

Este documento é o primeiro produto da Consultoria contratada através do Processo de Seleção IC 29513/2016 – Especialista em Políticas Públicas, no âmbito do Projeto BRA/14/G32 – Manejo de Uso Sustentável de Terras no Semiárido do Nordeste Brasileiro (Sergipe). O seu conteúdo visa atender parcialmente o disposto



PRODUTO UM

REFERENCIAL TEÓRICO,
INDICAÇÕES METODOLÓGICAS
E PROCESSOS DE TRABALHO

JOSE DE ARIMATÉA SILVA

APRESENTAÇÃO

Este Relatório é parte do conjunto de atividades e produtos do Consultor José de Arimatéa Silva, contratado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, mediante o *Processo de Seleção IC 29513/2016 – Especialista em Políticas Públicas*, no âmbito do **Projeto BRA/14/G32 – Manejo de Uso Sustentável de Terras no Semiárido do Nordeste Brasileiro (Sergipe)**. O conteúdo do relatório visa atender o disposto no Termo de Referência – Anexo II da Consultoria, consistindo no **Produto 1** (P1 Referencial teórico, indicações metodológicas e processos de trabalho) estabelecido no referido TdR. O documento está estruturado em nove seções: a primeira é introdutória, a segunda contém o referencial teórico geral para análise de política florestal e de modelos e estruturas organizacionais, outras seis abordam o modo como serão desenvolvidos os produtos 1 a 6 – este (P1), Diretrizes para atualização da minuta do Projeto de Lei da Política Florestal do Estado de Sergipe (P2), Levantamento do estado da arte dos processos de licenciamento ambiental de uso da terra no estado (P3), Curso sobre formulação de política florestal e elaboração de programas estaduais de florestas (P4), Descrição e resultados dos eventos realizados (P5), Relatório Final consolidado com os resultados das atividades desenvolvidas (P6) - e a última seção contém o cronograma de entrega dos produtos.

Sumário

1	Introdução.....	4
2	Referencial teórico sobre Política Florestal e Organizações	5
2.1	Funções das florestas	5
2.2	Funções típicas de Estado na área florestal	6
2.3	Instrumentos de Política Florestal.....	7
2.4	Modelos e estruturas organizacionais.....	8
3.	PRODUTO 1 – Referencial teórico e metodologia	9
3.1	Indicações metodológicas e processos de trabalho	9
3.2	Referencial teórico.....	10
3.3	Abordagem.....	10
3.4	Articulação com as ações de SLM	10
3.5	Atividades.....	12
4	PRODUTO 2 – PL da Política Florestal - SE.....	12
4.1	Indicações metodológicas e processos de trabalho	12
4.2	Referencial teórico.....	13
4.3	Abordagem.....	13
4.4	Articulação com as ações de SLM	13
4.5	Atividades.....	14
5	PRODUTO 3 – Licenciamento ambiental.....	14
5.1	Indicações metodológicas e processos de trabalho	15
5.2	Referencial teórico.....	15
5.3	Abordagem.....	16
5.4	Articulação com as ações de SLM	16
5.5	Atividades.....	17
6	PRODUTO 4 – Curso de Política e Programas Florestais	18
6.1	Indicações metodológicas e processos de trabalho	18
6.2	Referencial teórico.....	18
6.3	Abordagem.....	18
6.4	Articulação com as ações de SLM	19
6.5	Atividades.....	19

7 PRODUTO 5 – Reuniões e Seminários	19
7.1 Indicações metodológicas e processos de trabalho	19
7.2 Referencial teórico.....	20
7.3 Abordagem.....	20
7.4 Articulação com as ações de SLM	20
7.5 Atividades.....	20
8 PRODUTO 6 – Relatório final consolidado.....	21
8.1 Indicações metodológicas e processos de trabalho	21
8.2 Referencial teórico.....	21
8.3 Abordagem.....	21
8.4 Articulação com as ações de SLM	22
8.5 Atividades.....	22
9 Cronograma de entrega dos produtos e pagamentos	22

1 Introdução

Os três 'acordos' internacionais que tratam de questões globais (diversidade biológica, mudanças climáticas e luta contra a desertificação) têm hoje como tema central as florestas. O Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas abriga um Fórum Internacional de Bosques. A Agenda 21, firmada por 170 países na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro em 1992, estabeleceu um extenso programa para tratar das florestas em âmbito planetário. O capítulo 12 foi dedicado ao *Manejo de ecossistemas frágeis: a luta contra a desertificação e a seca*; o Anexo III do documento contempla princípios para o manejo, conservação e desenvolvimento sustentável de florestas. Conceitos técnicos foram ampliados para o âmbito político: programas florestais, manejo florestal, descentralização...¹

O Projeto BRA/14/G32 – *Manejo de Uso Sustentável de Terras no Semiárido do Nordeste Brasileiro (Sergipe)* foi pensado para otimizar e coordenar os programas e políticas existentes para fazer manejo sustentável da terra (SLM), revertendo a degradação em um estado onde 74,2% é de área suscetível à desertificação (ASD) e apenas 13% da vegetação original da Caatinga remanesce. Visa fortalecer a estrutura de governança ambiental estadual para melhor abordar os principais fatores da degradação da terra e desertificação, incidindo principalmente sobre a escalada do conflito de usos da terra e práticas agrícolas insustentáveis.²

Dentre os especialistas e agências executoras contratados, insere-se esta consultoria, em políticas públicas florestais, cujo consultor atuará em atividades **de análise, revisão e planejamento: institucional, normativo e de procedimentos de licenciamento do uso da terra; e, complementarmente, dará apoio técnico à formulação de políticas e programas.**

As dez atividades e os seis produtos constantes do Termo de Referência (Anexo II) são apresentados a seguir, com o devido detalhamento para atender o **Produto 1**, escopo deste relatório. Este está organizado nas seções já sintetizadas na Apresentação e aquelas que tratam dos produtos contém a transcrição do conteúdo de cada um, seguindo-se uma estrutura descritiva idêntica, que contempla: 1) Indicações metodológicas e processos de trabalho; 2) Referencial teórico; 3) Abordagem; 4) Articulação com as ações de SLM; 5) Atividades.

2 Referencial teórico sobre Política Florestal e Organizações

A partir de 1995 esforços passaram a ser empreendidos, pelo conjunto dos países que adotaram o documento da CNUMAD, sem força jurídica obrigatória, visando definir políticas nacionais e subnacionais, consolidadas em programas florestais, que buscam harmonizar interesses e conflitos de natureza transversal, intra e intersetorial. São mais de 130 os países que no presente contam com um programa dessa natureza, em estágios distintos de desenvolvimento: formulação, implementação, monitoramento, avaliação, revisão. O Brasil formulou o seu em 2000 (Decreto nº. 3420, 20.abr.), implementado no transcurso da primeira década do milênio. Depois de dar os primeiros passos no sentido da descentralização para os estados, o Programa Nacional de Florestas (PNF) foi totalmente desativado.³

A despeito de as políticas florestais do passado e do passado recente terem privilegiado, em âmbito mundial, uma das funções das florestas – a de produção – hoje elas buscam equilibrar o conjunto destas.

No âmbito da Política florestal, o referencial teórico a ser utilizado nos trabalhos da consultoria baseia-se em três conjuntos de pressupostos, a seguir apresentados.

2.1 Funções das florestas

O eminente cientista florestal Walter Bitterlich apresentou em 1961 um esquema das funções utilitárias das florestas, sistematizando-as em cinco grupos: 1) Produtos florestais; 2) Produtos secundários; 3) Utilidade das florestas para o regime das águas; 4) Funções protetoras das florestas; e 5) Outros efeitos diretos e indiretos das florestas.⁴

Numa síntese atual, a categorização quártupla de Bitterlich pode ser sistematizada em três funções:

1. Produção (ou econômica);
2. Proteção (ou ambiental);
3. Sociocultural.

Essas são as funções das florestas que a política e a legislação de um país devem garantir – e, não sendo tendenciosas -, de forma equilibrada.⁵ Enquanto até o terceiro quartel do século XX as políticas de florestas privilegiavam fundamentalmente a função de produção, os processos de formulação,

implementação e acompanhamento de políticas florestais têm procurado considerar essa tríade de funções, sobretudo após a Conferência da Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992.

2.2 Funções típicas de Estado na área florestal

Este conjunto foi conceitualmente desenvolvido, no decorrer de três lustros, por este Consultor⁶ e aplicado nos trabalhos analíticos de Rocha, sobre o Programa Nacional de Florestas e Silveira Filho⁷, sobre a Política Florestal do Estado do Rio de Janeiro, além de outros, de natureza propositiva. Essas funções típicas de Estado na área florestal são:

- 1) Realizar o macroplanejamento da proteção e uso dos recursos florestais;
- 2) Administrar as florestas públicas (unidades de conservação e outras florestas públicas);
- 3) Promover o fomento florestal (entendido aqui no sentido amplo: desenvolvimento das atividades ligadas às florestas);
- 4) Prestar assistência técnica e realizar a extensão florestal;
- 5) Realizar a pesquisa florestal;
- 6) Monitorar, fiscalizar e controlar as florestas no seu conjunto.

Mnemonicamente essas funções podem ser apreendidas nas seis palavras apresentadas na figura a seguir.



Figura 1: Funções típicas de Estado na área florestal – representação esquemática.

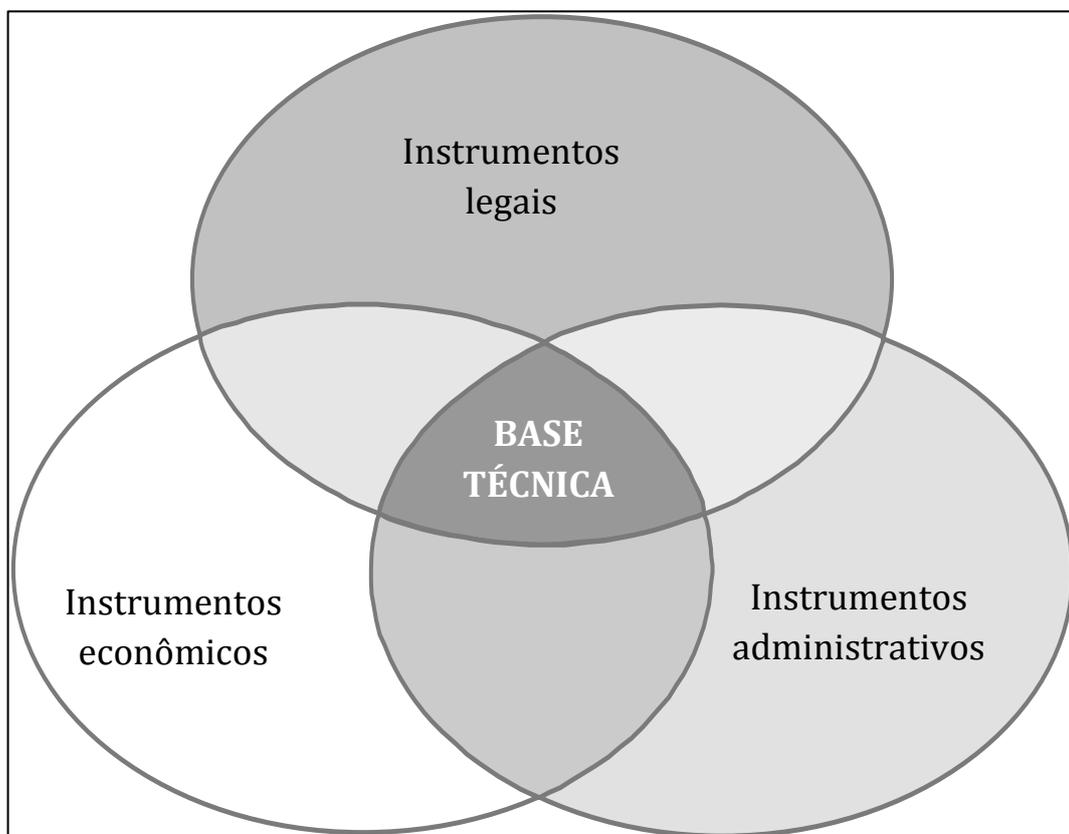
2.3 Instrumentos de Política Florestal

Definidas as funções típicas de Estado, o processo de formulação, execução e avaliação de políticas florestais fundamenta-se, além da base técnica, em três linhas de instrumentos: legais, econômicos e administrativos. Instrumentos estes cuja implementação carecem de apropriada base técnica, e que são a seguir conceituados.

Instrumentos legais: são constituídos pelo aparato normativo que compreende desde a constituição às ordens de serviço emitidas pelas instituições judiciárias, legislativas e executivas, no âmbito do estado democrático de direito.

Instrumentos econômicos: são aqueles que participam dos processos que incidem nos custos e benefícios imputáveis no curso de ação da política florestal.

Instrumentos administrativos: São aqueles operados pelas instituições para realizar a conservação e uso dos recursos florestais.



2.4 Modelos e estruturas organizacionais

Propostas de ajustes no modelo e nas estruturas de formulação da política e da gestão florestais, quando apresentadas para algum estado, estarão fundamentadas num conjunto de pressupostos teóricos de três áreas da ciência: florestal, jurídica e da administração.

No âmbito da ciência florestal, o arcabouço teórico baseia-se no conjunto definido das seis funções típicas do Estado na área florestal apresentado no item 2.1.

Ligado à atividade-fim da administração pública (extroversa), a qual tem guarida em funções constitucionais do Estado, um campo particular do direito - o direito administrativo - fornece os elementos do segundo núcleo teórico. Enumera-se, escudando-se nesse ramo da ciência jurídica, as seguintes atividades administrativas públicas⁸:

- i. Exercer o poder de polícia;
- ii. Prestar serviços públicos;
- iii. Ordenar a economia;
- iv. Executar o ordenamento social;
- v. Promover o fomento público.

Agrega-se a esses dois conjuntos, um terceiro, extraído de um campo especial da ciência administrativa, a teoria organizacional. Permeia este campo em particular, ideias e perspectivas teóricas que podem ser sintetizadas em quatro visões⁹:

1. Da seleção natural – em que o papel do gestor é inativo;
2. Sistêmico-estrutural – gestor reativo;
3. Da ação coletiva – gestor interativo;
4. Da escolha estratégica – gestor proativo.

3. PRODUTO 1 – Referencial teórico e metodologia

PRODUTO 1: **Referencial teórico, indicações metodológicas e processos de trabalho** e modo como o quadro organizacional, base legal, diretrizes políticas e conteúdo programático deverão ser abordados para o fortalecimento institucional e com as ações e estratégias de SLM.

Este documento compreende justamente o **Produto 1**.

3.1 Indicações metodológicas e processos de trabalho

A. Levantamento de documentos básicos:

- a) Documento de Projeto BRA/14/G32 – Manejo de Uso Sustentável de Terras no Semiárido do Nordeste Brasileiro (Sergipe);
- b) Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD);
- c) Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca PAN-Brasil;
- d) Relatório Nacional - Implementação da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação 2002-2006;
- e) Programa de Ação Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAE – SE);
- f) Programa de Ação Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAE – PB);

B. Levantamento da Legislação básica sobre o tema:

- a) Lei nº 13.153, de 30 de julho de 2015, que institui a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca e seus instrumentos.
- b) Decreto s/n de 21 de julho de 2008, que cria a Comissão Nacional de Combate à Desertificação - CNCD.
- c) Portaria Interministerial nº- 92-A, de 30 de março de 2010, que institui a Rede sobre Desertificação do Semiárido Brasileiro - Rede Desertificação.

C. Estruturação e preparação deste relatório

Definiu-se então a estrutura deste relatório e em seguida procedeu-se a sua elaboração.

3.2 Referencial teórico

Optou-se pela adoção de uma seção (2) destacada, que traz o referencial teórico geral para formulação, execução e análise de políticas florestais, assim como para análise de modelos e estruturas organizacionais de formulação de política de gestão florestais. Nas seções que tratam de cada um dos produtos, detalha-se o referencial teórico específico para cada um deles.

3.3 Abordagem

Os seis produtos e as dez atividades constantes do Anexo II do Termo de Referência (aqui numeradas) são apresentados na sequência, com o devido detalhamento para atender o **Produto 1**, objeto deste relatório. Este está organizado nas nove seções já sintetizadas na Apresentação e aquelas que tratam dos produtos contém a transcrição do conteúdo de cada um deles, seguindo-se uma estrutura descritiva idêntica, que contempla:

- 1) Indicações metodológicas e processos de trabalho;
- 2) Referencial teórico;
- 3) Abordagem;
- 4) Articulação com as ações de SLM;
- 5) Atividades.

Este produto 1 e os 2 a 6, aqui e a seguir transcritos, são os constantes do TdR - Anexo II. As atividades são também transcritas do TdR, fazendo-se as devidas correspondências com os produtos, na medida em que são apresentados neste relatório. Aquelas que se relacionam com mais de um produto são comentadas, quando pertinente.

3.4 Articulação com as ações de SLM

Dentre as causas do mau uso da terra e dos recursos florestais, pode-se mencionar:

- a) Práticas agrícolas inadequadas;
- b) Uso irregular de porções da propriedade com agropecuária (ex. áreas de preservação permanente e de reserva legal);

- c) Enfoque equivocado do aproveitamento do recurso florestal (ex. encarado como obstáculo às práticas agrícolas);
- d) Ausência, excesso, defasagem ou inadequação da legislação;
- e) Licenciamento do uso da terra ou do recurso florestal deficiente;
- f) Fragilidade material e humana ou excesso de burocracia das instituições licenciadoras do uso da terra e do acesso aos recursos florestais;
- g) Concentração dos serviços das instituições responsáveis pelo licenciamento (ausência de escritórios regionais);
- h) Falta de assistência técnica e de extensão rural, ou visão inadequada desta relativamente ao uso da terra;
- i) Desconhecimento de mecanismos de financiamento da atividade agroflorestal ou excesso de burocracia na oferta destes mecanismos ao usuário.
- j) Insuficiente ou nula capacitação dos usuários em práticas de manejo sustentável da terra.

Verificar-se-á, na descrição que segue, que os produtos da consultoria perpassarão essas causas, associando-as às ações previstas nos PAEs e, no caso de Sergipe, também no Programa Estadual de Florestas. Objetiva-se, assim, apontar contribuições para o enfrentamento dessas causas e fortalecimento das ações já elencadas naqueles documentos, nos limites, claro, especificados no Termo de Referência da Consultoria.

A abordagem das causas, no âmbito dos respectivos produtos, será feita ainda de modo preliminar. Prevê-se maior imbricatividade causa-ação no decorrer do trabalho, a partir do material a ser recolhido, das análises a serem procedidas, das visitas a campo, das trocas de experiências e da interação com os demais consultores, agências executoras e conjunto dos atores, além dos debates e proposições que resultarem dos encontros técnicos e do seminário que serão realizados. Espera-se, então, ser possível especificar, detalhar e aprofundar propostas e sugestões associadas ao manejo sustentável da terra – SLM, claro, nos limites analítico-propositivos dos produtos e atividades previstos na Consultoria.

3.5 Atividades

As atividades i e ii se aplicam a este Produto 1, porém elas se relacionam também aos Produtos 2, 3 e 6 para Sergipe e estados vizinhos, já com manifesto interesse da Paraíba.

i) Assessorar órgãos de formulação de política e da administração florestais de Sergipe e de outros estados do Nordeste na **análise e diagnóstico de estruturas organizacionais que compõem o sistema de gestão florestal/ambiental**, em consonância com ações de fortalecimento institucional para adoção de SLM.

ii) Apoiar metodologicamente as instituições envolvidas na **indicação de alternativas de proposições de ajustes organizacionais para o fortalecimento institucional** inerente à implementação e à execução das políticas e gestão dos recursos florestais, em articulação com as estratégias e ações de combate à desertificação e mitigação do efeito das secas nas ASD.

4 PRODUTO 2 – PL da Política Florestal - SE

PRODUTO 2: Diretrizes para atualização da minuta do Projeto de Lei da Política Florestal do Estado de Sergipe, apontando alternativas para a elaboração do Programa de Recuperação Ambiental – PRA em conformidade com a Lei Federal 12.651/12, e estabelecendo vínculos e articulações com as estratégias e ações do Programa de Ação Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca e com outros programas estaduais e federais relativos à conservação e uso sustentável dos recursos florestais.

4.1 Indicações metodológicas e processos de trabalho

A. Levantamento de informações

Serão levantados junto à Secretaria de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – SEMARH:

- a) A minuta do Projeto de Lei da Política Florestal do Estado de Sergipe;
- b) A respectiva Exposição de Motivos;
- c) O parecer jurídico da Procuradoria Geral do Estado;
- d) Eventuais esclarecimentos da Secretaria à PGE no decorrer da elaboração do parecer;
- e) Programa de Ação Estadual de Combate à Desertificação – PAE/SE;

- f) Caracterização Socioeconômica das Atividades Florestais e seus Aspectos Institucionais em Sergipe;
- g) Levantamento de Consumo de Energéticos Florestais no Estado de Sergipe;
- h) Mapeamento da Vegetação no Estado de Sergipe;
- i) Verificação do estágio em que se encontra o Inventário Florestal Nacional – IFN.

B. Fontes das informações

Os documentos, pareceres e estudos serão levantados diretamente pelo Consultor junto à Superintendência de Áreas Protegidas, Biodiversidade e Florestas, da SEMARH e, eventualmente, na Administração Estadual do Meio Ambiente – Adema, Universidade Federal de Sergipe, e outros órgãos do Estado, quando necessário.

C. Análise do PL e formulação de diretrizes para ajuste

Em seguida proceder-se-á à análise do PL, apresentando-se sugestões de ajustes de modo a compatibilizá-lo com o disposto na Lei 12.651/12 no tocante às disposições desta relativamente ao Programa de Recuperação Ambiental – PRA, além de indicar os vínculos com o Programa de Ação Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca – PAE/SE.

4.2 Referencial teórico

Inicialmente será feita uma análise da minuta do Projeto de Lei da Política Florestal do Estado de Sergipe, considerando-se referencial teórico e os pressupostos apresentados na Seção 2: itens 2.1, 2.2 e 2.3.

4.3 Abordagem

A abordagem ao Projeto de Lei será feita de duas maneiras:

1. Analisando-se a estrutura da lei;
2. Realizando-se um comparativo da estrutura do PL com a estrutura da Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei Federal 12.651/12, substituta do Código Florestal de 1965).

4.4 Articulação com as ações de SLM

A legislação defasada, não regulamentada ou ineficiente é uma das fontes de manejo inadequado da terra, de mau uso e de pressão sobre os recursos

florestais. A Lei Federal 12.651/12 ao contrário da que lhe antecedeu, dá tratamento diferenciado para a exploração florestal, abordando-a em capítulos distintos:

- a) Uso alternativo do solo; e
- b) Manejo da vegetação nativa.

E no tocante ao manejo, estabelece possibilidades de regulamentação diferenciada para grande e pequeno imóvel rural; e para manejo comercial e não comercial.

A adequação da lei estadual à federal, complementada por regulamentação situacional específica, contribui para potencializar o melhor uso da terra e do recurso florestal.

4.5 Atividades

As atividades iii e iv previstas no TdR são as mais diretamente relacionadas à revisão do PL da Política Florestal/SE, porém extensíveis a estados vizinhos, dentre os quais a Paraíba, que já deu início a processo similar, e com interesse em conhecer mais detalhadamente o esforço sergipano.

iii) Realizar o levantamento e sistematização da base legal relativas ao uso e conservação dos recursos florestais e demais formas de vegetação de Sergipe e de outro estado nordestino, para efeito comparativo, e proceder a análise dessa base legal face à legislação federal a ela relacionada, em especial a Lei Federal 12.651/12 de Proteção da Vegetação Nativa (Novo Código Florestal), identificando as necessidades de revisão normativa.

iv) Contribuir na preparação de minutas de atos normativos relacionados ao uso e conservação dos recursos florestais e demais formas de vegetação, em especial daqueles necessários à adequação de normas estaduais à Lei Federal de Proteção da Vegetação Nativa.

5 PRODUTO 3 – Licenciamento ambiental

PRODUTO 3: Levantamento do estado da arte dos processos de licenciamento ambiental de uso da terra no estado de Sergipe e incluindo estados das ASD que apresentam iniciativas de qualificação das atividades de comando e controle ambiental, identificando lacunas, boas práticas e apontando sinergias para implementação do CAR e do PRA.

5.1 Indicações metodológicas e processos de trabalho

O levantamento do estado da arte do processo de licenciamento ambiental do uso da terra será realizado mediante as etapas que seguem:

Levantamento de dados e informações:

- a) Levantamento da base legal que dá suporte ao processo, incluindo leis das esferas federal e estadual, resoluções do Conama e eventuais resoluções do Conselho Estadual de Meio Ambiente e instruções normativas da SEMARH ou do órgão licenciador – Adema;
- b) Estimativa da oferta de licenciamentos realizados nos últimos dois anos, no estado, em especial para o setor cerâmico e nos assentamentos e comunidades com ASD;
- c) Cruzamento dos dados do item “b” com os do levantamento da demanda de licenciamentos pelo setor cerâmico, a ser realizado pelo CEPIS/PB, dentro do componente de eficiência energética.
- d) Detecção de entraves na demanda e na oferta de licenciamentos nas ASD e do setor cerâmico de Sergipe.

Análise da legislação e dos procedimentos:

- a) Análise da base legal;
- b) Análise da oferta e demanda dos licenciamentos para os assentamentos e comunidades inseridas em ASDs, e para setor cerâmico;
- c) Análise dos entraves nos licenciamentos e propostas de melhoria para debate nos encontros técnicos e seminários;
- d) Reuniões com técnicos da SEMARH e da Adema para avaliações da base legal e dos procedimentos de licenciamento.

Realização de três encontros técnicos e um seminário:

- a) Apresentação do diagnóstico do processo de licenciamento;
- b) Dinâmica de grupo para discussões;
- c) Recolha de sugestões e propostas para melhoria do processo de licenciamento.

5.2 Referencial teórico

- a) Referencial estabelecido na Lei da política Nacional de Meio Ambiente, nas Resoluções Conama nºs 237/97, 369/05 e 458/13; na Lei nº

12.651/12; e em eventuais resoluções do Conselho Estadual de Meio Ambiente e regulamentações complementares;

- b) Procedimentos, Rotinas e Anexos adotados pelo órgão licenciador para os processos de licenciamento de uso alternativo do solo, manejo florestal e indústria cerâmica que adquire que utiliza biomassa florestal como insumo energético;
- c) A demanda de licenciamento, em especial pelos assentamentos e comunidades das áreas sujeitas à desertificação;
- d) A oferta de licenciamento pelo órgão licenciador, buscando-se diagnosticar fatores limitantes, mas também as oportunidades;
- e) O 'comportamento organizacional', captado a partir das reuniões com os técnicos da Adema e consultas às instâncias licenciadas (produtores e unidades transformadoras da matéria prima vegetal oriunda ou de manejo ou de uso alternativo do solo).

5.3 Abordagem

A abordagem do estado da arte do licenciamento ambiental será realizada segundo:

A. Perspectivas:

- a) Do demandante do serviço - assentamento, assentado, usuário do recurso vegetal;
- b) Do ofertante do serviço - órgão licenciador.

B. Forma de acesso ao recurso prevista em lei:

- i. Uso alternativo do solo;
- ii. Manejo da vegetação nativa.

5.4 Articulação com as ações de SLM

Dentre as várias causas para a degradação da terra listadas no item 3.4, destacamos, pela pertinência ao Produto 3, as seguintes:

- a) Licenciamento do uso da terra ou do recurso florestal deficiente;
- b) Fragilidade material e humana ou excesso de burocracia das instituições licenciadoras do uso da terra e do acesso aos recursos florestais;

- c) Concentração dos serviços das instituições responsáveis pelo licenciamento (ausência de escritórios regionais).

Normatização insuficiente, inadequada, ou excessiva não raro “empurram” para a ilegalidade o demandante da licença para uso da terra. Por exemplo, uma norma que não acomoda especificidades para o atendimento a pequenos produtores, obriga-os, muitas vezes, a realizar suas práticas produtivas sem o devido licenciamento. Áreas legalmente previstas para uso alternativo do solo mas que poderiam ser utilizadas através de manejo florestal acabam sendo barradas pela falta de normatização realista para este.

Numa outra frente, a recorrente fragilidade e lentidão das instâncias licenciadoras, também acabam por inviabilizar o “calendário agrícola” forçando o demandante da licença a usar a terra mesmo sem ter obtido a licença.

A essas circunstâncias, soma-se a escassa - em alguns casos nula mesmo -, oferta do serviço de licenciamento do Estado próximo do demandante da licença, o que acaba por precarizar e, não raro, por anular a possibilidade de obtê-la.

5.5 Atividades

As previstas no item vii do TdR - Anexo II, subitens: a, b, c e d.

vii) Apoiar metodologicamente a realização de e 3 (três) encontros técnicos para cerca de 25 pessoas e duração de um dia, cada, e um 1 (um) seminário também de um dia para cerca de 40 pessoas destinados à apresentação e discussão do estado da arte dos processos de licenciamento ambiental de uso da terra e identificação de estratégias e boas práticas para o aprimoramento das normativas de gestão ambiental identificadas, abrangendo os seguintes públicos-alvo:

- a) 1º Encontro Técnico: Técnicos dos órgãos federal, estadual e municipal que já atuam na descentralização da gestão ambiental do Acordo de Cooperação entre a OEMA e Prefeituras Municipais;
- b) 2º Encontro Técnico: Representantes dos setores produtivos usuários de recursos florestais e da sociedade civil e técnicos da extensão rural de Sergipe;
- c) 3º Encontro Técnico: Representantes de outros estados do Nordeste e da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente – ABEMA.
- d) Seminário: Representantes da CNCD, de estados do Nordeste, da ABEMA, do GPCD-SE e parcela dos representantes presentes nos 3 (três) encontros técnicos.

6 PRODUTO 4 – Curso de Política e Programas Florestais

PRODUTO 4: 1 (um) Curso ministrado e respectivo relatório apresentado sobre formulação de política florestal e elaboração de programas estaduais de florestas, envolvendo entre 25 e 35 pessoas do setor público (predominantemente), de entidades privadas e da sociedade civil com atuação no âmbito das ASD.

6.1 Indicações metodológicas e processos de trabalho

A metodologia e o processo de trabalho a serem utilizados para a consecução do produto seguirão o projeto do curso a ser elaborado, mediante as atividades transcritas no item 6.5 a seguir e constantes do TdR - Anexo II.

6.2 Referencial teórico

O Curso fundamenta-se nos seguintes referenciais teóricos:

- a) Disciplina de Política Florestal, ministradas nos Cursos de Graduação em Engenharia Florestal da UFRRJ, pelo Consultor, na condição de Professor da Disciplina durante doze anos;
- b) Disciplina de Política e Gestão Florestal, ministrada pelo Consultor, na sua regência ao longo de uma década no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Florestais, da UFRRJ;
- c) Referencial do processo político, da Ciência Política;
- d) Guia da FAO de Elaboração de Programas Florestais Nacionais;
- e) Guia da FAO de Elaboração de uma Política Florestal Eficaz;
- f) Experiência do Consultor em Cursos sobre o mesmo tema ministrados em diversos estados brasileiros e em âmbito regional (Nordeste e Norte, com apoio do mecanismo Facility da FAO).

6.3 Abordagem

O Curso terá abordagens:

- a) Conceitual (política florestal, programa florestal, desenvolvimento sustentável, gestão florestal, descentralização etc);
- b) Instrumental (instrumentos legais, econômicos, administrativos);

- c) Procedimental (organização de programas por subprograma, projeto, componente); e
- d) Processual (processo político, processo de elaboração dos programas).

6.4 Articulação com as ações de SLM

Dado o seu formato, o curso possibilita abordar as causas que impactam negativamente o manejo de uso da terra (listadas no item 3.4 'a' a 'j'), estabelecendo vínculos com as ações respectivas necessárias à reversão das mesmas.

6.5 Atividades

viii) Elaborar projeto de um curso de 'Formulação de política florestal e elaboração de programas estaduais de florestas', a ser realizado em local definido pela Coordenação do Projeto, com carga horária de 30 horas para 30 pessoas, de Sergipe e de outros estados do Nordeste, abrangendo: técnicos de órgãos de meio ambiente e de desenvolvimento agrário, extensionistas, representantes de entidades privadas e da sociedade civil atuantes no âmbito das ASD.

ix) Preparar e encaminhar à Coordenação do Projeto para reprodução o material didático sobre curso de 'Formulação de política florestal e elaboração de programas estaduais de florestas' referido no item anterior.

7 PRODUTO 5 – Reuniões e Seminários

PRODUTO 5: Descrição e resultados dos eventos realizados previstos na atividade vii, com seus respectivos públicos alvos, organizações e bases legais analisadas sobre procedimentos de uso sustentável da terra, com ênfase na legislação florestal.

7.1 Indicações metodológicas e processos de trabalho

- a) Preparação do programa de cada um dos encontros, com sugestões de entidades e instituições participantes;
- b) Submissão à Coordenação do Projeto da agenda e da programação, para discussão e fechamento com as instituições e entidades responsáveis e promotoras do evento e confirmação da lista de participantes;

- c) Participação no evento, apoiando tecnicamente a coordenação dos trabalhos;
- d) Sistematização dos resultados produzidos nos eventos e elaboração do relatório (Produto 5).

7.2 Referencial teórico

O referencial teórico para a realização dos encontros e do seminário a ser adotado é adaptado de John Hall e Roger Dixon¹⁰, com base na aplicação feita no México no processo de construção do Inventário Florestal Nacional daquele país.

Esse referencial foi adaptado e aplicado em trabalhos realizados pelo Consultor nos estados de Sergipe e Amapá, na Formulação das Políticas Florestais destes estados e respectivos Programas Estaduais de Florestas.

7.3 Abordagem

A abordagem, apoiada no referencial teórico, envolve quatro passos:

1. Apresentação do diagnóstico previamente realizado pelo Consultor;
2. Levantamento, pelos participantes, dos problemas relacionados ao tema (licenciamento);
3. Proposições para solução dos problemas;
4. Propostas para instrumentalização das proposições.

7.4 Articulação com as ações de SLM

Aquelas relacionadas às causas listadas no item 5.4, no que concerne a licenciamento.

Havendo a realização de estudos organizacionais específicos para algum estado com ASD, incluem-se também as relacionadas às causas 'f' e 'g', do item 3.4, que concernem às organizações (fragilidades e concentração institucionais).

7.5 Atividades

As seguintes, previstas no Anexo II do TdR:

- a) Atividade i e ii, transcritas no item 3.5;
- b) Atividade vii, subitens: a, b, c e d, transcritas no item 5.5.

8 PRODUTO 6 – Relatório final consolidado

PRODUTO 6: Relatório Final consolidado com os resultados das atividades desenvolvidas, contendo aspectos organizacionais, normativos e programáticos e suas respectivas articulações, avanços e impactos com as estratégias estaduais para o planejamento e implementação de ações de aprimoramento das normativas de gestão ambiental identificadas no Estado de Sergipe com ênfase na política florestal.

8.1 Indicações metodológicas e processos de trabalho

Visto que o Produto 6 consistirá no Relatório Final consolidado, as indicações metodológicas e processos de trabalho detalhados para os produtos 1 a 5 estarão nele contidos, de forma sistematizada.

8.2 Referencial teórico

Além dos referenciais teóricos abordados nos itens 2.1, 2.2 e 2.3, a elaboração do relatório final comportará também o referencial teórico utilizado para análises organizacionais (item 2.4), desenvolvido pelo Consultor e aplicado nos estados da região Nordeste e, com maior especificidade metodológica, no Acre, Amazonas e Amapá.

8.3 Abordagem

O Relatório final será organizado em Capítulos, da seguinte forma:

- I. Introdução;
- II. Primeiro Capítulo – Produto 1;
- III. Segundo Capítulo – Produto 2;
- IV. Terceiro Capítulo – Produto 3;
- V. Quarto Capítulo – Produto 4;
- VI. Quinto Capítulo – Produto 5;
- VII. Sexto Capítulo – Produto 6;
- VIII. Considerações finais;
- IX. Recomendações.

8.4 Articulação com as ações de SLM

O Relatório Final fará as devidas articulações dos temas nele desenvolvidos com ações de manejo sustentável da terra previstas nos documentos do PAN (nacional) e PAE-SE e PAE-PB, assim como com aquelas que emergirão no decorrer do primeiro ano do Projeto para a área específica do Alto Sertão Sergipano, área de abrangência do Projeto BRA/14/G32 – Manejo de Uso Sustentável de Terras no Semiárido do Nordeste Brasileiro (Sergipe).

8.5 Atividades

Todas (i a x) previstas no Anexo II do TdR, visto tratar-se do relatório final consolidado.

9 Cronograma de entrega dos produtos e pagamentos

PRODUTO	Previsão de entrega (dias)	Pagamento (%)
Produto 1: Referencial teórico e metodologia	60	15 %
Produto 2: PL da Política Florestal - SE	120	15 %
Produto 3: Licenciamento ambiental	180	20 %
Produto 4: Curso de Políticas e Programas	240	20 %
Produto 5: Reuniões e seminários	300	15 %
Produto 6: Relatório Final Consolidado	350	15 %
TOTAL		100 %

NOTAS:

-
- ¹ <http://www.arimateaflorestal.blogspot.com.br/>
- ² PNUD: Documento de Projeto.
- ³ <http://www.arimateaflorestal.blogspot.com.br/>
- ⁴ OEDEKOVEN, K. H.; SCHWAB, L. Ordenamento florestal. Curitiba: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/FAO, 1968.
- ⁵ <http://www.arimateaflorestal.blogspot.com.br/>
- ⁶ SILVA, J. de A. Análise quali-quantitativa da extração e do manejo dos recursos florestais da Amazônia brasileira: uma abordagem geral e localizada (Floresta Estadual do Antimari-AC). Curitiba, UFPR, 1996. 543p.; SILVA, J. de A. 2001. As funções de Estado na área florestal. Revista Floresta e Ambiente, Rio de Janeiro, v. 8, p. 223-226, 2001; SILVA, J. de A.. Quebrando castanha e cortando seringa. Seropédica: EDUR, 2003. 137 p.
- ⁷ ROCHA, J. D. S.. Análise do Programa Nacional de Florestas na ótica das funções de Estado e dos instrumentos de política florestal. Seropédica: UFRRJ, 2007. 121p. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais e Florestais). Orientador: José de Arimatéa Silva.; SILVEIRA FILHO, T. B.. A política florestal estadual do Rio de Janeiro: ação e inação do Estado entre 1975-2011. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais e Florestais) Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Orientador: José de Arimatéa Silva.
- ⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo, 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- ⁹ ASTLEY, W. G.; VAN DE VEN, A. H. Debates e perspectivas centrais na teoria das organizações. In: Teoria das Organizações. CALDAS, M. P.; BERTERO, C. O (Orgs.). São Paulo: Atlas, 2007.
- ¹⁰ HALL, J.; ROGER, D. Cibernetica session: A technic for gathering ideas. In The 1974 annual handbook for group facilitators. John E Jones; J William Pfeiffer. La Jolla, Calif. : University Associates, 1974. (Series in human relations training).