é muito específica para o contexto, por todas as razões descritas acima, e ao passo que elementos essenciais de governança possam ser procurados em qualquer contexto, a verdadeira expressão desses será, de modo similar, específica;
- conseqüentemente, não podemos ter certeza ainda sobre quais elementos de governança têm validade universal.<sup>11</sup>
- existe o perigo da ferramenta de diagnóstico e planejamento ser usada para fazer comparações prematuras *entre* nações que operam em contextos diferentes, por exemplo um tipo de 'certificação em nível nacional' de governança florestal seria atualmente inválido.

Assim, a ênfase da ferramenta descrita abaixo é voltada ao criativo em vez de ao prescribente – uma lista de verificação para estimular o pensamento e a inclusão em vez de ser um conjunto de exigências que suprimem a imaginação e excluem a todos, a não ser as poucas pessoas escolhidas.

### **1.3 Introdução da “pirâmide” dos elementos-chave da boa governança florestal**

Esta ferramenta de diagnóstico e planejamento apresenta um meio simples para os participantes trabalharem juntos na avaliação e planejamento das principais condições de habilitação para a boa governança florestal.

Propomos que:

- seja possível identificar alguns dos elementos da boa governança florestal comuns num grande número de nações diferentes.

Podemos sugerir, ainda, que:

- a priorização dos elementos será necessária – alguns elementos serão mais importantes do que outros;
- tanto o agrupamento como a seqüência dos elementos será importante – alguns elementos dependerão da presença de outros, tais como pré-requisitos;
- alguns elementos ficam sob o controle direto de participantes florestais, mas outros (na realidade, muitos fundamentais) não estão;
- dependendo do paradigma de governança, os participantes se interessarão muito mais por alguns elementos do que por outros; ao passo que isso se trata de um bom ponto de partida, não significa também que todos os outros elementos não são importantes

---

<sup>10</sup> A 'boa' governança é objeto de aspiração, voltado à distribuição do poder e da autoridade pela sociedade em modos que atendem melhor e ao maior número de pessoas (Ribot, 1999)

<sup>11</sup> Porém, no decorrer tempo, o uso ativo do diagnóstico e a especificação conseqüente de metas e monitoramento em vários países poderão revelar – a partir de uma diversidade de perspectivas, de baixo para cima e em contextos diferentes – certos critérios e indicadores 'universais' da boa governança florestal.

Mais uma vez, no intuito de administrar a complexidade, propomos combinar estas cinco observações em um diagrama de 'pirâmide' simples<sup>12</sup>. Isto está ilustrado na Figura 1 que representa a base conceitual para a ferramenta de diagnóstico e planejamento, cujo uso proposto está descrito na Parte 2.

**Figura 1: A 'pirâmide' da boa governança florestal**



Notas sobre o diagrama piramidal:

- A pirâmide descreve os elementos de boa governança que se encontram, de modo significativo, sob o controle de participantes florestais
- As fundações da 'pirâmide' são controladas menos diretamente pelos participantes florestais, mas é crucial que os participantes florestais estejam apercebidas das limitações e oportunidades provenientes de fora do setor florestal e que os permitem defender sua posição e influenciar as pessoas com poder de melhorar as fundações
- Cada camada representa um grupo de elementos. O arranjo vertical deles indica uma seqüência genérica. Mas a camada do 'ponto de entrada', e a seqüência exata pela qual as camadas e os elementos são abordados, dependerão do contexto do país, bem como das preocupações e a escolha do tempo para o debate no país.
- Contudo, os elementos constantes das camadas inferiores da pirâmide tendem a ser assuntos mais básicos – existem mais destes, e eles tendem a ser mais fundamentais para o progresso em muitos contextos.

*Uma olhada mais chegada às camadas da pirâmide.* Cada camada descreve um elemento da governança florestal. Mas a camada em si não explica os processos necessários para produzir cada elemento. Aproveitando mais a analogia de um edifício, a 'fiação elétrica e o encanamento' - ou os

<sup>12</sup> Este conceito de 'pirâmide' foi introduzido em novembro de 1999, no seminário de Certificação/ Verificação de Florestas do Banco Mundial/ WWF Alliance, com o pleno objetivo de ilustrar que a certificação deve ser vista no contexto maior dos diversos esforços em prol do MSF e, especialmente, de dar ênfase a sua interação e dependência dos diversos elementos institucionais essenciais de política exigidos para o MSF. Foi apresentado um conjunto básico de elementos para a boa prática de silvicultura, organizado numa série de 'passos'. (Bass e Simula, 1999). Isto foi desenvolvido ainda mais em 2000 com listas de verificação acompanhantes de boas práticas (Mayers e Bass, 2000).

'vãos' e as 'criptas' de uma pirâmide – são tão importantes quanto as mais óbvias 'camadas de pedras' pelas quais percorrem. Cada camada envolve o 'estabelecimento' de elementos de boa governança florestal, a qual é alcançada progressivamente por meio de sistemas importantes de 'fiação e encanamento'. Já identificamos cinco de tais *sistemas básicos* que possam contribuir para a boa governança florestal se eles incluírem certos atributos da boa governança (postos entre parênteses):

- 1) *Informações* (acesso, cobertura, qualidade, transparência)
- 2) *Mecanismos participativos* (representação, oportunidade igual, acesso)
- 3) *Finanças* (interiorização dos itens externos, custo-eficiência)
- 4) *Habilidades* (patrimônio líquido e eficiência no desenvolvimento do capital social e humano)
- 5) *Planejamento e gerenciamento de processos* (definição de prioridades, tomada de decisões, coordenação e responsabilidade)

Se os sistemas estiverem bem desenvolvidos dentro de uma camada, poderão acelerar o desenvolvimento de outras camadas, especialmente se essa for a camada em que está acontecendo o debate prevalecente sobre governança. Por exemplo, os foros participativos envolvidos na certificação fornecem 'fiação' participativa que se mostrou ter influência sobre o desenvolvimento das outras camadas. Quanto mais desenvolvido for cada um destes sistemas, melhor será a governança florestal geral. No decorrer do tempo, será esta percepção maior de progresso que nos interessará em vez de, por exemplo, o progresso da certificação.

Em resumo, existem alguns pontos fortes e fracos na analogia da construção de uma pirâmide que convém salientar:

<b>Pontos fortes da analogia da construção de uma pirâmide</b>	<b>Pontos fracos da analogia da construção de uma pirâmide</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• As camadas inferiores da pirâmide precisam de reforços na construção – são mais importantes do que as camadas superiores</li> <li>• As fundações também são importantes, mas, na maior parte, são ocultas e não dependem somente dos construtores florestais da pirâmide;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não existe nenhuma seqüência rígida ou universal para as camadas</li> <li>• Na realidade, pode-se fazer algum progresso que 'desafia a gravidade' nas camadas superiores mesmo que as camadas inferiores não estejam completas.</li> </ul>

## PARTE 2: A FINALIDADE E O USO DESTA FERRAMENTA DE DIAGNÓSTICO E PLANEJAMENTO

Esta parte do relatório delinea o objetivo e usos propostos para a ferramenta de diagnóstico e planejamento da pirâmide para a boa governança florestal. Descreve também quem poderia estar envolvido e como a ferramenta pode ser usada. Por último, fornece-se um conjunto de tabelas diagnósticas em branco para estimular o uso da ferramenta.

### 2.1 O objetivo da ferramenta

O conceito piramidal (veja 1.3) oferece um quadro para a ferramenta de diagnóstico e planejamento da governança florestal. O *objetivo* é estimular a avaliação participativa e a definição de metas para governança florestal em nível nacional. Ao desdobrarmos isso ainda mais, percebemos três *usos* principais:

(1) *Avaliação participativa e diálogo* em todo o setor florestal, identificando quais fundações de conservação e manejo florestais existem em nível nacional, seguido pela identificação de lacunas, problemas e disparidades entre tais fundações.

(2) *Planejamento de melhoramentos* – definição de objetivos e metas; identificação de ações essenciais e os pontos de entrada para participantes, inclusive agências externas, seus relacionamentos e seqüência para melhorar as sinergias, produzindo, assim, uma espécie de ‘roteiro’ de planejamento.

(3) *Monitoramento e comunicação contínuos de informações*, proporcionando um quadro simples e transparente dos elementos importantes para a informação inclusiva do progresso geral em prol do MSF em nível nacional.

A necessidade de *manter uma visão holística e encorajar a integração* constitui a base de todos estes três usos. Inclui:

- *A ajuda para iniciativas únicas através do desenvolvimento de sinergia com outras iniciativas, e da definição correta dos pré-requisitos.* O método piramidal poderá evitar a pressa forçada das iniciativas únicas (‘soluções’) por identificar a gama de outras soluções possíveis que tenham eficácia mais imediata, as sinergias possíveis, os pré-requisitos para os procederem mais ambiciosos, e, ainda, pela definição de balizas de etapas. Ele focaliza o conjunto de ações necessárias para desenvolver as políticas, as instituições e as capacidades para possibilitar e sustentar a realização de iniciativas tais como a área específica protegida e as metas de certificação do Banco Mundial e da WWF Forest Alliance.
- *Entrosamento com os acontecimentos muito além do setor florestal.* O método de diagnóstico e planejamento convida as pessoas envolvidas nos elementos de governança em outros setores (freqüentemente as fundações) a examinarem e a aperfeiçoarem os modos pelos quais elas afetam ou são afetadas pelos acontecimentos no setor florestal.
- *Fomento de integração e complementaridade com outras iniciativas inclusivas.* Especialmente, a integração do programa nacional de silvicultura do país com a Estratégia de Biodiversidade e com o Quadro Completo de Desenvolvimento etc.

Apesar de seus pontos fortes, este método também sofre algumas limitações-chave. Elas encontram-se resumidas abaixo:

Este método PODE	Este método NÃO PODE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oferecer uma pauta completa para a ponderação dos principais elementos da governança florestal – política, lei, papéis, capacidades e instrumentos</li> <li>• Ser executado com graus de informações e participação diferentes [veja a seção sobre 'como usar este método']</li> <li>• Oferecer a base para um processo específico para o país na busca de governança florestal melhor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oferecer resultados completamente objetivos – não importa como é efetuado, sempre representará uma opinião e não a 'verdade';</li> <li>• Avaliar a condição das florestas ou o manejo destas num país</li> <li>• Fornecer critérios ou indicadores específicos o suficiente para 'julgar' a governança em qualquer país (sem haver mais testes de campo feitos no país)</li> </ul>

## 2.2 Quem deve usar a ferramenta de diagnóstico e planejamento

**Uma série de participantes num processo facilitado.** O método proposto aqui representa um meio simples para os participantes trabalharem juntos na avaliação e planejamento das condições fundamentais para a boa governança florestal. De modo ideal, tais processos de múltiplos participantes fariam parte dos programas nacionais de florestas, ou dos processos de múltiplos setores, tais como as estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável e as comissões de desenvolvimento sustentável. Não havendo tais processos estratégicos amplos, será necessária uma iniciativa específica de diagnóstico e planejamento da governança florestal – mas só se deve tentar fazer isso se houver razão suficiente e demanda de participante.

Alguns dos elementos propostos da boa governança a serem avaliados requerem acesso a algumas pessoas muito ocupadas ou a grupos de participantes muito distantes – e isto, por si só, é uma razão prática para a necessidade de um processo de múltiplos participantes. Além disso, conforme implicado pela camada de 'fundações', é vital que o processo se envolva com as pessoas fora do setor florestal – e serão necessários mecanismos específicos de participação para possibilitar tal entrosamento trans-setorial. São necessários de *tempo* e *recursos* consideráveis para tal processo participativo (veja 2.2).

A ferramenta de diagnóstico e planejamento também pode ser usada por grupos únicos de participantes tais como as autoridades florestais ou grupos de campanha, principalmente para avaliar seus próprios papéis na governança florestal e os papéis de outros. No caso de um único grupo fazer a avaliação, o diagnóstico e as diretrizes proporcionam um quadro que garanta exatidão e transparência

**Moderadores.** É essencial ter um indivíduo que coordene o processo. Esta pessoa poderá contar com a ajuda de outros e, quer seja um indivíduo quer um grupo que esteja envolvido, a entidade de facilitação e coordenação precisará ser informada, bem relacionada, respeitada, confiante para tomar ação e capaz de solicitar contribuições e a tomada de decisão de outros.

O desenvolvimento do entendimento compartilhado das noções envolvidas, dos melhores modos de usar a ferramenta e as capacidades apropriadas dos moderadores representa o próximo passo-chave do Banco Mundial – WWF Forest Alliance e outros envolvidos no desenvolvimento desta ferramenta. São necessários seminários que envolvem as pessoas que possam tomar a dianteira nos exercícios para 'testar' a ferramenta em vários países.

**Revisores.** É necessária que as pessoas envolvidas no processo, ou aquelas potencialmente afetadas por seus resultados, façam uma revisão e ampla divulgação dos resultados dos testes e do uso da ferramenta. O revisor ou analista principal será útil para a coordenação desse processo de revisão e para integrar as reações. O IIED está disposto a participar no esforço supracitado a fim de



dar apoio às capacidades dos moderadores, e de revisar os resultados dos testes feitos em nível de país, visando o aperfeiçoamento desta ferramenta.

### **2.3 Como usar a ferramenta de diagnóstico e planejamento**

A natureza exata do processo de múltiplos participantes descrito acima, junto com várias combinações de comunicações à distância e intercâmbios por contato pessoal, devem ser considerados porque é provável que sejam diferentes em cada caso. De modo geral, o objetivo será moldar um processo que seja concertado o suficiente para gerar e manter o compromisso adequado e a associação por parte dos participantes, mas curto e focalizado o suficiente para não esgotar a energia e entusiasmo das pessoas. Pode-se dar bom início à avaliação de governança e à identificação de meios de avançar com **um mínimo de dois a três dias e um grupo de quatro a oito participantes-chave**. Serão realizadas maior precisão, credibilidade e aceitação se o envolvimento for mais abrangente e de maior duração. Deve ficar claro que o uso inicial da ferramenta não será exercício ‘rápido’, apesar do fato de que as verificações futuras possam ser mais enfocadas e, portanto, menos exigentes de recursos.

Deve ser incluído um **período ‘preparatório’**. Os participantes precisam ser convencidos – familiarizados com os objetivos, as necessidades e o método da ferramenta – e para isso, tempo, muita explicação e diálogo são necessários. Raramente pode-se presumir que exista um grupo de participantes já prontos, dispostos a ‘entrar em campo’, quanto mais usar os resultados. As seções abaixo apresentam orientações adicionais sobre o uso das tabelas de diagnóstico e planejamento para cada uma das camadas na analogia da pirâmide.

**Ordem das ‘camadas’ da boa governança florestal.** A fim de facilitar a participação daquilo que seja mais voltado ao setor florestal, o diagnóstico começa com as ‘camadas’ acima da superfície – aquelas que estão mais ou menos dentro do controle dos atores no setor florestal. A ênfase inicial poderia ser dada à camada que seja atualmente preocupante para os participantes de florestas. As fundações são deixadas por último. Isto possibilita a formação de um quadro melhor das pré-condições vitais e das ações extra-setoriais (que podem ser influenciadas de certa forma – e em diferentes graus – pelas pessoas do setor florestal). Mas, deve-se salientar um ponto óbvio – o último não é, de jeito nenhum, de menor importância – afinal de contas, não se pode construir uma pirâmide sem fundações.

Elementos da boa governança florestal. Cada camada consiste em vários elementos, os quais estão relacionados abaixo, num conjunto de tabelas em branco, na seção 2.4. Os elementos são, de modo geral, elementos desejáveis da boa prática, derivados de diversas fontes e experiências. Esses elementos devem ser considerados como uma lista de verificação para estimular o pensamento e não para limitar ou restringir as respostas. Será observada uma tendência de ter mais elementos nas camadas inferiores do que nas superiores, fato que indica maior peso geral da importância dessas camadas inferiores. Notar-se-á, também, a tendência em cada camada de um ou mais elementos estarem relacionados aos sistemas básicos de ‘fiação e encanamento’ (veja 1.3) – informações, participação, finanças, habilidades e gestão – visto que tais sistemas são, de modo geral, encarados como realmente cruciais para o progresso com os papéis, as políticas e os instrumentos.

Depois dos elementos da boa governança florestal, as tabelas apresentam um conjunto de colunas a serem preenchidas pelas pessoas que estão fazendo a avaliação:

- **O que funciona?** Nessa coluna, devem ser colocadas as avaliações resumidas da realidade do país quanto a cada elemento. Devem ser considerados três aspectos disso: o que existe? - os **resultados** ‘observáveis’ das ações; a **qualidade** – a ‘resistência, alcance e profundidade’ desses resultados; e quais os seus **impactos** no que diz respeito à realização do MSF?

- ❑ **O que falta?** Nessa coluna, devem ser colocadas as avaliações resumidas de cada elemento das **lacunas e problemas** evidentes no que tange à presença dos resultados, sua qualidade ou de seus impactos.
- ❑ **Placar.** Deve-se pôr nesta coluna uma avaliação simples da situação do progresso e do desenvolvimento de cada elemento, escolhendo uma de três opções: **vermelho** - para ações não tomadas, interrompidas, ou para as ações que funcionam mas que são sobrepujadas pelo que falta; **amarelo** – para um certo grau de prontidão e a ação tomada para fazer progresso, ou para representar o fato de uma ação que falta ser mais ou menos contrabalançada por ações que funcionam; **verde** – para a predominância do progresso contínuo daquilo que funciona sobre o que falta.
- ❑ **O que precisa ser feito?** Põe-se nesta coluna uma avaliação do próximo passo prático para cada elemento (se houver).

Para cada camada, o acima mencionado é compilado numa tabela da seguinte forma:

<b>Elemento da boa governança florestal</b>	<b>O que funciona?</b> (produção, qualidade, impacto)	<b>O que falta?</b> (lacunas, problemas)	<b>Placar</b> (vermelho, amarelo, verde)	<b>O que precisa ser feito?</b> (próximos passos)

Nos casos em que o diagnóstico é usado para processos que visam o progresso em prol da boa governança florestal realizada passo-por-passo, será necessária uma maior especificidade de ações. Tais ações podem constar de outras colunas no lado direito das tabelas na seguinte ordem:

- ❑ **Ator principal** (quem tomará a dianteira – para tomar o próximo passo?)
- ❑ **Prioridade** (qual a importância desta?) – média, alta, muito alta – quão urgente é? – agora, dentro em breve, depois - e que ação desencadeadora faria com que se torne uma prioridade caso não fosse no momento; por exemplo, poderá ocorrer algum evento tal como um colapso de preços, (uma mudança do governo nacional ou um desastre natural, que mudam consideravelmente as prioridades)
- ❑ **Meta/ indicador** (qual é a meta específica ou o indicador desta ação?)
- ❑ **Monitoramento** (como a meta / o indicador ou – conforme o caso – a ação desencadeadora, será monitorada?)

A avaliação e a atribuição de pontos descritas acima são altamente subjetivas, e sua legitimidade ao ver de outras pessoas dependerá de quem as faz e como. Além disso, será possível calibrar estas tabelas diagnósticas e comparar os ‘pontos’ de um lugar com outro somente se forem utilizadas por equipes confiáveis num bom número de países e contextos. A fim de melhorar esta avaliação indicativa e a alocação de pontos, podem ser desenvolvidos também critérios mais rigorosos para avaliar os tipos e os níveis de impactos sobre cada um dos elementos componentes.

**Criação de Visão.** A título de recapitulação dos propósitos da ferramenta, afirmamos que a boa governança florestal em nível nacional é vital para que o MSF possa se estabelecer e se propagar. Afirmamos, ainda, que o MSF integra duas noções abrangentes que freqüentemente precisam ser salientadas em qualquer grupo que lide com a governança florestal: primeiro, os meios de subsistência local – nos inclinamos de modo explícito a favor da silvicultura para suportar os meios de subsistência local e a redução da pobreza, e, em segundo lugar, as paisagens – as florestas e as árvores assumem seus lugares em paisagens abrangentes que podem incluir uso único de terras ou uma combinação de usos. Quer estas noções sejam aceitas por um grupo de participantes quer não,

é provável que seja necessário um elemento de 'criação de visão' no processo que envolve o planejamento dos passos futuros para a governança florestal.

#### ***2.4 Elementos da boa governança florestal***

Os elementos da boa governança florestal, para cada camada da pirâmide, estão relacionados no seguinte grupo de seis tabelas. As colunas em branco aguardam o preenchimento dos resultados dos processos de múltiplos participantes em nível nacional.

## Camada 1. PAPÉIS: Papéis de participantes e instituições negociados e desenvolvidos.

Elemento da boa governança florestal	O que funciona? (produção, qualidade, impacto)	O que falta? (lacunas, problemas)	Placar (vermelho, amarelo, verde)	O que precisa ser feito? (próximos passos)
1.1 Reconhecimento por parte dos atuais defensores da política setorial de que existe uma <i>multiplicidade de participantes e de perspectivas válidas</i> no setor				
1.2 <i>Representantes</i> competentes de diversos grupos de participantes (não necessariamente todos os participantes no início) prontos para negociar				
1.3 <i>Sistema de participação</i> organizado que inclui uma combinação de foros, em níveis locais e nacionais, para análise, consulta e tomada de decisões				
1.4 <i>Informações</i> geradas e acessíveis de modo equitativo pelos participantes – sobre os bens da floresta, as demandas e os usos				
1.5 Uma <i>visão</i> desenvolvida e compartilhada sobre o papel das florestas no uso de terras e nos meios de subsistência				
1.6 <i>Papéis</i> de participantes na silvicultura e uso de terras - incluindo os direitos, as responsabilidades, os lucros e as relações – negociados e esclarecidos a todos				
1.7 <i>A arquitetura institucional</i> (estruturas) básica da floresta e os direitos e poderes de tomar decisões, concordados e implantados				
1.8 Competência desenvolvida das <i>agências de liderança</i> para orientar e dar apoio ao desenvolvimento dos recursos humanos entre os participantes				
1.9 Existência de mecanismos para o <i>desenvolvimento de habilidades</i> , a motivação e as interações de todos os participantes				

1.10 Fontes nacionais e estrangeiras de finanças para o setor - comercial, ONG e públicas – identificadas, avaliadas e engajadas em nível nacional				
1.11 <i>Colaborações e parcerias</i> para o manejo florestal, organizadas e empreendidas com atenção ativa para a aprendizagem e a adaptação				
1.12 <i>Agências internacionais</i> e ONGs, envolvidas e apoiadoras das prioridades concordadas nacionalmente para a governança florestal				

**Camada 2. POLÍTICAS: Políticas florestais, padrões para o MSF e a legislação foram estabelecidos**

<b>Elemento da boa governança florestal</b>	<b>O que funciona?</b> (produção, qualidade, impacto)	<b>O que falta?</b> (lacunas, problemas)	<b>Placar</b> (vermelho, amarelo, verde)	<b>O que precisa ser feito?</b> (próximos passos)
2.1 <i>Visão, papéis e arquitetura institucional básica</i> (estruturas) concordados para o setor florestal e reconhecidos nas políticas florestais centrais e nas leis				
2.2 Métodos/ critérios de <i>definição das prioridades</i> do setor florestal nacional, concordados e adotados				
2.3 <i>Patrimônio de floresta</i> nacional ('permanente') designado, conforme vários tipos de titularidade, baseado em visão compartilhada (veja 2.1) e na capacidade da terra: incluindo florestas de proteção, floresta de 'subsistência' e de uso misto, e floresta de produção comercial, conforme necessário				
2.4 <i>Direitos</i> eqüitativos, claros e legalmente defendíveis estabelecidos: direitos de manejar os recursos florestais (baseados no consentimento livre e informado de outros com direitos legais e tradicionais); direitos de extrair recursos de florestas públicas dados em troca da compensação econômica total, inclusive das atividades externas				
2.5 <i>Participantes cientes</i> de seus direitos; direitos legais e tradicionais das comunidades locais ou marginalizadas reconhecidos e respeitados				
2.6 <i>Procedimentos estabelecidos para otimizar</i> os benefícios da floresta, de forma que: - o manejo florestal seja economicamente viável, incorporando atividades externas ambientais e sociais; - os benefícios múltiplos das florestas estejam protegidos durante as operações; - o beneficiamento local eficiente seja incentivado - suporte os meios de subsistência eqüitativos				

2.7 Formalização de sistemas para definir, implementar, monitorar e melhorar a <i>política e os padrões</i> florestais, e assegurar sua <i>coerência</i> com outras políticas				
2.8 <i>Processo para a definição de padrões nacionais</i> (PCI&S) para o MSF existe, e baseia-se em: - concordância e boa comunicação sobre a finalidade dos padrões dentro da visão maior para o setor florestal; - base concordada para a introdução de padrões (voluntária e/ou obrigatória); - consulta e pesquisa locais; - boa prática de silvicultura conforme reconhecida pela maioria dos participantes - obrigações internacionais - Critérios e Indicadores internacionais para planos de MSF, conforme pertinente, para assegurar o reconhecimento***				
2.9 Existe <i>legislação florestal</i> que equilibre as funções de controle e habilitação para apoiar o acima mencionado; com poderes adequadamente delegados				

\*\*\*No caso óbvio de um país não ser signatário de um conjunto de Critérios e Indicadores internacionais, esta ferramenta de diagnóstico e planejamento poderá ser completada por um conjunto internacional harmonizado de Critérios e Indicadores (a serem desenvolvidos para este fim, na ausência de um conjunto). Isso permitiria aos grupos nacionais desenvolver, de modo mais eficaz, suas próprias ferramentas mais detalhadas de diagnóstico e planejamento, e demonstraria que os Critérios e Indicadores existentes foram 'colocados' mais claramente dentro deste método piramidal. O conjunto harmonizado pode ser o que foi usado na terceira minuta piramidal (Mayers e Bass, 2000) com a inclusão de: ATO, Bhopal, CILSS, SADC, Lepaterique, Montreal, Helsinki, Tarapoto, Oriente Próximo e CIFOR.

**Camada 3. INSTRUMENTOS: Existência de um conjunto coerente de ‘incentivos e desestímulos’ para a implementação**

Elemento da boa governança florestal	O que funciona? (produção, qualidade, impacto)	O que falta? (lacunas, problemas)	Placar (vermelho, amarelo, verde)	O que precisa ser feito? (próximos passos)
3.1 <i>Conhecimentos</i> criados entre os participantes sobre a disponibilidade, o propósito, o grau de escolha, as implicações, e a capacidade necessária para o uso dos instrumentos empregados no setor florestal				
3.2 <i>Combinação/ conjunto coerente de instrumentos</i> – com resultado que promove uma demanda para o MSF e uma oferta do MSF (dentro de um quadro de papéis e políticas) – buscada em nível nacional				
3.3 Existência de <i>instrumentos regulamentares</i> – regras e sanções claras, práticas/ acessíveis e eqüitativas (proporcionais) para o setor florestal, incluindo: - Direitos de posse de floresta e sistemas de alocação, e sua defesa (recurso) - Proteção dos interesses florestais do público e de uma geração para outra - Manejo florestal e condições e controles de investimentos - Acesso ao mercado pelos participantes - Providências contra a corrupção - Sistema de renda (baseado na equivalência dos preços nacionais/de exportação dos produtos florestais)				
3.4 <i>Instrumentos de mercado</i> – realização de distribuição eqüitativa dos custos e benefícios, e a incorporação total das atividades sociais e ambientais externas, incluindo: - Métodos baseados nos direitos de propriedade (concessões, licenças, autorizações etc) para melhorar a oferta - Incentivos no lado da demanda para os bens florestais de produção sustentável e serviços ambientais dos tipos, volumes e fontes em				



<p>crescimento</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Medidas de habilitação de mercados, tais como as exigências de revelação de informações</li> <li>- Estratégia para o financiamento do setor florestal</li> </ul>				
<p>3.5 <i>Instrumentos de informação</i> – existem sistemas para a coordenação e fluxo de informações a fim de desenvolver o conhecimento e a motivação entre os participantes (Camada 4)</p>				
<p>3.6 <i>Instrumentos institucionais/ contratuais</i> – estruturas e capacidades desenvolvidas com base nos papéis concordados, incluindo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Compromissos formais com os papéis concordados e as mudanças de política, por exemplo, associações/ códigos</li> <li>- Estratégias, descrições de cargos e capacidades de recursos humanos conforme os papéis e mudanças concordados</li> <li>- Suporte para o poder dos participantes pobres e marginalizados de tomar decisões, reivindicar seus direitos e entrar em parcerias</li> <li>- Diretrizes/ regras claras de manejo (não necessariamente planos completos de manejo)</li> <li>- Sistemas de negociação e gestão de conflitos</li> <li>- Códigos de conduta, financiamento conjunto e métodos em todo o setor para financiar/ apoiar o setor florestal</li> <li>- Mediação e negociação contínuas do desenvolvimento do poder e da aprendizagem em parcerias, alianças e colaborações para o manejo florestal</li> </ul>				
<p>3.7 <i>Capacidades</i> de planejamento, coordenação, implementação e monitoramento do acima mencionado</p>				

#### Camada 4. EXTENSÃO: Empreendida a promoção do MSF junto aos participantes

Elemento da boa governança florestal	O que funciona? (produção, qualidade, impacto)	O que falta? (lacunas, problemas)	Placar (vermelho, amarelo, verde)	O que precisa ser feito? (próximos passos)
4.1 Os <i>produtores florestais</i> estão envolvidos de modo equitativo nos mecanismos para receber e compartilhar informações: sobre as práticas do MSF e suas recompensas/ custos/ riscos; sobre a legislação associada, os instrumentos, os incentivos, os mercados; e sobre os recursos necessários para o MSF				
4.2 Os <i>consumidores</i> de produtos florestais (nacionais e no exterior) têm acesso a informações sobre os múltiplos benefícios públicos do MSF e sobre os produtos específicos do MSF				
4.3 Os produtores, investidores, processadores, intermediários, varejistas e consumidores de produtos florestais têm <i>acesso a mecanismos para a transmissão de informações</i> sobre a 'sustentabilidade' em ambos os sentidos da cadeia de abastecimento				
4.4 Os <i>membros do público</i> têm boa comunicação com instituições de silvicultura, educação e mídia sobre os benefícios múltiplos do MSF (bens, serviços e outros valores)				
4.5 As <i>autoridades florestais</i> têm acesso às informações corretas e recentes sobre todas as práticas pertinentes do MSF e de seu âmbito, e, ainda, dispõem das capacidades e dos recursos para suas comunicações				
4.6 As autoridades florestais efetuam <i>avaliações regularmente das necessidades de participantes</i> quanto ao acima mencionado e adotam procedimentos para responder a grupos específicos				

### Camada 5. VERIFICAÇÃO do MSF: Auditoria, certificação, revisão participativa etc. empreendidas

Elemento da boa governança florestal	O que funciona? (produção, qualidade, impacto)	O que falta? (lacunas, problemas)	Placar (vermelho, amarelo, verde)	O que precisa ser feito? (próximos passos)
5.1 A viabilidade da certificação ou outro esquema de auditoria foi avaliada, incluindo: o propósito e as forças motrizes sustentáveis; as pré-condições necessárias e as questões de patrimônio líquido, eficiência e credibilidade				
5.2 Produtores florestais e consumidores têm acesso à certificação ou a outro plano de auditoria que é reconhecido internacionalmente conforme apropriado, especialmente para os mercados exteriores <sup>13</sup>				
5.3 Existe um grupo nacional/ local de múltiplos participantes para verificar que os padrões e procedimentos do plano sejam adequados para os tipos de florestas e produtores locais, e coerentes com a visão, a política e os padrões nacionais [Camada 2]				
5.4 Existe capacidade de auditor/ assessor local para efetuar a certificação/ outra auditoria de custo competitivo				
5.5 Informações são geradas sobre o progresso da certificação/auditoria e seus impactos sobre as florestas, o comércio, as capacidades e práticas dos participantes, e a governança				
5.6 Mecanismos vinculam tais informações sobre o progresso da certificação e seus impactos à formulação de políticas				

<sup>13</sup> Os critérios poderão incluir, por exemplo:

- Os critérios da Alliance para planos confiáveis de certificação florestal (a) adaptados institucional e politicamente às condições locais, (b) voltados a metas e efetivos para realizar os objetivos, (c) aceitáveis a todas as partes envolvidas, (d) baseados em padrões de desempenho definidos em nível nacional que são, de modo geral, compatíveis com os princípios de MSF aceitos, (e) baseados em critérios objetivos e avaliáveis, (f) baseados na avaliação confiável e independente, (g) acreditáveis pelos principais grupos de participantes, (h) baseados em decisões de certificação livres de conflitos de interesses entre as partes com interesses adquiridos, (i) rentáveis, (j) transparentes, e (k) de acesso equitativo por todos os países (WWF / BM 1999)
- Os 9 critérios desenvolvidos por Kanowski et al (2000), que utilizam estes critérios da Alliance e outros. Eles são resumidos da seguinte maneira: acordo, acesso, participação, credenciamento, transparência, independência, coerência, melhoramento contínuo, e cadeia de custódia/ fornecimento de etiqueta de produto.

**FUNDAÇÕES: Pré-requisitos da boa governança florestal que é influenciada, mas não controlada, pelas pessoas dentro do setor florestal**

Elemento da boa governança florestal	O que funciona? (produção, qualidade, impacto)	O que falta? (lacunas, problemas)	Placar (vermelho, amarelo, verde)	O que precisa ser feito? (próximos passos)
F.1 Os <i>regimes democráticos básicos</i> , os direitos humanos e a primazia da lei são aceitos pela sociedade e executados				
F.2 A <i>necessidade de um setor florestal</i> , e o papel e autoridade de uma instituição florestal, ou mais, de modo geral, são reconhecidos na sociedade				
F.3 As <i>razões históricas</i> dos papéis, das estruturas de política e poder atuais do setor florestal são compreendidas pelos participantes da governança florestal**				
F.4 Os <i>fatores que moldam a natureza dos bens florestais</i> e as influências ecológicas neles (e causadas por eles) são compreendidos pelos participantes.				
F.5 As <i>condições econômicas e financeiras</i> pelos quais o setor florestal opera são compreendidas pelos participantes.				
F.6 As <i>interações socio-culturais</i> com as florestas são compreendidas pelos participantes				
F.7 A <i>posse de propriedade e terras</i> é segura, clara, documentada e não-discriminatória contra a silvicultura.				
F.8 Conjunto completo de <i>obrigações internacionais/ convenções</i> , metas e princípios que afetam o setor florestal é compreendido e endossado*** pelos participantes pertinentes				
F.9 As condições e fluxos de <i>mercados, investimentos e comércio</i> são compreendidos e engajados pelos participantes.				

F.10	O sistema de garantias e direitos constitucionais é engajado (poderá influenciar, por exemplo, os direitos e recurso ambientais do cidadão, os direitos de exploração etc).				
F.11	As políticas macro-econômicas governamentais estão engajadas; por exemplo, os planos nacionais e regionais, o ajuste estrutural, a alocação de verbas, a tributação, as taxas de câmbio e os preços.				
F.12	As políticas e instituições de mão-de-obra e emprego, e de saúde e segurança estão engajadas.				
F.13	Os sistemas de extensão agrícola e de subsídios, bem como outras políticas/ setores diretos de uso de terras (por exemplo, a vida selvagem, o turismo, a mineração, a repovoação, a bacia hidrográfica) estão engajados e as distorções foram abordadas.				
F.14	As políticas e desenvolvimentos de transporte e infra-estrutura estão engajados				
F.15	As políticas e desenvolvimentos de energia estão engajados, e o controle de preços foi abordado.				
F.16	As políticas e atividades de desenvolvimento de governação local, bem como da descentralização estão engajadas.				
F.17	As políticas e atividades de desenvolvimento de educação e treinamento estão engajadas.				
F.18	As políticas e atividades de desenvolvimento, alocação e serviços de água estão engajadas.				
F.19	Existem mecanismos efetivos para a coordenação intersectorial, bem como para a aprendizagem e ação para o uso e manejo de terras: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas de consulta e participação;</li> <li>• Sistemas de análise e de informações;</li> <li>• Avaliação de custos, benefícios e riscos;</li> <li>• Princípios de DS (Desenvolvimento Sustentável) incorporados na política/ lei,</li> </ul>				

<p>por exemplo, da precautória, do 'poluidor paga', do patrimônio líquido;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismos de definição de prioridades que utilizem o acima citado;</li> <li>• Visões, políticas e estratégias trans-setoriais baseadas no acima mencionado.</li> </ul>				
---	--	--	--	--

\*\*A descrição 'participantes' usada na tabela acima significa 'participantes da governança florestal';

\*\*\* 'Compreendido e engajado', ou simplesmente 'engajado/ engajamento' neste contexto, significa que os participantes possuem conhecimento do assunto e estão tomando medidas ativas para influenciar aspectos do assunto.

## REFERÊNCIAS

Bass S., Thornber K., Markopoulos M., Roberts S., e Grieg-Gran M. 2001. *Certification's impacts on forests, stakeholders and supply chains* (Os impactos da certificação nas florestas, nos participantes e nas cadeias de abastecimento). IIED, Londres.

Bass, S. e Simula, M. 1999. *Independent certification/verification of forest management* (Certificação/Verificação Independente do Manejo Florestal). Documento de antecedentes, preparado para o Seminário do Banco Mundial e WWF Alliance, Washington 8 a 9 de novembro de 1999. (Inédito)

CIFOR. 1999. *The Criteria and Indicators Toolbox Series* (A Série de Caixa de Ferramentas de Critérios e Indicadores). *Center for International Forestry Research*, Bogor, Indonésia

Cozannet, N., e Nussbaum, R., 2001. *A System for Modular Verification of Progress* (Um Sistema para a Verificação Modular do Progresso). Grupo Técnico de Trabalho - relatório da primeira reunião. WWF e Proforest. (Inédito)

Equilibrium Consultants. 2002. *World Commission on Protected Areas (WCPA) Scorecard* (Cartão de Marcação da Comissão Mundial para Áreas Protegidas). Minuta apresentada ao Banco Mundial – WWF Forest Alliance, em janeiro de 2002.

OAA. 2001. *Criteria and Indicators for Sustainable Forest Management A Compendium* (Critérios e Indicadores para o Manejo Sustentável da Floresta – Um Compêndio. Working Paper FM/5. *Forest Resources Development Service, Forestry Department, OAA, Roma*.

IIED e WCMC. 1996. *Forest Resource Accounting* (Levantamento de Recursos Florestais): informações estratégicas para o manejo sustentável da floresta. IIED, Londres

ITTO. 2000a. *Criteria and Indicators for Sustainable Management of Natural Tropical Forests* (Critérios e Indicadores para o Manejo Sustentável das Florestas Tropicais Naturais). Questionário de Informação para os Indicadores em Nível Nacional. ITTO, Yokohama

ITTO. 2000b. *Criteria and Indicators for Sustainable Management of Natural Tropical Forests* (Critérios e Indicadores para o Manejo Sustentável das Florestas Tropicais Naturais). Questionário de Informação para os Indicadores em Nível do Manejo Florestal. ITTO, Yokohama

Kanowski P, Sinclair D, Freeman B, e S Bass. (2000). *Critical elements for the assessment of forest management certification schemes: establishing comparability and equivalence amongst schemes*. (Elementos críticos para a avaliação dos planos de certificação do manejo florestal: estabelecimento de comparabilidade e equivalência entre os planos). Departamento de Agricultura, Pesca e Silvicultura - Austrália, Canberra

Mayers, J. e Bass, S. 1999. Política que funciona a favor das florestas e das pessoas. IIED, Londres

Mayers, J. e Bass, S. 2000. *The Forest Policy Pyramid: planning and assessing step-wise progress to improved forest conservation, management and livelihoods at a country level*. A Pirâmide da Política Florestal: Planejamento e avaliação do progresso passo a passo em prol da conservação, do manejo e dos meios de subsistência florestais melhores em nível nacional). IIED, Londres (Inédito)

Ribot, J.C. 1999. *Framework for environmental governance* (Quadro para governança ambiental). Seminário de Programa de Governança e Instituições sobre a Governança Ambiental na África Central. World Resources Institute (Instituto de Recursos Mundiais), Washington

Woodhouse, P. 1997. A Governança e o Manejo Ambiental Local na África. Boletim da Economia Política Africana N.º 7

WWF/ Banco Mundial. 1999. *Alliance for Forest Conservation and Sustainable Use* (Aliança para a Conservação e Uso Sustentável das Florestas). Relatório Interino de Progresso. Maio de 1999.



# ANEXO 1: ESTUDO SOBRE O CASO DO BRASIL UM USO EXPERIMENTAL E RÁPIDO DA MINUTA DA FERRAMENTA DE DIAGNÓSTICO E PLANEJAMENTO DA GOVERNANÇA FLORESTAL, FOCALIZANDO O PROGRAMA NACIONAL DE FLORESTAS<sup>14</sup>

## A.1 INTRODUÇÃO

Este estudo de caso foi formulado com respeito aos itens de números 2 a 4 do Âmbito de Atuação, conforme especificado pelo Banco Mundial/ WWF Alliance (26 de outubro de 2001). O Brasil foi **selecionado** por causa da importância de suas florestas tropicais e do desenvolvimento de plantação e, ainda, por causa da recente elaboração e publicação do Programa Nacional de Florestas do Brasil (MMA, 2001). O IIED estava numa posição favorável para dirigir este estudo de caso devido a sua participação do grupo de assessoria para os estudos de política estratégica do Componente 1 de Promanejo, que também está incluído no Programa Nacional de Florestas (PNF) do Brasil.

O **objetivo** do estudo foi fornecer uma avaliação preliminar da aplicabilidade do diagnóstico piramidal como uma ferramenta para avaliar a situação da governança florestal no Brasil, e especificamente no PNF. A base deste teste foi o diagnóstico na forma apresentada nas Partes 1 e 2 deste documento. É importante lembrar-se de que:

- O estudo deste caso, por si só, **NÃO SE DESTINA** à produção de uma avaliação da governança florestal brasileira. Conseqüentemente, as tabelas produzidas devem ser vistas como resultados de testes e não como uma avaliação de governança. Qualquer avaliação desse gênero exigiria um investimento considerável de tempo, a inclusão de muitas perspectivas de participantes diferentes e, preferivelmente, o uso de foros de múltiplos participantes bem como um mandato (e liderança) das autoridades pertinentes no Brasil. Além disso, ela terá que levar em conta as diversas sugestões derivadas desta avaliação preliminar.
- Em vez disso, este estudo DESTINA-SE a explorar: uma estratégia que possa ser apropriada para a utilização do diagnóstico piramidal; como o diagnóstico pode ser melhorado para se adaptar à estratégia; se o diagnóstico pode ser modificado mais para comportar as questões de governança e manejo alternativos, tais como o manejo melhor da bacia hidrográfica; e se ele pode ser utilizado para produzir metas específicas e indicadores, e, assim, ser pertinente para a avaliação do progresso em vez de um diagnóstico de uso único.

O estudo deste caso envolveu dois dias de entrevistas com alguns funcionários da Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBF) do Ministério do Meio Ambiente (MMA, ou seja, o domicílio do PNF) e com pessoal da agência federal de pesquisas florestais – a Empresas Brasileira de Pesquisa Agro-Pecuária (EMBRAPA). Os nomes podem ser fornecidos sob pedido.

## A.2 A APLICABILIDADE DE UM DIAGNÓSTICO PIRAMIDAL PARA O MONITORAMENTO DA GOVERNANÇA FLORESTAL PELO BM/ WWF ALLIANCE

### A.2.1 Observações sobre o uso do diagnóstico:

a. *A posse deste processo pelo governo anfitrião é fundamental.* O diagnóstico piramidal pode, potencialmente, servir como meio muito útil de identificar, priorizar e tratar de qualquer ponto fraco da governança atual. Porém, ele poderá fazer isso somente se o governo aceitar a necessidade de tal

---

<sup>14</sup> Estudo de caso resumido efetuado pelo IIED em associação com alguns funcionários da Embrapa Amazonia Oriental, Belém, e o Ministério do Meio Ambiente, Brasília

diagnóstico e se comprometer a tomar ação baseada nos resultados. A falta de tal ação resultará em frustração inevitável por parte dos participantes do processo. Poderá, ainda, resultar na deterioração das relações entre as pessoas que usam o diagnóstico e o governo em questão, visto que as revisões indesejáveis de governança poderão, de modo legítimo, ser encaradas como hostis, e potencialmente desestabilizadoras para as estruturas de poder existentes (veja ponto c).

b. *O nível estadual parece ser um ponto de partida mais apropriado do que o nível federal.* Os autores deste estudo acharam que o uso do diagnóstico piramidal como meio de analisar toda a governança florestal brasileira seria igual a tentar ensacar um elefante usando um coador de chá. É simplesmente demasiado grande e complexo em todos os níveis para poder capturar a complexidade das limitações e oportunidades em uma única análise. O Anexo da Parte 3 apresenta alguns indícios dessa complexidade. Em contraste, achava-se que o diagnóstico comporta a análise a nível estadual, embora não houvesse tempo ou recursos para fazer isso como uma tentativa de seguimento. Realmente, (no Brasil) é no nível estadual que são tomadas as principais decisões que afetam o manejo florestal. Reconhece-se que os governos estaduais são os “participantes do PNF” mais influentes. Uma idéia útil parece ser o uso de análises de múltiplos níveis estaduais reunidas em uma análise federal maior da governança geral do setor florestal. Deste modo, a diversidade das situações regionais pode ajudar a refinar as prescrições em nível Federal de tal modo que qualquer mudança resultante afete as regiões de modo equitativo. Por razões semelhantes, achava-se que a ferramenta poderia funcionar bem num país muito menor no qual os atores e as instituições estejam definidos muito mais claramente.

c. *A escolha da agência de chefia é uma consideração importante.* O uso deste diagnóstico de governança pelos participantes locais poderá proporcionar-lhes poder pela revelação de informações sobre os bens e as lacunas existentes na governança, mas o uso por (ou para) pessoas de fora pode constituir uma ameaça. O MMA e a EMBRAPA expressaram graves dúvidas ou reservas sobre a intenção do BM/ WWF Alliance de usar qualquer ferramenta para monitorar a governança. Condições de empréstimos já minam os processos democráticos<sup>15</sup>. Acima de tudo, qualquer atenção dada à governança deve aprimorar e desenvolver as estruturas democráticas legítimas no país-alvo. Não seria legítimo um terceiro usar este diagnóstico para monitorar os pontos fortes ou as falhas de uma outra nação. Contudo, apresentação mais ampla do diagnóstico, com oportunidade adicional de inserir comentários e modificações, poderá permitir ao próprio governo brasileiro avaliar melhor os méritos da revisão da governança e, ainda, estimular a posse do próprio diagnóstico.

d. *É essencial que haja um processo de múltiplos participantes.* Muitos dos elementos deste diagnóstico exigirão desdobramento e explicações consideráveis para destacar as complexidades do contexto brasileiro com precisão e conceber soluções apropriadas. O conhecimento de alguns desses elementos pode exigir acesso a algumas pessoas muito ocupadas ou a grupos de participantes muito remotos. Os contextos são caracterizados por tal heterogeneidade que é quase impossível chegar a muitas das respostas sem um foro muito abrangente. Isso indica que o diagnóstico só deve ser usado se houver tempo e recursos disponíveis para financiar um grande esforço participativo entre grupos de múltiplos participantes. A falta de tal ação resultaria no abuso da ferramenta para aplicar os preconceitos de um grupo de participantes a outros. Assim o uso inicial do diagnóstico não é de modo algum um exercício ‘rápido’ – embora as verificações futuras possam ser focalizadas e, portanto, menos exigentes de recursos.

e. *O diagnóstico piramidal gerou debate útil sobre a possibilidade de identificar alguns dos elementos da boa governança florestal que são comuns em nações (ou estados) diferentes.* Achava-se que as tradições históricas e os mecanismos atuais de governança no Brasil eram todos importantes, tanto

---

<sup>15</sup> Achava-se que o grupo do BM foi responsável por alguns fracassos do PNF.

os elementos positivos do PNF e os elementos negativos de um processo não-democrático ou da corrupção, quanto as múltiplas camadas inseparáveis em nível federal, estadual e municipal.

*f. Nem todos os aspectos de governança são completamente visíveis – especialmente aos participantes do setor florestal.* As respostas para muitas das perguntas exigem conhecimento aprofundado de vários ministérios e políticas, conhecimento este que é improvável que se encontre apenas no setor de silvicultura. Em resumo, uma avaliação de governança deste tipo exigiria a sanção de órgãos do governo brasileiro que são extremamente poderosos e, ainda, requereria a reunião de representantes de vários ministérios a fim de assegurar que se evite a propensão a favor do setor florestal. Além disso, muitos dos aspectos são secretos: existem políticas visíveis em papel e processos transparentes, mas apenas as figuras superiores compreenderiam a dinâmica do poder e influência verdadeiros que permeiam grande parte da política brasileira. Uma análise dessas áreas pouco definidas também precisaria de sanção de entidade extremamente alta.

*g. O diagnóstico revelou alguns problemas fundamentais, mas não há nenhuma ligação óbvia para mudar os agentes.* Muitas das mudanças que poderiam ser indicadas pelo diagnóstico piramidal afetam o próprio âmago da arquitetura de governança brasileira. É improvável que apareçam soluções rápidas nos casos que indiquem a necessidade de mudança constitucional!

#### **A.2.2 Observações relativas à estrutura e conteúdo do diagnóstico:**

*a. Existe um forte fluxo lógico entre as camadas da pirâmide.* Observou-se que, de modo geral, as respostas para a seção “O que precisa ser feito?” se referiam à próxima linha do diagnóstico. Assim, por exemplo na Tabela 1, para melhorar o reconhecimento de múltiplas perspectivas válidas da silvicultura e do uso de terras (Linha 1), é necessário ter representantes competentes dos grupos de participantes (linha 2). Para se ter representantes competentes, é necessário formalizar e desenvolver sistemas de participação (linha 3). E para se ter sistemas desenvolvidos de participação, é necessário um fluxo adequado de informações (linha 4).

*b. A inclusão de perguntas sobre ‘sistema’ em cada camada resulta em repetição.* Foi observado no trabalho anterior com a pirâmide (Mayers e Bass 2001) que cada ‘camada’ está construída, na realidade, pelo funcionamento efetivo de cinco sistemas:

- Informações: Sistemas para a geração, fluxo e uso de informações
- Mecanismos participativos: Sistemas para participação, realização de consenso, gestão de conflitos, a cessão de poder e a devolução entre os participantes
- Finanças: Sistemas para gerar, alocar e controlar finanças para o MSF
- Habilidades: Sistemas de desenvolvimento de recursos humanos.
- Planejamento e gerenciamento de processos: liderança e coordenação, para que o setor possa melhorar continuamente por meio da visão nacional, baseada em evidência clara e com uma orientação para o futuro, desenvolvendo-se dos planos existentes, enfocados em outras exigências da sustentabilidade, com um forte processo de definição de prioridades.

Foi tomada uma decisão para incluir as perguntas sobre esses sistemas em cada camada, em vez de estabelecer ‘camadas’ separadas para elas. Isso resultou em certo grau de repetição, especialmente nas áreas de financiamento, capacitação/ treinamento, informações/ conscientização, planejamento estratégico e certificação. Por causa disso, muitas das soluções na última coluna são repetidas, causando confusão em qualquer tentativa de classificar ou priorizar “o que precisa ser feito”

*c. O diagnóstico deve tratar mais detalhadamente dos elementos internacionais de governança florestal.* Algumas das soluções para a governança brasileira também se encontram fora do Brasil, nas insuficiências e desigualdades dos processos internacionais. O reconhecimento disso e a “aceitação” pelas principais agências seriam elementos necessários. A ferramenta deve focalizar

esse contexto maior e indicar as principais mudanças de governança que são necessárias para finanças, negociações comerciais, convenções internacionais etc. É nisso que o BM/ WWF pode oferecer mais do que está sendo considerado atualmente. Novamente, isso sugere a necessidade de um exercício de magnitude considerável.

### **A.3 EXEMPLO DOS TIPOS DE SOLUÇÕES QUE PODEM SER REVELADAS PELO DIAGNÓSTICO DE GOVERNANÇA FLORESTAL**

É claro que o uso de um diagnóstico piramidal infere algum tipo de priorização inerente. As camadas basais da hierarquia suportam as camadas superiores. Não é surpresa que algumas das soluções dos problemas nas camadas basais desta hierarquia exigem alterações fundamentais da constituição brasileira, das estruturas institucionais e mesma da lei internacional. Convém salientar cinco das soluções fundamentais que começaram a emergir pelo uso experimental do diagnóstico, sem sugerir que elas sejam, na realidade, prioridades para o Brasil (tendo em vista que esta análise não foi de modo algum exaustiva), mas para indicar a escala da mudança que poderia ser necessária:

- Prioridade 1. O desenvolvimento de um plano de uso de terra completamente novo para o Brasil e uma revisão completa do sistema de titularidade agrária.
- Prioridade 2. O acabamento com o neocolonialismo e a eliminação das tentativas de influenciar as intenções da democracia nacional (pelo FMI, BM, OMC etc) através de financiamentos condicionais, negociações internacionais parciais, grupos de pressão de ONGs mal informados etc.
- Prioridade 3. A democratização da priorização e desenvolvimento da nova legislação florestal (incluindo a redução do uso de medidas provisórias presidenciais) sob o amparo de um quadro participativo recentemente estabelecido e integrante do PNF, com verificação cruzada por grupos de trabalho interministeriais.
- Prioridade 4. O estabelecimento de um novo serviço de extensão florestal
- Prioridade 5. Fortalecimento institucional principal, especialmente em níveis estaduais e municipais, e esclarecimento dos papéis e responsabilidades dessas instituições em relação às instituições federais.

Uma leitura rápida desta lista de prioridades deve ser suficiente para convencer ou dissuadir o governo do Brasil de usar esta ferramenta para monitorar a governança.

### **A.4 MODIFICAÇÃO POTENCIAL DESTA FERRAMENTA POR PARTICIPANTES**

A presente ferramenta diagnóstica se originou de uma coincidência de eventos em nível internacional. Ela utiliza a experiência de analistas de políticas. Não obstante, é bem provável que outras áreas apresentem maior impacto na governança florestal do que os assuntos identificados aqui. Para avaliar a veracidade disso, será necessário testar a ferramenta no campo. Usando-se um processo exploratório aberto de ação participativa e de aprendizagem, será possível identificar outras áreas que são essenciais (e que talvez sejam dependentes do contexto) para a boa governança florestal. A inclusão de tais áreas poderá ser tão simples quanto a inclusão de outra(s) linha (s) nas tabelas, mas também poderá requerer a inclusão de uma camada completamente nova na pirâmide diagnóstica.

O uso da ferramenta é apropriado em qualquer situação em que a conclusão desejada possua uma série de elementos hierárquicos (ou seja, vários passos lógicos) necessários para realizá-la numa variedade de contextos. A modificação desta ferramenta para outras tarefas de monitoramento requer apenas que alguém com um conhecimento da conclusão desejada e de como chegar lá desenvolva uma pirâmide similar. A qualidade do diagnóstico que resulta disso seria tão boa quanto a lógica e a inteireza dos passos tomados, e o grau em que esses passos podem ser extrapolados por ambientes diferentes.

## A.5 TABELAS DE DIAGNÓSTICO E PLANEJAMENTO DA GOVERNANÇA FLORESTAL: BRASIL

### 1. PAPÉIS. Papéis de participantes e instituições negociados e desenvolvidos (As informações contidas nestas tabelas são apenas indicadoras e NÃO constituem uma declaração definitiva sobre a governança florestal brasileira)

Elemento da boa governança florestal	O que funciona? (produção, qualidade, impacto)	O que falta? (lacunas, problemas)	Placar (vermelho, amarelo, verde)	O que precisa ser feito?
1.1 Reconhecimento entre os atuais interessados setoriais de política de que existem <i>múltiplas perspectivas válidas e participantes</i> no setor;	Os grupos interministeriais de trabalho debateram o PNF que foi publicado em 2001, junto com 600 consultas com outros grupos de participantes. As diretrizes temáticas resultantes disso indicam um reconhecimento de grande número de objetivos de participantes com algum provimento de fundos.	É preciso mais atenção aos processos de solucionar conflitos entre objetivos diferentes (por exemplo, antecipa-se a expansão do cultivo de soja na Avançada Brasil contra a ampliação das Florestas Nacionais); mas o IMAZON está desenvolvendo sistemas GIS para superar as deficiências de cartografia.	Amarelo	Revisar periodicamente o progresso conforme as diretrizes temáticas do PNF e os procedimentos de resolução de conflitos concordados em nível interministerial para solucionar problemas, especialmente no que tange ao uso de terras. Capacitação entre os representantes de grupos-chave.
1.2 <i>Representantes</i> competentes de diversos grupos de participantes (não necessariamente todos os participantes logo no início) prontos para negociar;	Existem representantes competentes para todos os grupos exceto os grupos mais pobres, mas existem ONGs e cooperativas de que se podia obter apoio;	As atividades legislativas e do PNF envolvem consulta, mas realiza-se pouca “negociação” e tomam-se muitas decisões fora dos canais de participação;	Vermelho	Maior transparência no desenvolvimento da legislação de silvicultura (por exemplo, mais consulta no desenvolvimento de Medidas Provisórias) com novos processos integrados nos foros participativos do PNF.
1.3 Sistema de <i>participação organizada</i> que inclui vários foros, em níveis nacionais e locais, para a análise, a consulta e a tomada de decisões;	Varia muito de um estado para outro e, freqüentemente, é irrelevante para os canais reais de poder e influência.	Utilizam-se processos de consulta única sem nenhum “sistema” formal participativo em nível federal. Há atuação infreqüente de outros grupos interministeriais de trabalho.	Amarelo	Depende em grande parte do Estado, mas é necessário que haja um “sistema” mais bem definido de participação em nível federal.
1.4 <i>Informações</i> geradas e acessíveis de modo eqüitativo pelos participantes – sobre os bens florestais, as demandas e os usos	Isso coincide com a pergunta acima citada. Estão disponíveis algumas informações gerais pela Internet nos sites do INPE, do IPAM, do IMAZON, mas não existe nenhum “sistema” participativo.	A titulação de terras é confusa, não-transparente ou indisponível – o INCRA está regularizando isso mas tem poucos recursos. As informações sobre a procura no mercado estão, de modo geral, indisponíveis à maioria	Amarelo	Revisão interministerial completa e simplificação do sistema de cessão de títulos de posse e planejamento de uso de terras. É necessária uma diretoria coordenada de marketing para madeira?

Reconhecemos o apoio do Ministério das Relações Exteriores dos Países Baixos (DGIS) e do Ministério Federal Alemão para Cooperação Econômica (BMZ) que financiaram o desenvolvimento destas ferramentas, e do Department for International Development - DFID (Departamento para Desenvolvimento Internacional) que ofereceu apoio de iniciação. Para obter mais informações sobre as *Ferramentas de Poder*, visite: [www.policy-powertools.org](http://www.policy-powertools.org)

		dos produtores florestais.		
1.5 Uma <i>visão</i> do papel das florestas no uso de terras e na subsistência é desenvolvida e compartilhada	Visão desenvolvida pelo PNF.	Há dúvidas se os principais grupos de participantes estejam informados ou tenham acesso ao PNF ou aos recursos a ele associados.	Verde	Distribuição maior do PNF junto a todos os participantes da silvicultura (inclusive àqueles sem acesso à Internet) e oportunidade para comentar e debater.
1.6 <i>Papéis</i> para os participantes na silvicultura e no uso de terras – incluindo os direitos, as responsabilidades, os lucros e as relações - negociados e esclarecidos a todos	Varia muito conforme o Estado	A governança florestal fora do processo do PNF não é transparente. Grandes conflitos quanto aos papéis das instituições Federais e Estaduais, das organizações governamentais e não-governamentais.	Verde	Esclarecimento gradual dos papéis institucionais e dos processos de tomada de decisões
1.7 Existência de <i>arquitetura institucional</i> (estruturas) básicas florestais, e de direitos e poderes de tomada de decisões concordados;	Veja 6		Verde	
1.8 Desenvolvida a competência por parte das <i>agências de direção</i> para acionar e apoiar o desenvolvimento de recursos humanos entre os participantes.	Algum financiamento do governo central para as três diretrizes temáticas principais do PNF (reflorestamento, proteção e manejo) para um número limitado de Estados e alguns fundos de doadores apropriados para outras diretrizes e Estados	Busca-se financiamento de várias fontes e o desembolso é esporádico e freqüentemente reduzido devido a pressões financeiras internacionais	Verde	Revisão completa dos instrumentos financeiros internacionais, inclusive da proibição de empréstimos a governos, e sua substituição por emprestar a centros privados, específicos de financiamento;
1.9 Existência de mecanismos para o <i>desenvolvimento de habilidades</i> , motivação e interações de todos os participantes;	A FFT, a EMBRAPA, o SEBRAE, os centros privados de pesquisas e as principais universidades permitem certo treinamento de manejadores de florestas.	Escassez extrema de manejadores profissionais de florestas na indústria	Amarelo	Trabalho com as ONGs, tal como a FFT, para melhorar a qualidade e disponibilidade de formação diplomada e estagiária no manejo florestal
1.10 Fontes de <i>finanças</i> nacionais e estrangeiras para o setor – comerciais, de ONGs e públicos – identificadas, avaliadas e engajadas em nível nacional;	Veja 8		Amarelo	
1.11 <i>Colaborações e parcerias</i> para manejo florestal providenciadas e desenvolvidas com atenção ativa à aprendizagem e à adaptação.	*Algumas parcerias são bem divulgadas, com o governo e ONGs, mas variam muito conforme o Estado	Ocorrem muitas colaborações e iniciativas de parceria em redes informais ou como resultado de	Verde	Uma firme adoção de procedimentos transparentes no desenvolvimento de parcerias

		favores pessoais. Pouca transparência		
1.12 <i>Agências internacionais</i> e ONGs envolvidas que dão apoio às prioridades concordadas nacionalmente para a governança florestal;	Os doadores internacionais vinculam, cada vez mais, a ajuda aos objetivos concordados do PNF (que também tem compromissos internacionais)	As agências internacionais prejudicam continuamente a tomada democrática de decisões por meio de financiamento condicional. A Organização Mundial de Comércio (OMC) aplica a liberalização do comércio indiscriminadamente, sem consideração adequada do setor florestal.	Vermelho	Menos neo-colonialismo por parte das agências internacionais de financiamento e um compromisso para com o multilateralismo, com objetivos internacionais concordados por intermédio da ONU, e uma consideração completa e apropriada do sistema de silvicultura adotado pelas instituições internacionais de governança (por exemplo a OMC)

**2. POLÍTICAS. Existem políticas e padrões florestais para o MSF bem como legislação (As informações contidas nestas tabelas são apenas indicadoras e NÃO constituem uma declaração definitiva sobre a governança florestal brasileira)**

<b>Elemento da boa governança florestal</b>	<b>O que funciona?</b> (produção, qualidade, impacto)	<b>O que falta?</b> (lacunas, problemas)	<b>Placar</b> (vermelho, amarelo, verde)	<b>O que precisa ser feito?</b>
2.1 <i>Visão, papéis e arquitetura institucional básica</i> (estruturas) do setor florestal concordados e reconhecidos nas políticas florestais centrais e nas leis.	As políticas e as leis refletem, pela maior parte a visão concordada do PNF	Existem alguns conflitos principais entre os incentivos interministeriais, confusão entre os regulamentos federais e estaduais e muita falta da execução destes;	Verde	Planejamento claro do uso de terras com resolução interministerial de incentivos impróprios;
2.2 Métodos/critérios de <i>definição de metas</i> do setor florestal nacional, concordados e adotados.	Muita pouca.	Ocorre a definição de prioridades em todos os níveis mas o processo não é unificado e, freqüentemente, não é transparente;	Vermelho	Código de conduta publicado sobre a definição transparente de prioridades.
2.3 <i>Patrimônio florestal</i> nacional ('permanente') designado, conforme vários tipos de propriedade, baseada em visão compartilhada (veja 2.1) e na capacidade da terra: incluindo florestas de proteção, floresta de 'subsistência' e de uso misto, e floresta de produção comercial, conforme necessário	Algum progresso com Florestas Nacionais. Efetua-se zoneamento ecológico em pelo menos três Estados.	Há muita confusão sobre a titularidade de terras e quase nenhuma compreensão da estrutura do uso desejado das terras em longo prazo na região amazônica.	Amarelo	Revisão interministerial completa e simplificação do sistema de titularidade e planejamento do uso de terras.
2.4 Existência de <i>direitos</i> claros, eqüitativos e legalmente defensáveis: direitos de manejar os recursos florestais (baseados no consentimento livre e informado de outros com direitos legais e tradicionais); direitos de extrair recursos de florestas públicas dados em troca de compensação econômica total, inclusive das atividades externas,	Direitos de uso existentes ou em desenvolvimento (ex.processo lento e laborioso de reconhecimento oficial de terras com títulos detidos por índios).	Direitos freqüentemente abusados, autorização prévia e informada é rara na prática, e o acesso a serviços legais é inadequado. Algumas agências específicas, tal como a FUNAI, podem dar apoio em certos casos. Normalmente, não são consideradas as atividades externas	Verde	Desenvolver agência florestal de extensão.
2.5 <i>Participantes cientes</i> de seus direitos; direitos das comunidades locais e marginalizadas reconhecidos e respeitados	Não é possível avaliar de modo significativo.	Isso variará muito conforme a história, tamanho comercial e localização dos participantes	Amarelo	Necessidade de guias locais acessíveis sobre o Código de Conduta de Silvicultura em nível de Estado, com os contatos relevantes;



<p>2.6 Existência de <i>procedimentos para otimização dos benefícios</i> das florestas, para que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- o manejo florestal seja economicamente viável, incorporando atividades externas ambientais e sociais;</li> <li>- os benefícios múltiplos das florestas sejam salvaguardados durante as operações;</li> <li>- o beneficiamento local eficiente seja incentivado</li> <li>- o apoio aos meios de subsistência eqüitativos seja dado</li> </ul>	<p>Alguns esforços para a introdução de linhas de crédito (ex BASA e BNDS) para manejo florestal. Alguns incentivos fiscais para exportação (mas limitado na prática à madeira certificada) e para maior beneficiamento em alguns Estados (como Mato Grosso).</p>	<p>Disponibilidade inadequada de créditos e incentivos para o MSF (geralmente definida pela lei estadual). Ilegalidade muita difusa, mas está diminuindo. Melhorias gradativas nos esforços para avaliar ou preservar os diversos benefícios florestais, mas resta muito a fazer. Pouco apoio para produtores de porte pequeno a médio.</p>	<p>Amarelo</p>	<p>Parar a ilegalidade, desenvolver mercados para serviços ambientais, desenvolver capacidade para a execução da lei, estimular investimento no beneficiamento em mais estados através do uso prudente de incentivos e da capacitação, e melhorar o balanço social.</p>
<p>2.7 Formalização de sistemas para definir, implementar, monitorar e melhorar as <i>políticas e padrões</i> florestais, e assegurar sua <i>coerência</i> com outras políticas</p>	<p>O governo central e alguns grupos interministeriais de trabalho .</p>	<p>Varia conforme o Estado</p>	<p>Amarelo</p>	
<p>2.8 Existência de <i>processo para a definição dos padrões nacionais</i> (PCI&amp;S) para o MSF, baseado na:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- concordância e boa comunicação sobre a finalidade dos padrões dentro da visão maior para o setor florestal;</li> <li>- base concordada para a introdução de padrões (voluntária e/ou obrigatória);</li> <li>- consulta e pesquisa locais;</li> <li>- boa prática de silvicultura conforme reconhecida pela maioria dos participantes</li> <li>- obrigações internacionais</li> <li>- Critérios e Indicadores internacionais para planos de MSF, conforme pertinentes, para assegurar o reconhecimento***</li> </ul>	<p>Padrões sob desenvolvimento, planos de certificação em operação (apesar do não-desenvolvimento de padrões nacionais brasileiros).</p>	<p>Há muita confusão sobre quais padrões tem valor. Na maior parte, falta cumprimento. De modo geral, falta conhecimento do MSF ou de qualquer manejo no campo.</p>	<p>Verde</p>	

2.9 Existência de <i>legislação florestal</i> que equilibra as funções de controle e habilitação para dar apoio ao acima mencionado; com poderes adequadamente delegados	Existe legislação florestal em nível federal e especifica as exigências de acordo com os tipos diferentes de manejo florestal. A legislação estadual varia de qualidade.	Poderes delegados, mas há muita confusão sobre os papéis institucionais e não há recursos suficientes para permitir a execução da legislação.	Amarelo	Esclarecimento dos papéis das instituições federais e Estaduais e um programa de capacitação.
--	--	---	---------	---

\*\*\*No caso óbvio de um país não ser signatário de um conjunto Critérios e Indicadores internacionais, esta ferramenta de diagnóstico e planejamento poderá ser completada por um conjunto internacional harmonizado de Critérios e Indicadores (a serem desenvolvidos para este fim, na ausência de um conjunto). Isso permitiria aos grupos nacionais desenvolver, de modo mais eficaz, suas próprias ferramentas mais detalhadas de diagnóstico e planejamento, e demonstraria que os Critérios e Indicadores existentes foram 'colocados' mais claramente dentro deste método piramidal. O conjunto harmonizado pode ser aquele que foi usado na terceira minuta piramidal (Mayers e Bass, 2000) com a inclusão de: ATO, Bhopal, CILSS, SADC, Lepaterique, Montreal, Helsinki, Tarapoto, Oriente Próximo e CIFOR.

**3. INSTRUMENTOS. Existência de conjunto coerente de ‘incentivos e desestímulos’ para implementação (As informações contidas nestas tabelas são apenas indicadoras e NÃO constituem uma declaração definitiva sobre a governança florestal brasileira).**

Elemento da boa governança florestal	O que funciona? (produção, qualidade, impacto)	O que falta? (lacunas, problemas)	Placar (vermelho, amarelo, verde)	O que precisa ser feito?
3.1 <i>Conhecimentos</i> criados entre os participantes sobre a disponibilidade, a finalidade, o nível de escolha, as implicações, e a capacidade necessária para o uso dos instrumentos empregados no setor florestal	Informações da fase-piloto sobre RIL e MSF. Algum conhecimento de órgãos de credenciamento e dos padrões. Algum conhecimento das opções de financiamento do BNDS e do BASA	Pouco conhecimento técnico do objetivo, das capacidades necessárias para o MSF ou das implicações do crescimento e rendimento para a administração (econômica, social e financeira)	Amarelo	Criar agência florestal de extensão
3.2 <i>Combinação/ conjunto coerente de instrumentos</i> – com resultado que promove uma tanto a procura como a oferta do MSF (dentro de um quadro de papéis e políticas) – objetivado em nível nacional	Desenvolve-se grupos de compradores para produtos certificados. Incentivos para financiamento e exportação vinculados à certificação.	Poucas opções de treinamento para pessoas que desejam adotar o MSF. IBAMA não aceita os proprietários de terra não-titulados para iniciativas de MSF	Verde	Bolsas de estudo para treinamento de pessoa que se empenham pelo MSF. Programas especiais para utilizadores sem títulos de terra.
3.3 Existência de <i>Instrumentos regulamentares</i> – regras claras, práticas/ acessíveis e eqüitativas (proporcionais) e sanções para o setor florestal, incluindo: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Direitos de posse de floresta e sistemas de alocação, e sua defesa (recurso)</li> <li>- Proteção dos interesses do público e entre gerações nas florestas</li> <li>- Manejo florestal e condições e controles de investimentos</li> <li>- Acesso a mercado pelos participantes</li> <li>- Providências de contra a corrupção</li> <li>- Sistema de renda (baseado na equivalência dos preços nacionais/de exportação dos produtos florestais)</li> </ul>	Política de concessão nas Florestas Nacionais em desenvolvimento. Áreas de florestas nacionais estão sendo ampliadas sob o PNF. Vários tipos de florestas de conservação estabelecidos sob o SNUC. Condições de investimento melhoradas pelos prazos maiores e melhores condições de empréstimos pelo BASA e pelo BNDS. Ilegalidade monitorada pela FoE. Desmatamento monitorado pelo INPE e o IMAZON/ IPAM.	A titulação de terras é confusa, não transparente ou indisponível - INCRA está regularizando isso, mas tem poucos recursos. Sistemas de renda ineficazes, inadequadamente ligados às atividades de fiscalização ou aos valores das florestas, e são sub-desenvolvidos para concessões. Inadequada penetração do mercado internacional com rendas de 30% menos que os equivalentes na Ásia. A corrupção e a ilegalidade são prevalentes e complexas, com impulsores internacionais (tais como os	Amarelo	Revisão completa da titulação de terras. Desenvolvimento de alocação de concessão integrada e instituições de arrecadação de receitas em nível Estadual. Avaliar e superar as barreiras que impeçam a exportação. Engajar os mecanismos multilaterais e bilaterais para combater as diversas causas da ilegalidade e da corrupção, incluindo reformas constitucionais e institucionais em níveis nacionais e internacionais.

<p>3.4 <i>Instrumentos de mercado</i> – para a realização da distribuição eqüitativa de custos e benefícios, e da incorporação das atividades externas sociais e ambientais, incluindo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Métodos baseados nos direitos de propriedade (concessões, licenças, autorizações etc) para melhorar a oferta</li> <li>- Incentivos no lado da demanda para os bens florestais de produção sustentável e serviços ambientais dos tipos, volumes e fontes em crescimento</li> <li>- Medidas de habilitação de mercados, tais como as exigências de revelação de informações</li> <li>- Estratégia para o financiamento do setor florestal</li> </ul>	<p>Desenvolvem-se procedimentos de alocação de concessão. Desenvolvem-se grupos brasileiros de compradores de produtos certificados. Estudos de mercados sendo efetuados por IMAZON e IPAM. Negociações com bancos nacionais sobre financiamento para o setor florestal. Alguns programas de incentivos fiscais estaduais para estimular investimento.</p>	<p>preços mundiais de madeira). Resta muito a fazer quanto aos títulos de posse de terras e a alocação de concessão. As exportações internacionais são de importância marginal, tornando a demanda no Brasil pelos produtos certificados essencial. Poucas informações exatas sobre a oferta e a procura (apesar de boas compilações pela AIMEX sobre exportações). O financiamento para pequenas e médias empresas é problemático. O financiamento de mercados para serviços ambientais ainda está sub-desenvolvido.</p>	<p>Amarelo</p>	<p>Políticas e incentivos mais claros para melhorar o acesso aos mercados de exportação; aumentar o beneficiamento e o valor agregado, e incentivar MSF. Publicação de um Extrato anual de mercado, amplamente distribuído pelo Brasil, com análise das tendências. Desenvolver linhas de crédito para pequenas e médias empresas.</p>
<p>3.5 <i>Instrumentos de Informação</i> – Existência de sistemas para coordenação e fluxo de informações visando o desenvolvimento de conhecimento e a motivação entre participantes (Camada 4)</p>	<p>Alguns bons relatórios produzidos por principais associações madeireiras (ex os relatórios AIMEX e a revista “Referência” do setor madeireiro. Relatórios oportunos de ONGs sobre a situação da indústria madeireira. Algumas diretrizes boas para o manejo MSF (ex, por FFT).</p>	<p>Falta de informações sobre o processo, os custos e as vantagens de empenhar-se pelo MSF. Pouco fluxo sistemático, de baixo para cima, de informações sobre os problemas da indústria madeireira.</p>	<p>Verde</p>	<p>Publicação de um extrato anual de mercado, amplamente distribuída pelo Brasil, com informações sobre tendências. Estabelecimento de um sistema para solucionar os problemas identificados pela indústria florestal e outros grupos de participantes.</p>

<p>3.6 <i>Instrumentos institucionais/ contratuais</i> – estruturas e capacidades desenvolvidas com base nos papéis concordados, incluindo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Compromissos formais com os papéis concordados e as mudanças de política, por exemplo, associações/ códigos</li> <li>- Estratégias, descrições de cargos e capacidades de recursos humanos conforme os papéis e mudanças concordados</li> <li>- Suporte para o poder dos participantes pobres e marginalizados de tomar decisões, reivindicar seus direitos e entrar em parcerias</li> <li>- Diretrizes/ regras claras de manejo (não necessariamente planos completos de manejo)</li> <li>- Sistemas de negociação e gestão de conflitos</li> <li>- Códigos de conduta, financiamento conjunto e métodos em todo o setor de financiar/ apoiar o setor florestal</li> <li>- Mediação e negociação contínuas do desenvolvimento do poder e da aprendizagem em parcerias, alianças e colaborações para o manejo florestal</li> </ul>	<p>Alguns códigos úteis para normas de qualidade em certas categorias de produtos (por exemplo, madeira compensada); Boas diretrizes de administração publicadas (mas sua disponibilidade é desconhecida). Código de silvicultura em desenvolvimento (mas ainda não publicado em formato acessível e amplamente distribuído).</p>	<p>Pouco apoio (financeiro ou outro) para associações, e especialmente para mão-de-obra temporária, embora o SBS esteja se esforçando para produzir diretrizes para contratados. Normalmente as estratégias não têm o apoio do pessoal apropriado ou os recursos. Dá-se apoio aos participantes pobres ou marginalizados normalmente em base de projeto insustentável (inumeráveis projetos-piloto). Poucos procedimentos de negociação e resolução de conflitos (por exemplo, para comunidades nas Florestas Nacionais). Raro haver códigos de conduta e levantamento social no setor florestal e há pouca coordenação entre doadores/ agências financiadoras. A política é encarada ainda como um evento de ocorrência única e estática, e não como processo contínuo.</p>	<p>Amarelo</p>	<p>São necessárias providências especiais para empresas pequenas, médias e comunitárias (inclusive financiamento, apoio institucional e procedimentos de resolução de conflitos). A formulação de política deve ser convertida em processo contínuo.</p>
<p>3.7 <i>Competências para planejamento, coordenação, implementação e monitoramento do acima citado.</i></p>	<p>Unidades do MMA fortalecidas para planejar e coordenar as intervenções federais, mas menos capacidade em nível local e estadual (embora isso varie muito de um Estado para outro).</p>	<p>Instituições municipais e estaduais com recursos relativamente insuficientes e capacidade inadequada para implementar e monitorar o acima citado.</p>	<p>Verde</p>	<p>Desenvolvidas as estratégias de financiamento municipal e estadual bem como um programa de treinamento.</p>

**4. EXTENSÃO. Empreendia a promoção de MSF junto aos participantes (As informações contidas nestas tabelas são apenas indicadoras e NÃO constituem uma declaração definitiva sobre a governança florestal brasileira)**

<b>Elemento da boa governança florestal</b>	<b>O que funciona?</b> (produção, qualidade, impacto)	<b>O que falta?</b> (lacunas, problemas)	<b>Placar</b> (vermelho, amarelo, verde)	<b>O que precisa ser feito?</b>
4.1 Os produtores florestais estão envolvidos de modo equitativo nos mecanismos de recebimento e compartilhamento de informações: sobre as práticas de MSF e suas recompensas/ custos/ riscos; sobre a legislação associada, os instrumentos, os incentivos, os mercados; e sobre os recursos necessários para o MSF	Existem informações consideráveis lá fora (ex 1.9 e 3.5), mas a acessibilidade é limitada e freqüentemente não se inclui o desenvolvimento participativo.	Os produtores florestais normalmente são os últimos a receber informações sobre MSF e legislação nova, com a exceção de um número limitado, que são consultados diretamente ou em pesquisa-piloto.	Verde	Muita mais atenção para a mais ampla consulta possível baseada na suposição de que todos não tenham acesso à Internet.
4.2 Consumidores (nacionais e estrangeiros) de produtos florestais têm acesso às informações sobre os múltiplos benefícios públicos de MSF e sobre os produtos específicos de MSF.	Sub-desenvolvimento – o MMA por meio do Componente 1 do Promanejo pretende desenvolver um site de informações para o público.	Informações para consumidores são escassas (e isso se aplica ao uso de muitas espécies). Os sistemas de ensino público não incluem informações sobre MSF.	Verde	Já está sendo desenvolvido
4.3 Os produtores florestais, investidores, beneficiadores, intermediários, varejistas e consumidores têm acesso a mecanismos para a transmissão de informações sobre a sustentabilidade em ambos os sentidos na cadeia de abastecimento.	Existem cadeias de planos de certificação de custódia (usando a certificação FSC).	As informações sobre a sustentabilidade normalmente possuídas apenas pelas grandes empresas com recursos humanos adequados.	Verde	Estabelecer programas para pequenas e médias empresas.
4.4 O público comum tem boa comunicação com as instituições de silvicultura, educação e da mídia sobre benefícios múltiplos de MSF (bens, serviços e outros valores)	Existe ampla cobertura na imprensa sobre assuntos de sustentabilidade (de modo geral).	Há menos informações que esclareçam os benefícios positivos e os custos de MSF.	Verde	Incluir treinamento básico sobre MSF no currículo nacional.
4.5 As autoridades florestais têm acesso a informações recentes exatas sobre todas as práticas relevantes de MSF e de sua extensão, e têm capacidades e recursos para divulgá-las.	Sim - as autoridades florestais estão incluídas no processo e freqüentemente recebem apoio de doadores significativos para este fim.	As autoridades florestais do Brasil tendem a oferecer treinamento de alto nível aos funcionários, mas tendem a ser limitadas pelo número reduzido de pessoal e pela falta de finanças.	Verde	Aumentar os recursos financeiros para as autoridades municipais e estaduais.

<p>4.6 As autoridades florestais efetuam freqüentes levantamentos das necessidades dos participantes quanto ao acima citado, e adotam procederes para responder a grupos específicos.</p>	<p>As autoridades florestais freqüentam muitas conferências e reuniões relativas ao assunto citado.</p>	<p>De modo geral, as autoridades florestais relutam em passar tempo no campo coletando dados primários (este papel é desempenhado por algumas ONGs).</p>	<p>Amarelo</p>	<p>Processo de monitoramento mais formal para ficarem atualizadas sobre as inovações de MSF no campo.</p>
---	---	--	----------------	---

**5. Certificação/ verificação do MSF empreendida (As informações contidas nestas tabelas são apenas indicadoras e NÃO constituem uma declaração definitiva sobre a governança florestal brasileira)**

<b>Elemento da boa governança florestal</b>	<b>O que funciona?</b> (produção, qualidade, impacto)	<b>O que falta?</b> (lacunas, problemas)	<b>Placar</b> (vermelho, amarelo, verde)	<b>O que precisa ser feito?</b>
5.1 A viabilidade da certificação foi avaliada, e inclui: o propósito e as forças motrizes sustentáveis; pré-condições necessárias; e questões de patrimônio líquido, eficiência e credibilidade	Planos atuais de certificação (FSC) junto a agências de credenciamento (ex IMAFLORA) um novo grupo de compradores e um número cada vez maior de empresas certificadas (ex Gethal, Cikel, Mil Madeireiras etc).	As grandes empresas e companhias de plantação têm mais facilidade. Ainda não existe alternativa confiável para o FSC, mas o MMA está coordenando um grupo de trabalho com 20 participantes principais para desenvolver um padrão brasileiro.	Verde	São necessários mais incentivos e apoio para as pequenas e médias empresas.
5.2 Produtores florestais e consumidores têm acesso a um plano de certificação, que seja reconhecido internacionalmente conforme apropriado, especialmente para os mercados exteriores <sup>16</sup>	Sim - FSC	Não falta nada	Verde	Não é necessária nenhuma outra ação exceto maior promoção e desenvolvimento do grupo de compradores brasileiros.
5.3 Grupo nacional/local de múltiplos participantes existe para assegurar que os padrões e procedimentos do plano sejam adequados para os tipos de florestas locais e os produtores florestais, bem como coerentes com a visão, a política e os padrões nacionais [Camada 2]	Sim - há um grupo de trabalho nacional que faz exatamente isso com 20 grupos de participantes principais.	Não falta nada	Verde	
5.4 Existe capacidade local de auditoria/ avaliação para efetuar a certificação com custo competitivo.	Sim – o FSC possui agências locais de credenciamento, tal como o IMAFLORA	Não falta nada	Verde	

<sup>16</sup> Os critérios poderão incluir, por exemplo:

- Os critérios da Alliance para planos confiáveis de certificação florestal (a) adaptados institucional e politicamente às condições locais, (b) voltados a metas e efetivos para realizar os objetivos, (c) aceitáveis a todas as partes envolvidas, (d) baseados em padrões de desempenho definidos em nível nacional que são, de modo geral, compatíveis com os princípios de MSF aceitos, (e) baseados em critérios objetivos e avaliáveis, (f) baseados na avaliação confiável e independente, (g) acreditáveis pelos principais grupos de participantes, (h) baseados em decisões de certificação livres de conflitos de interesses entre as partes com interesses adquiridos, (i) rentáveis, (j) transparentes, e (k) de acesso equitativo por todos os países (WWF / BM 1999)
- Os 9 critérios desenvolvidos por Kanowski et al (2000), que utilizam estes critérios da Alliance e outros. Eles são resumidos da seguinte maneira: acordo, acesso, participação, credenciamento, transparência, independência, coerência, melhoramento contínuo, e cadeia de custódia/ fornecimento de etiqueta de produto.



5.5 São produzidas informações sobre o progresso da certificação e seus impactos nas florestas, no comércio, nas capacidades e práticas dos participantes, e na governança.	Este assunto recebeu muita atenção recentemente na imprensa nacional e em diversos congressos grandes.	Estão disponíveis menos informações sobre os impactos da certificação.	Verde	Talvez valha a pena publicar uma revisão periódica da certificação no Brasil apoiada por estudos do impacto na floresta e nos grupos de participantes.
5.6 Mecanismos que vinculam tais informações sobre o progresso da certificação e seus impactos à formulação de políticas.	Sim - o grupo nacional de trabalho tem acesso às informações pertinentes.	Não falta nada.	Verde	

**FUNDAÇÕES: Pré-requisitos da boa governança florestal que são influenciados mas não controlados pelas pessoas do setor florestal (As informações contidas nestas tabelas são apenas indicadoras e NÃO constituem uma declaração definitiva sobre a governança florestal brasileira)**

Elemento da boa governança florestal	O que funciona? (produção, qualidade, impacto)	O que falta? (lacunas, problemas)	Placar (vermelho, amarelo, verde)	O que precisa ser feito?
F.1 Os sistemas democráticos básicos, direitos humanos e Estado de Direito aceitos pela sociedade e aplicados.	Comentários confidenciais		-	
F.2 Reconhece-se na sociedade, de modo geral, a necessidade de um setor florestal, e o papel e a autoridade de uma instituição florestal, ou mais, que tome a dianteira.	Uma pesquisa realizada recentemente pela imprensa revelou que o desmatamento é a preocupação principal dos brasileiros urbanos.	Não falta nada	Verde	
F.3 As razões históricas dos papéis, políticas e estruturas de poder atuais do setor florestal são compreendidas pelos participantes da governança florestal**	Existe compreensão geral da história e do desenvolvimento da governança florestal bem como do processo de devolução, mas há uma falta de entendimento das intenções para uso de terra em longo prazo e dos poderes relativos dos diversos ministérios.	Apesar de ser bem conhecida a necessidade de papéis para o MMA e o IBAMA no Brasil, há pouca compreensão da situação emergente em nível estadual ou municipal por causa da devolução de poder, e poucas pessoas entendem todos os arranjos ocultos de poder em nível federal.	Amarelo	Um plano nacional claro sobre o uso de terras e um diagrama de processo para resolver conflitos de interesse entre os setores diferentes.
F.4 Os fatores moldam a natureza dos bens florestais bem como as influências ecológicas nestes (e causados por eles) são compreendidos pelos participantes.	Varia conforme o grupo de participantes. Existe pesquisa considerável em andamento (inclusive na EMBRAPA, sobre os impactos genéticos da colheita florestal), mas isso nem sempre chega aos utilizadores da floresta.	São poucas as pessoas que entendem completamente como funciona a ecologia florestal neo-tropical em nível genético ou os impactos de manejos diferentes. Muitas espécies não descritas (apesar do progresso considerável da Equipe de Flora Ducke).	Verde	Para que possamos realmente compreender os impactos do uso das florestas, serão necessários grandes investimentos contínuos na ecologia de florestas tropicais, na taxonomia genética e na modelagem do crescimento e rendimento.

F.5 Compreensão pelos participantes das <i>Condições econômicas e financeiras</i> sob as quais o setor florestal atua.	Existem alguns estudos que comparam o manejo convencional com impacto da colheita reduzida de madeira, e vários outros que abordam os elementos econômicos do MSF.	Há poucos estudos que explicitamente abordam a viabilidade econômica das operações florestais de MSF ou a concorrência com a colheita predatória.	Amarelo	Pesquisa adicional e diretrizes claras sobre a viabilidade econômica dos diferentes tipos de manejo florestal (incluindo orientações sobre as escalas de operação e o investimento apropriado) – ou seja, informações fundamentais para o planejamento empresarial.
F.6 Compreensão pelos participantes das <i>interações socio-culturais</i> com as florestas.	Isso varia devido, em parte, às muitas interações sociais e culturais diferentes.	Os direitos de povos indígenas e o papel das comunidades nas Florestas Nacionais e em outras áreas de conservação não são claros ou aplicados adequadamente.	Amarelo	São necessárias de diretrizes claras sobre propriedade e direitos de uso em diversas categorias do uso de terras florestais.
F.7 <i>Direito de posse de propriedade e terrenos</i> é seguro, claro, documentado e não discriminatório contra a silvicultura.	Alguma delimitação bem-sucedida de Florestas Nacionais, mas pouco engajamento privado com estas e somente em nível de atividade-piloto (por exemplo, no FLONA de Tapajós).	A titulação de terras é confusa, não transparente ou indisponível - INCRA está regularizando isso, mas tem poucos recursos. As terras tribais indígenas estão sendo reconhecidas em ritmo lento.	Vermelho	Revisão completa do sistema de cessão de títulos de terras.
F.8 Conjunto completo de <i>obrigações/ convenções internacionais</i> , e de objetivos e princípios que afetam o setor florestal compreendido e engajado*** pelos participantes relevantes.	Algumas iniciativas locais boas da <i>Agenda 21</i> , e amplo conhecimento de CBD e CITES.	Pouca síntese de referência cruzada das implicações das diversas convenções do setor florestal.	Verde	Um guia publicado de referência cruzada das convenções.
F.9 Compreensão e engajamento pelos participantes das condições e fluxos de <i>investimento, mercado e comércio</i>	Muito desenvolvimento empresarial conforme indicado pelas cifras de produção e comércio do Brasil. Número crescente de delegações comerciais para melhorar o conhecimento setorial.	Pouca compreensão das barreiras do comércio exterior. As exigências de concepção constituem empecilho óbvio. Redes inadequadas de distribuição.	Verde	É necessária mais análise das percepções do lado da procura da indústria brasileira e uma revisão das redes de distribuição.

F.10 Atuação com o <i>sistema de garantias e direitos constitucionais</i> (poderá influenciar, por exemplo, os direitos ambientais e de apelação do cidadão, os direitos de desenvolvimento etc)	Existe legislação boa e é aplicada cada vez mais.	A sobrecarga do sistema judiciário resulta na redução da quantidade de multas cobradas. A execução da lei é esporádica. Os produtores pequenos e médios são os que freqüentemente sofrem mais das práticas predatórias, especialmente na fronteira da floresta.	Amarelo	Investimento no sistema judiciário, especialmente nas áreas marginais.
F.11 Engajamento com as <i>políticas macro-econômicas do governo</i> , por exemplo, os planos nacionais e regionais, ajuste estrutural, alocação orçamentária, tributação, preços e taxas de câmbio.	Fora da experiência dos informantes.	Os pagamentos de dívidas prejudicam a economia em muitos níveis	Vermelho	Revisão completa dos instrumentos financeiros internacionais, inclusive da proibição de empréstimos a governos, e sua substituição por emprestar a centros privados, específicos de financiamento;
F.12 Engajamento com <i>mão-de-obra</i> e emprego, saúde e segurança, políticas e instituições.	Instituições trabalhistas fortes e serviços de saúde e segurança em áreas mais ricas.	Balanco social em áreas marginais quase inexistente.	Amarelo	Balanco social melhorado.
F.13 Sistemas de <i>extensão</i> agrícola e subsídios, e outras políticas/ setores diretos de uso de terras (por exemplo, vida selvagem, turismo, mineração, transferência de povos, bacia hidrográfica) engajados e as distorções tratadas.	Grupos de trabalho interministeriais examinam os conflitos de interesse.	Nenhum mecanismo para solucionar conflitos e resolver distorções apesar das ONGs, tal como IPAM, terem destacado os problemas	Vermelho	Fortalecer de grupos interministeriais de trabalho e desenvolver procedimentos para a resolução de conflitos.
F.14 Engajamento com as políticas e atividades de desenvolvimento de <i>transporte e infra-estrutura</i> .	Pouco engajamento apesar dos bons dados do IPAM sobre relações entre o desenvolvimento da infra-estrutura e a troca do uso da terra.	Os programas de infra-estrutura inadequadamente integrados com as autoridades do setor florestal	Amarelo	Um plano nacional claro sobre o uso de terras e um diagrama de processo para resolver conflitos de interesse entre os setores diferentes.
F.15 Engajamento com as políticas e atividades de desenvolvimento de energia e manejo do controle de preços.	Existe crise de energia, mas há pouco uso direto de lenha exceto nas áreas marginais.	Experiência externa por parte dos informantes.	-	

F.16 Engajamento com as políticas e atividades de descentralização e do <i>governo local/ municipal</i> .	Varia conforme o Estado	Existe certa confusão sobre os papéis e responsabilidades em todos os níveis (por exemplo, o direito das Autoridades Municipais de controlar o que acontece nas Florestas Nacionais que se encontram nas Municipalidades).	Amarelo	Desenvolvimento gradual dos papéis e responsabilidades.
F.17 Engajamento com as políticas e atividades de desenvolvimento de <i>educação e treinamento</i>	Alguns programas locais de educação ambiental, mas falta no currículo nacional estudo concreto da silvicultura.	Há falta de treinamento profissional e de informações gerais no currículo nacional.	Amarelo	Apoiar as iniciativas, tais como as do FFT para treinamento profissional, e incluir o MSF no currículo nacional.
F.18 Engajamento com as políticas e atividades de desenvolvimento da alocação e serviços de <i>água</i> .	Grande interesse no desenvolvimento de mercados para os serviços ambientais.	Há falta de síntese das experiências e dos vários graus de sucesso em Estados diferentes.	Amarelo	Lançar projeto-piloto de mercados para serviços na bacia hidrográfica.
F.19 Existência de mecanismos efetivos para a <i>coordenação intersetorial</i> da aprendizagem e das ações quanto ao uso e manejo de terras: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas de consulta e participação;</li> <li>• Sistemas de análise e de informações;</li> <li>• Avaliação do custo, benefícios e riscos;</li> <li>• Princípios de DS incorporados na política/ lei, por exemplo, a precautória, o poluidor paga, patrimônio líquido;</li> <li>• Mecanismos de definição de prioridades que usam o acima citado;</li> <li>• Visões, políticas e estratégias trans-setoriais baseadas no acima mencionado.</li> </ul>	Não	Tais deficiências muito importantes já foram destacadas numerosas vezes acima.	Vermelho	

\*\*A descrição 'participantes' usada na tabela acima significa 'participantes da governança florestal';

\*\*\* 'Compreendido e engajado', ou simplesmente 'engajado/ engajamento' neste contexto, significa que os participantes possuem conhecimento do assunto e estão tomando medidas ativas para influenciar aspectos do assunto.

## APÊNDICE: UMA OBSERVAÇÃO SOBRE OS ATORES E A ARQUITETURA DA GOVERNANÇA FLORESTAL NO BRASIL

1. *A complexidade da governança florestal no Brasil.* Esta envolve uma hierarquia de atores e arquitetura municipais, estaduais e federais. O PNF é apenas um componente da governança florestal no Brasil, embora talvez represente a expressão maior e mais legítima da vontade política federal. A fim de contextualizar a presente análise é, portanto, importante introduzir os atores, ou arquitetura, de maior atuação na governança florestal brasileira, nos quais o PNF atua.
2. *As responsabilidades ministeriais.* Igual a qualquer outro governo, o governo brasileiro compreende vários ministérios com âmbitos de influência sobrepostos. Talvez o mais poderoso desses ministérios seja o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que distribui as finanças federais. Outros atores-chave do setor florestal incluem o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o Ministério da Integração Nacional (MIN), o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério de Esporte (ME), Ministério de Turismo (MT) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). Todos esses ministérios participaram dos grupos interministeriais de trabalho durante o desenvolvimento do PNF.
3. *O plano perene de desenvolvimento.* O PNF conta com o apoio do plano pereni-anual do Governo (PPA2000-2003) que inclui três linhas orçamentárias para: (1) O reflorestamento - a expansão da base florestal plantada e manejada; (2) A silvicultura sustentável; e (3) A proteção - a prevenção de desmatamento e incêndios florestais. Tendo em vista que essas verbas abrangem três das dez diretrizes temáticas do PNF, as fontes externas estão sendo canalizadas para as principais áreas de falta.
4. *O Plano Nacional de Florestas.* O PNF é um produto do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Pela maior parte, a designação de cargos dentro do MMA (e na instituição operacional executiva subordinada, o IBAMA) é política e reflete as preferências dos partidários mais poderosos do presidente federal encarregado. As mudanças das designações de funcionários públicos acompanham as mudanças de governo. O PNF foi elaborado por funcionários públicos que pertencem para à Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBF) e, por conseguinte, é essencialmente um quadro que define as ambições do governo brasileiro atual quanto ao setor florestal. A legitimidade duradoura do PNF fundamenta-se no processo de ampla consulta com todos os elementos do setor florestal que precederam sua publicação. O documento publicado com suas dez diretrizes temáticas constitui um quadro importante para o desenvolvimento progressivo da legislação brasileira sobre florestas. Cada diretriz temática possui um objetivo declarado, um objetivo técnico específico ou uma estratégia para ação. Algumas dessas estratégias para ação envolvem o desenvolvimento de legislação no Ministério do Meio Ambiente e em outros Ministérios.
5. *Poderes ministeriais e 'medidas provisórias'.* Talvez os grupos de atores mais importantes na governança florestal brasileira sejam os Ministros brasileiros, e especialmente o Presidente e seus assessores. Em nível federal, o que pode ou não acontecer nas florestas é alterado freqüentemente por decreto presidencial através de 'Medidas Provisórias' (MP). Os autores das MPs variam, mas para a Legislação Florestal normalmente envolve o IBAMA (mas não se limita ele) ou outros membros do MMA. Pode-se, também, solicitar das ONGs que elaborem minutas de MPs. Independente de sua autoria, ou do grau de consulta envolvida na sua elaboração, elas têm a força da Presidência. A freqüência de seu uso depende, em grande parte, da rapidez com que elas podem ser elaboradas em reação às situações emergentes de preocupação. Portanto, a título de exemplo, em fevereiro de 2001, respondendo às preocupações de direitos de

propriedade intelectual, a MP 2052 decretou a proibição de todo transporte de material vegetativo brasileiro (ex. espécimes botânicos). Depois de reação nacional muito forte, o decreto foi tornado consideravelmente mais flexível pela, por exemplo, MP 2186 de agosto de 2001. Em 1996, a MP 1511 aumentou a reserva florestal legal em todas as propriedades de terras amazônicas de 50% para 80%, a qual veio a ser uma questão de grande contenda com muitos grupos rurais. Cada MP, apesar de sua condição “provisória”, tem força jurídica e substitui tudo que a precedia em todos os seus elementos.

6. *Decretos.* A fim de legitimar ou normalizar tais medidas provisórias relativamente adreces, as MPs são endossados subseqüentemente por meio de Decretos-Lei (Decreto) que envolvem debate e validação parlamentares. Assim a MP2052 sobre o transporte de material vegetativo foi endossado pelo Decreto 3945. De modo similar, as MPs anteriores sobre mogno foram validados em 1996 pelo Decreto 1963 que suspendeu toda colheita de mogno por dois anos (que, novamente, foi proibido posteriormente por uma MP do ano passado). Tal validação se refere a artigos específicos da MP e os endossa ou modifica conforme julgado necessário. Qualquer artigo de uma MP não coberto pelo Decreto é, não obstante, considerado como tendo força jurídica. O processo de validação depende da programação de debates apropriados no contexto de uma democracia complexa e poderá ser atrasado por um período considerável durante o qual a disposição da MP continua em vigor. O próprio PNF foi estabelecido pelo Decreto 3420.
7. *Instruções operacionais.* As disposições de uma MP ou Decreto podem ser expostas de forma relativamente ampla. Portanto, é costume traduzir os Decretos em procedimentos operacionais tecnicamente específicos por uma Instrução Normativa (IN). Assim, em 1996, por exemplo, o Decreto 4771 (que definiu um Código Florestal) introduziu a idéia de que a exploração das florestas amazônicas só deve acontecer se estiver sujeita a planos de manejo. Posteriormente, em 1991, um grupo de peritos florestais de todos os principais grupos de participantes se reuniu para definir na IN 80 exatamente o que tais planos de manejo devem conter (ou seja, a intensidade e extensão do inventário florestal, as medidas para promover a regeneração natural da floresta, os tratamentos de silvicultura necessários e, talvez o mais importante, os planos para um ciclo definido para de corte).
8. Essas exigências técnicas foram incorporadas em legislação adicional tal como o Decreto N.º1282 de 1994 que especificou, pela primeira vez, que os planos de manejo devam visar o manejo sustentável da floresta. Depois disso, em 1998, o Decreto 2788 alterou o Decreto 1282, introduzindo um quadro desagregado para manejo florestal que incluía prescrições separadas para pequenos proprietários (exigências simplificadas de manejo florestal) e para comunidades. As características exatas dessas novas exigências foram desenvolvidas pela IN 4 (florestas de comunidade), a IN 5 (manejo florestal simplificado para pequenos proprietários) e a IN 6 (silvicultura industrial de grande escala). A elaboração das instruções normativas envolverá muitas consultas de participantes, mas será dirigida por pessoal técnico altamente treinado pelo IBAMA ou o MMA.
9. *O Papel federal do IBAMA.* Historicamente, a instituição federal IBAMA também tinha a responsabilidade de supervisionar a implementação e execução da legislação florestal, fato que introduziu um ciclo importante de recebimento de respostas. Os problemas da legislação atual podem ser resolvidos rapidamente recorrendo aos procedimentos acima definidos.
10. *O significado da descentralização.* Recentemente, o Brasil empreendeu um processo de descentralização pela qual as instituições de nível estadual passam a ser responsáveis pela implementação e execução da legislação. A legislação federal pode ser interpretada mais adiante pela legislação estadual que, por sua vez, pode endossar ou fortalecer a legislação federal ainda mais, mas nunca contradizê-la ou amenizá-la. A relação entre as instituições de nível estadual e as instituições federais tradicionais, tal como o IBAMA, é um tanto desconfortável e mal definida.

Os Estados apresentam grandes diferenças quanto ao ambiente e à capacidade de suas instituições locais e de seus políticos. É inevitável que a legislação federal seja mais aplicável em alguns Estados do que em outros. A capacidade dos Estados de assegurar que uma legislação federal atenda a suas condições em concorrência com outros Estados é definida, pela maior parte, pelo poder político e pela influência de seus representantes no nível ministerial.

11. *Poderes municipais.* No intuito, talvez, de limitar o poder ou as ineficiências dos governos estaduais, o governo federal iniciou no ano passado um processo de passar recursos financeiros diretamente para os governos municipais. O governo municipal também pode endossar ou tornar a legislação estadual mais rigorosa, mas não pode contradizê-la ou amenizá-la. Apesar de ser atrapalhado pelas dificuldades iniciais, a intenção do governo federal de dar apoio direto às municipalidades poderá fortalecer o controle local dos recursos florestais em comparação com o controle pelas autoridades estaduais, mas isso não mudará, necessariamente, o modo de evolução da legislação e sua execução.
12. *Ligações fracas de governança entre o PNF centralizado e os poderes estaduais/ municipais.* Duas coisas ficam imediatamente aparentes nos parágrafos acima. Primeiro, a posição do PNF no contexto da governança florestal brasileira é relativamente fraca. O desenvolvimento da legislação florestal por meio de “medidas provisórias” ocorre em resposta às oportunidades e ameaças percebidas em nível presidencial, não necessariamente no nível do MMA que supervisiona o Programa Nacional de Florestas (PNF). Ou seja, o MMA pode desempenhar papel decisivo na iniciação de nova legislação, mas existem outros atores importantes e poderosos e se exige coordenação obrigatória de nova legislação com o PNF. Além disso, a promulgação e a execução de nova legislação já não são controladas principalmente pelas agências federais. Na realidade, são os governos estaduais que implementam a política e são eles que estão mais achegados aos problemas introduzidos por nova legislação. Além disso, o PNF recebe apenas apoio parcial por financiamento do governo. Isso resulta em certo (mas não total) deslocamento entre as declarações escritas do PNF e o verdadeiro exercício do poder.
13. Segundo, existe heterogeneidade considerável no Brasil quanto a como se efetua realmente a governança florestal na prática, especialmente em nível estadual. Isso abrange não apenas o modo como a legislação federal e estadual é implementada e executada na realidade, mas também o poder e influência relativos das instituições federais e estaduais e o poder dos Estados, em primeiro lugar, de influenciar a promulgação de legislação.
14. *Influências encobertas* – questões de controle, transparência e responsabilidade. Em terceiro lugar, o processo do desenvolvimento legislativo e da governança florestal pode ser, potencialmente, refém de poderosos lobbies entre os muitos grupos de participantes do setor florestal nacional, os grupos internacionais, tais como ONGs de meio ambiente, ou os políticos estaduais. Existe potencial claro, fora do processo democrático, de influenciar a legislação e, para os políticos estaduais, a designação de funcionários públicos que a redigirão. Até que ponto a pressão é aplicada de modo ilegítimo não está muito claro e certamente não é transparente. Isso constitui um problema quase insuperável para a coleta de dados precisos sobre o que impulsiona a governança florestal brasileira.