



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

DOUGLAS FERNANDO DOS SANTOS GODOY

**O PAPEL DA BUROCRACIA PÚBLICA DO SETOR
FLORESTAS NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA
POLÍTICA FLORESTAL DO ESTADO DO PARANÁ - BRASIL
(1985-2013)**

Londrina
2014

DOUGLAS FERNANDO DOS SANTOS GODOY

**O PAPEL DA BUROCRACIA PÚBLICA DO SETOR
FLORESTAS NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA
POLÍTICA FLORESTAL DO ESTADO DO PARANÁ – BRASIL
(1985-2013)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Administração.

Orientador: Prof. Benilson Borinelli.

Londrina
2014

**Catálogo elaborado pela Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central da
Universidade Estadual de Londrina**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

G589p Godoy, Douglas Fernando dos Santos.

O papel da burocracia pública do setor florestas no processo de formulação da política florestal do estado do Paraná – Brasil (1985-2013) / Douglas Fernando dos Santos Godoy. – Londrina, 2014.

154 f. : il.

Orientador: Benilson Borinelli.

Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2014.

Inclui bibliografia.

1. Autonomia administrativa – Teses. 2. Política florestal – Teses. 3. Economia florestal – Teses. 4. Administração pública – Teses. 5. Políticas públicas – Teses. 6. Formulação de políticas – Teses. I. Borinelli, Benilson. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDU 35:634.0

DOUGLAS FERNANDO DOS SANTOS GODOY

**O PAPEL DA BUROCRACIA PÚBLICA DO SETOR FLORESTAS NO
PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA FLORESTAL DO
ESTADO DO PARANÁ – BRASIL (1985-2013)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Administração.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Benilson Borinelli
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Jozimar Paes de Almeida
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Ivan de Souza Dutra
Universidade Estadual e Londrina - UEL

Londrina, 29 de maio de 2014.

Por inúmeras razões, dedico este trabalho
aos meus pais, Benedito e Vanderléia, e à
minha esposa, Franciele

AGRADECIMENTOS

O processo de pesquisa é marcado por incertezas e descobertas, desafios e conquistas. Cada parte do processo de pesquisa exige, além do esforço do pesquisador, a contribuição de muitas pessoas, na forma de orientações, fornecimento de informações, ajudas financeiras e, inclusive, apoio moral. Portanto, esta pesquisa, indiferentemente de outras, é resultado de um conjunto de forças interagentes e com a mesma finalidade. Por isso, não poderia deixar de agradecer às pessoas e às instituições que contribuíram para a concretização deste trabalho.

Ao meu orientador, Benilson Borinelli, por todas as contribuições oferecidas durante o processo de pesquisa e, principalmente, pelas observações sempre pertinentes em momentos oportunos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro durante o mestrado, sem o qual não seria possível realizar a pesquisa.

Ao Grupo de Estudos em Política e Gestão Socioambiental (GEA) por dar condições estruturais e intelectuais para a realização desta pesquisa e para o meu desenvolvimento profissional.

Aos funcionários e ex-funcionários do Instituto Ambiental do Paraná (IAP) e da Secretaria de Agricultura do Paraná, aos integrantes de ONGs, associações e sindicatos ambientalistas do Paraná pelo fornecimento de informações relevantes e indispensáveis para o reforço dos argumentos da pesquisa.

Aos colegas do mestrado, professores e funcionários, especialmente do Departamento de Administração pelo apoio e aprendizado. Agradeço, especialmente, a Francisco Navarro, Secretário do Mestrado em Administração da UEL, pela presteza e gentileza no atendimento aos alunos.

À Universidade Estadual de Londrina (UEL), por oferecer o curso de Mestrado em Administração, bem como as instalações e o apoio institucional para seu funcionamento.

Aos professores Jozimar Paes de Almeida, do Departamento de História da UEL e à Professora Renata Schevisbiski, do Departamento de Ciências Sociais da UEL, pela leitura crítica do trabalho e pelas dicas muito valiosas para o aprimoramento do mesmo.

Aos meus pais (Benedito e Vanderléia), ao meu irmão, à minha cunhada (Natália) e ao meu sobrinho (Arthur) por tudo que fizeram.

À minha esposa, por me acompanhar em todos os momentos de alegria e de
tristeza.

Plantar uma árvore é uma das poucas ações humanas que pode realmente ser chamada de altruísta. Uma pessoa planta uma árvore para seus filhos, para seus netos, ou mesmo para outras crianças, mas não para si mesmo. (Seymour, 1983)

GODOY, D.F.S. **O papel da burocracia pública do setor florestas no processo de formulação da política florestal do estado do Paraná – Brasil (1985-2013)**. 2014. 154p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2014.

RESUMO

O objetivo geral da pesquisa foi compreender a trajetória do grau de autonomia da burocracia¹ do Setor Florestas na formulação da política pública florestal paranaense (1985-2013). Especificamente, identificamos períodos críticos no desenvolvimento da política de florestas no Paraná, levantamos os recursos de poder e capacidades da burocracia e por fim analisamos o papel dos técnicos na formulação da política de florestas paranaense. No intento de alcançar estes objetivos, apoiamos-nos na perspectiva histórica e no método qualitativo. Isso nos conduziu a um nível de profundidade e de detalhamento necessário e desejado para explorar e descrever o fenômeno da burocracia política no Paraná. No que se refere à perspectiva teórica, orientamos-nos pelas contribuições teóricas sobre burocracia pública. Pelo menos parte deste corpo teórico procura demonstrar que a burocracia pública atua politicamente nos processos decisórios, extrapolando, assim, seu papel tradicional de executor de políticas públicas. De modo a enriquecer nossa análise, adotamos ainda, dois conceitos da Teoria Institucional Histórica, denominados momentos críticos e dependência da trajetória, os quais permitiram observar a evolução histórica da política florestal do Estado. Foram realizadas seis entrevistas com técnicos de carreira do Instituto Ambiental do Paraná (IAP) entre meados de 2013 e o início de 2014, todas nas cidades de Curitiba/Paraná. Além disso, realizamos pesquisa documental e hemerográfica. O processo investigativo resultou em dois períodos entre 1985 e 2013 nos quais os técnicos usufruíram de graus diferentes de autonomia na formulação da política florestal. Entre 1985 e 2003, os técnicos experimentaram maiores níveis de liberdade no processo político, em razão do seu fortalecimento enquanto grupo. Neste período, a burocracia cresceu em tamanho e enriqueceu em conhecimento técnico. Isso permitiu à burocracia utilizar, especialmente, suas capacidades de ocupar cargos importantes, de fazer alianças estratégicas e de angariar e gerar recursos financeiros. No período imediatamente posterior (2003-2013), a burocracia do Setor Florestas passou por um momento de enfraquecimento. O número de técnicos caiu drasticamente, a geração de receitas estagnou, as despesas aumentaram, o número de políticos no órgão cresceu e o número de técnicos em cargos importantes da administração ambiental foi reduzido. Consequentemente, a política florestal perdeu força. Por fim, este estudo mostrou que momentos de maior autonomia burocrática no processo de formulação da política florestal paranaense foram experimentados quando, simultaneamente, a burocracia do Setor Florestas se encontrava fortalecida (recursos de poder e capacidades), quando instituições (especialmente ONGs e movimentos ambientais e o setor empresarial) foram capazes de pressionar o Estado, exigindo políticas ambientais mais consistentes e, por último, quando o Estado possuía um governante interessado na área ambiental e disposto a resolver os problemas ambientais sofridos naquele momento histórico.

Palavras-chave: Autonomia burocrática. Política florestal. Processo Político. Paraná.

¹ Todas as pessoas que estão na folha de pagamento de alguma unidade de governo, seja federal, estadual ou municipal, e que não foram eleitas (KAUFMAN, 2001).

GODOY, D.F.S. **The role of the public bureaucracy of the forestry sector in the forest policy formulation process of the state of Paraná – Brazil (1985-2013)**. 2014. 154p. Dissertation (Master's Degree in Management and Sustainability at the State University of Londrina (UEL) – State University of Londrina, Londrina, 2014.

ABSTRACT

The general objective of the research was to understand the trajectory of the degree of autonomy of the bureaucracy² of the Forestry Sector in the formulation of the forest public policy of the State of Paraná (1985-2013). We identify specifically critical periods in the development of forest policy in Paraná, raise power resources and capabilities of the bureaucracy and finally analyze the role of technicians in the formulation of forest policy of the State of Paraná. In the attempt to achieve these goals, we rely on the historical perspective and the qualitative method. This led us to a level of depth and detail necessary and desired to explore and describe the phenomenon of political bureaucracy in Paraná. As regards the theoretical perspective, we were guided by theoretical contributions on public bureaucracy. At least part of this theoretical framework argues that the public bureaucracy operates politically in the decision-making processes, thus going beyond its traditional role as enforcer of public policy. In order to enhance our analysis we also adopted two concepts of Historical Institutional Theory, called critical junctures and trajectory dependency, which allowed the observation of the historical evolution of the forest policy of the State. Six interviews with career coaches of the Environmental Institute of Paraná (IAP) between mid-2013 and early 2014, all in the city of Curitiba / Parana, were performed. In addition, we conducted hemerographic and documentary research. The investigative process resulted in two periods between 1985 and 2013 in which the technicians used varying degrees of autonomy in the formulation of the forest policy. Between 1985 and 2003, technicians experienced higher levels of freedom in the political process, because of their strength as a group. In this period, the bureaucracy has grown in size and enriched in technical knowledge. This allowed the bureaucracy to use especially its capacities to occupy important positions, promote strategic alliances and raise and generate funds. Immediately thereafter (2003-2013), the bureaucracy of Forestry Sector experienced a moment of weakness. The number of technicians fell sharply, the generation of revenue stagnated, expenses increased, the number of politicians in the body grew and the number of technical positions in important environmental administration was reduced. Consequently, forest policy weakened. Finally, this study showed that moments of higher bureaucratic autonomy in the formulation of Paraná forest policy were experienced when, simultaneously, the bureaucracy of the Forestry Sector stood strengthened (power resources and capabilities), when institutions (especially NGOs and environmental movements and the business sector) were able to pressure the State, demanding more consistent environmental policies and, finally, when the State had a ruler interested in the environmental area and willing to solve environmental problems experienced in that historical moment.

Keywords: Bureaucratic Autonomy. Forest Policy. Political Process. Paraná.

² All people who are on the payroll of some unit of the government, whether federal, state or local, and who were not elected (KAUFMAN, 2001).

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Foto dos ambientalistas do Paraná em manifesto (1988)	109
---	-----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	– Evolução da cobertura florestal no Estado do Paraná.....	81
Gráfico 2	– Evolução das organizações públicas paranaenses com atribuições florestais.....	83
Gráfico 3	– Evolução do número de funcionários do ITCF/IAP (1979-1995)	99
Gráfico 4	– Evolução da receita de serviços do IAP (1997-2003).....	106
Gráfico 5	– Principais programas e políticas do IAP, e leis florestais criadas entre 1991 e 2006.....	113
Gráfico 6	– Evolução do número de funcionários do IAP (1995-2013).....	120
Gráfico 7	– Evolução dos gastos do IAP com estagiários (2003-2012)	121
Gráfico 8	– Evolução dos gastos do IAP com comissionados (2003-2013).....	124
Gráfico 9	– Evolução da receita de serviços do IAP (2002-2012).....	128
Gráfico 10	– Participação dos gastos totais do IAP nos gastos totais do Estado do Paraná (1997-2013).....	129
Gráfico 11	– Evolução da política de reflorestamento no Estado do Paraná.....	135

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	– Livros e artigos selecionados para revisão	58
Quadro 2	– Síntese dos artigos revisados	64
Quadro 3	– Informações sobre as entrevistas e entrevistados	74
Quadro 4	– Categoria de análise da pesquisa	77
Quadro 5	– Indicadores de autonomia burocrática.....	77
Quadro 6	– Número de graduados, mestres e doutores em engenharia florestal diplomados pela Escola de Florestas da UFPR	88
Quadro 7	– Alguns funcionários do Instituto Ambiental do Paraná (IAP) formados pela Escola de Florestas da UFPR.....	90
Quadro 8	– Número de funcionários, de licenças e de autos de infração dos órgãos ambientais do Estado do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul entre 1986 e 1991	98
Quadro 9	– Ocupantes de cargos de direção no ITC e no ITCF (1983-1991).....	101
Quadro 10	– Ocupantes de cargos de direção no ITCF e no IAP (1991-2003).....	104
Quadro 11	– Evolução do número de cargos comissionados no IAP (1995-2013).....	122
Quadro 12	– Ocupantes de cargos de direção no IAP (2003-2013).....	125
Quadro 13	– Síntese das ocorrências que afetaram diretamente a autonomia da burocracia do Setor Florestas paranaense.....	140

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Legislações de caráter florestal emitidas no Estado do Paraná (1983-2014).....	132
Tabela 2 – Política de áreas de conservação no Estado do Paraná (1983-2014).....	133

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADEA	Associação de Defesa e Educação Ambiental
APEF	Associação Paranaense de Engenheiros Florestais
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDPN	Conselho de Defesa do Patrimônio Natural
CEDA	Conselho de Defesa do Ambiente do Paraná
CEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
COMUT	Serviço de Comutação Bibliográfica
CONSIDER	Conselho Consultivo da Indústria Siderúrgica
COP	Conferência das Partes
CREA-PR	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Paraná
DENRE	Departamento de Recursos Naturais Renováveis
DFLA	Diretoria de Fiscalização e Licenciamento
DIAMB	Diretoria de Informações Ambientais
DIBAP	Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas
DIDEF	Diretoria de Desenvolvimento Florestal
DIRAM	Diretoria de Controle de Recursos Ambientais
DIREB	Diretoria de Restauração e Monitoramento da Biodiversidade
DITEC	Diretoria Técnica Científica
DPV	Departamento de Produção Vegetal
DTC	Departamento de Terras e Colonização
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FUPEF	Fundação de Pesquisas Florestais do Paraná
IAP	Instituto Ambiental do Paraná
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBIO	Instituto Chico Mendes
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Bens
IDPN	Instituto de Defesa do Patrimônio Natural
INM	Instituto Nacional do Mate
INP	Instituto Nacional do Pinho

ITC	Instituto de Terras e Cartografia
ITCF	Instituto de Terras, Cartografia e Florestas
ITCG	Instituto de Terras, Cartografia e Geociências
IUCN	União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais
NH	Neoinstitucionalismo Histórico
NI	Neoinstitucionalismo
ONG	Organização Não Governamental
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFIR	Programa Federal de Incentivo ao Reflorestamento
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PRÓ-ATLÂNTICA	Programa de Proteção da Floresta Atlântica no Paraná
PRODEFLOR	Programa Estadual de Desenvolvimento Florestal
PSA	Pagamento por Serviços Ambientais
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RIO-92	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento no Rio de Janeiro - Brasil
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
SCIELO	Scientific Electronic Library On line
SEMA-BR	Secretaria de Meio Ambiente do Governo Federal
SEMA-PR	Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Paraná
SERFLOR	Sistema Estadual de Reposição Florestal Obrigatória
SETMA	Secretaria de Tecnologia, Energia e Meio Ambiente de Santa Catarina
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SINDISEAB	Sindicato dos Servidores Públicos de Meio Ambiente do Paraná
SISLEG	Sistema de Manutenção, Recuperação e Proteção da Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente
SPELL	Scientific Periodicals Electronic Library
SPVS	Sociedade de Proteção da Vida Selvagem
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDEPE	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca

SUDERHSA	Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental
SUDHEVEA	Superintendência da Borracha
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
SUREHMA	Superintendência de Recursos Hídricos e Meio Ambiente
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UFPR	Universidade Federal do Paraná

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
1.1	OBJETIVO GERAL	20
1.2	OBJETIVOS ESPECIFICOS.....	20
1.3	JUSTIFICATIVA.....	20
2	BUROCRACIA E AUTONOMIA	23
2.1	BUROCRACIA SEGUNDO MAX WEBER	23
2.2	DEFINIÇÕES OPERACIONAIS PARA ESTUDAR BUROCRACIA	25
2.3	AUTONOMIA BUROCRÁTICA: CONCEITO, INDICADORES E PROPOSIÇÕES TEÓRICAS	29
2.4	ESTADO, POLÍTICA E BUROCRACIA AMBIENTAL	35
3	NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO (NH) E POLÍTICA FLORESTAL	39
3.1	A FORMAÇÃO DO NEOINSTITUCIONALISMO	39
3.2	O POTENCIAL DO NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO (NH) PARA EXPLICAR O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL	41
3.3	POLÍTICA FLORESTAL: CONCEITOS E INSTRUMENTOS	46
3.4	POLÍTICA FLORESTAL E O NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO (NH)	53
4	CONTRIBUIÇÕES METODOLÓGICAS PARA O ESTUDO DA AUTONOMIA BUROCRÁTICA	57
5	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	68
5.1	CLASSIFICAÇÃO GERAL DA PESQUISA	69
5.2	ESTRATÉGIA DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS	70
5.3	CATEGORIA E INDICADORES DE AUTONOMIA BUROCRÁTICA.....	76
5.4	LIMITES DA PESQUISA	78
6	O LEGADO DE PROTEÇÃO FLORESTAL DO PARANÁ (1907- 1970)	80

7	A FORMAÇÃO DA BUROCRACIA PÚBLICA FLORESTAL DO PARANÁ	85
8	TRAJETÓRIA DO GRAU DE AUTONOMIA DA BUROCRACIA PÚBLICA FLORESTAL PARANAENSE (1985-2013)	94
8.1	O AUGE DA AUTONOMIA DA BUROCRACIA FLORESTAL PARANAENSE (1985-2003)	94
8.1.1	Recursos de Poder e Capacidades da Burocracia Paranaense do Setor Florestas (1985-2003).....	95
8.1.2	Burocracia do Setor Florestas e o Processo de Elaboração da política Florestal (1985-2003).....	108
8.2	O DECLÍNIO DA AUTONOMIA DA BUROCRACIA FLORESTAL PARANAENSE (2003-2013).....	117
8.2.1	Recursos de Poder e Capacidades da Burocracia Paranaense do Setor Florestas (2003-2013)	117
8.2.2	A Apatia da Política Florestal Paranaense	132
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	141
	REFERÊNCIAS	145
	APÊNDICES	153
	APÊNDICE A - Roteiro de entrevistas realizadas junto aos técnicos do IAP	154

1 INTRODUÇÃO

Burocracias públicas – aqui entendida como todas as pessoas que estão na folha de pagamento de alguma unidade de governo, seja federal, estadual ou municipal, e que não foram eleitas³ (KAUFMAN, 2001) – foram encarregadas tradicionalmente da execução de políticas públicas. Essa concepção tradicional a respeito do papel desempenhado pelas burocracias tem sido superada. Como afirma Carpenter (2001a, p.113), “burocratas são políticos e burocracias são organizações de atores políticos”. Com isso, ele procura expressar que os burocratas não se restringem ao seu papel tradicional de executores das políticas públicas. Os burocratas atuam nos processos de decisão como atores políticos.

Mais do que simplesmente atuar politicamente, burocracias podem dominar arenas políticas (ADLER, 2012). Isso porque elas podem possuir recursos de poder e capacidades que lhes dão condições para alcançar maiores graus de autonomia⁴ nos processos políticos. Dentre os recursos de poder que a burocracia pode dispor estão o controle de informações privilegiadas e o conhecimento técnico. Além disso, as burocracias podem possuir muitas capacidades, como a de formular ideias políticas, a de ocupar cargos importantes e a de fazer acordos estratégicos. Os burocratas, normalmente, tiram proveito de seus recursos e capacidades para alcançar posições de destaque no governo, recursos financeiros, apoio político, etc, estas que são condições favoráveis para que eles possam influir nos processos de decisão (PETERS, 1999; ADLER, 2012)

O protagonismo político dos burocratas tem despertado a atenção de muitos pesquisadores (ADLER, 2012; GOUVÊA, 1994; MARTINS, 1985; RUA; AGUIAR, 1995; KHATOR, 2009; ABRANCHES, 1987). Eles têm procurado compreender como algumas burocracias públicas conseguem alcançar maiores graus de autonomia nos processos de formulação e de implementação de políticas públicas. Os estudos revelam que o acesso a grandes quantidades de recursos, além das capacidades dos burocratas, têm levado,

³ O conceito completo de burocracia pública é: todas as pessoas que estão na folha de pagamento de alguma unidade de governo, seja federal, estadual ou municipal, e que não foram eleitas e *não são removíveis* (KAUFMAN, 2001). A expressão “*não são removíveis*” foi retirada porque no Brasil, mesmo pessoas empossadas em cargos permanentes da estrutura de Estado, são passíveis de remoção.

⁴ Neste estudo, autonomia pode ser entendida como a capacidade da agência (burocratas) de assumir padrões de ação consistentes com o seu próprio desejo, padrões que, mesmo não estando conforme as preferências de políticos e de interesses organizados, não são revertidos (CARPENTER, 2001b). Destacamos que autonomia pode ser pensada ainda em sentido amplo. Por exemplo, uma agência pode estar livre das influências de atores que participam do processo político, mas, ainda assim, podem ser dependentes dos imperativos econômicos ou sociais. Queremos dizer, com isso, que existe uma autonomia em sentido estrito e uma autonomia em sentido amplo. Ambas serão consideradas neste estudo, especialmente a autonomia em sentido estrito de que trata Carpenter (2001b).

especialmente, as burocracias ligadas à produção de políticas econômicas a elevados níveis de autonomia no processo decisório. Em outras burocracias, como a ambiental, maiores graus de autonomia são raros.

Alguns fatores contribuem para o estabelecimento deste quadro. O setor econômico gera grandes volumes de recursos financeiros para o Estado por meio do pagamento de impostos. Estes recursos são essenciais para garantir a continuidade do Estado. Isso o torna profundamente dependente do setor econômico. Fora isso, a sociedade cobra dos governos políticas econômicas capazes de potencializar a economia e melhorar a vida social. Caso os governantes não consigam êxito neste propósito, são punidos nas urnas pela sociedade. Este conjunto de fatos tem levado o Estado a priorizar o interesse econômico em detrimento do interesse ambiental. (DRYZEK; DUNLEAVY, 2009). Favorece ainda o desinteresse do governo à questão a ideia de que o meio ambiente cria restrições ao crescimento econômico. Por isso mesmo, políticas ambientais são consideradas muitas vezes as “estraga-festa” (BORINELLI, 2007).

Pelo menos em parte, o enfraquecimento das agências público-ambientais é a consequência deste comportamento do Estado e da sociedade. No Brasil, organizações público-ambientais são consideradas frágeis (BORINELLI, 2007; FERREIRA, 1992). Isso porque muitas agências carecem, especialmente, de recursos financeiros e de recursos humanos em quantidade e qualidade para formular e implementar políticas ambientais (BORINELLI, 2007). Em razão da área ambiental, geralmente, não ser prioridade de governo, as maiores fatias de recursos são carreadas para outras funções de governo como saúde, educação e segurança pública. Algumas organizações público-ambientais do Brasil, em decorrência de sua fragilidade, podem ser facilmente dominadas por forças políticas (BORINELLI, 2007). Portanto, é muito difícil para os técnicos em áreas como esta conseguirem altos graus de autonomia no processo de formulação política, porque a fragilidade das agências (burocracia) favorece a sua captura por interesses de grupos dominantes (GOLDBLATT, 1996; DRYZEK; DUNLEAVY, 2009).

A burocracia florestal paranaense pode ter ser uma exceção na área ambiental. No Paraná - Estado brasileiro da região Sul do país -, há indícios de maiores níveis de autonomia da burocracia do Setor Florestas no processo de formulação da política florestal entre meados dos anos 1980 e a primeira metade dos anos 2000. Esse Estado possui uma longa trajetória de regulação e estruturação no campo ambiental, possuindo muitas iniciativas pioneiras no Brasil, como o Código Florestal Paranaense (1907) e a política de ICMS-Ecológico (1991), assim como programas premiados internacionalmente, como por exemplo,

o Programa Mata Ciliar. Algumas evidências indicam a presença de uma burocracia atuante e influente nas organizações públicas florestais do Paraná. De antemão, temos conhecimento de que alguns técnicos de órgãos ambientais paranaenses participaram ativamente da criação de leis e de diversos programas florestais no Estado, como o SERFLOR, PRODEFLORE e Florestas Municipais. Fora isso, notamos que os cargos diretivos dos órgãos florestais do Estado foram ocupados, em muitos momentos, por técnicos dessas organizações e não por políticos.

Diante deste quadro de possível protagonismo da burocracia paranaense do Setor Florestas no processo de formulação da política florestal, e incentivados pela ausência de registros na literatura de maiores graus de autonomia da burocracia ambiental no processo decisório, vemo-nos na condição de levantar a seguinte questão: *como evoluiu o grau de autonomia da burocracia pública do Setor Florestas na formulação da política florestal do Estado do Paraná (1985-2013)?*

1.1 OBJETIVO GERAL

Compreender a trajetória do grau de autonomia da burocracia pública do Setor Florestas na formulação da política florestal do Estado do Paraná (1985-2013)

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1) Identificar momentos críticos e períodos de dependência da trajetória no desenvolvimento da política florestal paranaense no período investigado;
- 2) Descrever os recursos de poder e as capacidades da burocracia pública florestal existentes no período investigado;
- 3) Descrever o papel da burocracia do Setor Florestas no processo de formulação da política florestal do Estado do Paraná no período investigado.

1.3 JUSTIFICATIVA

Como mostramos na seção anterior, existe uma carência de estudos no Brasil sobre o papel da burocracia no processo político. O último trabalho que encontramos,

de Rua e Aguiar, foi realizado em 1995. Essa carência não ocorre no cenário internacional. Lá, a burocracia tem sido estudada por meio das abordagens quantitativa e qualitativa. Essa última, vale destacar, é menos frequente. Uma das nossas contribuições será retomar essa discussão sobre a burocracia no Brasil, recuperando contribuições de estudos importantes realizados sobre o tema no país, que ficaram “congeladas” no passado, conectando-as com outras discussões mais recentes travadas no cenário internacional.

Observamos também que a maioria dos estudos sobre a burocracia enfoca a relação burocracia-políticos. Ou seja, a autonomia da burocracia com relação aos políticos. Pensamos que esse foco é extremado, porque ele negligencia outros atores políticos que podem ser igualmente importantes no processo político. Não podemos ignorar, por exemplo, a sociedade civil, principalmente em países com regime democrático, nos quais a participação da sociedade em decisões políticas contribui para caracterizar a própria democracia. Contribuímos a fornecer um olhar teórico mais compreensivo dos atores políticos nos processos de formulação política.

O levantamento teórico e empírico nos permitiu constatar ainda que a burocracia tem exercido um papel importante no desenvolvimento político das estruturas de Estado. A ausência de estudos sobre o papel da burocracia no Paraná não nos permite afirmar se isso é válido para esse Estado. O Paraná, tradicionalmente, é reconhecido por suas riquezas naturais (grandes rios, parte da floresta atlântica, solos férteis, etc). Possuía, originalmente, cerca de 84% de cobertura florestal (IAP, 1996). Hoje, depois de muito assédio empresarial e social, o Estado conta com cerca de 24% de cobertura florestal (SANQUETTA, 2013). Mas esse número chegou a um nível crítico em 1985, quando se registrou aproximadamente 8% de cobertura florestal (IAP, 1996). Nesse contexto de evolução e involução, é crucial conhecer o papel que os burocratas desempenham no processo de decisão. Esse papel pode se revelar importante ou não para garantir a sustentabilidade das florestas para as gerações futuras. Essa é uma contribuição prática deste estudo.

Outra contribuição empírica deste trabalho é conhecer melhor como o processo de formulação de políticas ocorre. Observamos uma ênfase maior no processo de implementação, especialmente nos processos de grandes agências nacionais. Conhecer o processo no qual as políticas são elaboradas pode ser muito importante para revelar quem está por trás das ideias que acabam se tornando políticas públicas e que interferem na vida social. O estudo nas esferas estadual, e até mesmo municipal, pode revelar elementos ainda não identificados nos estudos realizados na esfera federal. Portanto, o aprofundamento do conhecimento em torno do processo de formulação pode contribuir para que a sociedade civil

tenha um olhar mais crítico sobre as políticas públicas. De acordo com Corkery, Land e Bossuyt (1995), o quadro político (ONGS, poder judiciário, sociedade civil, acadêmicos, etc) não apenas define políticas públicas, mas também determina o desempenho (sucesso ou insucesso) das organizações públicas.

Essas são as contribuições teóricas e práticas que justificam esta pesquisa. Na próxima seção, iniciaremos a fundamentação teórica desta pesquisa. Ela nos dará condições para, mais tarde, analisar os dados coletados no campo e para gerar conclusões a respeito do tema estudado. No próximo capítulo, trabalharemos assuntos que estão de alguma forma ligados ao tema central de pesquisa: a autonomia da burocracia no processo de formulação política.

2 BUROCRACIA E AUTONOMIA

Esse capítulo é composto por quatro seções. Na primeira, tivemos o propósito de recuperar sinteticamente as contribuições tradicionais de Max Weber sobre burocracia e o fenômeno burocrático. Em seguida, o propósito foi apresentar aquilo que denominamos de “definições operacionais” da pesquisa. Dito de outro modo, nesta seção procuramos esclarecer a maneira como percebemos a burocracia diante de suas várias “faces”. Reservamos a terceira seção para trabalhar o tema central desta pesquisa: a autonomia burocrática. Na oportunidade, abordamos alguns pontos críticos da fundamentação teórica, como o conceito, as proposições e os indicadores de autonomia burocrática. Para encerrar o capítulo, procuramos, a partir do estudo da relação entre Estado, política e burocracia, revelar alguns obstáculos à liberdade dos técnicos no processo de formulação política.

2.1 BUROCRACIA SEGUNDO MAX WEBER

O conceito de burocracia para Weber, assim como outros conceitos por ele forjados, como democracia, feudalismo e patrimonialismo, são resultado de abstrações de elementos particulares de fenômenos concreto-históricos e dão forma ao que ele chamou de tipos ideais. O tipo ideal tem a condição de expor como se desenvolveria uma forma particular de ação, se pensada racionalmente, em uma situação específica. Trata-se de uma descrição de um caminho objetivamente possível e ideal. O conceito típico-ideal, assim, embora baseado em situações concretas, não tem conteúdo real, ele é uma idealização (TRAGTENBERG, 1980).

Sob tal base metodológica, Weber captou os principais traços da burocracia, aquela que se apresentava para ele como a mais promissora forma de organização moderna. Para Weber (1978), as principais características que delineiam esse corpo burocrático são: a hierarquia, o profissionalismo, a impessoalidade, o sistema rígido e bem definido de regras, a meritocracia, a competência técnica e a disciplina. Todos esses traços formariam um sistema rígido, funcional e ordenado, ao mesmo tempo em que representaria um bloqueio às práticas patrimonialistas e a outras formas capazes de corromper o governo (WEBER, 1974).

Todos os esforços de Weber para compreender o fenômeno burocrático o fez perceber também as desvirtudes da burocracia. Weber (1974), ao analisar o cenário político-administrativo da Alemanha nas primeiras décadas do Século XX, observou a dominação destas arenas por parte da burocracia, que, na ânsia pelo poder, despojou atores

tradicionais e vocacionais da arena política. Weber (1974), ao mesmo tempo em que rejeitou esse estado de coisas, porque não conseguiu visualizar potencial político nos burocratas, percebeu que a burocracia poderia fazer uso de suas capacidades e de seu poder para assumir o controle do cenário político, seguindo uma tendência natural de autonomia no processo decisório. Essa situação levou Weber (1974) a concluir que se fazia necessário estabelecer controles políticos para afastar a burocracia de decisões políticas e para restringi-la ao seu devido lugar: a arena administrativa.

Como se pode notar, para Weber, política e administração não deveriam se misturar. A política seria o campo de atuação dos políticos e a administração seria responsabilidade restrita do corpo técnico do Estado. Apesar de defender esta convicção e repudiar a atuação política da burocracia, Weber entendia que isso, por vezes, poderia ocorrer principalmente em razão dos poderes e das capacidades que a burocracia poderia deter. Os principais recursos de poder da burocracia destacados por Weber (1974) foram: o *Know-How* (conhecimento técnico) e o controle de informações oficiais privilegiadas. De acordo com Weber (1974), tornava-se demasiadamente complexo controlar um corpo que possui conhecimento técnico altamente especializado e informações privilegiadas que são produzidas no interior da máquina pública, distante das fronteiras políticas.

Ainda assim, alguns mecanismos poderiam controlar a extrapolação de papéis da burocracia e deste modo, garantir ao político o exercício de sua função tradicional: a tomada de decisões de caráter político. Weber (1974), analisando o caso alemão, sugere algumas formas de exercer o controle sobre a burocracia. Uma delas é a possibilidade de se consultar especialistas, em casos particulares nos quais o conhecimento do político não se mostre suficiente para a tomada de decisão. Outros meios são: a inspeção de documentos; inquéritos no local; ou, quando necessário, a apresentação do funcionário ao parlamento para conceder explicações sobre atos cometidos. Fora esses, ainda há meios mais tradicionais de controle da burocracia, que incluem a nomeação para cargos públicos e o controle orçamentário. (OLIVIERI, 2011).

Como ficou evidente nessa seção, a burocracia para Weber representa uma ameaça ao pleno exercício dos políticos e, conseqüentemente, à manutenção de processos políticos mais democráticos. Ele chega a essa conclusão ao perceber que a burocracia assume o papel do político, submetendo não somente este, mas outros atores do jogo político às suas decisões. Com base nisso, ele defende mecanismos de controle que possam encarcerar a burocracia na arena administrativa. Todas essas afirmações e reivindicações de Weber colocam a burocracia diante de um profundo dilema: ao mesmo tempo em que se repreende e

é repreendida por estar usurpando o seu papel tradicional de executora das políticas públicas, sente um forte desejo de irromper com as barreiras que a impedem de atuar politicamente e de maneira autônoma. Na próxima seção, antes de nos concentrarmos mais nessa questão da autonomia burocrática, apresentaremos algumas definições operacionais e nos situaremos diante de alguns dilemas que circundam o tema estudado. Isso nos parece muito relevante no sentido de estabelecer os alicerces conceituais desta pesquisa.

2.2 DEFINIÇÕES OPERACIONAIS PARA ESTUDAR BUROCRACIA

Desde já, é importante abordar uma questão que, embora já tenha sido amplamente destacada em outras pesquisas, parece ainda não estar completamente superada: a confusão que ocorre entre os termos burocracia pública e burocracia privada. Embora nem sempre realizada, essa diferenciação é importante (GOUVÊA, 1994), porque se trata de dois fenômenos distintos, com lógicas próprias de funcionamento (OLIVEIRA; TENÓRIO, 2005). Em linhas gerais, burocracia privada tem sido associada aos métodos racionais e eficientes de produção, baseados nos princípios disseminados por Taylor e Fayol (FERRARI, 1981). Além disso, a burocracia privada, diferentemente da burocracia pública, está alojada em organizações empresariais do setor privado e é orientada essencialmente para a geração de lucros. Essa distinção ficará mais evidente no decorrer desta seção, a partir do momento em que algumas características da burocracia pública forem destacadas.

Começamos esse trajeto por um dilema que nos deparamos ao revisar a literatura: burocracia pública é uma classe social, um estamento ou um grupo? Nosso propósito não é oferecer uma resposta a essa questão. Esperamos apenas que, a partir da breve apresentação das três principais compreensões acerca da expressão “burocracia pública”, possamos escolher aquela que se enquadra melhor à nossa proposta de pesquisa. Para iniciar, destacamos que o termo estamento burocrático encontra raízes nos estudos de Weber. No passado, o estamento burocrático foi associado à nobreza, mas, com a democracia, mudou de forma e se manifestou nos militares, nos bacharéis e nos demais agentes públicos dos poderes do Estado. O estamento burocrático se caracteriza pela existência de redes burocráticas que, por meio do seu poder, riqueza e prestígio, conseguem dominar a máquina pública, tomando decisões importantes sobre assuntos diversos que vão de questões político-administrativas a temas econômicos. A origem do estamento burocrático tem sido associada ao patrimonialismo, uma forma de dominação política tradicional que se caracteriza pela confusão que faz entre os patrimônios público e privado. (FAORO, 2003; SCHWARTZMAN,

2003).

Por outro lado, burocracia pública pode ser considerada uma classe social. Essa discussão tenta extrapolar a ideia de estamento burocrático oferecida por Weber, sugerindo que a burocracia pública, em razão do seu saber técnico, operacional e do monopólio da informação, poderia se constituir uma nova classe social. Para Bresser-Pereira (1981), a nova classe social já existe, pode ser denominada “Tecnoburocracia”, e é resultado do aumento quantitativo e qualitativo da burocracia, da constituição dessa como massa crítica e das novas relações de produção. Gouvêa (1994) contra-argumenta Bresser-Pereira (1981) ao afirmar que características como capacidade técnica e operacional, coesão interna e interesses próprios não garantem uma posição na estrutura social, exatamente porque um Estado produtor, sem alteração nos traços supracitados, poderia gerar uma burocracia autônoma ou dependente. O que define uma posição na estrutura social é, antes, o modo como as classes se relacionam ao longo do tempo.

Pode a burocracia ser ainda pensada como um grupo técnico alojado no interior do Estado, com funções de caráter executivo e, em alguns casos, com atribuições políticas extra-legais, não constantes no rol de atribuições constitucionais. A interferência do grupo técnico se daria em razão de suas capacidades técnico-operacionais e dos recursos de poder que detém. Nesse sentido, o grau de autonomia desses grupos técnicos no processo político iria depender da disposição de capacidades técnico-operacionais e de recursos de poder, bem como de aspectos contextuais. (PETERS, 1999; CARPENTER, 2001a; OSZLAK, 2006; CAUGHEY; CHATFIELD; COHON, 2009; GOUVÊA, 1994; ADLER, 2012; RUA; AGUIAR, 1995; KAUFMAN, 2001; SUBIRATS, 2006). Isso sugere que o papel da burocracia é dinâmico, podendo se alterar em razão de aspectos espaciais e temporais.

Para o presente estudo, preferimos pensar a burocracia como um grupo, isso porque estamos investigando uma burocracia situada em um campo específico da estrutura do Estado e com fortes sinais de influência nas decisões políticas paranaenses sobre florestas. Portanto, burocracia pública nesse estudo será entendida como: todas as pessoas que estão na folha de pagamento de alguma unidade de governo, seja federal, estadual ou municipal, e que não foram eleitas e *não são removíveis* (KAUFMAN, 2001). Apenas como observação, chamamos a atenção para o fato que, qualquer pessoa que faça parte do corpo burocrático do Estado Brasileiro, é passível de remoção, mesmo estando empossada em cargo permanente. Por isso, adotamos o conceito de Kaufman (2001) com a supressão da expressão “não são removíveis”.

Com o propósito de sermos mais específicos e mais precisos

conceitualmente, tomamos a liberdade de elaborar um conceito de burocracia ambiental. Isso se mostra necessário porque não encontramos suporte conceitual sobre o tema nas leituras realizadas. Por conta disso, definimos burocracia ambiental como *um grupo especializado de pessoas incorporado nas estruturas públicas de gestão ambiental por meio de concurso público*. Cabe destacar ainda que o termo burocracia será compreendido como sinônimo de “agência” nessa pesquisa.

Uma burocracia, de acordo com Schneider (1994), pode ser composta por quatro tipos de burocratas: militares, políticos, técnico-políticos e técnicos. Em síntese, os militares são agentes do Estado que foram alojados na administração pública; os políticos são burocratas que, de algum modo, estão envolvidos no processo eleitoral, sendo beneficiados por isso, na forma de ocupação de cargos importantes no governo; os técnico-políticos são técnicos, não ingênuos politicamente, que foram selecionados no ambiente externo à organização governamental por sua formação e conhecimento técnico destacado; por fim, os técnicos são aqueles burocratas incorporados aos quadros do Estado por processo de seleção pública e que se orientam pelo seu conhecimento técnico, bem como pelo princípio da eficiência.

A tipologia de Schneider (1994) não preenche completamente nossas necessidades de pesquisa. Isso porque as evidências empíricas do nosso estudo sugerem que os técnicos, esses mesmos incorporados por concurso público, ocuparam em muitos momentos cargos de direção e não raro participaram de discussões políticas importantes. Mesmo outros estudos, como o de Lipsky (2010) destacam o importante papel, inclusive político, da burocracia, nesse caso da denominada “burocracia do nível de rua” (*Street-Level Bureaucracy*). Na tipologia de Schneider (1994), percebemos que há uma minimização da importância e uma supressão do caráter político dos técnicos.

Não pretendemos aqui sugerir um novo tipo de burocrata, até mesmo porque isso demandaria novos estudos, mas queremos sugerir que outras investigações sobre o tema considerem a possibilidade de se fazer os ajustes aqui levantados. Da tipologia de Schneider (1994), adotamos o tipo “políticos” e o tipo “técnicos”, esse último com os ajustes observados a respeito da importância e do caráter político dos burocratas. Especialmente o conceito de técnicos será de grande importância nessa pesquisa, visto que estamos investigando o papel político dos burocratas do setor florestal do Estado do Paraná na formação da política florestal paranaense.

O aparelho do Estado pode ser dividido em três níveis: de rua (*Street-Level*), de médio escalão e de alto escalão. Os burocratas encontram-se distribuídos nesses três níveis.

Esta classificação tem sido importante para que pesquisadores revelem em qual desses níveis se encontram os burocratas estudados. Diversas pesquisas sobre burocratas do nível de rua (LIPSKY, 2010; EVANS; HARRIS, 2004) e sobre burocratas do alto escalão (GOUVÊA, 1994; LOUREIRO; ABRUCIO; ROSA, 1988) têm sido realizadas. Por outro lado, os estudos sobre os burocratas de médio escalão são escassos (ABRUCIO; OLIVEIRA, 2011). Nessa pesquisa, o foco se dará nos burocratas de médio escalão e, especialmente, nos burocratas de alto escalão, aqueles que influem mais intensamente no processo político e muitas vezes tomam as decisões políticas.

Até o momento tocamos em diversos assuntos sobre burocracia pública, mas não falamos daquilo que é central para compreender o termo: quais são os papéis assumidos pela burocracia pública no cotidiano? Não são poucos os modos de se pensar o papel desempenhado pela burocracia pública, mas três deles se destacam pela recorrência teórica e empírica. O primeiro deles é aquele que confere à burocracia, ao mesmo tempo, o papel de agente e de ator social. Investida neste papel, a burocracia atuaria como representante dos interesses comuns (interesse público) dos diferentes membros da sociedade, inclusive do seu próprio interesse, na condição de ator social (OFFE; RONGE, 1984; POULANTZAS, 1985). Ela seria, a um só tempo, sujeito e instrumento do interesse público. Sujeito porque, enquanto circunscrita no âmbito social, também possui interesses que contribuem para o delineamento do interesse público; instrumento porque assume a tarefa de alinhar as políticas públicas ao interesse geral da sociedade.

Outro papel desempenhado pela burocracia pública é o de mediadora dos interesses das classes dominantes. Cabe destacar que qualquer classe social pode ser dominante, mas, especialmente nos países regidos pelo capitalismo, o setor empresarial tem se apresentado como grande força de dominação. A burocracia pública, na condição de mediadora, estaria encarregada, dentre outras tarefas, de promover políticas públicas para atender interesses dos setores economicamente dominantes (LABRA, 1988). Esse papel da burocracia faz sentido quando se considera que o próprio funcionamento do Estado depende da arrecadação de impostos, grande parte deles repassados por organizações empresariais (GOLDBLATT, 1996; DRYZEK; DUNLEAVY, 2009). Cardoso (1975) expressa muito bem esse fenômeno ao afirmar que o Estado é o comitê executivo das classes dominantes.

Sem a pretensão de esgotar os entendimentos acerca do papel da burocracia pública, que são muitos, queremos assinalar o modo de pensar a burocracia como ator político. Esse juízo é particularmente interessante e relevante, porque o papel político da burocracia tradicionalmente lhe foi negado (KAUFMAM, 2001). O conservadorismo de

Weber lhe fez observar uma burocracia neutra politicamente e, quando percebeu que isso não se confirmou empiricamente, considerou essa prática uma aberração (BEETHAM, 1985 *apud* GOUVÊA, 1994). A burocracia na concepção weberiana era o “braço” executivo do Estado. A política, por sua vez, era atribuição dos políticos. Essas assertivas, ainda hoje, podem ser observadas nas atribuições constitucionais da burocracia estatal.

Fato é que a dicotomia entre administração e política parece ter sido superada teoricamente. Diversos estudos têm defendido a ideia de que burocracias não são neutras politicamente (PETERS, 1999; OSZLAK, 2006; GOUVÊA, 1994; RUA; AGUIAR, 1995; ADLER, 2012). Do mesmo modo, não se pode negar que os políticos extrapolam suas atribuições legais e participam da administração pública. Carpenter (2001a, p.113) resume essa extrapolação de papéis ao dizer que “burocratas são políticos e burocracias são organizações de atores políticos”. Com isso, Carpenter (2001a) reforça a ideia de que os burocratas não são apolíticos e ainda complementa ao afirmar que as organizações públicas são espaços de políticos, sejam eles burocratas de carreira ou burocratas indicados por governantes que assumiram o poder.

É importante assinalar que os entendimentos aqui apresentados sobre o papel desempenhado pela burocracia não são excludentes. Esses papéis, naturalmente, se misturam no cotidiano. Queremos dizer com isso que dada burocracia poderia atuar, simultaneamente, como agente e ator social, como ator político e como mediadora dos interesses das classes dominantes. Ainda que isso seja verdade, tentaremos dar mais ênfase ao caráter político da burocracia pública, com o propósito de estabelecer um maior alinhamento com a nossa proposta de pesquisa. Isso nos parece particularmente interessante porque parte dos recursos de poder e a consequente autonomia da burocracia decorrem, pelo menos parcialmente, de sua capacidade política (ABRANCHES, 1987; RUA; AGUIAR, 1995).

2.3 AUTONOMIA BUROCRÁTICA: CONCEITO, INDICADORES E PROPOSIÇÕES TEÓRICAS

O tema autonomia burocrática tem sido estudado, especialmente, a partir de três abordagens teóricas: do Agente Principal (principal-agent approach), Histórica e Multidimensional. A primeira abordagem citada fundou-se na economia e usa um modelo matemático para estudar a interação entre as agências burocráticas e os diretores políticos. Os estudos históricos focam essencialmente na natureza política, enfatizando o potencial político dos burocratas para alterar as preferências de outros atores políticos. Por último, a abordagem multidimensional foca nas várias dimensões da autonomia burocrática e concentra-se nas

relações entre agências burocráticas e ministros no sistema parlamentar europeu. Dessas três abordagens, surgem parte dos conceitos existentes sobre autonomia burocrática no mundo.

Os conceitos existentes vieram de tradições teóricas distintas e por consequência, existem vários entendimentos sobre o que é autonomia burocrática e quais são seus indicadores. Na abordagem do Agente Principal, autonomia burocrática é compreendida como o grau de habilidade das agências para implementar políticas que divergem da preferência de seus diretores políticos sem serem impedidos, antes, ou punidos depois. Por sua vez, na abordagem multidimensional, autonomia burocrática se traduz na competência da agência burocrática e na ausência de restrições para que essa competência seja exercida (CAUGUEY; CHATFIELD; COHON, 2009).

A abordagem histórica é rica em detalhes e é pautada em estudos de caso históricos. Nessa abordagem identificamos dois principais conceitos de autonomia. Um refere-se particularmente à autonomia do Estado, na condição de ator no processo político; outro refere-se à autonomia burocrática, ou seja, da burocracia que dá forma ao Estado. O primeiro conceito aponta que a autonomia do Estado pode ser entendida como a capacidade do Estado de “formular e perseguir objetivos que não são simplesmente reflexo de demandas ou de interesses de grupos sociais, classes ou da sociedade” (SKOCPOL, 1985, p.9). No segundo conceito, temos a autonomia burocrática como a capacidade da agência (burocratas) de assumir padrões de ação consistentes com o seu próprio desejo, padrões que, mesmo não estando conforme as preferências de políticos e de interesses organizados, não são revertidos (CARPENTER, 2001b).

Skocpol (1985) e Carpenter (2001b) convergem para o mesmo ponto quando afirmam que a autonomia tem relação com a capacidade de produzir ideias. Carpenter (2001b) avança ao afirmar que não basta apenas formular ideias, é preciso também subordinar outros atores a essas concepções. Ou seja, é preciso transformar essas ideias em políticas públicas. O conceito de Carpenter (2001b) e Skocpol (1985) nos parece um importante ponto de partida para compreender a autonomia dos burocratas no processo político de florestas no Estado do Paraná ao longo dos anos, visto que também optamos pela abordagem histórica, em razão da nossa problemática de pesquisa.

Partimos da ideia de que a burocracia necessita de “recursos de poder” e de “capacidades” para formular propostas políticas e para fazer com que estas propostas se tornem políticas públicas. Sendo assim, os “recursos de poder” e as “capacidades” da burocracia seriam capazes de revelar os seus graus de autonomia em períodos específicos. De certo modo, estamos apoiados nos estudos de Abranches (1987) e Rua e Aguiar (1995),

estudiosos que já percorreram esse caminho. Uma pergunta que se mostra necessária neste momento é a seguinte: quais seriam as capacidades e os recursos de poder da burocracia? Fizemos um amplo levantamento e nos deparamos com uma grande quantidade de capacidades e recursos de poder associados à burocracia. Iremos apresentar aqueles indicadores que são mais adequados para aplicação no ambiente estudado e que nos pareceram mais pertinentes para identificar graus de autonomia burocrática.

Dentre as capacidades da burocracia encontradas, destacaram-se: a capacidade de formular ideias; a capacidade de fazer alianças estratégicas; a capacidade de ocupar cargos importantes; e a capacidade de angariar e gerar recursos financeiros. Com relação aos recursos de poder, os mais recorrentes na literatura são: conhecimento técnico e controle da informação.

A burocracia tem, geralmente mais do que os políticos, a *capacidade de formular ideias* para políticas públicas (PETERS, 1999; ADLER, 2012; CARPENTER, 2001a). Isso porque em muitos casos os políticos empossados em cargos de confiança não possuem os conhecimentos necessários para o desempenho das funções do cargo. Uma das razões é a incoerência entre funções do cargo a serem desempenhadas e formação acadêmica do ocupante do cargo. Na administração florestal, é melhor que se tenha um especialista em florestas ou um engenheiro civil? Embora isso nem sempre seja confirmado, é esperado que o especialista em florestas desempenhe melhor as funções relativas à administração florestal. Assim como é esperado que o engenheiro civil esteja mais capacitado para tratar de questões relativas à construção. Conforme afirma Adler (2012, p.112), “o congresso sabe muito pouco sobre rios e pontes”. Com isso, Adler (2012) procura demonstrar que, embora os políticos sejam poderosos no processo político, eles são carentes de conhecimento técnico necessários à produção de ideias políticas.

Por outro lado, o *conhecimento técnico* é um recurso de poder da burocracia (WEBER, 1974). Burocratas geralmente são *expertises*, especialistas que, além de se aprofundarem no estudo de determinados ramos do conhecimento nas instituições de ensino, receberam treinamentos organizacionais no sentido de aperfeiçoar seu conhecimento técnico. Além deste aspecto, os burocratas geralmente permanecem por muito tempo nas organizações, isso porque, diferentemente dos políticos, seus cargos são permanentes (KAUFMAN, 2001; PETERS, 1999). Esta longa permanência favorece a acumulação de conhecimentos práticos. Todas estas características da burocracia colocam os políticos em situação de dependência do conhecimento técnico do burocrata. Sendo assim, salvas algumas exceções, ainda que os políticos venham a conceber ideias políticas, eles irão,

necessariamente, depender da assistência dos burocratas para que estas políticas sejam elaboradas e implementadas (PETERS, 1999).

Além do conhecimento técnico, a burocracia possui outro recurso de poder: *o controle das informações*. Estão sob seu domínio todos os dados a respeito das condições da sua área de atuação. Por exemplo, burocracias ambientais dispõem de informações sobre o estado dos solos, das águas, das florestas, do clima, etc. Deste modo, mesmo que os políticos sejam espertos o bastante para formular suas próprias ideias políticas, eles ainda dependerão dos burocratas, pois estes controlam as informações privilegiadas tão necessárias à elaboração das políticas públicas. Os políticos podem até solicitar estas informações, e os burocratas podem inclusive fornecê-las, mas não há garantia de que estas informações sejam corretas. As informações repassadas aos políticos podem ser manipuladas na agência de modo que gerem o resultado esperado pelos técnicos (PETERS, 1999). Estes dois recursos de poder, *conhecimento técnico e controle da informação* concedem à burocracia uma capacidade superior a dos políticos de criar soluções políticas inovadoras, capacidade que acaba por resultar em legitimidade (CARPENTER, 2001a).

Além da legitimidade auferida da *capacidade da burocracia de produzir ideias políticas* inovadoras, o *conhecimento técnico* e o *controle da informação* são mecanismos que fornecem condições para que os burocratas negociem com os políticos recursos e posições necessárias à sua existência e à sua participação no processo político, como recursos financeiros, humanos e a concessão de cargos importantes na administração pública (PETERS, 1999).

Conforme argumenta Abranches (1987, p.165), a *autonomia de uma burocracia* (agência) depende da sua capacidade de “apropriar-se de uma certa quantidade de recursos que lhe confirmam poder e autonomia necessários para a definição de uma área de decisão”. Entretanto, a apropriação de recursos não é algo fácil. Os recursos são escassos e por isso mesmo existem competições acirradas que ocorrem entre as agências para se apropriarem dos mesmos (ABRANCHES, 1987). Um outro aspecto que contribui para a definição do grau de autonomia da burocracia é o relacionamento entre a agência e o governo central. De acordo com Abranches (1987, p. 165), o grau de autonomia das agências também se apresenta “em função do grau de proximidade de cada uma em relação aos centros máximos de poder”. As tarefas de apropriação de recursos e de aproximação dos governos centrais dependem fundamentalmente da capacidade de *convencimento* dos burocratas. Burocratas precisam atuar junto aos políticos para captar recursos e para garantir posições-chave nos governos. Em alguns casos, ocorre a “politização da burocracia”, ou seja,

burocratas tornam-se políticos, na esperança quase sempre de que os ideais burocratas sejam atendidos. Para Adler (2012), a *capacidade de convencimento dos burocratas* é fundamental para o alcance dos resultados políticos desejados. É importante destacar que a capacidade de convencimento da burocracia pode render melhores resultados quando o governante já está predisposto ou possui alguma simpatia pela área de atuação da agência.

Um dos recursos mais importantes para uma agência são os recursos financeiros (ABRANCHES, 1987). Não por acaso, os recursos financeiros são base de sustentação da agência e de sua política pública. Sem dinheiro, não tem política; sem política, não tem agência. Os recursos financeiros podem ser oriundos de: receitas de serviços, financiamentos, fundos públicos, convênios e dos cofres do estado, etc. Sendo o recurso financeiro da agência tão importante, é natural que a *capacidade de angariar e gerar recursos financeiros* seja imprescindível para os burocratas. Agências capazes de gerar grandes volumes de receita ou capazes de captar recursos financeiros de fontes externas são conseqüentemente menos dependentes do financiamento do Estado. Altos índices de *autofinanciamento*, ou seja, a reduzida dependência da agência dos recursos do governo, implicam em maiores graus de autonomia para a definição da política pública (ABRANCHES, 1987).

Burocratas podem possuir ainda a *capacidade de fazer alianças estratégicas*. As agências, em muitas situações, precisam de parceiros estratégicos para apoiar ou financiar suas ideias. Devemos considerar que os recursos financeiros do Estado são distribuídos entre diversas agências, sendo algumas delas agraciadas com grandes fatias de recursos, enquanto outras recebem pequenas quantias, ficando desamparadas financeiramente. Diante de um cenário de recursos escassos, as parcerias estratégicas se apresentam como uma alternativa para captação de recursos para financiamento da política pública (KAUFMAN, 2001). Outra situação na qual as alianças com atores externos se mostram importantes é quando a burocracia precisa defender ideias políticas. As coalizões com atores externos, como a mídia, a sociedade civil, as organizações não governamentais, etc, apresentam-se como a forma encontrada pela burocracia para viabilizar seus interesses (GOUVÊA, 1994; CARPENTER, 2001a; CAUGUEY; CHATFIELD; COHON, 2009).

Também é alvo de disputas entre políticos e burocratas os altos cargos das organizações públicas, também conhecidos como *cargos de confiança* ou *cargos políticos* das organizações públicas. Sempre que um novo governo toma posse, os cargos de confiança ficam disponíveis até o momento em que o novo governante indique as pessoas que irão assumi-los. Podem ser pessoas do partido do governante, ou mesmo pessoas de outros

partidos, que contribuíram para que o governante fosse eleito. Neste sentido, os cargos seriam uma forma de agradecer o apoio dado ao governante. Estas são as indicações baseadas em critérios políticos. Podem ser ainda indicadas pessoas com profundo conhecimento técnico sobre a área na qual o cargo está sendo oferecido, embora sem vinculação política. Estas são as indicações fundamentadas em critérios técnicos.

As organizações públicas podem possuir muitos cargos de confiança, alguns de alta importância. Os altos cargos da administração pública nada mais são do que posições privilegiadas de influência no conteúdo da política pública. Por isso mesmo, a ocupação de cargos-chave nas agências públicas se tornou algo essencial para os burocratas. *A capacidade da burocracia de ocupar cargos importantes* na administração pública se evidencia em dois aspectos. Primeiro a burocracia pode possuir profundo conhecimento técnico sobre a matéria de sua área de atuação, além de informações privilegiadas para a elaboração do conteúdo da política, o que lhe concede condições satisfatórias para a ocupação de cargos. Segundo, a burocracia geralmente é muito grande, e isso permite que os burocratas ocupem muitos cargos de confiança ao mesmo tempo, formando uma *rede burocrática* que reforça sua participação na elaboração da política. (PETERS, 1999). Ainda que a burocracia possua estes requisitos para a ocupação dos cargos políticos na agência pública, a *capacidade de convencimento da burocracia* (ADLER, 2012), bem como a *proximidade entre burocracia e governo central* (ABRANCHES, 1987) serão importantes para que as indicações de caráter técnico ocorram.

Buscamos, nesta seção, compreender o que é autonomia e apresentar quais são os seus indicadores. Esclarecemos que a autonomia burocrática pode ser entendida como a capacidade de um conjunto de técnicos (burocracia) de formular ideias políticas e de torná-las políticas públicas. Na tarefa de identificar os graus de autonomia, torna-se imprescindível recorrer aos indicadores de autonomia, dentre eles, os recursos financeiros e humanos, a capacidade de ocupar cargos importantes na organização e a capacidade de fazer alianças estratégicas. Diante disso, nossa tarefa no capítulo de resultados será o de identificar os graus de autonomia da burocracia do Setor Florestas a partir destes indicadores. Na próxima seção, procuraremos, a partir do estudo da relação entre Estado, política e burocracia, revelar alguns obstáculos à liberdade dos técnicos no processo de formulação política.

2.4 ESTADO, POLÍTICA E BUROCRACIA AMBIENTAL

O Estado, especialmente depois do Século XIX, assumiu grande importância nos processos econômicos, políticos e sociais. Antes disso, o papel do Estado era limitado, reflexo do poder do setor produtivo nas decisões sociais da época. O Estado, com o passar do tempo, expandiu em tamanho e complexidade, em razão das demandas crescentes. Hoje, “o Estado parece deter a chave para o desenvolvimento econômico, para a segurança social, para a liberdade individual e, através da sofisticação crescente das armas, para a própria vida e morte” (CARNOY, 2003, p.9).

Os termos centrais que geralmente dão suporte ao conceito de Estado são: força, território e leis (direitos). Embora os conceitos de Estado possam variar significativamente em alguns aspectos, muitos reproduzem a ideia fundamental de que o Estado nada mais é do que uma força significativa que age em um território específico para garantir a ordem social por meio do cumprimento de leis. Para Hofling (2001, p.31), o Estado pode ser definido como “o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo”. Em outras palavras, Hofling (2001) aponta as instituições como o fundamento da ação governamental.

O Estado ganha sentido à medida em que se considera que este seria capaz de garantir o interesse público. Isso seria possível porque os técnicos (especialistas do Estado) teriam um posicionamento neutro, livre de influências externas de grupos particulares. Os técnicos, nessa perspectiva, não representariam interesses específicos ou mesmo seu próprio interesse, mas sim, o interesse da nação (LE PRESTRE, 2000). Essa concepção tem se apresentado de difícil alcance, não somente porque não há consenso na literatura sobre o que é e como pode ser definido “interesse público”, mas também porque a burocracia de Estado (técnicos) nem sempre é livre de influências como se prenuncia ou disposta a renunciar a seus próprios interesses. De acordo com Le Prestre (2000, p.65), a tecnocracia, em muitos momentos, foi criticada especialmente porque “substituiu a agregação das preferências democráticas pela autoridade do especialista”.

No mesmo sentido, Offe e Ronge (1984) argumenta que o Estado não é absolutamente controlado pelo interesse capitalista, mas, em última instância, acaba representando com grande ênfase o interesse desta classe, exatamente porque suas atividades dependem do bom desempenho econômico deste setor. Dryzek e Dunleavy (2009, p.25) argumentam que hoje é “amplamente aceito que a primeira tarefa de um governo é a gestão

econômica, e que o indicador-chave de sucesso ou falha é o nível de crescimento econômico”. Governos que não atingem níveis satisfatórios na economia são considerados fracassados e punidos posteriormente nas urnas. Outros interesses, muitas vezes, são relegados a segundo plano, em razão da dependência do Estado em relação ao setor econômico. Por não poder atender todas as demandas sociais, muitas vezes, o Estado precisa fingir que está trabalhando, implementando medidas superficiais, também conhecidas como “ambientalismo cosmético” (GRAY, 1997 *apud* BORINELLI, 2007).

Este comportamento do Estado Capitalista se deve ao fato de este ter de preencher algumas condições para garantir sua continuidade. Offe e Ronge (1984) apresenta quatro condições. Em síntese, são elas: 1) o Estado não deve interferir na produção do setor privado a fim de iniciá-la ou encerrá-la; 2) interesses do Estado e outros interesses sociais devem estar de acordo com as exigências de acumulação de capital, caso contrário, podem não ser alcançados; 3) o Estado deve criar e manter as condições de acumulação, além de proteger o sistema do capital de possíveis ameaças; e 4) o Estado Capitalista precisa permanentemente negar sua natureza capitalista, para que possa alcançar legitimidade social. Para Offe e Ronge (1984), a conciliação destes elementos constitutivos é tarefa constante do Estado para garantir a sua legitimidade diante da sociedade e do setor empresarial.

Fato é que nem sempre os esforços do Estado são bem equacionados. Na “*balança do poder de influência sobre o Estado*”, o interesse econômico geralmente pesa mais do que qualquer outro interesse, exatamente porque a continuidade do Estado Capitalista depende da acumulação de capital que se dá a partir das atividades do setor empresarial (DRYZEK; DUNLEAVY, 2009). Outros interesses, como os relativos ao meio ambiente, acabam ficando em segundo plano nas prioridades do Estado.

Nas últimas décadas, depois da difusão da ideia de que o planeta estaria passando por uma crise ambiental, tanto o capitalismo como o Estado Capitalista têm sido muito criticados. Goldblatt (1996) argumenta que a transformação do meio ambiente tem como causa estrutural o capitalismo. Sendo assim, o Estado Capitalista, na condição de promotor da acumulação do capital, estaria indiretamente contribuindo para a degradação ambiental, ainda que anuncie o contrário. Neste novo contexto, marcado por crises ambientais e econômicas, o papel contraditório do Estado Capitalista tem ficado ainda mais evidente.

Por isso mesmo, muito se tem falado a respeito da necessidade de um novo tipo de Estado. Cobra-se um Estado que seja menos inclinado aos interesses capitalistas e mais consciente do papel do meio ambiente para a continuidade da vida na Terra. Isso faz todo o sentido, uma vez que “Estados são algumas das principais instituições que afetam as

interações sociais com o ecossistema que sustenta a vida humana e não humana sobre esse planeta” (DRYZEK; DUNLEAVY, 2009, p. 243).

O Estado Ambiental pode ser entendido como aquela instituição que reconhece os danos ambientais causados pela produção sob a orientação capitalista e que, exatamente por isso, adota uma postura mais ecológica. Esta postura ecológica do Estado deveria se expressar na política pública ambiental dos governos, em todos os seus níveis: municipal, estadual e federal. Mas o que é política pública e política pública ambiental? De acordo com Gobert e Muller (1997 *apud* HOFLING, 2001, p.31), política pública nada mais é do que o “Estado em ação”. Dito de outro modo, política pública é aquilo que o Estado faz. Sendo assim, política pública ambiental, numa definição simples, seria tudo aquilo que o Estado faz para proteger e conservar o meio ambiente. Fato é que, apesar dos apelos sociais constantes pela preservação e conservação do meio ambiente, o Estado Ambiental ainda parece permanecer mais no campo teórico do que no campo prático. Isso se expressa mais claramente na fragilidade dos órgãos público-ambientais e, conseqüentemente, nas políticas ambientais dos governos. No Brasil, alguns estudos, como o de Borinelli (2007) e Ferreira (1992), apresentam as dificuldades enfrentadas pelos órgãos público-ambientais para formular e implementar políticas ambientais.

Ao investigar a agência pública de meio ambiente de Santa Catarina (Estado Brasileiro), Borinelli (2007) fez as seguintes observações: o órgão sofreu com a insuficiência de recursos humanos e financeiros e os funcionários, com a ausência de capacitação técnica. Fora isso, a agência foi invadida por políticos e o número de cargos comissionados, conseqüentemente, aumentou. Estes fatores comprometeram a autonomia da burocracia da agência ambiental de Santa Catarina (BORINELLI, 2007). Assim como Borinelli (2007), Ferreira (1992) também enfatiza a ausência de recursos de poder na agência ambiental de São Paulo (Estado Brasileiro). Além disso, Ferreira (1992) critica a pouca participação da sociedade civil nas decisões políticas de meio ambiente na cidade. Em sentido mais amplo, Ferreira (1992, p.230) argumenta que, no Brasil, “políticas ambientais foram formuladas e implementadas através da ação restrita dos técnico-burocratas, e não como resposta a um processo dinâmico de interação entre Estado e Sociedade Civil”. Os estudos são complementares, visto que buscaram compreender os fatores que comprometem (ou reduzem) a autonomia da agência e por extensão, a política ambiental. Curioso é o fato de que ambos, em condições de dominação do campo decisório distintas, destacaram a fragilidade da agência, o que reforça a tese de que as questões ambientais, especialmente em países capitalistas, tendem a ser secundárias nos planos de governo. Como argumenta Borinelli

(2007), em alguns casos, o Estado, para proteger o setor econômico, pode dispende algum esforço para sucatear os órgãos ambientais, os considerados “estraga-festa”.

As contribuições de cada seção do presente capítulo sobre “burocracia e autonomia” permitiram observar, especialmente, que os técnicos podem exceder seu papel meramente executivo. Burocracias podem atuar politicamente nos processos decisórios. Para que isso ocorra, é preciso que a burocracia detenha recursos de poder e capacidades específicas. Por exemplo, conhecimento técnico, controle das informações privilegiadas, recursos financeiros e humanos, capacidade de ocupar cargos importantes e de fazer alianças estratégicas, dentre outros aspectos. Sendo assim, a disponibilidade destes recursos e capacidades revelariam o grau de autonomia de uma burocracia. Do mesmo modo, é possível dizer que a ausência destes recursos e capacidades pode fragilizar as agências e comprometer sua autonomia no processo político. Uma fragilização da burocracia poderia facilitar o acesso de outros atores importantes no processo decisório, em especial, os políticos.

Cabe destacar ainda que, mesmo que a burocracia pública consiga autonomia no processo de formulação política, ela pode ainda possuir dependência de interesses do ambiente mais amplo que, ainda que não tenham representação direta no processo de formulação política, exerce forte influência sobre ele. Isso sugere uma autonomia mais ampla, que transcende o campo da agência e, mais especificamente, a arena de decisões. Podemos citar como exemplo, a forte relação de dependência entre Estado e o setor econômico. Em muitos casos, esta dependência leva o Estado a privilegiar o interesse econômico em detrimento de outros interesses. Outro aspecto que não pode ser ignorado na análise da autonomia burocrática é as peculiaridades do país e da área investigada. Por exemplo, pode ser muito mais difícil para as agências brasileiras de meio ambiente alcançar maiores níveis de autonomia no processo político do que para as agências ambientais alemãs. Isso porque é de conhecimento comum que a Alemanha tem forte inclinação à preservação ambiental. Sendo assim, grande parte das receitas deste país são carregadas para as agências ambientais. Contrariamente, muitas agências ambientais brasileiras são consideradas frágeis, como destacamos anteriormente. Estas características da área e de cada país contribuem na determinação dos níveis de autonomia alcançados pela burocracia no processo político.

3 NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO (NH) E POLÍTICA FLORESTAL PÚBLICA

Este capítulo está organizado em quatro seções. Na primeira, temos o propósito de apresentar a construção histórica do que se convencionou chamar de Neoinstitucionalismo. Em seguida, em sentido mais restrito, apresentar as contribuições do Neoinstitucionalismo Histórico – vertente do Neoinstitucionalismo – para o entendimento das trajetórias de políticas públicas. Dedicamos a terceira seção à apresentação do conceito de política pública florestal. Por fim, procuramos encontrar a relação entre o Neoinstitucionalismo Histórico e a política pública de florestas. Esperamos que os princípios desta teoria, especialmente “momentos críticos” e “dependência da trajetória”, possam contribuir para a compreensão da política de florestas paranaense. Mais especificamente, esperamos que estes aportes teóricos nos permitam entender como novos padrões de dominação se inauguram e se mantêm depois de mudanças importantes no ambiente externo das organizações.

3.1 A FORMAÇÃO DO NEOINSTITUCIONALISMO

O Neoinstitucionalismo (NI) é uma corrente de pensamento de médio alcance que surgiu a partir da década de 1960, com a crise do comportamentalismo, corrente que dominou a ciência política por aproximadamente três décadas (1940-1960). Representa, a um só tempo, reação e síntese de teorias institucionalistas e não-institucionalistas que dominaram o campo político no século XX. Isso porque, por um lado, reagiu a alguns postulados de teorias dominantes, procurando criar proposições teóricas alternativas; mas, por outro, não somente aceitou, como incorporou proposições teóricas de teorias concorrentes para formar sua própria base de conhecimento para explicar fenômenos políticos.

O antigo institucionalismo, que possui raízes profundas que remontam de Aristóteles, Locke e Montesquieu, dominou por muitas décadas a Ciência Política, sob o fundamento básico de que as instituições estariam no centro da dinâmica política. Estudiosos associados a essa perspectiva preocupavam-se em analisar, especialmente, constituições e leis promulgadas. A análise da “letra” das normas permitia a comparação com outras regras de localidades distintas e assim a constatação de vantagens e desvantagens de umas com relação a outras no que se refere à busca do bem da humanidade. Por conduzir assim suas pesquisas, o antigo institucionalismo foi considerado formalista e prescritivo. (PETERS, 2005;

PERES,2008)

O caráter formal e a prática prescritiva das pesquisas apoiadas nessa perspectiva teórica deram margens para críticas a partir das primeiras décadas do Século XX. Nesse período, florescia a perspectiva comportamentalista, que, em contraposição ao antigo institucionalismo, argumentava que o comportamento seria capaz de explicar tanto ações individuais como ações coletivas. Essa argumentação representou um ataque direto ao antigo institucionalismo, porque ela provocou um deslocamento no foco de análise das instituições, centrais no antigo institucionalismo, para o comportamento pessoal, central na perspectiva behaviorista. (PERES, 2008). As instituições passaram a ser consideradas somente “arenas dentro das quais o comportamento político, motivado por fatores mais fundamentais, ocorre” (MARCH; OLSEN, 2008, p.121).

Além disso, teóricos comportamentalistas sugeriram que as análises formalistas do antigo institucionalismo poderiam ser substituídas por abordagens que levassem em conta a dinâmica real da política. Essa proposição não somente provocou uma revolução teórica, como também implicou em profundas mudanças metodológicas. Para a realização de estudos empíricos, estudiosos behavioristas adotaram procedimentos estatísticos avançados, o método comparativo e novas perspectivas analíticas oriundas de outras áreas do conhecimento, como psicologia e antropologia. Em síntese, os estudos compreendidos na ciência política passaram a ser mais rigorosos e ecléticos teórico e metodologicamente (PERES, 2008)

Depois de décadas de hegemonia na ciência política, as explicações comportamentalistas perderam força diante de um cenário marcado por crises políticas e sociais ocorridas nas primeiras décadas da segunda metade do século XX. A fragilidade das explicações comportamentalistas nesse novo contexto cedeu espaço ao oportunismo de teorias concorrentes. O antigo institucionalismo, desta vez com uma renovada “roupagem”, reergueu-se. O retorno do neoinstitucionalismo, inicialmente chamado de pós-comportamentalismo, foi sustentado por duras críticas aos argumentos comportamentalistas, por novas proposições teóricas e pelo resgate de princípios básicos do antigo institucionalismo. (PERES, 2008). O ressurgimento do interesse pelas instituições tem relação direta com a complexidade e quantidade de instituições já assistidas naquele momento histórico (MARCH; OLSEN, 2008)

O paradigma comportamentalista foi criticado por teóricos institucionalistas e não-institucionalistas principalmente por três razões: primeira, essa perspectiva de análise não se mostrava suficientemente capaz de explicar fenômenos políticos ocorridos naquele momento histórico, isso porque o comportamento não esgota as dimensões que podem ter

uma problemática política; segunda, o comportamentalismo, ao incorporar princípios teóricos e metodológicos de outras áreas de conhecimento, como psicologia e antropologia, tornou-se excessivamente eclético, o que implicou na perda de foco e especificidade analítica; por fim, o excessivo rigor teórico e metodológico restringia a criatividade do pesquisador (PERES, 2008).

Diante de críticas ao comportamentalismo, o neoinstitucionalismo propôs a revitalização da centralidade das instituições nas explicações de problemáticas políticas. A ideia que suportava a transição era a de que instituições teriam a capacidade não apenas de moldar, mas também de condicionar o comportamento dos indivíduos por meio de mecanismos de restrição e constrangimentos (THELEN, 2002; HALL; TAYLOR, 2003). Ao mesmo tempo, a perspectiva neoinstitucional rejeitou o caráter formal e as práticas prescritivas do antigo institucionalismo a favor de análises de fatos empíricos apoiadas no rigor teórico e metodológico característico dos estudos comportamentalistas. Podemos dizer, com isso, que o Neoinstitucionalismo é, a um só tempo, reação e síntese dessas teorias concorrentes que dominaram a ciência política durante boa parte do século XX (PERES, 2008).

3.2 O POTENCIAL DO NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO (NH) PARA EXPLICAR O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

O Neoinstitucionalismo é composto por três perspectivas teóricas: a Histórica, a Sociológica e a Escolha Racional. O neoinstitucionalismo histórico (NH), corrente teórica adotada nessa pesquisa, tem suas raízes na sociologia, mas não se confunde com o neoinstitucionalismo sociológico, porque as suas bases encontram-se apoiadas em um campo específico da sociologia, conhecido como sociologia cultural e histórica (THÉRET, 2003). Em conformidade com suas tradições, o NH deposita grande atenção à história e às instituições, como sugere sua própria denominação. A propósito, instituições são definidas pelos teóricos dessa corrente como “os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL; TAYLOR, 2003, p.200).

O NH, assim como o neoinstitucionalismo (corrente-mãe), representa um movimento de reação e síntese de teorias concorrentes que compuseram a ciência política no século passado. O NH reagiu às análises em termos de grupo e aos estruturo-funcionalistas que dominaram o campo político nos anos 1960 e 1970. Mas, é importante destacar, as

críticas dirigidas a essas teorias do campo não pretendiam provocar um rompimento total com essas correntes de pensamento. Pelo contrário, o NH, que naquele momento preocupava-se em construir uma base teórica consistente, inicialmente considerou algumas proposições oriundas dessas perspectivas para mais tarde superá-las (HALL; TAYLOR, 2003).

Do enfoque dos grupos, o NH considerou que os conflitos entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos é central à vida política e incrementou essa ideia ao argumentar que os conflitos de ordem institucional nas esferas política e econômica explicariam a distribuição desigual de poder e recursos entre os atores envolvidos no jogo político. Dos estruturo-funcionalistas, o NH aceitou a ideia de pensar a comunidade política como um sistema composto por partes interagentes, mas rejeitaram o enquadramento das características sociais, psicológicas ou culturais como determinantes do funcionamento sistêmico. Contrariamente, teóricos do NH atribuíram à organização institucional da comunidade política a centralidade na explicação do comportamento coletivo e nos resultados políticos. (HALL; TAYLOR, 2003). Essas contribuições e reformulações teóricas a partir do enfoque de grupos e das perspectivas estruturo-funcionalistas subsidiaram a formação inicial do NH.

O NH possui muitos argumentos, mas três deles parecem ancorar toda a proposta teórica desse paradigma: 1) os teóricos dessa corrente argumentam que as instituições estruturam as ações de grupos e indivíduos e os resultados políticos (IKENBERRY, 1994; PERES; 2008); 2) eles sugerem que, para compreender como as instituições facilitam ou limitam as ações individuais e coletivas, seria preciso “mergulhar” na história, ou seja, analisar o processo histórico (THELEN, 2002; PIERSON; SKOCPOL, 2008); 3) as instituições, embora sejam privilegiadas na análise neoinstitucional, não seriam capazes de oferecer uma explicação completa dos fenômenos políticos, outros fatores sociais, culturais, ideológicos e contextuais contemplariam a interpretação institucional e por isso não deveriam ser negligenciados nas análises dessa corrente de pensamento (IMMERGUT, 2005 ; HALL; TAYLOR, 2003). Com base nesses argumentos-chave do NH, buscamos fornecer na sequência explicações mais detalhadas de como essa perspectiva analisa o desenvolvimento político.

Instituições são criadas eventualmente para remodelar arranjos institucionais que não estão cumprindo a função para qual eles foram criados. De tempos em tempos, novas instituições são criadas e reformuladas e algumas desaparecem. Esses movimentos rotineiros provocam mudanças que não implicam em grande alteração em um determinado padrão institucional. Mudanças radicais no arranjo institucional de uma determinada política, por

exemplo, exigem mudanças também radicais no contexto institucional mais amplo. Caso contrário, a configuração institucional tende a permanecer em condição de inércia, com pequenas alterações pouco significativas e incapazes de promover um redirecionamento político-institucional.

Como afirma Ikenberry (1994, p.8), a “mudança institucional é episódica e pegajosa, mais do que contínua e incremental”. Em outros termos, mudanças significativas no arranjo institucional ocorrem eventualmente, mas, quando ocorrem, tendem a configurar um modelo institucional duradouro. Essas mudanças profundas e impactantes, nos termos do NH, são conhecidas como “momentos críticos” (*Critical Junctures*). Momentos críticos são “momentos nos quais mudanças institucionais importantes se produzem, criando desse modo bifurcações que conduzem o desenvolvimento por um novo trajeto” (HALL; TAYLOR, 2003, p.201). Esses períodos de ruptura ocorrem no curso da trajetória política-institucional em consequência de mudanças profundas no contexto mais amplo das instituições, como crises políticas, financeiras e ambientais, trocas de regime político, guerras, etc. (IMMERGUT; 2005; IKENBERRY, 1994). Contudo, mudanças menos radicais e mais rotineiras também podem provocar transformações importantes nos arranjos institucionais, principalmente quando se imagina que governantes podem ser completamente distintos ideologicamente.

Os “momentos críticos” têm um papel muito decisivo, porque, ao mesmo tempo, eles desmontam um desenho institucional e inauguram outro. Novos arranjos formados depois de “momentos críticos” tendem a ser “pegajosos”. Quando um caminho particular (trajeto) é escolhido pelos atores, o retorno ao padrão institucional torna-se complexo. Isso porque momentos de mudanças significativas tendem a desencadear mecanismos de retroalimentação que se propõem a validar e reforçar o arranjo criado (PIERSON; SKOCPOL, 2008). É desse modo que se configura os períodos de dependência da trajetória (*path dependence*), expressão que trabalharemos na próxima seção.

Há, pelo menos, duas explicações para a persistência institucional. Uma delas é a que defende que instituições são criadas por grupos poderosos que buscam, por meio das mesmas, alcançar seus objetivos pessoais. Esses mesmos grupos tendem a proteger o novo modelo institucional por eles proposto e estabelecido como forma de proteger seus próprios interesses, reagindo a ameaças de grupos rivais e a mudanças contextuais que possam desarticular o arranjo institucional vigente. A segunda explicação se baseia em custos e incertezas. Por um lado, o custo para manter uma instituição vigente pode ser menor do que o custo total de criação e manutenção de uma nova instituição. Por outro, atores podem considerar arriscado trocar uma instituição em funcionamento por outra que não tem os

resultados conhecidos. (IKENBERRY, 1994).

Instituições também produzem efeitos sobre as relações de poder dos atores políticos. Como já dissemos, apoiados na literatura, uma instituição geralmente é criada por grupos específicos que procuram, através dela, satisfazer seus objetivos de grupo. Neste sentido, instituições tendem a favorecer grupos vencedores de lutas travadas no processo político. Ou, mesmo que não haja disputas no processo político, as instituições sempre beneficiarão ou prejudicarão uns mais do que outros. Isso é natural porque uma instituição não é capaz de satisfazer todos os interesses que as circundam. Isso sugere que as instituições políticas distribuem os recursos de maneira desigual e isso, por consequência, altera a correlação de forças e o poder dos atores políticos (MARCH; OLSEN, 2008).

Por isso mesmo, às instituições é atribuída a capacidade de articular e desarticular grupos de interesse que integram o chamado “jogo político” (SKOCPOL, 1992). Alguns grupos saem fortalecidos das disputas políticas, enquanto outros saem enfraquecidos. Isso ocorre porque alguns grupos são mais eficientes em moldar determinadas instituições, conforme seus interesses. Significa dizer que os resultados políticos dessas instituições recém-criadas estarão enviesados a favorecer os grupos que foram mais eficientes politicamente. O poder dos grupos encontrados em instituições estabelecidas atribuem a esses mesmos grupos mais poder do que outros grupos no que se refere ao estabelecimento de uma nova instituição. Esse fato implica em um acesso desequilibrado dos atores políticos em processos de decisão. (HALL; TAYLOR, 2003).

A história ganha importância com a consideração de que as instituições são produzidas e produzem trajetórias políticas ao longo do tempo (IKENBERRY, 1994). Isso quer dizer que, ao mesmo tempo, podem ser resultado de instituições do passado e subsídios para que outras instituições sejam produzidas. Toda essa dinâmica que envolve as instituições sugere que as causas dos fenômenos políticos não estariam no presente, mas sim no passado. Instituições do presente, como regras, organizações e programas de governo seriam expressões de experiências anteriores. Não é por acaso que Thelen (2002, p.99) afirma que “os Institucionalistas Históricos veem as instituições como o legado concreto de processos históricos”. Sobretudo, essa argumentação demonstra o reconhecimento por parte desses teóricos de que o passado influencia as políticas atuais por meio de diversos mecanismos (IMMERGUT, 2005).

Os estudiosos do NH são conduzidos ao passado por uma premissa básica e lógica: “a causa precede os efeitos” (THELEN, 2002, p.97). Isso sugere que, para compreender fenômenos atuais, é preciso antes compreender os processos que desencadearam

esses fenômenos. Neste sentido, não seria possível compreender um fenômeno atual a partir do presente, de uma “fotografia do fenômeno”. É preciso sim retratar, mas toda a cadeia causal da problemática em estudo, que, por sinal, pode ser muito longa. Processos geralmente são lentos e duradouros. Cabe destacar que um processo histórico de determinado problema pode compreender décadas ou até mesmo séculos. Isso tudo justifica a importância dada pelos estudiosos do NH ao passado. Os teóricos do NH veem no passado processos causais reveladores, mais do que eventos soltos perdidos no tempo (PIERSON; SKOCPOL, 2008).

Embora se saiba que as causas de fenômenos atuais estão no passado, nem sempre essas causas são facilmente encontradas. Uma causa específica de um evento atual pode ter sido desencadeada por diversos fatores, como mudanças ambientais e influências institucionais. A complexidade causal decorre de processos interativos entre o ambiente econômico e social e as estruturas institucionais (IKENBERRY, 1994). Devido à complexidade causal, há o reconhecimento por parte dos teóricos do NH de que as instituições, embora privilegiadas nas análises, não podem explicar sozinhas fenômenos políticos e sociais. Outros fatores, como os socioeconômicos e as ideias, devem ser considerados nas análises de problemáticas atuais. (HALL; TAYLOR, 2003).

Os estudiosos do NH dão extrema importância ao contexto mais amplo e aos processos que corroboram para a formação de novos arranjos políticos (PIERSON; SKOCPOL, 2008). Esses fatores endógenos e exógenos atuam no sentido de reformular arranjos preexistentes. Em outros termos, os contextos e os processos institucionais definem os trajetos institucionais assumidos ao longo do tempo. Trajetórias institucionais necessariamente são distintas em lugares diferentes. O mesmo acontece com os resultados políticos. Esse fenômeno ocorre porque as propriedades dos contextos locais de cada espaço político podem variar bastante, assim como os seus efeitos sobre as trajetórias institucionais. Sobretudo, essa argumentação anula a ideia tradicional de que as mesmas forças aplicadas em lugares distintos gerariam os mesmos resultados. (HALL; TAYLOR, 2003).

Cada trajetória institucional possui trajetos particulares que foram delineados ao longo do tempo por fatores institucionais e contextuais. Uma trajetória institucional pode ser comparada a uma “impressão digital”, tamanha diferenciação com relação a outras trajetórias. Dado esse caráter distintivo das trajetórias, o sequenciamento, ou seja, a ordem em que diferentes processos se desenrolam ao longo dos anos se mostra importante. Como relata Thelen (2002), em uma referência à “metáfora da cozinha” de Paul Pierson, em muitos casos a ordem em que os ingredientes são colocados pode produzir comidas diferentes. De certo modo, essa metáfora esclarece porque as trajetórias são tão

peculiares. Mais do que isso, ela ajuda a compreender por que alguns governos são mais ágeis ou mais lentos em elaborar soluções para problemas no seu espaço de atuação, ou ainda por que alguns problemas podem ser observados somente em lugares específicos. Além disso, a sequência histórica também assume importância quando se observa que uma determinada decisão tomada no presente pode limitar decisões que serão tomadas em períodos subsequentes (IKENBERRY, 1994).

O capítulo sobre o Neoinstitucionalismo Histórico nos instrumentalizou para dar continuidade à pesquisa. Como vimos, são várias as proposições dessa teoria para analisar a trajetória política. A principal para esse estudo talvez seja aquela que coloca que as instituições (aqui entendida como burocracia) são capazes de restringir a ação individual ou coletiva e de impor suas preferências a eles. Essa passagem se torna especialmente interessante quando observamos que o processo político é formado por diversos grupos de atores políticos, dentre eles a burocracia, que se veem constantemente em competição para criar ou obstruir políticas públicas que venham favorecer ou comprometer seus interesses de grupo. Na próxima seção, o nosso propósito é apresentar alguns conceitos de política florestal e, além disso, alguns instrumentos desta política específica.

3.3 POLÍTICA FLORESTAL: CONCEITOS E INSTRUMENTOS

As florestas mundiais estão gradativamente desaparecendo. Segundo dados da FAO (2010), há uma cobertura florestal mundial de 4 bilhões de hectares, o que ocupa cerca de 31% da superfície da Terra. Esse número reflete a evolução do desmatamento no mundo, que cresceu de maneira acelerada desde 1800, seguindo o mesmo patamar do crescimento populacional mundial (FAO, 2012). Esse cenário se justifica pela utilidade das florestas na vida das pessoas. As florestas fornecem lenha para a geração de energia, madeira para a construção de casas e móveis, espaços agradáveis para o lazer das pessoas e alimentos para muitas populações. Fora isso, elas ainda protegem o solo de erosões e acomodam uma grande quantidade e variedade de vida. Tal cenário posiciona as escassas florestas como um recurso natural indispensável no cotidiano das pessoas.

Esse tem sido o grande desafio de governantes do mundo todo: criar políticas florestais que possam garantir que esse recurso esteja disponível para as futuras gerações. A propósito, o que é uma política florestal? Antes de respondermos essa questão, é importante fazer algumas considerações mais gerais. Política florestal surgiu como uma subdisciplina das ciências florestais. Esta, por sua vez, surgiu na Europa, no século XVIII,

com a finalidade de gerar conhecimentos que pudessem aprimorar as práticas de manejo florestal e desta forma melhorar os indicadores de produtividade e rentabilidade. Em período mais recente, nos anos 1950, surgiu a ciência política, que recebeu grande atenção nos anos 1970. Uma aproximação ocorrida em meados dos anos 1990 entre a ciência política e a ciência florestal permitiu a constituição do que hoje se tem chamado de ciência política florestal. Essa mudança implicou na ampliação do escopo de estudos que eram desenvolvidos nas ciências florestais, compreendendo também pesquisas sobre a evolução do desmatamento, sustentabilidade, conservação da biodiversidade e, inclusive, estudos sobre mudanças climáticas. (JONG; ARTS; KROTT, 2012; ARTS, 2012).

Dentro desta tradição de estudos, que mistura conhecimentos da ciência florestal e da ciência política, surgiram diversas teorias para analisar políticas florestais. Esse fenômeno, ao contrário do que se possa pensar *a priori*, é recente. Inicialmente, estudos sobre política florestal eram realizados quase exclusivamente por silvicultores, ou seja, pessoas que lidavam diretamente com as florestas, e não por cientistas. Apenas recentemente isso mudou. Hoje, pelo menos cinco principais correntes teóricas que estudam política florestal se apresentam: 1) *rational policy analysis*; 2) *institutional policy analysis*; 3) *policy network analysis*; 4) *advocacy coalition framework* (ACF); e 5) *critical policy analysis*. Nossa abordagem não se enquadra perfeitamente nem na “institutional policy analysis”, nem na “critical policy analysis”, embora esteja mais próxima delas do que das demais correntes citadas. Podemos dizer que a nossa abordagem se encontra entre as duas. Ela coloca as instituições no centro das discussões sobre resultados políticos, mas não menospreza aspectos subjetivos, como o fez o velho institucionalismo. Essa foi uma das razões que nos motivou a adotar a perspectiva reformada e mais crítica do institucionalismo - o neoinstitucionalismo histórico - como teoria de fundo dessa pesquisa.

Todas as abordagens anteriormente citadas carregam consigo maneiras peculiares de olhar o fenômeno florestal. De certo modo, os conceitos de política florestal encontrados na literatura reproduzem essa variedade de olhares. Na revisão de literatura, encontramos muitas definições de política florestal, sendo umas mais antigas e outras mais recentes; umas mais restritas e outras mais amplas. Apresentaremos alguns conceitos de política florestal, sem a pretensão de abarcar todos aqueles existentes na literatura nacional e estrangeira. Além disso, buscaremos discutir cada um deles, a fim de que a nossa perspectiva acerca do tema em questão fique evidente. Mas, antes disso, torna-se fundamental esclarecer o que entendemos por “preservacionismo” e “conservacionismo”.

O Estado, assim como as pessoas, podem ter dois tipos de ações no que se

refere ao manejo florestal: as preservacionistas e as conservacionistas. O conservacionismo pode ser associado à “utilização sustentável dos recursos naturais, objetivando produção contínua e rendimento ótimo, condicionados à manutenção permanente da diversidade biológica” (PARANÁ, 1995). Por outro lado, o preservacionismo pode ser entendido como “os procedimentos integrantes das práticas de conservação da natureza que asseguram a proteção integral dos atributos naturais, admitindo apenas seu uso indireto” (PARANÁ, 1995). Como se pode notar, os dois conceitos são completamente distintos. As diferenças entre os dois se torna mais aparente quando se observa os objetivos de cada um deles. Enquanto as ações preservacionistas se preocupam em manter as florestas e a biodiversidade que as circunda em sua forma original, restringindo inclusive a ação do homem na natureza, as medidas conservacionistas estão preocupadas em usar as florestas nativas ou as florestas exóticas para atender demandas de mercado, dando ao homem livre acesso ao ambiente natural.

Estes esclarecimentos são essenciais para a compreensão de alguns conceitos que serão a partir de agora apresentados. Iniciemos pelo conceito de Rocha (2007, p.17). Para ele, política florestal é:

O conjunto de processos sociais face aos recursos florestais como elemento da natureza, estabelecido ou não em estruturas estatais e não estatais que convergem para a aceitação como bem comum da nação e que possam ser sistematizadas, num plano ulterior em bases: legais, administrativa, econômica e técnica, para fim de atender as aspirações da sociedade, incorporando-as e/ou criando nas estruturas legitimadas por ela para alcançar seus objetivos.

Rocha (2007) chama a atenção para um aspecto importante e que carece ser observado. A expressão “política florestal” não remete exclusivamente às atividades desempenhadas pelo setor público, pode referir-se as ações desenvolvidas no setor privado. Essa observação é de suma importância porque não é incomum pesquisadores utilizarem o termo de maneira restrita, sendo que ele pode assumir formas mais amplas.

O conceito de Gron (1947) define política florestal como o conjunto de medidas que o Estado ou as municipalidades podem tomar para salvaguarda do interesse geral na proteção e exploração de florestas. Como se pode notar, ele define política florestal apenas como a ação do Estado, sem mencionar que as ações fora da estrutura estatal também podem ser consideradas políticas florestais. O ideal seria informar que o conceito apresentado é, especificamente, o de política florestal *pública*.

Se por um lado Gron (1947) não restringe sua definição; por outro ele se mostra muito atento às duas relações existentes entre o homem e a natureza. Em seu conceito, fica evidente que política florestal não se caracteriza apenas por ações preservacionistas, que tem como central a proteção das florestas. Ele considera também que o homem pode intervir na natureza para simplesmente explorá-la. Quando se busca o entendimento do termo, essas duas abordagens do homem com relação às florestas devem ser consideradas, embora sejam contraditórias. É estranho pensar que uma agência florestal pode assumir, ao mesmo tempo, a tarefa de promover a manutenção e a derrubada das matas para fomentar a economia. Isso exigiria duas racionalidades dentro de uma só organização, coisa que, quando ocorre, pode gerar conflitos ideológicos. Fato é que, no cotidiano, apenas uma ideologia, seja preservacionista ou de mercado, tende a prevalecer. A explicação que justifica a prevalência de uma ideologia em detrimento de outra é complexa e não pode ser formulada sem uma minuciosa investigação histórica.

Em comparação com os dois conceitos até então apresentados, o de Aicher (2004, p.177) é o mais amplo. Ele entende política florestal como “todos os processos e as estruturas que formam e definem as relações entre sociedades e florestas”. O conceito não apresenta nenhuma das restrições possíveis que discutimos anteriormente. Podemos entender, assim, que a política florestal, para Aicher (2004), compreende as medidas tomadas dentro e fora do Estado para regular a relação homem-natureza. Ademais, é possível entender que tanto as ações preservacionistas, como as conservacionistas, são abarcadas na sua definição.

Os conceitos expostos anteriormente não satisfazem perfeitamente as nossas necessidades de pesquisa. Como estamos estudando a autonomia da burocracia pública florestal no processo de formulação da política florestal paranaense, é imprescindível que tenhamos o cuidado de adicionar uma restrição conceitual no sentido de compreender apenas as ações do poder público. Além disso, não podemos considerar apenas o viés preservacionista de uma estrutura de Estado, mesmo que ela seja mais saliente. O contrário também se aplica. Por isso, criamos nosso próprio conceito de política pública florestal. Ele busca uma vinculação com o Institucionalismo Histórico e acaba por representar o nosso entendimento sobre essa expressão na presente pesquisa.

No nosso entendimento, “política pública florestal” pode ser compreendida como as ações do Estado tomadas ao longo da história para proteger, disponibilizar e explorar florestas exóticas e nativas. Esse conceito é, por um lado, amplo; e por outro, restrito. Amplo porque considera as duas abordagens do homem com relação ao ambiente natural: protetiva e extrativa. E restrito porque se concentra nas ações tomadas somente pelo Estado.

Essa proposta conceitual será privilegiada nessa pesquisa.

As ações tomadas pelo Estado para proteger recursos naturais se apoiam nos chamados instrumentos ambientais, ou seja, nos meios capazes de fazer com que a proteção de fato se realize. Nos anos 1990, intensificou-se a discussão sobre os instrumentos ambientais. O propósito destes debates era identificar os mecanismos mais eficazes na proteção do ambiente natural. Discutiam-se, especialmente, dois tipos de instrumentos: o mais tradicional, conhecido como mecanismo regulatório ou de comando e controle; e o mais recente, comumente chamado de instrumento econômico. (LUSTOSA; CÁNEPA; YOUNG, 2010). O primeiro se caracteriza pelo estabelecimento de regras que, caso não sejam cumpridas, geram penalidades ao agente degradador. A ideia que sustenta este instrumento é a de que o receio de sofrer a punição prevista evitaria ações danosas ao meio ambiente, modificando, assim, o comportamento do agente degradador (ALMEIDA, 1997). O segundo instrumento visa a “internalização das externalidades ou de custos que não seriam normalmente incorridos pelo poluidor ou usuário” (LUSTOSA; CÁNEPA; YOUNG, 2010, p.170). A lógica deste instrumento é a seguinte: quanto maior o dano ambiental, maior será a conta a pagar pelo agente que provocou o dano.

De acordo com Almeida (1997, p.3), os mecanismos de comando e controle mudam o comportamento das pessoas por meio das seguintes ações:

Padrões de poluição para fontes específicas (limites para emissão de determinados poluentes, por exemplo, de dióxido de enxofre);

Controle de equipamentos: exigência de instalação de equipamentos antipoluição (por exemplo, filtros); obrigatoriedade de uso de tecnologias "limpas" já disponíveis;

Controle de processos (exemplo: exigência de substituição do insumo empregado - de óleo combustível com alto teor de enxofre para outro com baixo teor);

Controle de produtos: visa à geração de produtos "(mais) limpos", estabelecendo normas para produtos cujo processo de produção ou consumo final acarrete alguma forma de poluição. Exemplos: especificação da quantidade de agrotóxicos em produtos agrícolas e proibição de fabricação de carros com baixo desempenho energético;

Proibição total ou restrição de atividades a certos períodos do dia, áreas etc., por meio de: concessão de licenças (não-comercializáveis) para instalação e funcionamento; fixação de padrões de qualidade ambiental em áreas de grande concentração de poluentes; e zoneamento. Tais medidas têm por finalidade um controle espacial das atividades dos agentes econômicos (um outro exemplo é o rodízio de automóveis na cidade de São Paulo), procurando resguardar a capacidade de absorção de poluição do meio

ambiente em questão;

Controle do uso de recursos naturais por intermédio da fixação de cotas (não comercializáveis) de extração (exemplos: para extração de madeira e pesca; no caso da madeira, o governo pode exigir uma cota-árvore de reflorestamento para cada unidade de extração).

Por outro lado, os principais instrumentos econômicos são: taxas e tarifas; subsídios e licenças comercializáveis. As taxas e tarifas são os valores que devem ser pagos pelos danos causados pelo agente degradador. Os subsídios referem-se à assistência financeira que se dá a poluidores e degradadores com o objetivo de reduzir a poluição e os danos de maneira geral. Por fim, as licenças de poluição comercializáveis se caracterizam como moeda de troca em um mercado formado por quem polui (os compradores de créditos ou licenças) e por quem preserva (os vendedores de créditos ou licenças). (ALMEIDA, 1997).

No campo florestal, os instrumentos têm sido muito importantes. As leis florestais, que se enquadram nos instrumentos de comando e controle, são a base de políticas de proteção de florestas em qualquer parte do mundo. Com elas, busca-se regular especialmente o desmate e a recomposição das matas. Cabe destacar que, em muitos casos, apenas a promulgação das regras não é suficiente para restringir a ação do agente degradador e menos ainda para mudar o seu comportamento, principalmente quando o cumprimento das mesmas não pode ser acompanhado de perto por agentes públicos. A incapacidade do Estado em fazer cumprir a lei geralmente não demora a ser percebida por indivíduos mal intencionados, e isso gera um alto grau de liberdade e uma forte sensação de que os mesmos não serão punidos, caso cometam danos ambientais.

Em parte, devido a isso, governos têm baseado suas políticas em instrumentos de comando e controle e econômicos. Em certa medida, os instrumentos econômicos complementam os mecanismos de comando e controle. Ou seja, ele busca mudar o comportamento individual não pela coerção, mas por incentivos monetários. Por exemplo, o Programa Federal de Incentivo ao Reflorestamento (PFIR), implementado em 1966 no Brasil, conseguiu resultados impressionantes no que se refere à recomposição florestal, números que não puderam ser alcançados em período anterior por meio de instrumentos de comando e controle. No setor florestal brasileiro, os principais instrumentos econômicos utilizados são: o ICMS-Ecológico, o licenciamento ambiental, as taxas florestais, e os incentivos para reflorestamento ou para preservação das florestas.

Sem querer esgotar o assunto, iremos destacar aqueles que se mostram mais relevantes para o alcance do nosso propósito de pesquisa, ou seja, os incentivos para a

preservação de florestas, também conhecidos como pagamentos por serviços ambientais (PSA), e o ICMS-Ecológico. O primeiro encontra seus primórdios nos anos 1990, na Costa Rica, e gradativamente tem se espalhado pelo mundo. No Brasil, a ideia ainda é novidade, mas já se pode observar algumas iniciativas isoladas em alguns Estados e municípios brasileiros. No Paraná, o pagamento por serviços ambientais foi instituído em 2012, com a proposta de repassar recursos financeiros a proprietários rurais que estiverem interessados em preservar áreas além daquelas obrigadas por lei. No entanto, até os dias atuais a lei não foi regulamentada. Outras iniciativas do mesmo gênero têm sido colocadas em prática nos municípios brasileiros, por meio do poder público e da Fundação Grupo Boticário, que financia projetos de PSA desde 2006 (FUNDAÇÃO GRUPO BOTICÁRIO, 2014; MINAS GERAIS, 2008).

O ICMS-Ecológico foi criado pioneiramente no Estado do Paraná, por meio da Lei nº 59 de 1991. De acordo com Loureiro (2008?, p.1), o instrumento pode ser definido como:

Mecanismo que possibilita aos municípios acessarem recursos financeiros do ICMS, Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, a partir da definição, em Leis Estaduais, de critérios ambientais para a repartição de parte da “quota-parte” que os municípios têm direito de receber como transferências constitucionais.

O ICMS-Ecológico, depois de sua criação, foi rapidamente adotado por outras unidades estaduais, como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. O seu estabelecimento teve como principal motivo a insatisfação de alguns municípios com relação à limitação econômica imposta por áreas verdes protegidas por lei nos seus territórios. Por isso mesmo, o ICMS-Ecológico, no primeiro momento, atuou como mecanismo de compensação, sendo, gradativamente, caracterizado como um instrumento de incentivo para a constituição de áreas florestais e para a manutenção de mananciais de abastecimento (LOUREIRO, 2002). No Paraná, a repartição dos 25% da arrecadação com ICMS que o estado tem direito se realiza da seguinte forma: 75% para os municípios que mais arrecadam, 20% para outras finalidades, e 5% para o ICMS-Ecológico. Esses 5% do ICMS-Ecológico ainda são divididos em: 2,5% para municípios com unidades de conservação ambiental, e 2,5% para municípios com mananciais de abastecimento. Esse instrumento, como veremos mais adiante, revigorou a política de criação de unidades de conservação no Paraná, que ficou paralisada por três décadas.

Buscamos, nessa seção, apresentar alguns conceitos de política florestal

encontrados na literatura. Como vimos, são vários os “olhares” sobre política florestal, e muitas vezes eles podem não representar aquilo que entendemos pela expressão. Esse foi o nosso caso. Tivemos que elaborar nosso conceito próprio, a fim de que a nossa perspectiva ficasse evidente para aqueles que dedicam seu tempo à leitura desse trabalho. Procuramos ainda apresentar formas tradicionais e contemporâneas de proteger as florestas. Dois instrumentos se destacaram: os de comando e controle e os econômicos. Compreendidos dentro da concepção de instrumentos econômicos, foram destacados o ICMS-Ecológico e o Pagamento por Serviços Ambientais, dois mecanismos fundamentais para compreender os desenvolvimentos mais recentes da política florestal paranaense. Na próxima seção, iremos relacionar o Institucionalismo Histórico – a nossa teoria de fundo – e política florestal. Essa relação é importante para entender como o Institucionalismo Histórico pode contribuir para a compreensão da trajetória de políticas florestais.

3.4 POLÍTICA FLORESTAL E O NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO (NH)

O Institucionalismo Histórico se vincula à política florestal pública ao permitir uma análise longitudinal da estruturação da mesma. Segundo Hall e Taylor (2003, p.196), como já vimos anteriormente, os teóricos do Institucionalismo Histórico definem instituições como “os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política”. Essa teoria, que se orienta pelo conceito anteriormente apresentado, permite recuperar e analisar a trajetória institucional de uma política pública. Mais do que isso, por meio dela é possível apontar momentos críticos (*critical junctures*) e períodos de dependência da trajetória (*path dependence*).

“Momentos críticos” pode ser definido como um “período de significativa mudança, que normalmente ocorre em diferentes caminhos em países distintos (ou em outras unidades de análise) e que é hipotetizado para produzir legados distintos” (COLLIER; COLLIER, 1991, p.29). Esses períodos críticos ocorrem no curso evolutivo de uma política pública e provocam mudanças institucionais capazes de alterar a trajetória da mesma. No caso da política florestal pública não é diferente.

Na trajetória da política florestal pública do Brasil se pode encontrar momentos de mudanças significativas que conduziram a um redirecionamento institucional. O Brasil possui uma longa tradição de exploração florestal. Durante o período imperial, pelo menos até 1831, a exploração da madeira foi monopolizada pela coroa portuguesa. Depois

desse período, outros atores assumiram a função extrativista, dentre eles os proprietários de terras, os chamados fazendeiros. O resultado não poderia ser diferente: o desmatamento aumentou exponencialmente.

Um dos fatores que contribuía para o desmate era o domínio ruralista das decisões políticas. As arenas políticas eram campo de atuação principalmente de fazendeiros, os quais se mostravam contrários ao estabelecimento de medidas que pudessem restringir o acesso às florestas e a conseqüente geração de rendimentos econômicos. Apesar deste posicionamento, tornou-se recorrente nas primeiras décadas do século XX, a emissão de alertas sobre as conseqüências do ritmo de desmatamento praticado no país, inclusive em mensagens presidenciais. Isso levou a criação, por meio do Decreto nº 4.421 de 28 de dezembro de 1921, do Serviço Florestal do Brasil. Cabe destacar que, embora tenha sido uma medida importante, não recebeu os recursos necessários para garantir o seu pleno exercício. (KENGGEN, 2001).

As mudanças significativas só ocorreram com a fundação do Estado Novo na era de Getúlio Vargas. O período foi marcado pela promulgação de uma Nova Constituição Federal e por diversos códigos que tiveram o objetivo de regular o acesso aos recursos naturais. Dentre eles está o Código Florestal de 1934, a primeira carta regulatória sobre o tema promulgada pelo governo federal. Nesse período, ainda foram instituídas algumas organizações florestais que teriam a função de fazer cumprir as novas legislações brasileiras sobre os recursos naturais. Foram criados o Instituto Nacional do Mate (INM) (1938) e o Instituto Nacional do Pinho (INP) (1942), com destaque para o último, que ficou incumbido de aplicar os instrumentos de “comando e controle” previstos no Código Florestal para coibir o desmatamento no país (BACHA, 2004).

O Código Florestal de 1934, apesar de acomodar algumas medidas preservacionistas, foi principalmente produtivista. Além disso, o código não produziu os efeitos esperados (CARVALHO, 2007a), assim como outras inúmeras leis brasileiras. Ao longo dos anos ficou evidente que o problema do desmatamento deveria ser combatido com uma legislação rigorosa. Esse fato justificou a promulgação, em 1965, do segundo Código Florestal Brasileiro, que, segundo González e Bacha (2007, p.42), foi criado com o propósito de “ser mais rigoroso no controle do desmatamento”. Ao mesmo tempo, a lei assinalava a necessidade de recuperar, por meio de reflorestamento, áreas degradadas.

Para que essa nova orientação fosse possível, promoveu-se uma reconfiguração organizacional. O INM e o INP foram fundidos em 1967, através do Decreto nº 289 de 28 de janeiro, para a criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

(IBDF). Esse órgão ficou encarregado de implementar os programas de governo, dentre eles o Programa Federal de Incentivo ao Reflorestamento (PFIR), medida que obteve sucesso no seu propósito, reflorestando um grande volume de terras até então desnudas. Fora isso, a instituição do IBDF “representou um grande avanço institucional para a administração florestal, por eliminar uma superposição de atribuições que existia em nível federal (KENGEN, 2001, p.25). O IBDF foi mais tarde, em 1989, incorporado junto a outros órgãos da estrutura nacional para a constituição do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA), órgão que ainda está em atividade.

Mais recentemente, em 2003, assumiu como Presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). Lula indicou a ambientalista Marina Silva para a função de Ministra do Meio Ambiente. Marina, que ocupou o posto até 2008, promoveu mudanças significativas no arranjo organizacional de gestão ambiental brasileiro. Em 2006, por meio da Lei nº 11.284, instituiu o novo Serviço Florestal Brasileiro (SFB). Um ano depois, por meio da Lei nº 11.516, criou o Instituto Chico Mendes (ICMBio), órgão principalmente designado à gestão das áreas verdes do país.

Como se pode notar a partir desta breve recuperação histórica, a trajetória institucional da política florestal pública brasileira é repleta de períodos críticos, seja por mudanças legislativas, políticas ou sociais. Os momentos críticos são importantes porque eles marcam períodos de redirecionamento que desencadeiam a dependência da trajetória (*path dependence*). Esses períodos de dependência da trajetória podem ser entendidos como momentos em que se assume um padrão institucional de difícil reversão à padrões anteriores em razão dos altos custos para que isso ocorra (LEVI, 1997). De certo modo, isso explica por que mudanças significativas geralmente ocorrem depois de grandes intervalos de tempo. Mesmo que as mudanças sejam desejadas e necessárias, custos podem inibir tais alterações. Essas mudanças acabam ocorrendo quando se tem condições micro e macroestruturais para sua efetivação. Na evolução da política florestal pública, é possível encontrar tanto *critical junctures*, como *path dependence*.

No entanto, o Institucionalismo Histórico não pode ser considerado teoria central nessa pesquisa, enquadra-se melhor como “teoria de fundo” para o alcance do propósito central desse trabalho. As principais contribuições analíticas do estudo vêm da literatura acerca da burocracia pública. É através delas que pretendemos revelar os graus de autonomia da burocracia pública florestal nos processos de formulação da política florestal do governo do Paraná. O Institucionalismo Histórico nos auxiliará no sentido de permitir que momentos críticos e de dependência da trajetória sejam identificados. Essa identificação é

importante porque partimos da ideia de que os períodos críticos alteram, não somente o arranjo institucional, mas também a correlação de forças dos atores políticos. Portanto, a cada momento crítico, é possível que novos padrões institucionais se inaugurem e, conseqüentemente, mudem as “regras do jogo”.

Ao longo do presente capítulo, procuramos oferecer contribuições teóricas para a melhor compreensão da Teoria Institucional Histórica (Neoinstitucionalismo Histórico) e seus princípios, além do conceito de política florestal. Depois desta tarefa, dedicamo-nos a relacionar a Teoria Institucional Histórica à política florestal, com o propósito de mostrar o quanto a primeira pode contribuir para a compreensão da trajetória institucional da segunda. Cabe destacar neste momento que o Institucionalismo Histórico não deve ser considerado a teoria central deste estudo, enquadra-se melhor como teoria de fundo. Ela nos será útil para identificar momentos de ruptura e novos padrões institucionais, mas a compreensão dos diversos graus de autonomia da burocracia desencadeados por estas rupturas estará à cargo das contribuições teóricas acerca da burocracia. No próximo capítulo, apresentaremos o levantamento que foi realizado a fim de identificar recursos de poder e capacidades usados por agências para alcançar maiores níveis de autonomia.

4 CONTRIBUIÇÕES METODOLÓGICAS PARA O ESTUDO DA AUTONOMIA BUROCRÁTICA

Com a finalidade de identificar como pesquisas sobre burocracia pública têm sido conduzidas, iniciamos um levantamento em bases de dados nacionais e internacionais. Procuramos nos concentrar em bases conhecidas e frequentemente consultadas por pesquisadores, pelo volume de artigos que elas dispõem e pela qualidade dos periódicos a elas indexados. Em busca especialmente - mas não exclusivamente - de artigos nacionais, consultamos as bases “SciELO” e “Spell”. A primeira delas, “SciELO”, conta hoje com 914 periódicos e mais de 400 mil artigos indexados. A segunda, “Spell”, reúne quase 10 mil documentos e acumula mais de 3 milhões de acessos. Nossa pesquisa internacional concentrou-se na base “Web of Science”, disponível através do Portal de Periódicos da CAPES. Trata-se de uma base de grande proporção, com mais de 12 mil periódicos indexados e artigos de todas as partes do mundo. Essas bases, juntas, reúnem milhares e milhares de artigos. Elas nos forneceram os elementos essenciais para o desenvolvimento desta pesquisa.

Decidimos conduzir a pesquisa a partir do termo “burocracia”, termo mais abrangente do estudo. Entre “SciELO” e “Spell”, obtivemos o retorno de 166 artigos. No “Web of Science”, com o termo “bureaucracy” e com a opção de pesquisa “tópico”, conseguimos um retorno de 1.956 pesquisas. Depois de levantados, iniciamos o processo de análise, com o propósito de identificar aqueles artigos que tivessem a mesma ou proposta aproximada de nossa pesquisa. Título e resumo de cada um dos textos foram examinados. Em alguns casos, na impossibilidade de concluir a partir do título e do resumo, analisamos outras partes dos trabalhos. Diversos artigos sobre o tema de estudo, alguns clássicos, foram localizados e, quando não possível diretamente, foram acessados pelo sistema COMUT, disponibilizado pela biblioteca da Universidade Estadual de Londrina (UEL). No entanto, apenas quatro deles guardavam semelhança com a nossa proposta de estudo. Numa análise mais minuciosa, percebemos que apenas um tinha potencial para nos ajudar no desenho metodológico desta pesquisa, sendo o mesmo encontrado na “Web of Science”. Trata-se da obra de Adler (2012).

As outras três obras que integram a nossa revisão foram acessadas por caminhos diferentes. Duas delas, Gouvêa (1994) e Abranches (1987), foram indicações do Professor Benilson Borinelli, orientador desse trabalho. O último texto aqui elencado foi encontrado em uma das nossas passagens pelo site da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Em uma das coletâneas lá disponível, encontramos o artigo Rua e Aguiar (1995).

Quadro 1 – Livros e Artigos Seleccionados para a Revisão

Título do Artigo	Autor(es)	Publicação
Governo, Empresa Estatal e Política Siderúrgica: 1930-1975	Sérgio Henrique Abranches	1987
A política Industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de <i>policy-making</i>	Maria das Graças Rua; Alessandra T. Aguiar	1995
Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil	Gilda Portugal Gouvêa	1994
State Capacity and Bureaucratic Autonomy in the Early United States: the case of the Army Corps of Topographical Engineers	William D. Adler	2012

Fonte: o próprio autor.

A revisão se concentrou nos objetivos e métodos definidos, e nas conclusões tiradas. Iniciamos, agora, a apresentação dos artigos escolhidos.

O primeiro estudo, de Rua e Aguiar (1995), concentrou-se no objetivo de discutir o papel da burocracia no processo decisório da política industrial brasileira. O trabalho focou em três questões: 1) o grau de autonomia da burocracia; 2) o papel desempenhado por burocratas e políticos e suas interações na formulação de decisões públicas; 3) a medida pela qual a participação de interesses privados organizados afeta as interações de políticos e burocratas e constitui um mecanismo de controle democrático do processo decisório. Em suma, Rua e Aguiar (1995) buscaram identificar quais atores fizeram parte do processo decisório e quais assumiram a centralidade das decisões nos Governos Sarney e Collor. Ou seja, a autonomia burocrática no processo decisório da política industrial assistida no período militar permaneceu nos primeiros governos do período democrático?

Para responder a essa questão, Rua e Aguiar (1995) recorreram a seis indicadores de autonomia burocrática oferecidos por Rose (1974 *apud* PETERS, 1987). São eles: a capacidade de 1) formular intenções políticas (*department review*); 2) de ajustar suas intenções a procedimentos governamentais já estabelecidos (adequação das metas estabelecidas pela agência à rotina e aos limites da máquina estatal; 3) de competir pelo preenchimento de cargos governamentais; 4) de ocupar posições centrais no governo; 5) a disponibilidade de qualificações para comando ou gerenciamento das atividades governamentais; e 6) a capacidade de controlar a implementação de decisões públicas.

Depois de traçados os indicadores de autonomia dos agentes burocráticos em processos decisórios, restou a Rua e Aguiar (1995) testá-los no campo. Cabe destacar que os dados sobre o processo de decisão da política industrial brasileira nos Governos Sarney e Collor foram coletados com certa riqueza de detalhes, mas a forma como essa coleta se deu

não é conhecida. Rua e Aguiar (1995) não fazem nenhuma menção a entrevistas e a pesquisas documental e bibliográfica, embora a consulta a documentos oficiais e livros tenha sido realizada, como sugere as referências da obra. Além disso, a fluidez em que se faz as conexões políticas ao longo do texto sugere um alto grau de conhecimento a respeito da dinâmica política brasileira. Tivemos a impressão de que o instrumento entrevista pode ter sido dispensado porque a proposta dos autores era a de lançar um olhar menos profundo e mais panorâmico dos fatos.

De acordo com Rua e Aguiar (1995), todos os indicadores foram encontrados nos dois governos analisados (Sarney e Collor), mas apresentaram variações de um governo a outro. No Governo Sarney, os autores observaram que os agentes burocráticos não apenas se mostraram capazes de apresentar propostas políticas, como também controlaram o processo de decisão. Isso não significa total exclusão de outros atores, pelo contrário, a sintonia de preferências entre burocracia e o setor privado foi que permitiu alianças estratégicas entre esses atores (Aneis Burocráticos). No governo Collor, os burocratas continuaram a formular políticas, mas, em razão das divergências de interesse que passaram a existir com o setor privado, as alianças foram rompidas e a burocracia ficou isolada, impondo aos atores excluídos do processo político suas preferências. Nos dois governos, os autores perceberam a ausência do Congresso Nacional e a pouco expressiva participação da sociedade civil no processo decisório.

O segundo, o de Abranches (1987), teve o objetivo de estudar a operação do Estado enquanto formulador de políticas, orquestrador do crescimento e agente relevante na geração e alocação de recursos para a sociedade. Abranches (1987) dá atenção à questão do poder e da autonomia de agências no que se refere à formulação da política siderúrgica no Brasil. Essas parecem ser as categorias de análise do estudo. Ou seja, através dessas categorias, o autor procurou entender a dinâmica política dessa área de decisão. Para Abranches (1987), a capacidade de uma agência de se apropriar de recursos lhe conferem poder e autonomia necessários para a definição de uma área de decisão. Fora isso, o grau de centralidade de cada agência em relação aos centros máximos de poder definiria o poder e a influência das agências.

Mas quais seriam esses recursos? Abranches (1987) indica três tipos de recursos: os recursos financeiros e de capital; os recursos de poder; e os recursos institucionais. Especificamente, o primeiro refere-se ao estabelecimento de fundos especiais (fontes independentes de decisões externas), capacidade de autofinanciamento, a existência de fontes múltiplas de financiamento e a capacidade de dispor livremente o seu capital. Os

recursos de poder têm relação com a questão da centralidade política-decisória, a capacidade de estabelecimento de alianças externas com setores centrais da sociedade, a capacidade da agência de agregar, articular e selecionar interesses relevantes na sociedade, a capacidade de decidir livremente sobre a alocação do conjunto de recursos sob sua gestão e o poder de coerção e de indução da agência. Por fim, os recursos institucionais referem-se à apropriação de uma área de decisão, à ocupação de uma jurisdição institucional privilegiada e à competência para interferir na alocação de recursos que não controla diretamente.

Baseado nessas categorias e nos indicadores a elas vinculados, Abranches (1987) partiu para a pesquisa de campo. O autor não relata como ocorreu a coleta de dados, mas podemos afirmar que foram usadas fontes documentais e bibliográficas, com base nas notas apresentadas ao final do trabalho. Além disso, algumas passagens do texto sugerem entrevistas formais ou informais. Também observamos que o texto de Abranches (1987), talvez por estar preocupado com movimentos ocorridos na esfera nacional, é mais panorâmico. Isso não quer dizer, entretanto, que seja superficial. Pelo contrário, é rico em detalhes e consegue retratar com maestria o longo processo pelo qual se desenrolou a política siderúrgica no Brasil, bem como as interações entre atores no processo político dessa área. Trata-se apenas de uma opção de abordagem, que, a propósito, muito se assemelha com a abordagem a qual faz uso Rua e Aguiar (1995) em texto anteriormente analisado.

De maneira sintética, podemos dizer que Abranches (1987) concluiu que o Estado se apresentou fragilizado no período estudado, em razão de problemas históricos, como a fragmentação organizacional e a baixa incidência de mecanismos de articulação e agregação interna. Agências criadas para amenizar problemas do setor acabaram por reforçar tais problemas. O Conselho Consultivo da Indústria Siderúrgica (CONSIDER), por exemplo, ao ampliar sua área de atuação avançou sobre o domínio de outras agências, o que gerou conflitos, contradições e conseqüentemente segmentação, desagregação e desarticulação entre esses organismos. Ademais, as agências desse setor, desde os seus primórdios, mostraram-se dependentes de recursos externos, o que impactou significativamente nos seus desempenhos. Todos esses fatos contribuíram fortemente para um cenário de não-decisões referentes à matéria de siderurgia no Brasil e caracterizou a pouca significativa autonomia das agências do Estado nesse setor.

No terceiro texto, de Gouvêa (1994), o objetivo foi analisar o espaço de poder da burocracia do setor governo da área econômica e descrever sua lógica de ação no interior do Estado Brasileiro. Além deste, Gouvêa (1994) definiu alguns objetivos secundários, que são: 1) examinar em que momento o poder da burocracia teve condições de

ser exercido com mais força e qual a lógica de ação de cada momento; 2) verificar a hipótese da “oligarquização” dessa burocracia, ou seja, a permanência de um grupo com poder e lógica próprios, independentemente de mudanças ocorridas em coligações políticas de poder; 3) examinar quais foram as modificações tanto no espaço de poder quanto na lógica de ação.

Com vistas a responder esses objetivos, Gouvêa (1994) definiu a categoria e as subcategorias (indicadores) da pesquisa. A categoria escolhida foi “poder”. Para Gouvêa (1994), poder pode ser entendido como a capacidade que uma classe social ou um grupo têm de atuar sobre a vontade alheia para realizar seus interesses específicos, através de instrumentos de sanção e coerção que afetam outras classes sociais ou grupos. O poder da burocracia se expressaria na posse de recursos políticos, nas ações concretas e no grau de autonomia da burocracia. Portanto, os recursos políticos, as ações concretas e o grau de autonomia são centrais no propósito de se estudar os espaços de poder e a lógica de ação da burocracia.

Com relação aos procedimentos metodológicos, cabe destacar que Gouvêa (1994) foi minuciosa. Primeiro, foi definido o período privilegiado e depois a organização alvo da pesquisa. O período escolhido para análise compreende a transição do governo do General João Figueiredo para o governo do Presidente José Sarney. Esse período, como destaca Gouvêa (1994), por ser um período de transição democrática, foi marcado por mudanças institucionais significativas. Gouvêa (1994) centrou seus esforços no processo decisório da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas. Essa comissão, que foi formada em 1984, foi determinante na criação da Secretaria do Tesouro em 1986 e no estabelecimento de alguns princípios constitucionais de 1988.

Neste estudo, cada parte do objetivo geral recebeu procedimentos metodológicos específicos para coleta de dados. Para definir o espaço de poder da burocracia, Gouvêa (1994), além de identificar os recursos políticos à disposição da burocracia no momento analisado, resolveu estudar o aparelho institucional e as propostas de mudança no seu desenho. Com o objetivo de entender a lógica de ação da burocracia, Gouvêa (1994) usou depoimentos, entrevistas, documentos coletados, jornais e arquivos pessoais. É importante destacar que Gouvêa (1994), principalmente no caso da formação da SUMOC e do Banco Central, reconheceu uma grande dependência das entrevistas com burocratas destas instituições, em razão da ausência de evidências empíricas coletadas, principalmente do relato de outros atores, não-burocratas, que mesmo indiretamente fizeram parte do processo.

A coleta de dados se deu em duas etapas: a primeira, que ocorreu entre os anos de 1991 e 1992, foi caracterizada por sete entrevistas, a maioria com ex-burocratas que

integraram organizações federais da área econômica nos anos 1980. A segunda etapa, ocorrida entre 1992 e 1993, foi marcada por quinze entrevistas, algumas delas com ministros da fazenda, funcionários e presidentes de organizações da área econômica. Todas as entrevistas foram gravadas e orientadas por questões abertas.

Gouvêa (1994) observou que a burocracia examinada desempenhou um papel importante no desenho institucional das finanças públicas do Brasil. No período estudado, os burocratas comprovaram ser grandes formuladores de política pública, não somente pelas informações privilegiadas as quais tiveram acesso, mas também pelo profundo conhecimento técnico sobre a matéria em questão. Ficou evidente para Gouvêa (1994) que a autonomia desse grupo de burocratas sofreu oscilações ao longo do tempo. Eles foram mais autônomos no período militar, porque eram protegidos por uma prática autoritária que não permitia grande intervenção do poder legislativo. No período democrático, o novo cenário que se apresentou não deu margens para o exercício do poder e da autonomia outrora conquistados e praticados. Os burocratas perceberam que era preciso esperar um melhor momento para agir, visto que seus recursos de poder também já se encontravam enfraquecidos e pouco eficazes. O novo momento foi propício para o fortalecimento de interesses corporativos, bem como para a atuação do Congresso, arena onde os burocratas tinham dificuldades profundas para transitar. É inegável, no entanto, o importante papel dos burocratas para o desenho institucional das finanças públicas do país.

O quarto e último texto revisado, de Adler (2012), concentrou-se no objetivo de examinar a proeminência, o ganho, a manutenção e a possível perda da autonomia burocrática do Corpo de Engenheiros Topográficos, um escritório formado por burocratas e incorporado ao Departamento de Guerra americano.

Para fazer frente a esse propósito, Adler (2012) escolheu as categorias e subcategorias de pesquisa. Como categoria, predominou o interesse por saber mais a respeito da autonomia desse corpo burocrático do Departamento de Guerra dos Estados Unidos. As subcategorias tiveram de expressar tal autonomia. Foram definidas cinco subcategorias ou condicionantes de autonomia. São elas: 1) o tempo de permanência na agência; 2) a experiência organizacional e pessoal percebida; 3) a frouxidão da supervisão congressional; 4) a dependência do Congresso e de outras lideranças do conhecimento técnico e prático dos burocratas; e 5) o inexpressivo envolvimento do Presidente e do Congresso no que se refere à definição dos detalhes das políticas de engenharia. O grau de autonomia burocrática se move à medida que a combinação desses fatores também se alteram.

Para captar a autonomia burocrática, Adler (2012) resolveu estudar as

decisões políticas para as quais o grupo de engenheiros topográficos havia concorrido. Por ser um estudo histórico, baseado na perspectiva teórica do Institucionalismo Histórico, diversas decisões, num longo espaço de tempo, foram analisadas. Observamos que os procedimentos metodológicos de coleta foram bem diversos. Adler (2012) fez uso de mensagens do Presidente para o Congresso, de documentos oficiais do Departamento de Guerra, de matérias publicadas em jornais e periódicos e ainda gravou debates travados no Congresso. Apesar desta diversidade de instrumentos de coleta, percebemos que Adler (2012) não fez uso de entrevistas, nem com os burocratas, nem com os congressistas, o que seria pertinente de ser realizado, visto que são partes centrais nesse estudo. Com relação à análise de dados, nada foi informado.

O estudo reafirma a ideia de que os burocratas desempenham um papel central no desenvolvimento político, contrariando o argumento tradicional de que esses atores são absolutamente neutros no processo político. Adler (2012) destaca que o Corpo de Engenheiros Topográficos teve “terreno fértil” nas regiões periféricas dos Estados Unidos. Nessas regiões, a autonomia pôde se desenvolver especialmente porque os políticos não demonstraram grande interesse por essas áreas, por serem ainda frágeis economicamente. O Corpo de Engenheiros Topográficos, nesse sentido, pôde colocar em prática seus ideais políticos e acabou por contribuir para o desenvolvimento econômico dessas localidades. Paradoxalmente, o desenvolvimento econômico que, em grande medida foi promovido pelo Corpo de Engenheiros Topográficos, despertou a atenção e aumentou a presença de políticos naquela região tradicionalmente ignorada pelos mesmos, fato que resultou na perda de autonomia do escritório de engenheiros topográficos alguns anos depois. Tal fenômeno observado sob a perspectiva histórica configurou o que Adler (2012) chamou de autonomia burocrática condicional.

Faremos, a partir de agora, a “síntese integrativa” dos artigos revisados. O propósito disso é destacar quais as categorias, subcategorias e procedimentos metodológicos privilegiados e mais indicados para condução de estudos sobre burocracia. Os resultados destas pesquisas nos forneceram subsídios para a construção de nossa hipótese de pesquisa.

Quadro 2 – Síntese dos Artigos Revisados

Autor(es)	Categoria	Subcategorias (indicadores)	Métodos de Coleta e Análise de dados
Rua e Aguiar (1995)	Autonomia Burocrática	(1) Capacidade de formular intenções políticas (<i>departament review</i>); (2) Capacidade de ajustar suas intenções a procedimentos governamentais já estabelecidos (adequação das metas estabelecidas pela agência à rotina e aos limites da máquina estatal); (3) Capacidade de competir pelo preenchimento de cargos governamentais; (4) Capacidade de ocupar posições centrais no governo; (5) Capacidade técnica para comando ou gerenciamento de atividades governamentais; e (6) Capacidade de controlar a implementação de decisões públicas.	<u>Fontes de Coleta:</u> documentos, livros e outras fontes bibliográficas <u>Análise:</u> não informado.
Abranches (1987)	Poder e Autonomia	(1) Recursos financeiros e de capital (capacidade de estabelecer fundos especiais e independentes de decisões externas, capacidade de autofinanciamento, disposição de fontes múltiplas de financiamento e capacidade de dispor livremente de seu capital); (2) Recursos de poder (centralização política-decisória, capacidade de estabelecimento de alianças externas, capacidade da agência de agregar, articular e selecionar interesses relevantes na sociedade, a capacidade de decidir livremente sobre a alocação do conjunto de recursos sob sua gestão e o poder de coerção e de indução da agência; e (3) Recursos Institucionais (apropriação de uma área de decisão, ocupação de uma jurisdição institucional privilegiada e a competência para interferir na alocação de recursos que não controla diretamente).	<u>Coleta:</u> documentos, livros e outras fontes bibliográficas. Embora não declarado, há indícios do uso do instrumento “entrevista” <u>Análise:</u> não informado.
Gouvêa (1994)	Poder	(1) Recursos políticos; (2) Ações concretas; e (3) O grau de autonomia burocrática.	<u>Coleta:</u> depoimentos, entrevistas, jornais, arquivos pessoais, documentos oficiais e fontes bibliográficas. <u>Análise:</u> não informado.
Adler (2012)	Autonomia Burocrática	(1) Tempo de permanência na agência; (2) A experiência organizacional e pessoal percebida; (3) A frouxidão da supervisão congressional; (4) A dependência do Congresso e de outras lideranças do conhecimento técnico e prático dos burocratas; e (5) O envolvimento do Presidente e do Congresso no que se refere à definição dos detalhes das políticas de engenharia.	<u>Coleta:</u> documentos oficiais, jornais e periódicos, mensagens presidenciais para o Congresso e gravação de debates no Congresso. <u>Análise:</u> não informado

Fonte: o próprio autor

Os estudos revisados parecem observar uma certa convergência entre a capacidade, o poder e a autonomia dos burocratas (agências). De fato, há uma relação estreita e até certo ponto confusa entre esses três termos. Abranches (1987) argumenta que a capacidade dos burocratas de se apropriar de recursos lhe conferem poder e autonomia. No mesmo sentido, Rua e Aguiar (1995) afirmam que as capacidades da burocracia determinam o grau de autonomia burocrática. Gouvêa (1994), por sua vez, argumenta que o exercício do poder se manifesta na forma de autonomia burocrática. Esses entendimentos a respeito das causas e efeitos do fenômeno burocrático têm conduzido pesquisadores a adotar como categorias de análise o poder (GOUVÊA, 1994), a autonomia (RUA;AGUIAR, 1995; ADLER, 2012) e, em alguns casos, o poder e a autonomia burocrática (ABRANCHES, 1987).

Tão interessante e útil quanto a discussão sobre categorias é a discussão sobre as subcategorias (indicadores de análise). Os estudos aqui revisados fizeram uso de indicadores diversos. Como nos parece mais palatável e apropriado para nossa pesquisa a ideia de que o poder fornece condições para um maior grau de autonomia burocrática, daremos mais ênfase às medidas de poder (os recursos de poder). Com isso, queremos que fique evidente que, no nosso entendimento, não é possível determinar o grau de autonomia sem ter conhecimento dos recursos de poder que a burocracia possui e exerce. Cabe destacar ainda que muitas medidas de autonomia, como as utilizadas por Rua e Aguiar (1995) e Adler (2012) podem também ser classificadas como indicadores de poder burocrático. Devido a esse caráter intrincado das medidas, aquilo que pode, *a priori*, parecer errôneo, pode, *a posteriori*, não ser.

Sem o propósito de aproveitar todas as subcategorias levantadas, até mesmo porque algumas não nos parecem pertinentes para o estudo que propomos fazer, apontamos aquelas que nos fazem mais sentido, tanto teórico quanto metodológico, no contexto analisado. De Rua e Aguiar (1995) destacamos: 1) a capacidade de formular intenções políticas (*department review*); 2) a capacidade de ocupar posições centrais no governo; e 3) a capacidade técnica dos burocratas. Abranches (1987) contribui fornecendo as seguintes subcategorias: 4) capacidade de autofinanciamento; 5) disposição de fontes múltiplas de financiamento e capacidade de dispor livremente de seu capital; 6) capacidade de estabelecimento de alianças externas; e 7) ocupação de uma jurisdição institucional privilegiada. Por fim, consideramos as seguintes medidas de Adler (2012): 8) tempo de permanência na agência; e 9) a frouxidão da supervisão política. Essas subcategorias, obviamente, não são definitivas. Elas, juntamente com aquelas encontradas a partir da revisão teórica, passarão por um refinamento antes de serem apresentadas na seção que trata dos

procedimentos metodológicos dessa pesquisa.

Com relação à metodologia, notamos algumas recorrências e novidades. Observamos que o uso de pesquisa documental, bibliográfica e de entrevistas na coleta de dados é lugar comum. Por outro lado, percebemos algumas práticas pouco comuns, como a gravação de debates no Congresso. Também notamos algumas práticas de coleta de dados que se situam no caminho do meio, ou seja, não são tão recorrentes, mas também não são tão incomuns. Dentre elas estão a pesquisa em jornais, periódicos, mensagens presidenciais e arquivos pessoais. Todos os meios para coleta, sem dúvida, são importantes, mas nem todos podem ser usados, seja por inacessibilidade ou por restrições temporais. Dentro do tempo e das possibilidades de acesso à disposição, parece-nos aplicável o uso de pesquisa documental, bibliográfica, entrevistas e as buscas nos principais jornais do Estado do Paraná. Mais detalhes sobre os procedimentos de coleta e análise de dados serão fornecidos na metodologia.

Os resultados encontrados nessa revisão de artigos e livros são reveladores e muito úteis para o desenvolvimento de nossa hipótese de pesquisa. Em primeiro lugar, vale destacar, a burocracia não tem se caracterizado como uma instituição neutra politicamente. Pelo contrário, ela tem exercido um papel importante no desenvolvimento político do Estado (GOUVÊA, 1994; ADLER, 2012). No entanto, esse papel (autonomia) tende a variar ao longo do tempo (RUA; AGUIAR, 1995; ADLER, 2012; GOUVÊA, 1994). Os fatores que justificam essa variação são diversos. A autonomia da burocracia pode variar quando: 1) há ausência de participação do Congresso (políticos) ou da sociedade civil no processo decisório (RUA; AGUIAR, 1995); 2) há mudanças no regime de governo (democrático-militar) (GOUVÊA, 1994); 3) existem ou não parcerias estratégicas com atores sociais importantes (RUA; AGUIAR, 1995); 4) há ou não dependência de recursos externos (ABRANCHES, 1987). Há, obviamente, outros condicionantes de autonomia burocrática que extrapolam os artigos e livros revisados. Com base nos resultados desses estudos anteriores sobre o tema nessa pesquisa adotado e no conhecimento acumulado sobre nosso objeto de estudo, definimos a seguinte hipótese de pesquisa: a burocracia florestal paranaense alcançou maior grau de autonomia entre 1985 e 2003 e depois desse período seus recursos de poder e capacidades foram parcialmente perdidos e isso afetou negativamente o grau de autonomia dos burocratas no processo de formulação da política florestal.

Essa revisão empírica nos permitiu acessar pesquisas anteriormente realizadas sobre o nosso objeto de estudo. Mais do que isso, esse exercício nos revelou o modo como essas pesquisas têm sido conduzidas, as categorias e subcategorias de análise

utilizadas, os procedimentos metodológicos adotados e os resultados que podemos esperar ao final deste trabalho. Recuperando tais experiências, reduzimos o risco de incorrer em erros já experimentados e incrementamos o nosso arcabouço metodológico para realização da pesquisa. Na próxima seção, falaremos especificamente sobre os procedimentos metodológicos desta pesquisa. Na oportunidade, iremos aprofundar os temas que apenas superficialmente foram tratados nessa seção.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O propósito central desta pesquisa é compreender a trajetória do grau de autonomia da burocracia do Setor Florestas no processo de formulação da política florestal paranaense (1985-2013). Esta investigação tem objeto, espaço e tempo bem definidos. O objeto de estudo é a burocracia do Setor Florestas. Optamos por esse objeto porque a burocracia florestal paranaense apresenta fortes indícios de que experimentou um período de maior autonomia entre 1985 e 2013. O Paraná possui uma longa tradição na concepção e implementação de ações de proteção florestal. Muitas dessas ações foram pioneiras e não encontraram paralelo em outros Estados e nem mesmo na federação. O Código Florestal Paranaense, por exemplo, foi criado em 1907, sendo que o Código Federal de Florestas foi promulgado somente 27 anos depois. A precocidade do código se deu especialmente pelo trabalho e convicção de Romário Martins, redator e disseminador do Paranismo. Essas e outras ações significativas, como os parques e reservas criados por Manoel Ribas e a instituição do Conselho de Defesa do Patrimônio Natural (CDPN) nos anos 1950 configuram uma esparsa e incipiente rede ideológica ainda presente no Estado. No período pós-1970, burocracias ambientais tiveram condições de se fortalecer no Estado do Paraná, devido a diversos fatores, como a maior atenção da sociedade aos problemas ambientais e a consequente inclusão do meio ambiente como uma questão política no cenário mundial. Esses grupos burocráticos podem ter dominado a arena política, a fim de que seus interesses fossem atendidos. Diversos indícios apontam para isso, dentre eles a presença recorrente de funcionários de carreira em cargos de direção de órgãos ambientais e a participação ativa e significativa dos mesmos na concepção de programas florestais, como o ICMS-Ecológico e o SERFLOR. É o papel dessa burocracia que pretendemos investigar.

O espaço de pesquisa é o Estado do Paraná. Ele foi escolhido porque ao longo da sua história recente recebeu vários prêmios, seja pela eficiência de sua política ambiental, seja pela atuação de suas organizações públicas de meio ambiente. Cabe destacar que, por muitos anos, a política ambiental paranaense foi referência nacional. O recorte temporal, por último, compreende quase três décadas (1985-2013). Ele foi escolhido porque nele ocorreram mudanças profundas no relacionamento entre sociedade, instituições políticas e o ambiente natural. Nesses momentos, supomos que a autonomia da burocracia também sofreu alterações importantes, especialmente durante os anos 2000.

Alguns pontos devem ser considerados no desenvolvimento do estudo: primeiro, as políticas possuem trajetórias formadas a partir de seu desenvolvimento histórico;

segundo, o trajeto político é formado por dois momentos específicos: os períodos críticos (momentos de redirecionamento da trajetória); e os períodos de dependência da trajetória (momentos de continuação e reafirmação do modelo político vigente); terceiro, o campo político pode acomodar atores (ONGS, movimentos ambientais, sociedade civil, setor empresarial, poder judiciário, etc.) com interesses distintos e conflitantes. Estas ideias centrais do Institucionalismo Histórico nortearam os métodos que mais adiante serão apresentados.

A apresentação dos procedimentos metodológicos está organizada da seguinte forma: 1) a classificação geral da pesquisa; 2) as estratégias para coleta e análise dos dados; 3) categoria e indicadores de autonomia burocrática; e, por fim, 4) os limites encontrados para realização da pesquisa.

5.1 CLASSIFICAÇÃO GERAL DA PESQUISA

Como mostrado anteriormente, o problema desta pesquisa ainda foi pouco explorado no meio científico. Por isso, a pesquisa exploratória é a mais recomendada para este caso, porque ela permite explorar o problema, ampliar o conhecimento sobre ele e ainda gerar novas hipóteses para futuras pesquisas (SELLTIZ, et al., 1967). No entanto, o propósito não se restringe a apenas explorar o problema. O conhecimento prévio adquirido em pesquisas anteriores sobre política florestal permite avançar para a descrição do fenômeno estudado. Portanto, além de exploratória, a pesquisa será também descritiva. O estudo descritivo possibilita o aprofundamento na descrição de realidade específica, destacando aspectos particulares de sua constituição (TRIVINÕS, 1987).

O tipo de pesquisa escolhido foi o qualitativo. Pesquisa qualitativa é uma forma de tornar o mundo visível por meio de interpretação e práticas materiais (SNAPE; SPENCER, 2008). Ela apoia-se na descrição e na indução e tem como fonte direta de dados o ambiente natural. Fora isso, preocupa-se mais com o processo do que com os resultados e dá profunda atenção aos significados (BOGDAN; BIKLEN, 1994). Pesquisas complexas e históricas, como esta, exigem uma abordagem qualitativa, porque ela permite o aprofundamento, a partir da coleta em fontes variadas de dados. Somente desta forma é possível “mergulhar” na subjetividade em busca da aproximação do fenômeno em estudo. Nesta pesquisa, portanto, o próprio objeto de estudo foi o que determinou o método mais apropriado para analisá-lo (GODOI; BANDEIRA-DE-MELLO; SILVA, 2006).

O estudo se orientará por uma abordagem histórica. Esta perspectiva considera aspectos culturais, cognitivos e simbólicos. Nesta abordagem, estes elementos são

centrais para compreender a realidade institucional. Na abordagem historicista, as estruturas organizacionais e institucionais são encaradas como resultados de decisões tomadas no curso do processo histórico. (KIESER, 1994). Esta perspectiva foi escolhida porque ela busca as raízes mais profundas do desenvolvimento institucional. No presente estudo, isso se mostra necessário, visto que ele se propõe a compreender a trajetória do grau de autonomia da burocracia do Setor Florestas no processo de formulação da política florestal. Demanda, assim, a recuperação da trajetória política deste setor. Para os adeptos da perspectiva histórica, recuperar as trajetórias organizacionais e institucionais faz todo o sentido, visto que as instituições sociais têm natureza histórica (BARRETT; SRIVASTVAL, 1991).

Por fim, o método de pesquisa é o estudo de caso. O caso tratado nesta pesquisa é a autonomia burocrática do Setor Florestas no processo de formulação da política florestal paranaense. O estudo de caso pode ser definido como uma descrição (holística e intensiva) de um fenômeno bem delimitado (um programa, uma instituição, uma pessoa, um grupo de pessoas, um processo ou uma unidade social) (MERRIAM, 1988). Ele surge do desejo do pesquisador de entender os fenômenos sociais complexos. Ele permite que os investigadores captem as características mais amplas e mais significativas dos eventos da vida real, como os processos organizacionais e administrativos. O estudo de caso foi escolhido porque ele considera a história, tem interesse pela profundidade de análise e faz uso de diversos instrumentos de coleta de dados, como pesquisa bibliográfica e documental e entrevistas. Diante da problemática adotada e da certeza de que muito do que procuramos está contido em documentos e na memória das pessoas que fizeram parte da história, o método mais indicado é o estudo de caso.

5.2 ESTRATÉGIA DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Para a realização da coleta de dados, foram usadas quatro técnicas: a bibliográfica, a documental, a hemerográfica e a entrevista. A pesquisa bibliográfica compreende o levantamento em fontes secundárias, como livros, artigos, teses e dissertações. Por sua vez, a pesquisa documental compreende não somente o levantamento, mas também a análise de documentos, como publicações oficiais (relatórios, balanços de governo, orçamentos, legislações, etc), documentos sonoros e visuais. A pesquisa documental permite uma observação mediata da realidade (ARÓSTEGUI, 2006). Pesquisa hemerográfica é aquela realizada em matérias de jornais. Esta pesquisa pode revelar informações importantes para a consecução dos objetivos de pesquisa. A técnica de entrevista, por outro lado, permite

capturar informações oriundas da memória das pessoas. Entrevista em profundidade nada mais é do que “uma forma de realização de conversações com fins de pesquisa” (GODOI; MATTOS, 2006, p.306). Ele é importante porque nem tudo que ocorreu ao longo da trajetória política de florestas foi registrado em documentos, muitos dados e informações estão registrados na memória das pessoas que fizeram parte dos quadros funcionais dos órgãos florestais e de pessoas que mesmo indiretamente acompanharam o desenvolvimento histórico da política. Deste modo, as entrevistas foram capazes de preencher lacunas surgidas depois da pesquisa bibliográfica, documental e hemerográfica. Esta complementação por parte das entrevistas é importante porque ela favorece o aprofundamento de análise no fenômeno estudado.

Inicialmente, realizamos a coleta por meio de pesquisa bibliográfica, documental e hemerográfica. Esta coleta se deu em duas etapas. A primeira e mais longa etapa ocorreu na cidade de Londrina e compreendeu as seguintes atividades: amplo levantamento de dados em livros, dissertações e teses, periódicos, *sites* e documentos oficiais. Na segunda etapa, em Curitiba, foram levantados dados em relatórios, legislações, estudos e balanços do governo e das instituições nos seguintes órgãos de governo: Instituto Ambiental do Paraná; Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Paraná; e Instituto de Terras, Cartografia e Geociências (ITCG) (antigo Instituto de Terras, Cartografia e Florestas). Alguns dados também foram coletados na Biblioteca do curso de Engenharia Florestal da Universidade Federal do Paraná (UFPR), em dissertações, teses e em publicações da Fundação de Pesquisas Florestais do Paraná (FUPEF) e da Revista Floresta; e na Biblioteca Pública do Paraná.

Na Biblioteca Pública do Paraná, coletamos dados em livros, documentos, jornais e periódicos. Mas, apesar do volumoso acervo de livros e documentos concentrado naquele local, verificamos que grande parte daquilo que nos interessava na biblioteca já estava sob nosso poder, tendo sido coletado em outros canais de pesquisa. A coleta mais frutífera foi a realizada em jornais. A biblioteca organiza, há pelo menos duas décadas, matérias de jornais por temas e as arquivam em pastas específicas. Encontramos pastas sobre “Meio Ambiente”, sobre o “Instituto Ambiental do Paraná”, sobre “Instituto de Terras, Cartografia e Florestas”, além de outras pastas sobre temas relacionados ao nosso estudo. Dentro das pastas encontramos matérias de vários momentos históricos e de diversos jornais, tendo mais recorrência as matérias da Gazeta do Povo, Estado do Paraná e Jornal de Londrina. Sem dúvida, o esforço de organização realizado pela biblioteca facilitou o nosso trabalho nesta segunda parte da coleta, permitindo-nos economizar tempo, esforço físico e mental.

Cabe mencionar ainda que as entrevistas também foram realizadas na segunda etapa da pesquisa. Nos parágrafos localizados mais adiante, daremos mais detalhes sobre elas.

As entrevistas ocorreram em período posterior às pesquisas bibliográfica, documental e hemerográfica. Elas, como destacado anteriormente, serviram especialmente para complementar estes levantamentos. Como se investiga a autonomia da burocracia do Setor Florestas na formulação da política florestal paranaense (1985-2013), surgiu a necessidade de entrevistar pessoas que compuseram a história neste período específico. Mas isso, por si só, não é suficiente. É preciso entrevistar pessoas que podem fornecer informações relevantes para responder a problemática deste estudo. Por isso, as pessoas foram escolhidas estrategicamente. Entrevistamos, por meio de instrumento “semi-estruturado” (TRIVIÑOS, 1987), técnicos de carreira que ocuparam cargos de direção no ITCF/IAP. A decisão de entrevistar especialmente diretores da administração ambiental se fundou na ideia de que estas pessoas, por terem ocupado cargos diretivos, podiam possuir mais informações sobre o processo de decisão e elaboração da política de florestas no Paraná. Deste modo, poderiam nos revelar como se deu a participação dos técnicos neste processo entre 1985 e 2013.

O número de entrevistas realizadas não foi determinado previamente, seguimos o “método de saturação” (GLASER; STRAUSS, 1967). De acordo com esse método, as entrevistas devem ocorrer até que os relatos dos entrevistados comecem a se repetir. No entanto, os entrevistados foram escolhidos previamente. Inicialmente, baseado em informações colhidas especialmente em leis, documentos e jornais, elaboramos um quadro no qual era possível observar os governadores e os seus períodos de governo, bem como as pessoas que assumiram cargos de direção no IAP em cada período de governo, desde 1983 até os dias atuais. Pensamos, no primeiro momento, em entrevistar uma pessoa de cada governo, mas esse objetivo não foi completamente satisfeito, porque, em muitos casos, não conseguimos acesso às pessoas ou porque não obtivemos resposta do contato realizado. Ainda assim, conseguimos entrevistar pessoas com longas trajetórias no órgão ambiental paranaense e, conseqüentemente, com muitas memórias sobre fatos das organizações. Cabe destacar que estas pessoas assumiram cargos de direção nos governos do Jaime Lerner ou nos governos de Roberto Requião.

No mês de abril de 2013, definimos a meta de fazer duas entrevistas exploratórias com técnicos do IAP. Os contatos telefônicos foram realizados e ambos prontamente aceitaram conceder as entrevistas. Mais recentemente, em janeiro de 2014, resolvemos fazer mais algumas entrevistas para satisfazer algumas lacunas restantes. Neste mês, realizamos cerca de 10 tentativas de contatos telefônicos com técnicos do IAP. Destes,

conseguimos contato com apenas 5 pessoas que constavam na nossa lista de potenciais entrevistados. Os demais, por motivo de férias, não se encontravam na instituição, e por isso mesmo não puderam nos atender. Uma das pessoas que conseguimos contactar aceitou conceder a entrevista, mas esta acabou não sendo realizada, porque nos dias que estávamos em Curitiba, o entrevistado não estava na cidade. Ele teve de viajar para visitar uma irmã em estado delicado de saúde. Outro entrevistado foi contatado por meio do *facebook*, pela impossibilidade de realizar o contato telefônico, mas não houve retorno.

Previamente, marcamos seis entrevistas, mas fomos dispostos a realizar mais algumas, caso as repetições nas respostas não aparecessem. No entanto, já a partir da terceira entrevista, começamos a perceber que os questionamentos resultavam em respostas semelhantes às respostas dos entrevistados anteriores. Constatamos, então, que era o momento de parar com as entrevistas. Ainda assim, as entrevistas previamente planejadas e agendadas foram realizadas, apenas para conferir se não haveria nada de novo a ser relatado. Descobrimos que não, então resolvemos encerrar as entrevistas definitivamente.

Todas as entrevistas foram realizadas na cidade de Curitiba, capital do Estado do Paraná. Elas se deram em dois momentos. Na primeira incursão à cidade, entre os dias 04/04/2013 e 05/04/2013, realizamos as duas primeiras entrevistas com técnicos do IAP. Estas duas primeiras entrevistas, por preferência dos entrevistados, foram realizadas nas dependências do Instituto Ambiental do Paraná. Foram “entrevistas exploratórias”, com o objetivo de identificar a existência e a pertinência da tese proposta nesta dissertação. Depois disso, entre 03/02/2014 e 05/02/2014, realizamos mais quatro entrevistas com funcionários do IAP. Das quatro entrevistas realizadas no mês de fevereiro de 2014, três foram realizadas nas dependências do Instituto Ambiental do Paraná e uma delas foi conduzida na Secretaria de Agricultura do Estado. No quadro apresentado abaixo, apresentamos mais detalhes sobre as entrevistas e os entrevistados, como quantidade de entrevistados, data e local das entrevistas e a descrição dos entrevistados.

Quadro 3 – Informações sobre as entrevistas e os entrevistados

ENTREVISTADO	DATA	LOCAL	DESCRIÇÃO DO ENTREVISTADO
1	04/04/2013	Curitiba	Possui graduação e doutorado em engenharia florestal, as duas titulações pela UFPR. É funcionário de carreira. Está no IAP há mais de 20 anos. Passou por diversos cargos de direção, no ITCF e no IAP, como Chefe de Escritório Regional do ITCF e Coordenador de alguns departamentos no IAP.
2	05/04/2013	Curitiba	Possui graduação em engenharia florestal pela UFPR e especialização também pela UFPR. É funcionário de carreira desde 1986. Assumiu diversos cargos, como Diretor, Chefe de Departamento e Coordenador no IAP.
3	04/02/2014	Curitiba	Possui graduação em engenharia florestal pela UFPR e especialização pela Universidade Positivo e pela UFPR. Está no IAP há mais de 20 anos. Passou por diversas funções dentro da instituição, com Chefe Regional, Chefe de Departamento e Diretor. Assumiu cargos de diretoria por mais de uma vez.
4	04/02/2014	Curitiba	Possui graduação em engenharia florestal pela UFPR. É funcionário antigo do IAP. Entrou no concurso realizado nos anos 1980. Passou por diversas funções, como Chefe de Departamento, Coordenador e Diretor de Diretorias diferentes.
5	05/02/2014	Curitiba	Possui graduação e mestrado em engenharia florestal, as duas titulações pela UFPR. Atua na instituição há pelo menos 25 anos. Ocupou diversos cargos no IAP, como diretor e coordenador, por mais de uma vez.
6	05/02/2014	Curitiba	Possui graduação, mestrado e doutorado em engenharia florestal, todas as titulações pela UFPR. Está no IAP há pelo menos 24 anos. Ocupou diversos cargos diretivos. Foi coordenadora, chefe de departamento e diretora por um longo período.

Fonte: o próprio autor

As entrevistas, como falado anteriormente, foram orientadas por um roteiro. Este roteiro foi construído de modo que pudesse satisfazer algumas lacunas do estudo que, mesmo depois da coleta documental, persistiram. O roteiro foi dividido em cinco partes. Na

primeira parte, denominada “Identificação do Entrevistado”, procuramos adquirir informações sobre a formação acadêmica do entrevistado, bem como sobre os cargos que ele ocupou ao longo de sua trajetória profissional, dentro e fora do ITCF/IAP. Em seguida, na seção “Questões Gerais”, inserimos algumas questões mais contextuais, na intenção de captar a percepção do “todo” do entrevistado, no que se refere à trajetória da política florestal. Na terceira seção, na parte nomeada “Engenharia Florestal e Agrônômica”, procuramos adquirir informações que comprovassem a nossa tese de que houve no ITCF não somente disputas por cargos, mas também conflitos ideológicos entre engenheiros florestais e agrônomos. Depois disso, na parte referida como “produção da política florestal”, buscamos explorar melhor o campo de elaboração da política de florestas no Paraná, identificando não apenas as ideias políticas mais importantes, mas também como estas ideias foram concebidas e quais as motivações por trás delas. Por fim, na seção “questões centrais da pesquisa”, inserimos questionamentos-chave sobre o poder e a autonomia da burocracia pública de florestas do Paraná.

Todas as entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas. A gravação se deu por meio de aparelho digital específico para este propósito. Posteriormente, foram realizadas as transcrições das “falas” dos entrevistados. Cada entrevista foi transcrita em um documento do *software* Word, do Windows. Os “discursos” foram transcritos como eles foram pronunciados, na intenção de preservar principalmente as “expressões” utilizadas por cada um dos entrevistados. Isso é importante porque cada sujeito tem seu modo peculiar de se expressar e estas características revelam informações importantes para o desenvolvimento do estudo, como, por exemplo, sua história de vida e seu caráter ideológico.

Depois da etapa de coleta, iniciamos o procedimento de organização e análise de dados. Esta organização teve como tópicos a categoria de análise e os indicadores da categoria, que são, nesta ordem: autonomia burocrática; capacidade de fazer alianças estratégicas; capacidade de ocupar cargos importantes; capacidade de angariar e gerar recursos financeiros; controle da informação e conhecimento técnico. Dentro de cada tópico foi adicionado dois subtópicos, que são: 1985-2003 e 2003-2013. Eles foram adicionados para facilitar posteriormente a construção das seções da pesquisa na parte de análise e discussão dos resultados. Em seguida, atribuímos a cada tópico e subtópico os dados a eles relativos. Ao final, tínhamos 6 arquivos do Word, cada um de um tópico, acompanhados dos seus dados relativos organizados em subtópicos.

A organização dos relatos das entrevistas seguiu a mesma lógica. Primeiro definimos os tópicos a partir da categoria de análise e de seus indicadores, que são, nesta

ordem: autonomia burocrática; capacidade de fazer alianças estratégicas; capacidade de ocupar cargos importantes; capacidade de angariar e gerar recursos financeiros; controle da informação e conhecimento técnico. Dentro de cada tópico foram adicionados dois subtópicos, que são: 1985-2003 e 2003-2013. Eles foram adicionados para facilitar, posteriormente, a construção das seções da pesquisa na parte de análise e discussão dos resultados. Depois disso, começamos a separar as “falas” potenciais e a enquadrá-las nos tópicos e subtópicos mais adequados. Esse trabalho resultou em 6 arquivos do Word, cada um deles preenchido com discursos relativos à categoria ou aos seus indicadores e organizados em subtópicos.

A análise dos dados se deu por meio do procedimento denominado “Triangulação”. Esta técnica possibilita a sobreposição de dados coletados em fontes distintas e considera aspectos contextuais em busca de garantir a máxima descrição, explicação e compreensão do problema de pesquisa (TRIVINÓS, 1987).

No procedimento de análise, fizemos o que chamamos de “sobreposição dos dados”. Em linhas gerais, pegamos os arquivos com os dados documentais e buscamos relacioná-los com os arquivos dos dados das entrevistas. A intenção foi buscar dados, informações e discursos idênticos, semelhanças, destoantes e complementares. Foi por meio deste relacionamento de discursos, muitas vezes marcados por posições conflitantes e histórias divergentes, que elaboramos nossa versão acerca dos graus de autonomia alcançados pela burocracia florestal entre 1985 e 2013. Este “olhar” do fenômeno, que foi sustentado na interpretação dos dados coletados, encontra-se descrito em seção posterior desta pesquisa.

5.3 CATEGORIA E INDICADORES DE AUTONOMIA BUROCRÁTICA

Na presente seção, apresentaremos, por meio de quadros, a nossa categoria de análise (autonomia burocrática) e indicadores de pesquisa.

Quadro 4 - Categoria de análise da pesquisa

Categoria de Análise	Estudos que abordaram a categoria Autonomia Burocrática	
Autonomia Burocrática	ABRANCHES (1987)	CARPENTER (2001a)
	RUA; AGUIAR (1995)	CARPENTER (2001b)
	ADLER (2012)	CAUGHEY; CHATFIELD; COHON (2009)
		VERHOEST <i>et al.</i> (2004)

Fonte: o próprio autor

Iniciaremos pela apresentação da categoria de análise, buscando destacar os autores que já abordaram essa categoria em seus estudos, como pode ser observado no Quadro 4. Usaremos essa categoria como um tópico no sistema, para vinculação de trechos das entrevistas, de documentos e jornais que, porventura, se mostrarem importantes. Mas, a partir da análise dos dados, tentaremos ainda encontrar outras categorias e indicadores que possam contribuir para o avanço desse ramo de pesquisa.

Quadro 5 – Indicadores de Autonomia Burocrática

Indicadores de Autonomia Burocrática	Indicadores estabelecidos com base nos seguintes estudos
<i>Capacidades da burocracia</i>	
Capacidade de fazer alianças estratégicas	KAUFMAN (2001); GOUVÊA (1994); CARPENTER (2001b); CAUGHEY; CHATFIELD; COHON (2009)
Capacidade de ocupar cargos importantes	PETERS (1999)
Capacidade de angariar e gerar recursos financeiros	ABRANCHES (1987)
<i>Recursos de poder</i>	
Controle da informação	OSZLAK (2006); PETERS (1999)
Conhecimento técnico	ADLER (2012); PETERS (1999)

Fonte: o próprio autor

No Quadro 5, apresentamos os indicadores de autonomia burocrática. Os indicadores são formados por dois fatores: capacidades e recursos de poder da burocracia. Esses indicadores teriam o potencial de expressar a autonomia de determinada burocracia. A partir da nossa revisão teórica e empírica, encontramos diversos indicadores que nos ajudaram a compor o quadro anteriormente apresentado. Pensamos que, especialmente nas entrevistas, ficará evidente se a burocracia contava com as capacidades e recursos de poder apresentados

anteriormente nos momentos em que políticas importantes estavam sendo formuladas. Embora algumas medidas sejam qualitativas, algumas podem ser mensuradas quantitativamente, como é o caso da “capacidade de angariar e gerar recursos financeiros”, que pode ser medida, dentre outras formas, por meio de dados orçamentários e da receita da agência ambiental investigada.

5.4 LIMITES DE PESQUISA

No que se refere à coleta documental, um incêndio ocorrido há alguns anos na Assembleia Legislativa do Paraná limitou nossa pesquisa. Neste incidente, diversos documentos necessários ao nosso estudo foram destruídos. Esses documentos poderiam revelar principalmente fatos que foram documentados e que não podem mais ser acessados através da memória de quem fez parte da história da administração ambiental. Muitas pessoas que fizeram parte do quadro de funcionários do Instituto de Terras, Cartografia e Florestas (ITCF), órgão renomeado em 1985, ou de órgãos antecessores, já faleceram.

Também pode ser um limite desta pesquisa a impossibilidade de acessar obras importantes na íntegra. Não conseguimos, por exemplo, o livro de Carpenter (2001b), intitulado “*The forging of bureaucratic autonomy*”, inteiramente. Conseguimos apenas quatorze páginas, que, por sinal, nos foram muito valiosas para o trabalho. Certamente o autor oferece outras contribuições que poderiam nos ajudar. Sentimos falta especialmente das discussões mais aprofundadas de Carpenter sobre os indicadores de autonomia burocrática. É possível que ele tenha trabalhado isso no livro. Tentamos suprir a ausência desse texto com contribuições de textos mais recentes. De todo o modo, o livro de Carpenter poderia ser de grande utilidade para nossa pesquisa.

Podemos ainda mencionar que a impossibilidade de realização de algumas entrevistas com pessoas que ocuparam cargos-chave podem ter gerado algum prejuízo para a pesquisa. Em razão de um atraso na realização das etapas da pesquisa, as pesquisas puderam ser realizadas somente no mês de janeiro, período de férias de muitos técnicos do Instituto Ambiental do Paraná (IAP). Por isso, muitos técnicos que constavam na nossa lista de possíveis entrevistados não puderam ser acessados. Houve ainda, pelo menos em um caso, o desinteresse em conceder a entrevista. Por fim, algumas pessoas que poderiam ser entrevistadas já morreram, ou estão morando e estudando em outros países, o que dificulta o acesso aos mesmos.

Apesar destas limitações enfrentadas no estudo, conseguimos acessar obras interessantes e adequadas para a análise do fenômeno estudado. Fora isso, conseguimos entrevistar pessoas com longas trajetórias dentro das organizações ambientais do Paraná, com várias passagens por cargos-chave destas instituições; e coletamos uma grande quantidade de dados, por meio de pesquisas em fontes diversas. Tudo isso nos forneceu condições para alcançar os objetivos da pesquisa.

6 O LEGADO DE PROTEÇÃO FLORESTAL DO PARANÁ (1907-1970)

Decidimos recuperar neste curto capítulo, a memória das ações públicas florestais no Estado do Paraná. Longe de querer esgotar o assunto, o nosso propósito é de apenas apresentar as principais ações implementadas pelos governos no período pré-1970 para proteger as florestas. Partimos da ideia de que o legado das instituições influencia e pode contribuir para a compreensão de fenômenos mais recentes, como a formação da burocracia do Setor Florestas, alvo de nosso estudo no próximo capítulo. De certo modo, estamos apoiados na proposição da corrente institucional histórica. Para Thelen (2002), as instituições são legados concretos de processos históricos. Sendo assim, este capítulo possui a função de auxiliar, descrevendo as principais ações públicas florestais do período pré-1970, o nosso próximo capítulo, que tem a difícil tarefa de entender como se formou a burocracia pública paranaense do Setor Florestas.

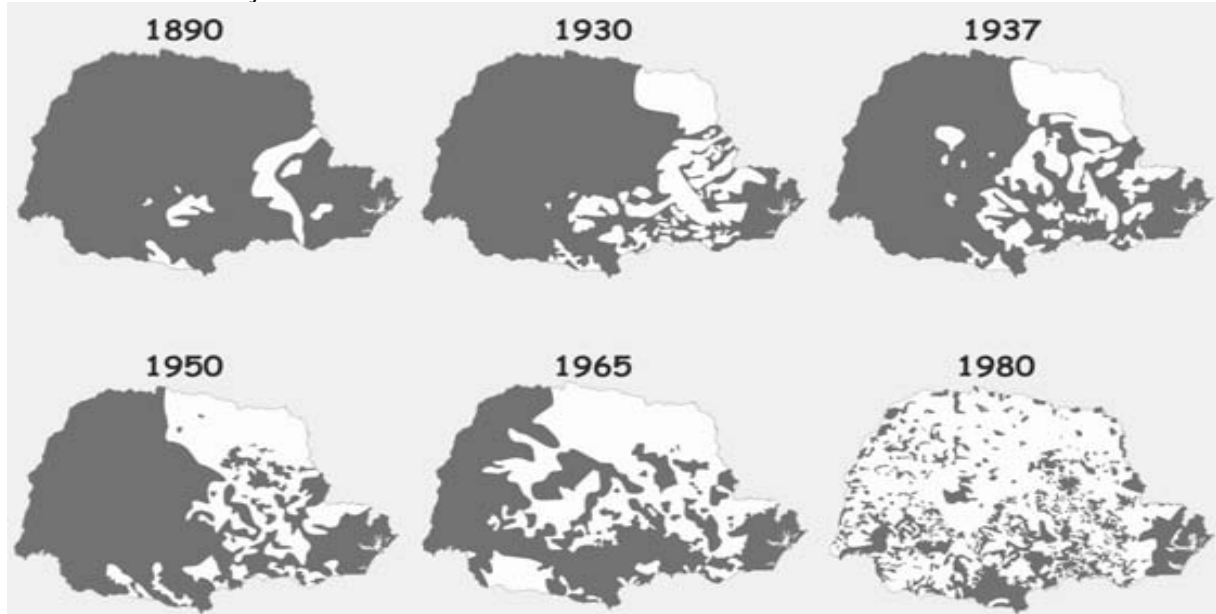
O Paraná é um Estado localizado na região Sul do Brasil, com área de 199.316,694 km², mais de 10 milhões de habitantes e expressivas formações naturais. Possui a 6^o maior população, tem a 5^o maior economia, mas figura apenas na 15^o posição entre as 27 unidades federativas do país em termos de extensão territorial. (IBGE, 2012). Foi criado em 1853, depois de tornar-se independente da Província de São Paulo. Em 1889, com o fim do Império, passou a denominar-se Estado do Paraná, nome de origem Guarani, que faz referência ao Rio Paraná, maior curso d'água do território paranaense.

Desde muito cedo, a região que hoje é ocupada pelos paranaenses ficou conhecida nacional e internacionalmente por suas riquezas naturais. Os solos são ricos em nutrientes, tendo em vista que foram formados a partir de rochas vulcânicas, cristalinas ou sedimentares; o complexo hidrográfico é extenso, formado por cinco bacias que atendem todas as regiões do Estado; e a cobertura arbórea chegou a representar 84,72% do território, com belas formações compostas por várias espécies de árvores, dentre elas a Araucária ou Pinheiro do Paraná, que hoje é reconhecida como símbolo do Estado (IAP, 1996).

Toda a riqueza natural do Estado, caracterizada por seus solos férteis e abundância de recursos hídricos e florestais, contribuiu fortemente para o seu desenvolvimento econômico. No período imperial, a economia pautou-se, principalmente, na extração de minerais no Litoral e no aluguel de pastagens na região de Curitiba. Aliás, a capital paranaense, Curitiba, era um dos pontos de parada daqueles que saíam da cidade de Viamão, no Estado do Rio Grande do Sul, destinados à Sorocaba, no Estado de São Paulo, com o objetivo de comercializar animais. E, no período republicano, em atividades como a

pecuária, extração de mate, comércio de madeiras, lavouras de café, plantações de soja e também na industrialização. Isso tudo, em especial, o ciclo do café no Norte e o avanço da pecuária no Sudoeste, acelerou a ocupação do Paraná no período pré-1970. Por conseguinte, em 40 anos, de 1920 (685 mil pessoas) a 1960 (4 milhões de pessoas), a população aumentou 6 (seis) vezes o seu tamanho (PADIS, 1981, p.183).

Gráfico 1 – Evolução da Cobertura Florestal no Estado do Paraná



Fonte: Gubert Filho (1988).

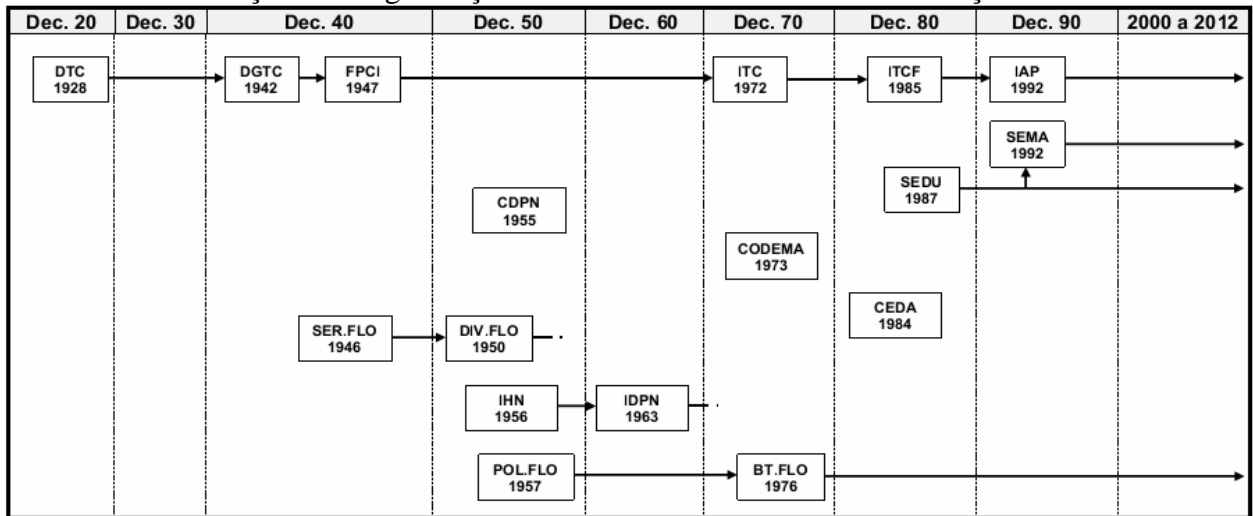
Se por um lado a colonização representou o progresso, por outro, significou altos custos ambientais, provocados pelo impacto da ação antrópica no meio ambiente. As florestas foram praticamente dizimadas (gráfico 1). Cortavam-nas, principalmente, para permitir a construção de moradias, estabelecimento de lavouras e rebanhos de gado, e para viabilizar o mercado de madeiras. Como resultado, a degradação foi tão grande que, em 18 anos, de 1912 a 1930, o Estado perdeu 18% de sua cobertura florestal. E, nos anos posteriores, a situação não se inverteu, chegando, em meados dos anos 1960, a possuir apenas 24,30% do território coberto por matas (IAP, 1996). Esse problema ainda desencadeou outros novos problemas, como a erosão dos solos e a consequente poluição hídrica causada por solos contaminados por pesticidas, herbicidas e outros componentes químicos.

O Estado, no intuito de combater a evolução do desflorestamento, reagiu criando organizações, legislações e programas específicos. As medidas que mais repercutiram entre 1907 e 1970, seja por sua precocidade, pioneirismo e/ou por seus resultados positivos, foram: a promulgação do Código Florestal Paranaense (1907), primeiro do Brasil; a

constituição de dois grandes parques florestais, Piquiri e Paranapanema, durante o governo de Manoel Ribas (1937-1945), com área total de 472 mil hectares; a criação do Conselho de Defesa do Patrimônio Natural (CDPN) (1955) e do Instituto de Defesa do Patrimônio Natural (IDPN) (1963).

Tais ações, embora de grande riqueza simbólica, por terem sido implementadas tão precocemente e em um momento de carência de consciência ambiental na sociedade, foram isoladas e não conseguiram frear a evolução do desmatamento. A primeira medida que encontramos registro, o Código Florestal Paranaense de 1907, simplesmente não pegou (CARVALHO, 2007a) e foi considerada “mera decoração da legislação paranaense” (MARTINS, 1944 *apud* CARVALHO, 2007a, p.2). O desejo social e empresarial pela posse das florestas foi mais forte do que o poder de regulação da lei. Em parte, isso se deve às deficiências estruturais do Estado para gerir as florestas e fazer cumprir a legislação florestal. Nesse momento, um cenário de regras rígidas de proibição ao desmate talvez não fosse desejado, nem pelo setor industrial, nem pelo Estado, que se encontrava em pleno crescimento econômico e profundamente dependente do comércio de madeiras. Grande parte das ações governamentais, implementadas no período pré-1970, demonstraram mais interesse na manutenção de atividades econômicas do que na preservação de matas nativas. Mesmo os parques e reservas criados por Manoel Ribas não puderam ser mantidos. Nos anos 1950, os decretos que os criaram foram revogados e os mesmos foram ocupados (CARVALHO, 2007b).

Cabe destacar ainda as ações implementadas durante o governo de Manoel Ribas (1937-1945). Duas grandes áreas de preservação de florestas foram criadas neste período: a Reserva Florestal do Paranapanema, com 248.000 hectares; e a Reserva Florestal do Rio Piquiri, com 224.000 hectares (RAMOS, 1969, p.75). A soma das duas áreas resultou em 472.000 hectares, um número extremamente alto, que não encontrou paralelo durante todo o período pré-1970. Deve-se considerar, ainda, que na época, o Estado contava apenas com unidades federais como o Parque Nacional do Iguaçu criado em 1937. Sendo assim, o poder público, naquele momento representado por Manoel Ribas, destaca-se não somente por criar um mecanismo inédito de combate ao desmatamento no Paraná, mas também por destinar duas grandes áreas florestais à proteção em um período que as ações de preservação de recursos naturais eram tidas como grandes obstáculos ao progresso econômico.

Gráfico 2 – Evolução das Organizações Públicas Paranaenses com Atribuições Florestais

1928 – Departamento de Terras e Colonização (DTC)
 1942 – Departamento de Geografia, Terras e Colonização (DGTC)
 1946 – Serviço Florestal (SER.FLO)
 1947 – Fundação Paranaense de Colonização e Imigração (FPCI)
 1950 – Divisão Florestal (DIV.FLO)
 1955 – Conselho de Defesa do Patrimônio Natural (CDPN)
 1956 – Instituto de História Natural (IHN)
 1957 – Polícia Florestal (POL.FLO)

1963 – Instituto de Defesa do Patrimônio Natural (IDPN)
 1972 – Instituto de Terras e Cartografia (ITC)
 1973 – Conselho de Defesa do Meio Ambiente (CODEMA)
 1976 – Batalhão da Polícia Florestal (BT.FLO)
 1984 – Conselho Estadual de Defesa do Ambiente (CEDA)
 1987 – Secr. de Des. Urbano e do Meio Ambiente (SEDU)
 1985 – Instituto de Terras, Cartografia e Florestas (ITCF)
 1992 – Instituto Ambiental do Paraná (IAP)
 1992 – Secr. de Meio Ambiente e Rec. Hídricos (SEMA)

Fonte: o próprio autor.

O quadro de organizações com atribuições florestais era relativamente grande no período pré-1970 (gráfico 2), mas muitas delas possuíam outras atribuições, além da função florestal. Esse é o caso do Departamento de Terras e Colonização (DTC) e das instituições que o sucederam. Esses órgãos foram criados, *a priori*, para tratar de questões cartográficas, e não de assuntos florestais. Como exceções, podemos citar o Conselho de Defesa do Patrimônio Natural (CDPN) e o Serviço Florestal. Esses órgãos possuíam, exclusivamente, funções de preservação florestal, especialmente, as relativas à constituição de parques e reservas. Apesar de possuir focos de atuação bem definidos, o trabalho destas organizações pode ser contestado. Isso porque no período que compreende sua existência (décadas de 1950 e 1960), o Paraná registrou os piores índices de constituição de reservas florestais. O desempenho do CDPN e do Serviço Florestal pode ter sido limitado pela vinculação que possuía com a Secretaria de Agricultura⁵, órgão encarregado de promover o desenvolvimento do setor agrário no Paraná.

A recuperação histórica das ações do Estado na proteção florestal e dos aspectos contextuais da época, revela um cenário de profundo desprezo com relação à proteção dos recursos naturais. O assédio, por parte do setor econômico às florestas, era extremado e parecia ter o apoio do Estado, que também estava interessado e se beneficiava do

⁵ Todos os órgãos públicos paranaense com atribuições florestais criados no período pré-1990 estiveram vinculados à Secretaria de Agricultura.

crescimento econômico. Cabe destacar que, mesmo em meio a este cenário desolador, no qual o meio ambiente era encarado apenas como uma fonte de recursos para a produção, algumas ações elaboradas por pessoas que estavam muito à frente de seu tempo construíram um legado de proteção florestal. Estas primeiras e isoladas iniciativas de proteção das florestas – criação de leis, parques e organizações públicas de meio ambiente – serviram de base para o desenvolvimento das instituições de proteção natural no Estado.

7 A FORMAÇÃO DA BUROCRACIA PÚBLICA FLORESTAL DO PARANÁ

O presente capítulo se orienta por dois objetivos específicos: 1) compreender como se formou a burocracia pública florestal do ITCF, que hoje se encontra no IAP; e 2) Como se formou a cultura organizacional preservacionista do ITC/ITCF. Duas teses serão defendidas neste capítulo: a primeira, relacionada ao primeiro objetivo, é a de que a formação da burocracia pública florestal do ITCF tem estreita relação com a Escola de Florestas da UFPR, a primeira do Brasil; a segunda, a de que o padrão cultural preservacionista do ITCF, que ainda permanece no IAP, vem especialmente dos biólogos que se instalaram no ITC nos anos 1960.

O Brasil, assim como o Estado do Paraná, possuía, originalmente, aproximadamente 85% de seu território coberto por florestas (MACEDO;MACHADO, 2003). Mas, depois de 1500, com a chegada dos portugueses, o país perdeu gradativamente parte de suas matas. O desmatamento foi deflagrado logo após a chegada dos portugueses em solo brasileiro. Como revela Dean (1996, p.59), “um dos primeiros atos dos marinheiros portugueses que, a 22 de abril de 1500, alcançaram a costa sobrecarregada de floresta do continente sulamericano nos 17 graus de latitude sul, foi derrubar uma árvore”. Este episódio marcou o início de um longo e intenso processo de desflorestamento que ainda hoje incomoda os governos federal, estadual e municipal, não somente pelo dano causado às florestas, mas especialmente pelos inúmeros problemas ambientais que desencadeia, como a perda da biodiversidade e a erosão dos solos.

Embora o problema do desmatamento seja histórico, nem sempre recebeu a atenção adequada por parte do Estado. Ao longo dos séculos, depois do descobrimento do Brasil, seja no cenário nacional ou estadual, o papel do Estado se concentrou, alternadamente, e às vezes concomitantemente, em: promover a derrubada das florestas, proteger “simbolicamente” as matas e a ordenar o uso racional das florestas. A lógica puramente econômica adotada pelo Estado não permitia ações contundentes de conservação e de proteção integral das florestas. Diante de um cenário de profundo descaso da administração pública paranaense, que perdurou fortemente pelo menos até os anos 1980, algumas pessoas se destacaram pelo interesse em estabelecer mecanismos para garantir a conservação dos recursos naturais.

O primeiro deles, Alfredo Romário Martins (1874-1948), foi vereador em Curitiba e deputado na Assembleia Legislativa do Paraná. É autor de mais de 70 obras, dentre elas, “Terra e Gente do Paraná”, “História do Paraná” e “Livro das Árvores do Paraná”.

Fundou, em conjunto com outros intelectuais, o “Paranismo”, movimento que reunia artistas, políticos e historiadores paranaenses com o propósito de estabelecer símbolos que exaltassem as potencialidades e destacassem as peculiaridades do Estado do Paraná, como por exemplo, o Pinheiro do Paraná (Araucária), que hoje é símbolo do Estado. Trabalhou arduamente para criar regulamentações que pudessem conservar e proteger as matas paranaenses. Em 1907, participou ativamente do processo de elaboração do primeiro Código Florestal do Paraná e foi responsável pelas duas atualizações que o código sofreu (1919 e 1926). Apesar do esforço de Romário Martins, o código não produziu os efeitos esperados (CARVALHO, 2007a). No entanto, a medida foi “simbolicamente” importante, porque se tratou de uma ação isolada e pioneira, mesmo quando comparada as ações nacionais.

O segundo deles, Reinhard Maack (1892-1969), estudou Geologia e Geografia na Universidade de Berlim. Nos anos 1920, mudou-se para o Paraná para trabalhar em uma empresa de mineração. Nos anos 1940, Maack assumiu funções no Museu Paranaense, no Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Paraná, no Departamento de Geologia e Paleontologia da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e no Instituto de Biologia do Paraná. Reinhard publicou diversos livros, sobre temas distintos, como geologia, geografia e devastação florestal. Talvez o livro de sua autoria mais conhecido seja “Geografia Física do Estado do Paraná”. Em seus livros sobre florestas, criticou o processo de desflorestamento que se processava no Estado do Paraná e alertou para as consequências que este fenômeno poderia gerar no futuro. Como destaca Carvalho (2012), Maack defendia o reflorestamento preferencialmente com espécies nativas, mas isso, por si só, não é suficiente para caracterizá-lo como preservacionista. As soluções propostas por Maack representaram tentativas de aumentar a produção de florestas para posterior exploração racional das mesmas. Tais ações denunciaram o seu caráter conservacionista. Ainda assim, as suas propostas de reflorestar com espécies nativas, em vez de exóticas, e de criar grandes áreas de preservação são louváveis, principalmente quando considerado o momento histórico em que estas propostas foram apresentadas.

A degradação das matas que tanto incomodava Alfredo Romário Martins e Reinhard Maack ainda nas primeiras décadas do século XX, agravou-se em meados do referido século. Neste período, o tema florestal, historicamente ignorado, recebeu alguma centralidade por parte da administração pública. Em 1926, criou-se, na estrutura do Ministério da Agricultura, o Serviço Florestal do Brasil. Em 1953, com o apoio do Instituto Nacional do Pinho, foi realizado o primeiro Congresso Florestal Brasileiro, na cidade de Curitiba, no Paraná. Estes acontecimentos no cenário nacional serviram para despertar a população e as

autoridades brasileiras para esse assunto, que, por muitos anos, manteve-se praticamente esquecido, apesar de sua importância econômica, social e ecológica para o país.

A maior atenção dispensada à questão florestal neste período revelou um fato importante: o Brasil, em meados do século XX, ainda não possuía especialistas em florestas formados no país, exatamente porque este ainda não possuía uma escola de florestas, nos moldes das existentes na Europa, nos Estados Unidos e em alguns países vizinhos, como Chile e Colômbia. Os poucos especialistas situados no Brasil eram estrangeiros ou outros profissionais brasileiros, especialmente agrônomos, que buscaram se especializar em florestas em outros países. Por isso mesmo, durante muitos anos, o tema florestal no Brasil não foi tratado estritamente por especialistas em florestas. Na maioria das vezes, quem assumia o papel do técnico florestal era o engenheiro agrônomo, que, no curso de sua formação, recebia ensinamentos superficiais sobre silvicultura. Estes profissionais, juntamente com biólogos e químicos, e, em menor grau, engenheiros civis e advogados foram os primeiros a “povoar” as organizações públicas de recursos naturais no Brasil.

A ausência de técnicos em florestas em um país repleto de riqueza natural, com uma indústria florestal notável e com altos níveis de desmatamento incomodava, especialmente, o setor empresarial e as autoridades públicas. Ainda assim, muitos obstáculos políticos tiveram de ser superados até a determinação, em 1960, por parte do então presidente mineiro João Goulart, da criação da Escola Nacional de Florestas. A Escola - a primeira do país - foi sediada inicialmente em Viçosa, no Estado de Minas Gerais, no campus da Universidade Rural do Estado, e mais tarde, em 1963, devido a problemas políticos e de infraestrutura, foi transferida para Curitiba, capital do Estado do Paraná, e passou a localizar-se no campus da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Os docentes do curso de florestas, boa parte estrangeiros oriundos da Europa, ficaram satisfeitos com a transferência, especialmente porque alguns já conheciam Curitiba, gostavam do clima parecido a dos países europeus e percebiam condições naturais adequadas no Estado para a realização de estudos florestais. (MACEDO;MACHADO, 2003).

Superado o desafio inicial de criar a primeira escola de florestas no Brasil, o propósito foi garantir seu funcionamento. Isso não foi tarefa fácil, porque não existia, como já foi relatado, profissionais em florestas no país que pudessem assumir os cargos de professor na escola. Assim, os docentes da escola, necessariamente, deveriam ser especialistas estrangeiros. Para resolver o problema, foi firmado convênio com a “*Food and Agriculture Organization of the United Nations*” (FAO), organização que assumiu o compromisso de enviar professores estrangeiros para ministrar as disciplinas do curso de florestas. Ao todo,

vieram ao Brasil 21 professores estrangeiros, das mais diversas especialidades florestais, oriundos de países como Áustria, Alemanha, Japão, Inglaterra, Holanda e Portugal. O convênio terminou em 1969, com um saldo de 122 engenheiros florestais diplomados. (MACEDO;MACHADO, 2003).

A despeito dos avanços alcançados por meio do convênio com a FAO, tanto o diretor da escola de florestas, o Prof. Newton Carneiro, como a FAO, entenderam que a escola ainda não oferecia condições satisfatórias para a continuidade de suas atividades do ponto de vista técnico e de infraestrutura. Isso motivou o Prof. Newton Carneiro, que mais tarde veio a comandar o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), a buscar soluções para o problema. Em 1970, firmou-se acordo com a Universidade Freiburg, da Alemanha, que resultou no envio de equipamentos e no intercâmbio de professores. O convênio, que durou onze anos, não apenas resolveu os problemas enfrentados pela Escola de Florestas da Universidade Federal do Paraná (UFPR), mas também a colocou, ainda no início dos anos 1980, como referência no ensino da matéria florestal no mundo, com cursos de alto nível, incluindo mestrado e doutorado. O curso de florestas da UFPR passou assim de ajudado a ajudante, contribuindo, por meio de acordos de cooperação, com a criação e aperfeiçoamento de cursos de graduação e pós-graduação em Engenharia Florestal em diversos países, como Argentina e Moçambique. (MACEDO; MACHADO, 2003).

Quadro 6 – Número de Graduados, Mestres e Doutores em Engenharia Florestal diplomados pela Escola de Florestas da UFPR

Período entre:	Graduados	Mestres	Doutores
1964-2013	1870 (aprox)		
1974-2011		587	
1986-2011			306

Fonte: elaborado pelo autor com base em UFPR (2013), Machado e Macedo (2003).

O curso de Engenharia Florestal da UFPR, por ser pioneiro no Brasil, foi o primeiro provedor de mão-de-obra especializada na matéria florestal para empresas do setor privado, como indústrias de papel e celulose, madeireiras, serrarias, reflorestadoras, etc., assim como para organizações públicas, como a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e o extinto Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF). Devido à sua qualidade e ainda por ser o único curso do gênero no Brasil por um período, a Engenharia Florestal da UFPR contribuiu fortemente para a composição técnica dos órgãos públicos e das empresas privadas brasileiras, distribuindo profissionais para as mais diversas

regiões do Brasil. Em 2003, somente na região amazônica, segundo estimativa de Macedo e Machado (2003), existiam cerca de 200 profissionais de Engenharia Florestal diplomados pela UFPR. Apesar da difusão de profissionais para outros estados da nação, muitos preferiram ficar no Paraná e acabaram incorporados, gradativamente, às organizações públicas e privadas do Estado. Dos 1591 Engenheiros Florestais graduados até 2002, 604 possuíam registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Paraná (CREA-PR) em 2003, sendo que 497 residiam em Curitiba e, possivelmente, atuavam na cidade (MACEDO; MACHADO, 2003).

O curso de Engenharia Florestal da UFPR desempenhou papel importante na formação da burocracia pública florestal paranaense, assim como na formação da burocracia pública florestal brasileira, como foi sugerido anteriormente. O Paraná, ao longo do Século XX, sofreu com o avanço do desmatamento e com os problemas a ele associados. Em 1985, quando o problema chegou a níveis críticos no Estado, a administração estadual resolveu tomar providências para amenizar a situação e criou a primeira organização florestal do Estado, denominada Instituto de Terras, Cartografia e Florestas (ITCF), sucessora do Instituto de Terras e Cartografia (ITC), órgão estabelecido, especialmente, para ordenar a ocupação do território paranaense. O corpo técnico do ITCF foi, inicialmente, formado por biólogos, geógrafos e, especialmente, agrônomos da Secretaria da Agricultura, a qual o ITCF se mantinha vinculado, mas gradualmente a figura do Engenheiro Florestal se fez presente na composição funcional do órgão.

Entre o governo de José Richa (1983-1987) e Álvaro Dias (1987-1991), sob os auspícios da ordem democrática, dois concursos públicos foram realizados para a contratação de pessoal para os órgãos de meio ambiente do Estado do Paraná. Os profissionais aprovados nestes dois concursos públicos, dentre eles um grande número de engenheiros florestais, ajudaram a compor o núcleo técnico de florestas no Estado, grupo que existe até hoje, nas estruturas do Instituto Ambiental do Paraná (IAP) - sucessor do ITCF -, embora seu número nos dias atuais seja reduzido, quando comparado ao corpo técnico dos anos 1980. Com o tempo, por motivo de aposentadoria ou demissão, muitos funcionários se desligaram do órgão ambiental. Sem a devida reposição do pessoal desligado, o corpo técnico do IAP foi sendo reduzido gradativamente.

Quadro 7 – Alguns Funcionários do Instituto Ambiental do Paraná (IAP) formados pela Escola de Florestas da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Ano de Formação	Nome Completo
1969	Neumar Irineu Wolff
1971	Mário da Conceição Mendes
1973	Sandor Sohn
1975	José Luiz Bolicenha
1976	José Claudinei Valentini
	Luiz Sérgio de Paula Knopki
	Lysias Vellozo da Costa Filho
1977	João Carlos Diana
1979	Eleutério Langowski
	Mariano Felix Duran
	Tadeu Capriotti
1981	Luiz Carlos Amador
1982	Jackson Luiz Vosgerau
1983	Sonia Mara Dalledone
	Willians Rubens de Mendonça
1984	Juarez Cordeiro de Oliveira
	Maria do Rocio Lacerda Rocha
1985	Jeferson L. Gonçalves Wendling
	Júnia Heloisa Woehl
	Marcos A. Schmitz Ferreira
	Maria L. C. Miró Medeiros
1986	Cláudia Sonda
1987	Raquel Fila
1988	Álvaro Lúcio Nunes
	Mariese Gargnin

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Machado e Macedo (2003)

Os engenheiros florestais foram integrados a outros profissionais aprovados no concurso, aos técnicos de carreira do ITCF e a outros indivíduos que acessaram o órgão por meios alternativos, como indicação política, para ocupação de cargos em comissão.

À época, o ITC e o ITCF eram considerados órgãos fortes e contavam com funcionários qualificados e muito bem informados sobre o que acontecia no mundo, como por exemplo, os encontros mundiais sobre o meio ambiente, como a Conferência de Estocolmo, na Suécia, em 1972. De certo modo, isso impressionava os recém-formados do curso de

Engenharia Florestal da UFPR. Havia o desejo de fazer parte daquele grupo seletivo e diverso de profissionais. Isso fica evidente no discurso do Entrevistado 5 (05 fev.2014): “O ITC e o ITCF sempre foram órgãos de vanguarda. Eu mesmo, quando me formei, vim para o ITC, queria trabalhar no ITC. Quando me chamaram para trabalhar no ITC, eu estava trabalhando em uma empresa. Larguei o trabalho e nem quis receber o salário”. Sobretudo, isso demonstra o prestígio da instituição naquele momento e o encantamento dos jovens engenheiros florestais com esta instituição.

Depois de ingressados no órgão, os profissionais passavam por um processo de “imersão cultural”. Os engenheiros florestais, assim como os agrônomos, geralmente recebem durante sua graduação uma formação predominantemente voltada para a produção madeireira. Sendo assim, pelo menos inicialmente, os funcionários de carreira e os contratados do ITCF possuíam um perfil mais conservacionista – plantar as florestas para depois cortar - do que preservacionista – manter as florestas intactas. No entanto, a cultura do ITC/ITCF era diferente. Segundo (ENTREVISTADO 3, 04 fev.2014; ENTREVISTADO 6, 05 fev.2014; ENTREVISTADO 4, 04 fev.2014), o ITCF/IAP sempre foi predominantemente preservacionista, embora em alguns momentos o produtivismo florestal tenha sido muito forte dentro da organização. Isso demonstra que a cultura tradicional do órgão prevaleceu sobre a cultura profissional dos agrônomos e dos engenheiros florestais.

Esse fenômeno encontra explicação no relato do Entrevistado 4 (04 fev.2014). Ele esclarece como a cultura organizacional foi assimilada pelos novos entrantes.

A gente foi treinado dentro do nosso órgão, ITC, ITCF, IAP, através de uma doutrina de nossos antecessores – biólogos, muitas vezes-, que tinham uma visão mais preservacionista, influenciada pelos movimentos ambientais, como a Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente. Pessoas com forte caráter preservacionista. Pessoas corretíssimas e lutadoras da causa ambiental.

Esta passagem demonstra o importante papel exercido pelos biólogos na concepção da cultura organizacional do ITC/ITCF. Eles emprestaram à instituição sua ideologia preservacionista adquirida ao longo do seu processo de formação. Mais do que isso, estes profissionais foram importantes no processo de treinamento dos novos funcionários. Ainda que por um determinado período, o produtivismo florestal tenha ganhado força, a cultura preservacionista ensinada pelos biólogos sempre foi predominante. O Entrevistado 6 (05 fev.2014) coloca que o *ITC/ITCF contou com poucos biólogos, mas foram bons biólogos,*

capazes de transmitir seus ensinamentos e de influenciar um grande número de pessoas na organização.

Até os anos 1960, a cultura dos órgãos florestais do Paraná era conservacionista. Somente a partir dos anos 1970, com a criação do ITC, isso mudou. Os ensinamentos de orientação preservacionista dos biólogos se converteram em padrão cultural da organização. Períodos como esse, de mudanças significativas, podem ser considerados *momentos críticos*. De acordo com Hall e Taylor (2003, p.201), *momentos críticos* são “momentos nos quais mudanças institucionais importantes se produzem, criando deste modo bifurcações que conduzem o desenvolvimento por um novo trajeto”. Neste caso, o novo trajeto foi o preservacionismo. Conforme coloca Ikenberry (1994, p.8), a “mudança institucional é episódica e pegajosa”. Isso ficou evidente no Paraná. Depois de muitos anos de cultura conservacionista, houve uma mudança institucional episódica, que alterou o padrão cultural da organização, que permanece há muitos anos, apesar da pressão do setor agrícola e empresarial para que o órgão ambiental adote uma postura mais produtivista. A reversão ao padrão anterior nem sempre é fácil, isso porque mecanismos tendem a reforçar o novo padrão estabelecido (PIERSON; SKOCPOL, 2008). No ITC, o mecanismo de reforço do padrão cultural estabelecido parece ter sido os treinamentos institucionais ministrados pelos biólogos da organização, além da herança, sempre presente, de defensores isolados de tempos passados, como Romário Martins, Reinhard Maack, Manoel Ribas e alguns padres naturalistas.

Podemos dizer que a Escola de Florestas da UFPR foi estratégica para a formação da burocracia paranaense do Setor Florestas. Da escola saíam profissionais altamente capacitados no assunto florestal e alguns deles com grande desejo de fazer parte do corpo técnico do ITCF. Eles tiveram a oportunidade de ingressar no órgão ao longo dos anos 1980, quando foram realizados os últimos concursos públicos da área ambiental, e muitos deles aproveitaram esta chance, inserindo mais efetivamente a figura do engenheiro florestal na composição técnica do órgão. Para trabalhar no órgão, eles tiveram, pelo menos em parte, de abandonar seus conhecimentos acadêmicos sobre produtivismo florestal, para se adequar à ideologia preservacionista do órgão, originária, fundamentalmente, dos biólogos e de outros defensores das florestas de tempos passados, que construíram, por meio de ações isoladas, o legado de proteção florestal do Paraná no período pré-1970. Para a discussão sobre o poder e a autonomia da burocracia, dois fatos chamam a atenção neste período inicial de gestão florestal: a formação de um corpo burocrático especializado e altamente qualificado, e a formação de uma ideologia pautada no preservacionismo para este mesmo corpo. Portanto, a

burocracia paranaense do Setor Florestas nos anos 1980 passou a contar com *conhecimento técnico* específico, que, de acordo com Peters (1999) e Carpenter (2001a), é um importante *recurso de poder* da burocracia na conquista de *autonomia* no processo de elaboração de políticas públicas, e a base ideológica para definição de um *projeto técnico* para a política florestal paranaense.

8 TRAJETÓRIA DO GRAU DE AUTONOMIA DA BUROCRACIA PÚBLICA FLORESTAL PARANAENSE (1985-2013)

Este capítulo será destinado à apresentação e análise dos resultados, baseados nos princípios apresentados na parte teórica desta dissertação. O capítulo é composto por duas grandes seções, nas quais pretendemos apontar os caminhos percorridos pela burocracia do Setor Florestas entre (1985-2013) e os graus de autonomia por ela assumidos. Todo o capítulo se orienta pelo conceito de autonomia burocrática, que nada mais é do que a capacidade da burocracia de formular ideias (SKOCPOL,1985; CARPENTER, 2001b) e de tornar estas ideias políticas públicas de florestas (CARPENTER, 2001b). Por isso mesmo, damos mais ênfase aos recursos de poder e às capacidades da agência, ou seja, à disposição de recursos humanos e financeiros, às capacidades de formular ideias políticas (conhecimento técnico), de fazer acordos estratégicos e de ocupar cargos-chave na administração florestal, por entender que o grau de disposição destes recursos e capacidades é crucial para identificar os níveis de autonomia assumidos pela burocracia do Setor Florestas no processo de formulação da política no período estudado.

8.1 O AUGE DA AUTONOMIA DA BUROCRACIA FLORESTAL PARANAENSE (1985-2003)

Nesta seção específica, temos o objetivo de comprovar que a burocracia pública florestal do Paraná, entre 1985 e 2003, alcançou o seu maior nível de autonomia no processo político. Para isso, iremos apresentar a trajetória da burocracia no desenvolvimento de capacidades e na apropriação de recursos de poder. Fora isso, buscaremos compreender o papel da burocracia paranaense do Setor Florestas no processo de formulação da política florestal do Estado do Paraná. Portanto, a seção encontra-se dividida em duas subseções. Na primeira, trataremos especificamente dos recursos de poder e das capacidades da burocracia do Setor Florestas no período em questão. Em seguida, na segunda subseção, será abordada as principais ideias políticas do período e analisada a participação da burocracia florestal paranaense na concepção destas ideias.

8.1.1 Recursos de Poder e Capacidades da Burocracia Paranaense do Setor Florestas (1985-2003)

Em 1981, o então Coordenador de Defesa e Preservação do Instituto de Terras e Cartografia (ITC), o Biólogo Eládio Del Rosal, previa que, entre 1985 e 1990, o Estado enfrentaria uma crise de abastecimento da indústria de papel e celulose, e alertava que esta ficaria na mesma situação crítica que naquele momento já se encontrava o setor madeireiro do Paraná (ITC...,1981). De fato, como foi previsto por Eládio, o setor empresarial sofreu muito com a falta de madeira neste período. Isso porque, depois da crise do petróleo de 1973, muitas empresas ficaram dependentes da madeira para geração de energia. Com a crise florestal no Paraná, algumas empresas paranaenses precisaram comprar madeira da região Norte do país, e, às vezes, até mesmo de outros países, como Paraguai. Ainda assim, em fins dos anos 1980, a ociosidade de serrarias e movelarias do Paraná- 4.500 empresas – aproximou-se de 70% (SINAL...,1988).

O “apagão florestal” – nome dado à crise florestal no Paraná – que foi anunciado desde os anos 1960 nos jornais e pela própria tecnocracia do Setor Florestas, e que poucas vezes foi levado a sério, tornou-se nos anos 1980 realidade. Para potencializar a crise, o Paraná, entre 1985 e 1990, foi considerado o Estado que mais desmatou a Mata Atlântica no país (SOS MATA ATLANTICA; INPE, 1992). Especialmente madeiras, serrarias, movelarias e indústrias dependentes da madeira para geração de energia, vendo-se imensamente prejudicadas pela falta de florestas no Paraná, começaram a pressionar o Estado para tomar providências no sentido de recompor áreas degradadas, para que, dentro de alguns anos, o setor empresarial pudesse usufruir destas florestas para fomentar o desenvolvimento econômico. Curiosamente, este mesmo setor empresarial foi quem, no passado, advogou pelo liberalismo econômico, ou seja, pela não intervenção do Estado nas questões florestais. No período pré-1970, medidas protetivas ou conservacionistas por parte do Estado eram encaradas como obstáculos para o crescimento da economia.

Paralelamente, no Brasil, assistia-se ao fortalecimento de Organizações Não Governamentais (ONGs) e de movimentos ambientais. Nos anos 1980, surgiram ONGs importantes no cenário nacional, como a Fundação SOS Mata Atlântica. No Paraná, neste mesmo período, já existiam inúmeras ONGs ambientais, dentre elas, a Associação de Defesa e Educação Ambiental (ADEA), a Sociedade de Proteção da Vida Selvagem (SPVS) e a Mater Natura. O fortalecimento deste setor no Brasil, em conjunto com o contexto favorável da época, criou condições para a conquista de direitos ambientais na Constituição Federal de

1988. Nesta Carta, todos passaram a ter direito a um meio ambiente equilibrado. Ademais, o direito de legislar sobre o tema florestal, antes privativo à União, foi transferido aos Estados, sob a condição de que os Estados legislassem complementarmente à União e que as leis por eles elaboradas não entrassem em conflito com a legislação federal.

Diante deste *status quo*, mostrava-se necessário criar um órgão específico de gestão de florestas no Paraná e, deste modo, resolver um problema histórico do Estado: a fragmentação organizacional e a “pulverização” do tema florestal nas instâncias de poder. A criação de um órgão de florestas agradava o setor empresarial, que via nisto uma esperança para resolver a crise florestal; e os ambientalistas, que teriam um lugar específico para apresentar suas reivindicações. Do mesmo modo, não seria “mau negócio” para a Secretaria de Agricultura, porque, ainda que parte de sua estrutura tivesse de ser transferida para a formação do novo órgão, este não sairia da linha de comando da secretaria, pois se firmaria entre ele e a secretaria um regime de vinculação organizacional. Com isso, ainda em 1977, foi iniciado um processo de transferência de atribuições para o Instituto de Terras e Cartografia (ITC). Em dois anos, entre 1977 e 1979, a Secretaria de Agricultura transferiu para o ITC as seguintes funções: fiscalização, produção de mudas, educação ambiental, fomento florestal e administração de parques e reservas (ITCF, 1990). Foi assim que, gradativamente, o ITC tornou-se o órgão florestal do Paraná, assumindo este título oficialmente em 1985, quando sua denominação foi alterada para Instituto de Terras, Cartografia e Florestas (ITCF), por meio do Decreto Estadual 5.799.

As mudanças não se resumiram apenas à inserção da letra “F” na denominação do ITC. O ITCF foi estabelecido já com profundas reformas na sua estrutura organizacional. De imediato, passou a contar com um departamento específico para tratar dos assuntos florestais. Ele foi denominado Departamento de Recursos Naturais Renováveis (DENRE). O DENRE era composto por três coordenadorias. A Coordenadoria de Desenvolvimento Florestal assumiu o papel de fomento de florestas produtivas; a Coordenadoria de Defesa da Fauna e da Flora ocupou-se da fiscalização; e a Coordenadoria de Parques e Reservas, como o próprio nome sugere, ocupou-se da recuperação, manutenção e criação de áreas de preservação. Como ficou evidente neste arranjo organizacional, o ITCF possuía funções de certa forma contraditórias, pois deveria, ao mesmo tempo, fomentar a produção e plantação de florestas exóticas e preservar áreas de florestas nativas. Fato é que a expansão das áreas agrícolas é historicamente apontada como a principal causa da degradação florestal no Paraná (FILHO, 1988?). Esta contradição se apresenta mais nitidamente quando se observa que o ITCF, durante toda sua existência, manteve-se vinculado à Secretaria de

Agricultura. Segundo Dryzek e Dunleavy (2009), o Estado realmente tem um *papel dúbio*, pois assume funções contraditórias, como defender o interesse ambiental e o econômico ao mesmo tempo. Le Prestre (2000) chega a considerar uma *esquizofrenia* o fato de o Estado ter ao mesmo tempo políticas de destruição e de preservação.

Podemos dizer que o ITCF, especialmente enquanto se manteve vinculado à Secretaria de Agricultura, apesar de possuir uma cultura predominantemente preservacionista, atuou fortemente no produtivismo florestal. A pressão do setor empresarial, e mesmo da Secretaria de Agricultura, ocultou, pelo menos parcialmente e temporariamente, a cultura do órgão. Esse comportamento do órgão tem uma explicação. De acordo com Goldblatt (1996), Dryzek e Dunleavy (2009), o Estado é dependente do setor econômico, porque este, por meio do pagamento de tributos financia as atividades do Estado. Em razão desta dependência, as ações adotadas pelo Estado tendem a atender prioritariamente o interesse econômico, em detrimento de outros interesses, como os ambientais (DRYZEK; DUNLEAVY, 2009). Neste sentido, muitas vezes políticas são criadas apenas para dar a impressão de que o Estado está trabalhando, mas não para funcionarem (GOLDBLATT, 1996; DRYZEK; DUNLEAVY, 2009). Elas tendem a ser mais simbólicas do que reais (GRAY, 1997 *apud* BORINELLI, 2007).

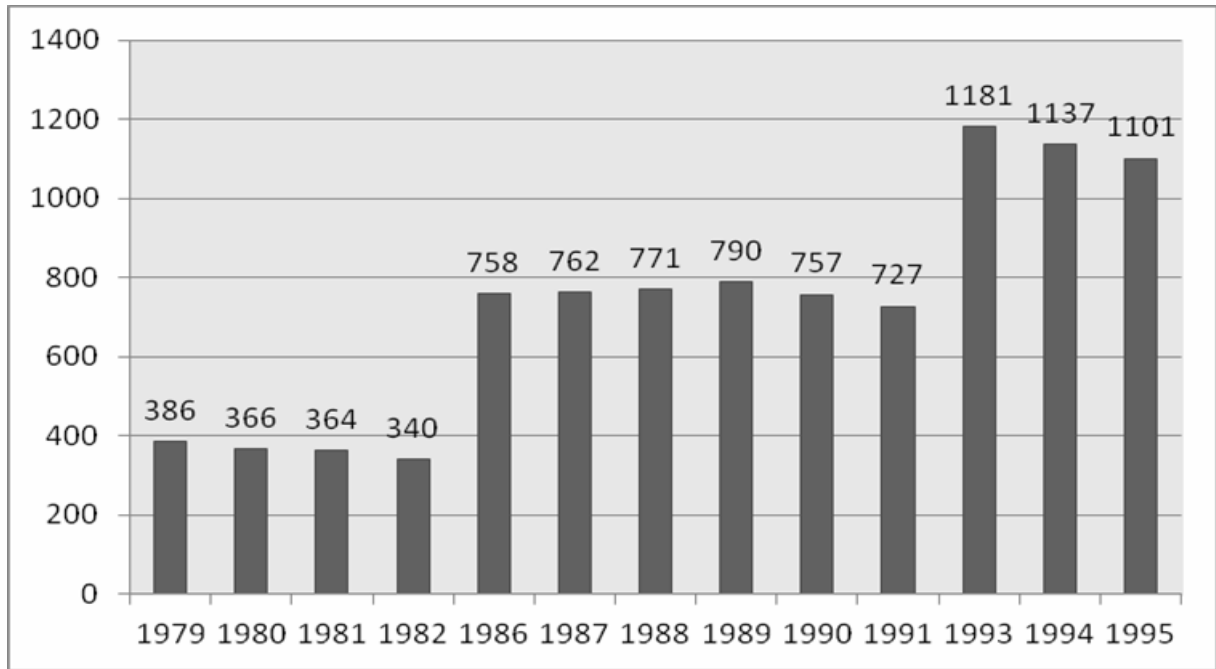
Entre 1985 e 1991, ficou evidente que a maior preocupação do Estado era resolver, ou pelo menos amenizar, o problema da falta de madeira, para, assim, pôr fim às pressões do setor empresarial sobre o Estado. As ONGs ambientais, principais representantes do interesse preservacionista, embora já se fizessem presentes, estavam em processo de organização, e por isso mesmo não tiveram força para inserir mais efetivamente seus interesses nas preferências do Estado. A ênfase no produtivismo florestal neste período por parte do ITCF se mostrou mais nitidamente nos resultados do órgão. Durante o período de governo de Álvaro Dias (1987-1991), apenas 5.663 hectares foram destinados à constituição de áreas de preservação (IAP, 2011). Este foi o pior resultado registrado entre 1979 e 2003. No campo da reposição florestal, o Paraná, apoiado no programa de incentivos fiscais para o reflorestamento do governo federal, reflorestou, entre 1966 e 1979, 450.172,55 hectares com espécies exóticas, *pinus* e *eucalyptus*, e apenas 48.703,29 com araucária, espécie nativa paranaense (BREPOHL, 1980). Em números percentuais, aproximadamente 90% do reflorestamento citado foi realizado com espécies exóticas e cerca de apenas 10% com espécies nativas.

Quadro 8 – Número de Funcionários, de Licenças e de Autos de Infração dos Órgãos Ambientais do Estado do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul entre 1986 e 1991

Ano	Número de Funcionários			Licenças Emitidas			Autos de Infração		
	PR	SC	RS	PR	SC	RS	PR	SC	RS
1986	758	251	240	902	389	-	2.268	-	118
1987	762	242	239	751	386	-	2.376	-	175
1988	771	233	227	774	466	-	2.706	-	91
1989	790	220	217	819	489	81	2.740	93	135
1990	757	213	232	930	621	523	1.231	125	227
1991	727	200	236	2.176	761	934	909	256	209

Fonte: Elaborado pelo autor com base em ABEMA (1993)

Em que pese a ênfase na produção de mudas exóticas assumida pelo ITCF, resultante de sua subordinação à Secretaria de Agricultura, esta vinculação se converteu em *parceria estratégica* (KAUFMAN, 2001) para o órgão, pois este pôde se beneficiar do poder da Secretaria de Agricultura. A economia paranaense tradicionalmente se apoiou em atividades agrícolas, como extração de erva-mate, café, e mais recentemente, soja. Em razão da dependência do Estado do setor agrícola, a Secretaria de Agricultura sempre esteve posicionada entre as principais secretarias de governo do Paraná. Ao vincular-se à Secretaria de Agricultura, o ITCF absorveu, pelo menos em parte, o poder desta secretaria de governo. O poder auferido ao ITCF o colocou em posição central entre as agências ambientais dos estados brasileiros entre 1986 e 1991 (ABEMA, 1993). Neste período, como pode ser observado no quadro 8, o ITCF possuía mais funcionários, emitia mais autos de infração e concedia mais licenças ambientais do que Estados como Santa Catarina e Rio Grande do Sul, que se mantinham vinculados, respectivamente, à Secretaria de Tecnologia, Energia e Meio Ambiente (SETMA) e à Secretaria de Saúde e Meio Ambiente (ABEMA, 1993).

Gráfico 3 – Evolução do Número de Funcionários do ITCF/IAP (1979-1995)

Fonte: ITC (1983), SEMA (1991), ABEMA (1993) e IAP (2014).

Depois que o ITC começou a incorporar atribuições florestais, a burocracia do Setor Florestas cresceu drasticamente. Duas medidas foram tomadas pelo Estado para estruturar o ITCF tecnicamente: concursos públicos e transferência de pessoal de organizações ambientais extintas. Entre 1983 e 1991, dois concursos públicos para contratação de pessoal para os órgãos ambientais foram realizados. Foram contratados diversos engenheiros florestais, sendo 25 oriundos da Escola de Florestas da UFPR, como demonstrado no quadro 7. Além disso, com a extinção do Departamento de Produção Vegetal (DPV) da Secretaria de Agricultura e a transferência dos assuntos florestais para o ITCF, parte do efetivo do departamento extinto e da Secretaria de Agricultura foi transferida para o ITCF, a fim de equipar o órgão recém-criado. O reflexo destas medidas governamentais pode ser observado no gráfico 3. No governo militar de Ney Braga (1979-1983), o ITC possuía, em média, 364 funcionários. No governo de Álvaro Dias (1987-1991), a média aumentou, passando o ITCF a contar com 761 funcionários (ITC, 1983; SEMA, 1991). Entre 1986 e 1991, o ITCF chegou a possuir a segunda maior burocracia florestal do Brasil, atrás, apenas, do órgão ambiental do Rio de Janeiro (ABEMA, 1993). Cabe destacar que o órgão ambiental do Rio de Janeiro era responsável por diversos temas ambientais, além da questão florestal. Neste sentido, é possível que o ITCF tenha possuído a maior burocracia florestal do país neste período. O tamanho da burocracia é muito importante, porque uma burocracia grande pode se converter numa *rede burocrática* capaz de ocupar vários cargos comissionados

simultaneamente, aumentando, assim, os espaços de poder da burocracia e conseqüentemente sua autonomia no processo de elaboração política (PETERS, 1999).

Com o ingresso de novos quadros no ITCF, grande parte oriunda dos cursos de Engenharia Florestal e Agrônômica da UFPR, elevou-se a representatividade de profissionais de nível superior no órgão. Em 1982, o ITC possuía 71 profissionais de nível superior (ITC, 1983). Em 1986, o ITCF já possuía mais do que o dobro deste número, mais precisamente, 156 profissionais graduados (ABEMA, 1993). Fora isso, ainda foi possível encontrar alguns registros de treinamentos oferecidos pelo ITCF entre 1986 e 1991. Apenas em 1988, ano da promulgação da Constituição Federal e de novas orientações regulatórias para o meio ambiente, o ITCF realizou 19 treinamentos no país e 5 treinamentos em países estrangeiros (ABEMA, 1993). O alto número de profissionais de nível superior, alguns oriundos de escolas de referência internacional, como é o caso dos engenheiros florestais da Escola de Florestas da UFPR e os treinamentos oferecidos aos funcionários pelo órgão sugerem outra vez o fortalecimento de um *recurso de poder* importante na disputa por autonomia: o *conhecimento técnico*. Este recurso de poder concede à burocracia não somente a capacidade de formular ideias políticas (ADLER, 2012; CARPENTER, 2001a; PETERS, 1999), mas também a capacidade de negociar, com os políticos, recursos financeiros, humanos, além de cargos importantes na administração pública (PETERS, 1999).

Estes dois aspectos discutidos nos parágrafos anteriores, o *tamanho e a qualificação* da burocracia são apontados como importantes recursos de poder na tarefa de influenciar as decisões políticas (PETERS, 1999; ADLER, 2012). Os *expertises* (técnicos), por terem recebido formação acadêmica e profissional, possuem, geralmente, mais habilidades do que políticos ou do que outros atores políticos para lidar com informações de caráter técnico, com problemas complexos ou mesmo quando se é necessário elaborar políticas públicas. No campo ambiental, o conhecimento técnico talvez seja um recurso ainda mais importante. Isso porque problemas ambientais não podem ser encarados simplesmente como qualquer problema de ordem pública. Eles são mais complexos do que outros problemas sociais, porque interferem no sistema natural, social e econômico (BORINELLI, 2011; DOVERS, 1996).

Quadro 9 - Ocupantes de Cargos de Direção no ITC e no ITCF (1983-1991)

Cargos Ocupados	Governos do Paraná entre 1983 e 1991			
	José Richa (PMDB) (15/03/1983)-(15/03/1987)		Álvaro Dias (PMDB) (15/03/1987)-(15/03/1991)	
	Nome	Profissão	Nome	Profissão
Diretor-Presidente do ITC/ITCF	Lineu Ratton	Engenheiro Civil	Stênio Salles Jacob	Administrador
	Iran Roberto Brzezinski	Advogado	Irineu Dalla Corte	<i>Engenheiro Florestal</i>
Diretor do Departamento de Recursos Naturais Renováveis (DENRE)	Irineu Dalla Corte	<i>Engenheiro Florestal</i>	Eládio Del Rosal*	Biólogo
			João Batista Campos*	Engenheiro Agrônomo

* Técnicos de carreira do ITCF que assumiram cargos de direção no órgão entre 1983 e 1991.

Fonte: elaborado pelo autor

Entre 1983 e 1991, os cargos importantes da agência florestal foram ocupados por profissionais da Engenharia Civil, da Administração, da Engenharia Florestal, do Direito, da Biologia e da Agronomia (quadro 9). A presença de profissionais não ligados à área ambiental nos cargos de direção demonstra que o ITCF, embora com grande representação de engenheiros florestais no órgão à época, ainda era dominado por grupos não especializados no assunto florestal. No entanto, estes profissionais foram de grande importância no processo de formação cultural do ITCF. Neste período, os engenheiros florestais, recém-ingressados no ITCF, ainda estavam ganhando espaço no órgão e se fortalecendo politicamente no Estado enquanto grupo. A *rede burocrática* (PETERS, 1999) começava a se formar, mas ainda não era realidade. Como expressão disso, em 1985, a Associação Paranaense de Engenheiros Florestais (APEF) – primeira do Brasil, criada em 1967, em Curitiba – possuía apenas 318 engenheiros florestais registrados no Paraná (MACEDO; MACHADO, 2003). Ainda assim, neste mesmo ano, a APEF realizou eleição e pela primeira vez a mesa diretora da associação contou com funcionários do ITCF. A chapa vencedora era formada pelo professor da Escola de Florestas da UFPR, Sebastião Machado, pelo engenheiro florestal do ITCF, Luiz Sérgio Knopki, e pelos engenheiros florestais Luiz Carlos Herde e Zilna Hoffman Domingues, profissionais que, alguns anos depois, assumiram cargos importantes no ITCF. A presença de funcionários do ITCF na APEF pode ter sido *estratégica*. Burocratas podem fazer parte de associações para que estas os ajudem a *ter mais voz* na busca de seus interesses (KAUFMAN, 2001).

Em 1992, o Paraná assistiu algumas mudanças importantes no arranjo organizacional de gestão ambiental. O ITCF, órgão responsável pela gestão de florestas, uniu-

se à Superintendência de Recursos Hídricos e Meio Ambiente (SUREHMA), órgão gestor de águas e meio ambiente, para formar o Instituto Ambiental do Paraná (IAP). O IAP foi instituído pela Lei Estadual nº10.066, mesma regulamentação que criou a Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Paraná (SEMA-PR). Os rearranjos organizacionais promovidos no Paraná acompanharam as mudanças na esfera federal. Do mesmo modo que ocorreu no Paraná, organizações tradicionais brasileiras foram unidas no final dos anos 1980. Em 1989, a fusão entre o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) e a Superintendência da Borracha (SUDHEVEA) resultou na criação do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Dois anos depois, foi estabelecida a Secretaria de Meio Ambiente (SEMA-BR) do governo federal. Portanto, neste período a estrutura organizacional padrão, tanto nas esferas nacional como estadual, era formada por um órgão formulador e outro executor da política pública. No caso do Paraná, o IAP foi encarregado especialmente da execução da política de meio ambiente - embora a formulação também fosse atribuição legal do mesmo -, enquanto a SEMA-PR foi incumbida da elaboração da política de meio ambiente. Este pode ser considerado mais um *momento crítico* (HALL; TAYLOR, 2003) na evolução da política de florestas do Estado do Paraná, isso porque houve uma mudança estrutural importante no Estado, seguindo uma tendência nacional de integração dos interesses ambientais. De acordo com Immergut (2005) e Ikenberry (1994), períodos de ruptura ocorrem quando se tem mudanças profundas no contexto mais amplo das instituições.

Depois da criação do IAP, os departamentos do Setor Florestas passaram por algumas mudanças. O Departamento de Recursos Naturais Renováveis (DENRE) foi extinto. De acordo com o regulamento do IAP, as seguintes diretorias iriam substituir o DENRE: Diretoria de Desenvolvimento Florestal (DIDEF), Diretoria de Controle de Recursos Ambientais (DIRAM) e a Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas (DIBAP). Com isso, as coordenadorias de Desenvolvimento Florestal, de Defesa da Fauna e Flora e de Parques e Reservas do DENRE assumiram *status* de Departamento. Mas, alguns meses depois da promulgação do regulamento do IAP, por meio do Decreto nº 1.654/1992, a criação destas diretorias foram revogadas. No seu lugar, na intenção de criar uma estrutura matricial, foram criadas: a Diretoria Técnica Científica (DITEC), a Diretoria de Fiscalização e Licenciamento (DFLA) e a Diretoria de Informações Ambientais (DIAMB). Esta estrutura vigorou por quatro anos, durante a gestão de Roberto Requião (1991-1995). Em 1995, Jaime Lerner resgatou a estrutura pensada inicialmente e constante no regulamento do órgão. Com isso, a estrutura do IAP, bem como suas atribuições, ficaram muito parecidas com as do extinto DENRE. Ou seja,

fomentar o plantio de florestas exóticas e, ao mesmo tempo, preservar florestas nativas. A *esquizofrenia* (LE PRESTRE, 2000) continuou, mas com uma significativa mudança. Depois que a SEMA-PR foi criada, os interesses ambientais saíram da pasta da agricultura. Com isso, o ideal preservacionista, que existia e era forte entre os técnicos, mas que ficou recluso nos períodos mais críticos do “apagão florestal”, nos quais o setor econômico exigia e a Secretaria de Agricultura prontamente concedia a prioridade ao fomento de mudas exóticas, deixou os “porões” e se fortaleceu dentro do órgão. Isso ficou evidente em 1992, quando a política de criação de áreas verdes do IAP registrou o seu melhor desempenho da história. Apenas neste ano, 991.681,61 hectares foram destinados à constituição de áreas verdes (IAP, 2011).

O ITCF, como foi mostrado anteriormente, possuía a segunda maior burocracia no início dos anos 1990. No mesmo período, a SUREHMA possuía aproximadamente 340 funcionários (SEMA, 1991). Com a fusão entre ITCF e SUREHMA, o corpo técnico ambiental paranaense cresceu, destacando-se ainda mais no cenário nacional. Como pode ser observado no gráfico 3, o ITCF possuía, em 1991, 727 funcionários. Dois anos depois, o IAP já possuía 1.181 funcionários. No interior do órgão, passaram a conviver: funcionários de nível superior, como engenheiros químicos, biólogos, engenheiros florestais, veterinários, agrônomos, geógrafos, advogados e administradores; de nível médio; e, alguns trabalhadores sem qualquer formação acadêmica. Grande parte dos funcionários do ITCF exercia trabalho de campo, especialmente em meio rural. Em contraposição, a maioria do corpo técnico da SUREHMA desenvolvia suas atribuições em laboratórios. Além disso, havia desigualdade salarial entre um corpo técnico e outro, o que ocasionava desmotivação e indignação (Funcionário do IAP, ENTREVISTADO 2, 13 dez.2010 *apud* GODOY, 2011).

Fora isso, a integração de duas instituições distintas, com atribuições naturalmente diferentes, provocou certa rivalidade entre o pessoal do ITCF e o pessoal da SUREHMA dentro do IAP. Os dois grupos disputavam o domínio do IAP. Este domínio, naturalmente, seria expressado na ocupação de cargos-chave dentro da organização. Por isso mesmo, o período foi marcado por muitos conflitos. De acordo com (ENTREVISTADO 6, 05 fev.2014), “havia muita disputa por *status* e por cargos de chefia entre a turma da SUREHMA e do ITCF”. Segundo o (ENTREVISTADO 6, 05 fev.2014), dizia-se o seguinte na época: “ah não, agora o ITCF vai mandar na turma da SUREHMA; ah não, agora a SUREHMA vai mandar na turma do ITCF”. Fato é que “se o Diretor fosse da turma do ITCF, a turma da SUREHMA o nocauteava, e vice versa” (ENTREVISTADO 3, 04 fev.2014).

Quadro 10 - Ocupantes de Cargos de Direção no ITCF e no IAP (1991-2003)

Governos	Cargos Ocupados no ITCF/IAP					
	Diretor-Presidente do ITCF/IAP		Diretor da DFLA /DIDEF		Diretor da DITEC/DIBAP	
	Nome	Profissão	Nome	Profissão	Nome	Profissão
Roberto Requião (PMDB) (1991 a 1995)	Vitório Sorotiuk*	Advogado	Pedro Luiz Fuentes Dias	<i>Engenheiro Florestal</i>	Horácio Martins de Carvalho	Engenheiro Agrônomo
	Eduardo Requião	Filósofo, Psicólogo e Psicanalista	Zilna Hoffmann Domingues	<i>Engenheiro Florestal</i>	Irineu Dalla Corte	<i>Engenheiro Florestal</i>
			Eládio Del Rosal*	Biólogo	Mauri Cesar Barbosa Pereira*	<i>Engenheiro Florestal</i>
	José Tadeu Bento França	Advogado	Elma Nery de Lima Romanó*	Engenheiro Agrônomo	José Luiz Scroccaro	<i>Engenheiro Civil</i>
					Juarez Cordeiro de Oliveira*	<i>Engenheiro Florestal</i>
	Jaime Lerner (PDT) (1995 a 1999)	José Antonio Andreguetto*	Economista	Luiz Carlos Herde	<i>Engenheiro Florestal</i>	José Tadeu Weidlich Motta
Jaime Lerner (PFL) (1999-2003)	José Antonio Andreguetto*	Economista	Mariano Felix Duran*	<i>Engenheiro Florestal</i>	Mariese Cargnin Muchailh*	<i>Engenheiro Florestal</i>
	Mário Sérgio Rasera*	Economista				

DITEC – Diretoria Técnico-Científica (1992-1995)

DFLA – Diretoria de Fiscalização e Licenciamento (1992-1995)

DIDEF – Diretoria de Desenvolvimento Florestal (1995-dias atuais)

DIBAP – Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas (1995-dias atuais)

* Técnicos de carreira do ITCF/SEMA/IAP que assumiram cargos de direção no órgão entre 1991 e 2003.

Fonte: elaborado pelo autor

A fusão foi intensamente resistida pelos funcionários do ITCF e da SUREHMA (ASSEMBLEIA..., 1992). A fusão não se mostrava interessante para as burocracias, porque ela poderia comprometer a autonomia conquistada a “*duras penas*” pelos burocratas das duas instituições. Em parte, para que uma agência seja autônoma no processo de elaboração das políticas públicas, ela precisa negociar com outros atores políticos até convencê-los a apoiar suas ideias (PETERS, 1999). Com a integração das agências, além de neutralizar forças do ambiente externo, como forças políticas, sociais e econômicas, as burocracias precisariam atuar junto às forças internas da agência incorporada para *fazer valer*

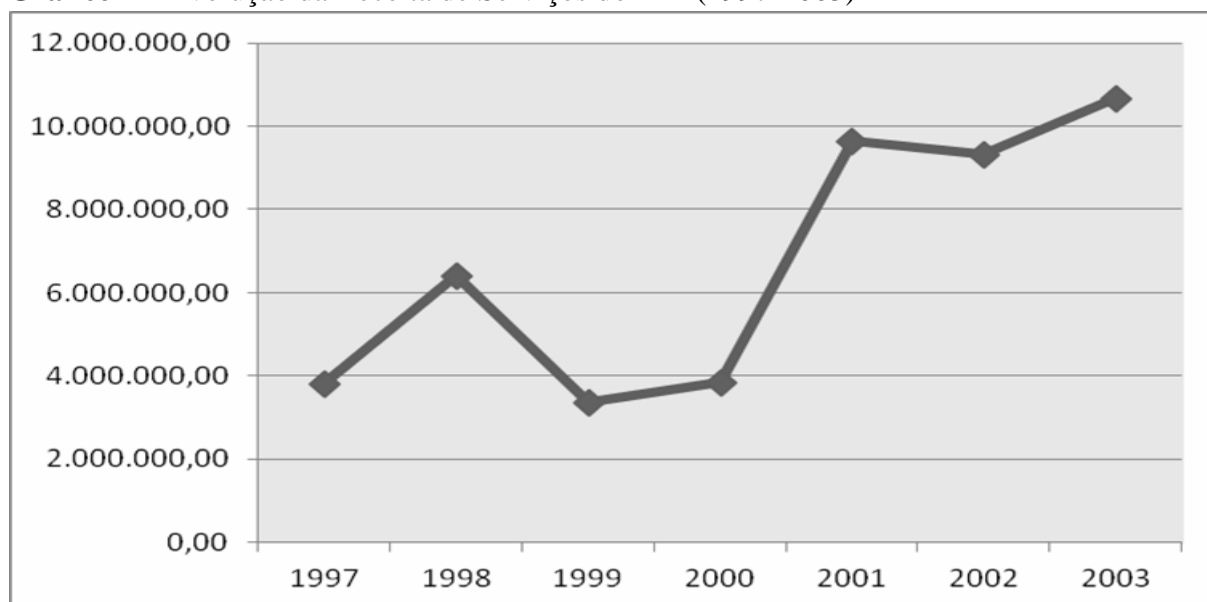
seus interesses. Isso explica o desinteresse das agências pela fusão e, indo mais além, o desmembramento do Departamento de Águas do IAP em meados dos anos 1990.

Com o desmembramento do Departamento de Águas do IAP, em 1996, a burocracia oriunda do ITCF, inclusive a ligada aos assuntos florestais, que já era maior do que a da SUREHMA, passou a predominar ainda mais no IAP. O poder da burocracia oriunda do extinto ITCF, especialmente da burocracia florestal, pode ser percebida na ocupação de cargos de direção no IAP. Como pode ser observado no quadro 10, entre 1991 e 2003, das 13 nomeações realizadas pelo governo para a ocupação dos cargos de Diretor na Diretoria de Fiscalização e Licenciamento (DFLA), de Diretor Técnico-Científica, de Diretor de Desenvolvimento Florestal (DIDEF), e de Diretor de Biodiversidade e Áreas Protegidas (DIBAP), apenas 5 não foram para engenheiros florestais. Dos engenheiros nomeados, pelo menos 5 faziam parte do corpo efetivo do órgão. Por outro lado, no cargo de Diretor Presidente do ITCF/IAP, prevaleceram as indicações políticas. Durante o governo de Roberto Requião (1991-1995), a “*dança das cadeiras*” foi muito intensa. Ainda no ITCF, assumiu o advogado Vitório Sorotiuk. Com a criação do IAP, assumiu o irmão do governador, o psicanalista Eduardo Requião. Em seguida, foi nomeado Tadeu França, também advogado. Cabe destacar que dos indicados de Roberto Requião, apenas Vitório Sorotiuk era funcionário de carreira. Tudo indica que os demais foram indicados mais por critérios políticos do que pelo conhecimento acumulado sobre a matéria ambiental. No governo de Jaime Lerner, a “*dança das cadeiras*” no cargo de Diretor Presidente do IAP foi menos intensa. Durante grande parte dos dois mandatos de Lerner (1995-2003), esteve à frente do cargo o economista José Antonio Andreguetto. Apenas no final do segundo governo assumiu Mário Sérgio Rasera, também economista. Com relação a Requião, Lerner possui um atenuante. Tanto Andreguetto como Rasera eram técnicos antigos do IAP. Sendo assim, o conhecimento técnico sobre a questão ambiental parece ter sido um dos requisitos para as indicações do governador.

Neste período, os cargos de direção do ITCF e do IAP eram cargos comissionados e, por isso, poderiam ser ocupados por pessoas de fora da organização, a critério do governador e de seu representante no órgão, o Diretor-Presidente. Apesar desta liberdade para indicar políticos para cargos no IAP, o governador Roberto Requião (1991-1995), com exceção do cargo de Diretor-Presidente do órgão, priorizou as indicações baseadas em critérios técnicos. O mesmo fez o governador Jaime Lerner (1995-2003) em seus dois governos. Ele ainda foi mais além, indicando técnicos para a diretoria principal do IAP. Neste período, a *capacidade da burocracia de ocupar posições centrais no governo*,

fundamentada no seu conhecimento técnico, no seu tamanho (PETERS, 1999), na sua proximidade dos governantes centrais (ABRANCHES, 1987) e na sua capacidade de convencimento das forças políticas (ADLER, 2012) era evidente. Com isso, a *rede burocrática* (PETERS, 1999) iniciada no ITCF se fortaleceu no IAP, com a presença maciça de engenheiros florestais em cargos de confiança. A presença da burocracia do Setor Florestas se estendia ainda para outras frentes dentro do IAP, setores não diretamente ligados aos assuntos florestais. Por exemplo, na década de 1990, os engenheiros florestais Mauri Cesar Barbosa Pereira, da SEMA-PR, e Luiz Carlos Herde, assumiram a Diretoria de Informações Ambientais (DIAMB) do IAP. Alguns anos depois, o engenheiro florestal João Carlos Diana ocupou o cargo de Diretor de Recursos Ambientais (DIRAM) do órgão.

Gráfico 4 – Evolução da Receita de Serviços do IAP (1997-2003)



Obs.: Todos os valores foram corrigidos com base no IGP-DI

Fonte: elaborado pelo autor com base em Paraná (2014).

No campo das finanças, a força da burocracia do IAP também era evidente. Isso pode ser observado nos dados da receita de serviços do órgão. Como pode ser constatado no gráfico 4, a receita de serviços cresceu significativamente entre 1997 e 2003. Em 2003, o IAP gerou R\$10.671.297,10 de receita, aproximadamente três vezes mais do que foi gerado em 1997. De acordo com Abranches (1987), a capacidade de gerar altos volumes de receita é um dos indicadores de poder e de autonomia de uma agência. Isso porque agências poderosas encontram mais facilidades para regulamentar procedimentos de cobrança de serviços prestados à comunidade. Estes mecanismos geram receitas e acabam por diminuir a dependência da burocracia de recursos externos, inclusive dos recursos do Estado. Sendo

assim, burocracias fortes que conseguem o “*autofinanciamento*” são menos influenciadas por imperativos externos e, portanto, mais autônomas. Este parece ter sido o caso da burocracia do antecessor do ITCF, o ITC. Em 1982, apenas 32% do orçamento do órgão era financiado pelo Tesouro (ITC, 1983).

Ao mesmo tempo em que a burocracia do Setor Florestas se fortalecia, o Estado, de maneira intencional ou não, estabelecia formas de restringir a participação de atores externos no processo de elaboração da política ambiental. Em 1984, o então Governador José Richa - o primeiro governante do período democrático no Paraná - criou o Conselho de Defesa do Patrimônio Natural (CEDA), mas o conselho nunca funcionou como deveria. Mais tarde, o Conselho assumiu a sigla CEMA, o que não alterou a situação. Quando o CEDA foi criado, foi definido que o conselho teria 10 reuniões por ano, uma por mês e dois meses de recesso por ano. No entanto, no governo de Roberto Requião (1991-1995), apenas 6 reuniões foram realizadas, isso porque o conselho ficou sem atividades por dois anos neste período. Nos governos de Jaime Lerner (1995-2003), a média anual de reuniões foi de apenas 2,75. Além de se reunir pouco, não existiu no período paridade de representação no conselho. As organizações governamentais dominaram o conselho, com a ocupação de mais de 50% de suas cadeiras. As demais cadeiras foram ocupadas por instituições acadêmicas, setor produtivo, ongs, trabalhadores e outras representações. (MATOS, 2012).

Estes dados corroboram para a argumentação de Drizek e Dunleavy (2009) de que os processos de participação nas decisões públicas podem não ser tão democráticos. De acordo com Drizek e Dunleavy (2009), a composição de um conselho pode ser escolhida estrategicamente, de modo a não frustrar os interesses dominantes. Ainda que isso seja difícil de afirmar, porque o conselho é um órgão desvinculado do IAP, é possível que o poder da burocracia do IAP tenha sido empregado para produzir o *status quo* anteriormente apresentado. Interferências diretas de grupos externos poderiam gerar perdas de autonomia, além de alterar radicalmente a *política de florestas dos técnicos*. Por isso mesmo, pensamos que o IAP preferia ouvir *gritos à distância* (reivindicações que chegavam ao IAP indiretamente) do que *gritos ao pé do ouvido* (interferências diretas no órgão e na política). Todos os obstáculos enfrentados pelo conselho, assim como as tentativas de *proteger o processo político* de interferências externas, acabaram por restringir a participação direta de Ongs, sociedade civil e do setor empresarial nas decisões políticas tomadas entre 1987 e 2003.

Portanto, entre 1985 e 2003, a burocracia ambiental e, em específico, a burocracia do Setor Florestal passou por um vigoroso processo de fortalecimento. Neste período, o recurso de poder *conhecimento técnico* foi aperfeiçoado com o crescimento do

número de profissionais de nível superior no órgão e com treinamentos frequentes, inclusive em países estrangeiros; o *tamanho da burocracia* também aumentou significativamente, com a realização de concursos públicos, com a realização de transferências de funcionários de outras agências e com a inserção dos funcionários da SUREHMA. O fortalecimento da burocracia permitiu o desenvolvimento de algumas de suas capacidades até então não aparentes, como a *capacidade de convencimento*, a *capacidade de gerar recursos financeiros*, *capacidade de ocupar cargos importantes* na administração florestal e, ainda, a *capacidade de fazer parcerias estratégicas*. Fora isso, estrategicamente ou não, a burocracia procurou neutralizar a interferência de forças externas na definição da política de florestas. Este fenômeno, aliado à conquista dos recursos de poder e das capacidades, permitiu a maior participação da burocracia no processo de formulação da política florestal paranaense, como veremos na subseção seguinte.

8.1.2 Burocracia do Setor Florestas e o Processo de Elaboração da Política Florestal (1985-2003)

Ao contrário do que se possa pensar, o papel exercido pelas ONGs e pelo movimento de proteção dos recursos naturais no período foi essencial para o fortalecimento da burocracia (ENTREVISTADO 6, 05 fev.2014; ENTREVISTADO 4, 04 fev.2014). Nos anos 1980, como mencionamos, estas instituições se encontravam em um período de estruturação. Depois de alguns anos, elas já se encontravam estruturadas e com participação ativa no Estado e, inclusive, na Conferência sobre Meio Ambiente do Rio de Janeiro, em 1992. As manifestações e reivindicações destas instituições em prol do meio ambiente deslocaram a atenção da mídia, do setor empresarial e da sociedade civil de maneira geral para a necessidade de conservar o meio ambiente e acabaram por alterar as prioridades do Estado. A pressão oriunda do meio externo, ainda que indireta, repercutiu nas organizações públicas ambientais e as colocou no *olho do furacão*, forçando-as a trabalhar.

Figura 1 – Foto dos Ambientalistas do Paraná em Manifesto (1998)



Cara feia
Exibindo a 5ª Lista Suja do Estado, ambientalistas protestam contra indústrias e autoridades

Fonte: Ribeiro (1998)

No Paraná, os ambientalistas pressionaram os governos com o propósito de fazer com que este voltasse especialmente seus “olhos” para as historicamente ignoradas demandas de preservação ambiental. A figura 1 demonstra o poderio e a organização dos ambientalistas paranaenses à época. Eles se organizaram e passaram a divulgar, desde 1994, a “Lista dos Sujos do Paraná”. A ideia era premiar, com a “Taça Bola Murcha”, as empresas e autoridades do Paraná que mais contribuíssem para a degradação do meio ambiente no Estado. À mídia cabia informar a sociedade sobre os agraciados com o prêmio. Por vezes, autoridades do IAP foram premiadas. Estas demandas, além de outras, como as do setor empresarial, inseriam o governo paranaense numa espécie de “panela de pressão”, forçando-o a agir. A pressão de organizações não governamentais e de movimentos ambientais contribuiu para dar mais ressonância às questões ambientais, chamando, assim, a atenção do Estado para o tema (DRYZEK, DUNLEAVY, 2009).

O período entre 1983 e 2003 foi a fase de maior movimentação no campo de produção de políticas e programas de florestas no Paraná. O processo era simples: o setor ambiental e produtivista reclamava, a mídia divulgava e o ITCF/IAP atendia. Contudo, devido à ausência de canais de participação no processo de elaboração da política de florestas, as

ONGs, o setor empresarial e a sociedade civil exerciam apenas influências indiretas sobre o ITCF/IAP, sem controle do conteúdo da política (ENTREVISTADO 2, 05 abr.2013; ENTREVISTADO 3, 04 fev.2014), salvo quando suas demandas eram também “bandeiras” dos políticos, especialmente daqueles ocupantes de cargos de direção. Isso fez com que a arena de decisão fosse ocupada apenas por políticos e técnicos, salvo algumas situações que, por benevolência ou motivados por um espírito democrático incomum, os técnicos e políticos permitiam a participação de algumas representações. Este comportamento seria reflexo da reprodução do mecanismo de *autoproteção da burocracia* que, buscando proteger sua área de decisão, acaba por restringir a participação de outros grupos de interesse no processo político (GOUVÊA, 1994).

Entre 1983 e 2003, em consequência do fortalecimento da burocracia, foram registrados os maiores níveis de autonomia da burocracia do Setor Florestas no Paraná. Neste período, ora o processo de elaboração possuía menos, ora mais influência dos políticos. Entre 1983 e 1991, entre os governos de José Richa (1983-1987) e Álvaro Dias (1987-1991), o ITCF contava com um dos maiores corpos técnicos do Brasil (Quadro 8), e os funcionários de carreira do órgão ocuparam a maioria dos cargos de direção (ENTREVISTADO 3, 04 fev.2014; ENTREVISTADO 4, 04 fev.2014). Talvez em razão do poder da burocracia, a presença de políticos não foi tão notada, embora existente. O grande entrave para a autonomia dos técnicos do ITCF (na época, advogados, biólogos, administradores, engenheiros florestais e agrônomos) veio da Secretaria de Agricultura, pasta a qual o órgão se encontrava vinculado e subordinado. Conforme pode se observar em Millarch (1984), existia na Secretaria de Agricultura um “*corporativismo agrônomo*” que discriminava os engenheiros florestais e dificultava o acesso destes às arenas de decisão. A filosofia dos engenheiros florestais não era a mesma da Secretaria de Agricultura, pois estes pensavam em soluções de longo prazo, respeitando o ciclo natural das florestas e aqueles possuíam uma filosofia puramente agrícola, com propostas de solução de curto prazo (MILLARCH, 1984). Com isso, a burocracia do ITCF ficou discriminada e impedida de participar das arenas de decisão, principalmente no governo de José Richa (1983-1987). O bloqueio dos “agrônomos” da Secretaria de Agricultura foi gradativamente quebrado na gestão de Álvaro Dias (1987-1991), à medida que a burocracia do órgão se fortalecia. Contribuíram para isso os debates e apelos internacionais e mesmo nacionais pela proteção ambiental. Isso porque tais apelos revelaram que o papel exercido pelo ITCF não poderia ser simplesmente desprezado pelo governo do Estado, haja vista que ele era crucial para atender uma das principais demandas sociais daquele período.

No governo seguinte, de Roberto Requião (1991-1995), o ITCF, depois da fusão com a SUREHMA, tornou-se IAP e foi vinculado à Secretaria de Meio Ambiente. No período, o corpo técnico do ITCF, que já era grande, tornou-se ainda maior, pois toda a estrutura de recursos humanos da SUREHMA foi, em conjunto com o ITCF, adicionada ao IAP. Depois de muitos embates entre o corpo técnico da SUREHMA e do ITCF por cargos importantes no IAP, prevaleceu o poder do ITCF, que possuía o maior número de funcionários naquele momento (ENTREVISTADO 4, 04 fev.2014; ENTREVISTADO 3, 04 fev.2014). O cenário parecia propício para o controle do processo decisório e consequentemente do conteúdo da política de florestas por parte dos técnicos do ITCF, mas esta expectativa foi frustrada porque o Governador Roberto Requião indicou representações políticas para a ocupação do principal cargo da organização: o de Diretor Presidente. Inicialmente foi indicado o filósofo, psicólogo e psicanalista Eduardo Requião, irmão do governador Requião; depois, o Advogado José Tadeu Bento França. Deste modo, as políticas deste período foram concebidas pelos técnicos, mas sob vigilante orientação e supervisão dos políticos. Conforme argumenta Adler (2012), a supervisão dos políticos sobre os técnicos reduz significativamente a autonomia burocrática. Ainda assim, os funcionários do ITCF, muitos em cargos de direção, apesar de não ocuparem o principal cargo da organização, conseguiram influenciar fortemente o conteúdo da política, dando um perfil mais preservacionista a mesma. Isso se evidencia quando se observa que a política de criação de áreas verdes - principal política preservacionista – implementada neste período, registrou os melhores resultados da história, como veremos mais adiante.

Em comparação com os períodos anteriormente destacados, o intervalo entre 1995 e 2003 foi o momento de maior autonomia dos técnicos do IAP. O órgão encontrava-se fortalecido sob o ponto de vista financeiro, pois sua receita de serviços aumentou significativamente no período; os engenheiros florestais passaram a ocupar mais cargos de confiança na DIDEF e na DIBAB, além de outros cargos de direção em outras diretorias da instituição; o corpo técnico, embora menor devido às aposentadorias e demissões voluntárias, ainda permanecia muito forte e representativo e a organização conseguiu no período estabelecer convênios (*parcerias estratégicas*) importantes. Neste período, o IAP já não possuía qualquer vínculo com a Secretaria de Agricultura e possuía autonomia para elaborar a política. As interferências políticas, que sempre serviram de obstáculos à autonomia dos técnicos, foram pelos menos parcialmente neutralizadas, com a indicação de um técnico de carreira para a ocupação do principal cargo do órgão: o de Diretor Presidente. O indicado pelo governador Jaime Lerner foi José Antonio Andreguetto, que permaneceu durante os dois

mandatos de Lerner a frente do IAP, e ainda chegou a acumular a diretoria do IAP e da SEMA entre 2000 e 2003.

A indicação de Andreguetto é resultado da capacidade política adquirida pela burocracia do IAP. Weber (1974) argumentou que política e administração não poderiam se misturar, pois a política seria atribuição dos políticos, enquanto a administração seria função do corpo técnico do Estado. Isso parece ter sido superado teoricamente. Burocracias, assim como os políticos, não são neutras politicamente. (PETERS, 1999; OSZLAK, 2006; GOUVÊA, 1994; RUA; AGUIAR, 1995; ADLER, 2012). A *politização da burocracia* tem se tornado essencial para garantir posições-chaves no governo e espaços no processo decisório. Os técnicos do IAP gradativamente perceberam que a autonomia dependia da ocupação dos principais cargos da organização e que a ocupação destes cargos dependia da *capacidade política da burocracia*. Foi então que o grupo técnico do IAP, na figura de José Antonio Andreguetto, *aproximou-se do poder político* de Jaime Lerner (ABRANCHES, 1987). Esta proximidade, o conhecimento técnico e outros fatores, renderam ao burocrata o cargo mais importante do IAP no governo de Jaime Lerner: o de Diretor Presidente. Isso tudo facilitou o *convencimento* (ADLER, 2012) das forças políticas de que as *ideias* (PETERS, 1999; ADLER, 2012; CARPENTER, 2001a) dos burocratas eram, de fato, as melhores alternativas para aquele período específico. Esta *capacidade política dos técnicos* lhe rendeu liberdade na formulação e na implementação da política de florestas no Paraná, com o mínimo de interferências de forças externas.

Para o Entrevistado 3 (04 fev.2014):

O grande momento do IAP foi na gestão do Lerner, não tanto pela política implementada, mas porque o corpo técnico, tanto o secretário, quanto o presidente do IAP, eram funcionários de carreira da instituição. Este aspecto pesou muito naquela gestão. Foi o melhor momento da instituição, porque os dois conheciam a casa e sabiam quais eram as demandas, quais eram as necessidades. E o governo naquela época *deu carta branca para os dois*. Olhem, vocês são donos da casa, então se virem. *Façam a política que deve acontecer*. Foi o melhor momento da instituição em termos de execução e resultados, porque *nós podíamos trabalhar*.

De certo modo, o Entrevistado 6 (05 fev.2014) reforça as afirmações do Entrevistado 3 (04 fev.2014) de que a gestão de Lerner foi o momento de maior autonomia na elaboração e implementação da política florestal paranaense. Isso fica evidente em sua afirmação:

O período entre 1998 e 2002 foi um período muito importante. O IAP possuía um quadro técnico muito bom, tinha uma missão muito forte na parte de conservação das matas ciliares. Então nós instituímos todos os viveiros do Estado e depois estes viveiros foram sendo melhorados, reformados, modernizados.

Gráfico 5 – Principais programas e políticas do IAP, e leis florestais criadas entre 1991 e 2006

Requião (1991-1995)				Lerner (1995-1999)				Lerner (1999-2003)				Requião (2003-2007)			
1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ICMS-Ecológico															
Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC)															
Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)															
Lei Florestal do Paraná															
Sistema Estadual de Reposição Florestal Obrigatória (SERFLOR)															
Programa Estadual de Desenvolvimento Florestal (PRODEFLOR)															
Florestas Municipais															
Pro-Atlântica															
Sistema de Manutenção, Recuperação e Proteção da Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente (SISLEG)															
Rede da Biodivers. Paraná Biodiversidade															

Fonte: elaborado pelo autor.

Entre 1985 e 2003, período considerado nesta pesquisa como o período de maior autonomia dos técnicos no processo decisório, ideias políticas importantes foram concebidas, como o ICMS-Ecológico, o pacote de programas composto pelo SERFLOR, PRODEFLOR e Florestas Municipais, o Pro-Atlântica e outras ideias apresentadas no gráfico 5. Alguns destes programas, em razão dos resultados que produziram, foram premiados, nacional e internacionalmente. O ICMS-Ecológico – talvez o mais premiado – foi considerado pela União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (IUCN) *uma das sete experiências exitosas para a conservação da biodiversidade na América Latina e no Caribe*. Ademais, o governo do Estado do Paraná, pela implementação deste programa, recebeu o Prêmio “Henry Ford”. O pacote de programas do Lerner (SERFLOR, PRODEFLOR e Florestas Municipais), embora não premiado, exerceu um papel importante, num momento de crise florestal, levando o Estado do Paraná a se posicionar entre os principais repositores de florestas no Brasil. Do mesmo modo, o Pró-Atlântica foi importante porque contribuiu para a preservação do bioma “Mata Atlântica” em um período de grande assédio social e empresarial às florestas.

No governo de Roberto Requião (1991-1995), podemos destacar o ICMS-

Ecológico. O programa surgiu da demanda de alguns municípios do Paraná, que, no início dos anos 1990, perceberam que as unidades de conservação, e mesmo os mananciais de abastecimento existentes em seus territórios, restringiam o desenvolvimento econômico, exatamente porque estas áreas, protegidas por lei, não podiam ser utilizadas para fins econômicos. Diante deste fato, o governo paranaense resolveu criar um “mecanismo de compensação” – que mais tarde tornou-se instrumento de incentivo-, para que os municípios com áreas de preservação e com mananciais não fossem prejudicados. Na Constituição Federal de 1988, o artigo 158, que trata dos recursos dos municípios a serem repassados pela União e pelos Estados, permitiu que uma parcela do repasse do Estado aos municípios, referente ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), fosse distribuída aos municípios de acordo com os critérios do Estado, expressos na Constituição Estadual. Em 1989, a Constituição do Paraná manifestou que o crédito acima mencionado deveria ser especialmente distribuído aos municípios que possuísem parte de seu território integrando áreas de conservação ou com mananciais de abastecimento. Estas possibilidades regulatórias permitiram que o ICMS-Ecológico fosse criado em 1991. (LOUREIRO, 2002).

O ICMS-Ecológico foi criado por meio da Lei Complementar nº59/1991, de autoria do Neivo Beraldin, à época Deputado Estadual no Paraná. Por isso mesmo, a lei também é conhecida como “Lei Beraldin”, em referência àquele que a criou. Os técnicos do IAP, embora ofuscados por interesses políticos e conseqüentemente pouco lembrados, exerceram um papel importante na formulação e na implementação do ICMS-Ecológico. De acordo com Entrevistado 6 (05 fev.2014), “O ICMS-Ecológico é uma ideia política, mas teve um desenvolvimento enorme da área técnica por trás. Às vezes a gente ouve: *o ICMS-Ecológico é uma lei do Neivo Beraldin*, mas ninguém pensa que dentro do IAP houve um esforço conjunto tremendo para chegar na viabilização daquelas ideias”. O Entrevistado 6 (05 fev.2014) afirma ainda que o ICMS-Ecológico é resultado de um trabalho de *convencimento* dos técnicos realizado junto aos políticos, na tentativa de mostrar-lhes que a política era boa. O Entrevistado 6 (05 fev.2014) coloca que, mais tarde, ficou provado que a política “era tão boa que foi replicada em outros estados”. Um raro reconhecimento da importante participação técnica na elaboração desta política pode ser encontrado no estudo de Ames e Keck (1997).

A presença de políticos no IAP durante o governo de Roberto Requião (1991-1995) foi muito forte, conforme destacado anteriormente. Ela ficou mais concentrada no topo da organização, com a ocupação de cargos-chave, como a Diretoria Principal do IAP. De certo modo, isso limitou a autonomia dos burocratas na produção de políticas ambientais. Diante de um cenário de dominação política, restou à burocracia usar a sua *capacidade de*

convencimento. De acordo com Adler (2012), é possível, por meio desta capacidade, alcançar os resultados políticos desejados. No que se refere ao ICMS-Ecológico - uma das principais e mais reconhecidas políticas do Estado no campo ambiental – o papel dos técnicos foi o de *mobilização e convencimento dos políticos*. Como sugere o Entrevistado 6 (05 fev.2014), era preciso mostrar aos políticos que a política era boa e importante naquele momento histórico. Com o aval político, a burocracia alcançou o que desejava, a autorização para proceder todo o desenvolvimento do ICMS-Ecológico. Este episódio ocorrido revela a relação entre técnicos e políticos no primeiro governo de Roberto Requião (1991-1995). Por um lado, pôde-se observar que a burocracia dependia das prioridades (ou *ideias*) definidas pelos políticos para desempenhar seu trabalho. De outro lado, foi possível notar que os políticos, por não possuírem *conhecimento técnico*, dependiam dos técnicos para terem suas ideias viabilizadas. Deste modo, ficou evidente que o *status* de *expertises* dos burocratas e o seu *conhecimento técnico*, importante recurso de poder, segundo (PETERS, 1999; ADLER, 2012; KAUFMAN, 2001), além da *capacidade de convencimento* da burocracia, foram cruciais para garantir algum grau de liberdade (autonomia) no processo de formulação da política de florestas.

No governos de Lerner⁶ (1995-1999 e 1999-2003), podemos destacar o conjunto de programas (SERFLOR, PRODEFLO e Florestas Municipais) criados, naquele momento, para resolver o problema da falta de madeira no Estado do Paraná. O Sistema de Reposição Florestal Obrigatória (SERFLOR) foi criado baseado no dispositivo constitucional estadual que determinou a obrigatoriedade da reposição florestal, em quantidade equivalente ao volume consumido, a todos os consumidores de matéria prima florestal. Assim como o ICMS-Ecológico, o SERFLOR foi criado a partir de uma possibilidade regulatória. A parte que sucedeu esta constatação na legislação estadual envolve os burocratas. Todo o sistema foi construído pelos técnicos do IAP. Alguns técnicos participaram deste processo mais efetivamente, como é o caso dos engenheiros florestais Sandor Sohn e Paulo Roberto Vicente Caçola. O pacote de programas criados pelo Lerner, como foi mostrado na seção anterior, deu novo impulso à política de reflorestamento no Paraná.

A importância do SERFLOR e do pacote de programas que o

⁶ Jaime Lerner nasceu em Curitiba e faz parte de uma família de imigrantes judeus de origem polonesa. Ele estudou engenharia e arquitetura na Universidade Federal do Paraná (UFPR). Além de ser governador do Paraná por dois mandatos, ele foi prefeito de Curitiba por três vezes. Durante seus mandatos, focou em: transporte público, planejamento urbano, meio ambiente, programas sociais e urbanísticos. Em reconhecimento ao seu trabalho, recebeu diversos prêmios, dentre eles: prêmio máximo da ONU para o meio ambiente (1990); prêmio anual do Instituto Internacional de Conservação de Energia (IIEC) (1990); prêmio “Tree of Learning Award” da União Internacional para Conservação da Natureza (1991); prêmio UNICEF Criança e Paz (1996); prêmio Volvo “Environment Care” (2004); e o prêmio “The World Technology Awards - Transportation” (2001).

acompanharam ficou evidente nas declarações do Entrevistado 3 (04 fev.2014). Ele afirma que “O SERFLOR foi um dos mais importantes que o Estado já implementou”. O Entrevistado 3 (04 fev.2014) revela o seguinte: “Na época, o SERFLOR levou o IAP a nível nacional. Fizemos palestras quase todos os dias, apresentando o programa em quase todos os Estados do Brasil”. Além disso, a política “trouxe para o Estado maciços florestais exóticos muito interessantes. Isso gerou renda, gerou emprego e gerou divisas para o Estado”. Apesar de potencializar a política de reflorestamento na época, o SERFLOR foi gradativamente perdendo força. Entrevistado 4 (04 fev.2014) levanta o seguinte questão: “por que os cidadãos ou as empresas precisam ficar informando o corte de florestas para o Estado? Plantou, colheu. É a mesma coisa que a soja e o milho. Plantou, colheu. O boi tá no ponto de levar para o frigorífico, leva para lá e pronto”. Por fim, o Entrevistado 4 (04 fev.2014) conclui: “a política do SERFLOR já cumpriu o seu ciclo”.

Ainda merece destaque neste governo, o Programa de Proteção da Floresta Atlântica no Paraná (Pró-Atlântica). O programa se concentrou em promover o desenvolvimento integral e auto-sustentável da região de influência da floresta atlântica e seus remanescentes. Trata-se de um programa de grande vulto, com grande volume de investimentos. Ele só foi possível em razão do convênio estabelecido entre a República Federal da Alemanha, através do seu agente financiador, o KfW Bankengruppe, e o governo do Estado do Paraná. Do montante de investimentos no programa, algo em torno de 15 milhões de Euros, 65% veio do KfW Bankengruppe, e os demais 35% do governo do Estado. O convênio, ao disponibilizar os recursos financeiros, permitiu que os técnicos do IAP colocassem em prática suas ideias conservacionistas e preservacionistas para a Mata Atlântica. Para Kaufman (2001), as parcerias estratégicas (convênios) se apresentam como alternativa para captação de recursos para o financiamento da política pública. As coalizões com atores externos se apresentam como a forma encontrada pela burocracia para viabilizar seus interesses (GOUVÊA, 1994; CARPENTER, 2001a; CAUGUEY; CHATFIELD; COHON, 2009)

Portanto, durante os governo de Jaime Lerner (1995-2003), a burocracia teve mais autonomia para formular e implementar suas ideias políticas. Como já discutimos, isso tem relação com o desenvolvimento da *capacidade política dos burocratas*. A burocracia se aproximou do poder político central (ABRANCHES, 1987) e conseguiu negociar a *ocupação de cargos centrais* no IAP (PETERS, 1999), como o de Diretor-Presidente. Isso facilitou o *convencimento* (ADLER, 2012) das forças políticas de que as *ideias dos burocratas* (a política dos técnicos) (PETERS, 1999; ADLER, 2012; CARPENTER, 2001a)

eram, de fato, as melhores alternativas para aquele período específico. Orientados pela *racionalidade*, uma das características da burocracia (WEBER, 1974), os técnicos procuraram resolver os dois principais problemas da época: o apagão florestal e a degradação da Mata Atlântica. O Paraná, desde 1987, com o fim dos incentivos ao reflorestamento oferecidos pelo governo federal, não possuía uma política consistente de recomposição de florestas, fato que reforçava a ideia de crise florestal à época. Para isso, então, os técnicos criaram o pacote de programas composto por SERFLOR, PRODEFLO e Florestas Municipais. O segundo desafio e não menos complexo era o de proteger a Mata Atlântica. Isso só foi possível através de uma *parceria estratégica* entre o Estado do Paraná e o KfW Bankengruppe da Alemanha. Com a finalidade de angariar recursos financeiros para implementar a sua ideia, a burocracia colocou em prática sua *capacidade de fazer alianças estratégicas* (KAUFMAN, 2001) e conseguiu, através desta *coalizão*, viabilizar seus interesses (GOUVÊA, 1994; CARPENTER, 2001a; CAUGUEY; CHATFIELD; COHON, 2009).

8.2 O DECLÍNIO DA AUTONOMIA DA BUROCRACIA FLORESTAL PARANAENSE (2003-2013)

Na presente seção, defendemos a tese de que a burocracia pública do Setor Florestas perdeu recursos de poder e capacidades importantes entre 2003 e 2013 e isso, conseqüentemente, resultou em perda de pelo menos parte de sua autonomia no processo de formulação política, fato que acabou por influenciar negativamente os resultados da política de florestas no Estado do Paraná. Sendo assim, a seção foi dividida em duas subseções: na primeira, trataremos da perda dos recursos de poder e capacidades e a conseqüente perda de autonomia; na segunda, buscaremos demonstrar como a perda parcial da autonomia comprometeu os resultados da política de florestas no Paraná.

8.2.1 Recursos de Poder e Capacidades da Burocracia Paranaense do Setor Florestas (2003-2013)

O Paraná, mesmo após todas as iniciativas que foram concebidas e implementadas entre 1985 e 2003, como as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs), o SERFLOR, o Mata Ciliar, o Pró-Atlântica, não conseguiu afastar o “fantasma” do desmatamento, apenas amenizou este problema histórico paranaense. Durante toda a década de 2000, o Estado permaneceu sempre entre os principais devastadores da Mata Atlântica do país. De acordo com SOS Mata Atlântica (2009), o Paraná foi o quarto estado brasileiro que

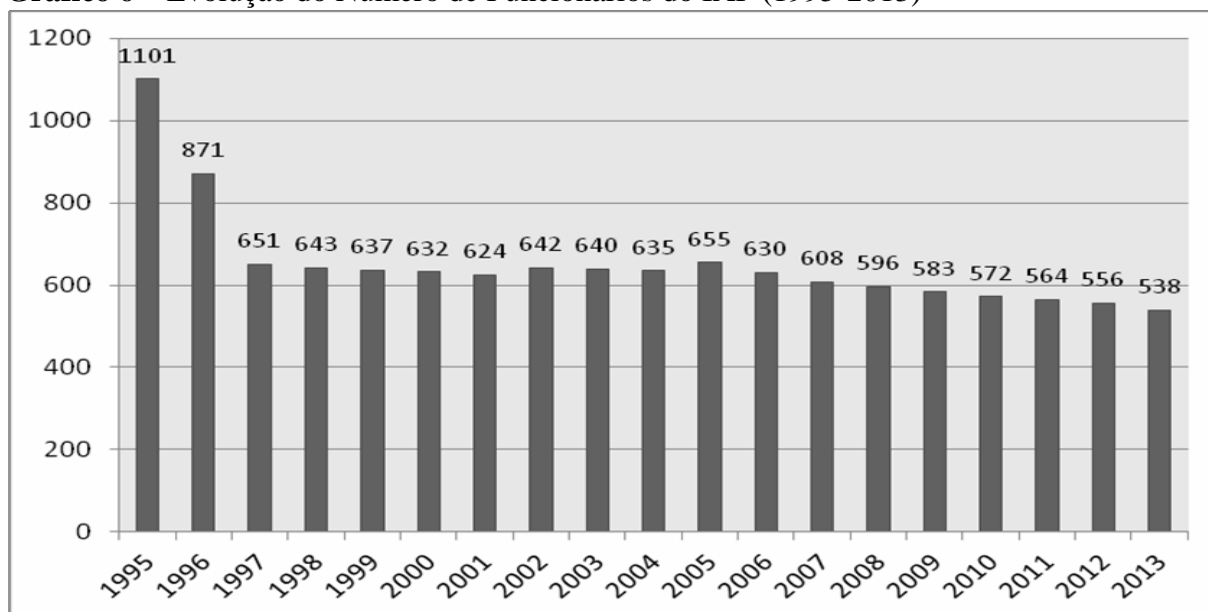
mais desmatou entre 2005 e 2008, atrás de Minas Gerais, Santa Catarina e Bahia. O desmatamento neste período atingiu a marca de 9.978 hectares. Entre 2008 e 2010, o desmatamento do Bioma Mata Atlântica no Estado diminuiu, quando comparado ao registrado no período imediatamente anterior (2005-2008), mas o Paraná subiu algumas posições na lista dos principais desmatadores do país. Neste intervalo, foram desmatados 2.699 hectares de florestas e o Paraná foi o segundo maior desmatador do Brasil, atrás apenas do Estado de Minas Gerais (SOS MATA ATLANTICA; INPE, 2011). Sobretudo, isso mostra que, entre 2003 e 2013, o desflorestamento permaneceu como um dos principais problemas ambientais do Estado, apesar de sua tendência de queda.

O problema da degradação de florestas, mesmo depois das políticas de combate implementadas pelo governo, ainda ameaçava o setor produtivo que dependia das florestas para manter suas atividades de produção. Os esforços para o reflorestamento empreendidos pelo órgão ambiental paranaense ao longo dos anos parecem ter sido insuficientes para preencher as expectativas do setor industrial. Por uma questão cultural, a atuação do órgão ambiental paranaense sempre focou no preservacionismo (ENTREVISTADO 4, 04 fev.2014). Por isso mesmo, ao longo dos anos 2000, a Secretaria de Agricultura se esforçou para transferir o Setor de Cultivo de Florestas Plantadas do IAP para seus domínios. O pedido era fundamentado exatamente no *déficit* de plantio de florestas por parte do IAP. A ideia por trás da transferência era a de potencializar o negócio madeireiro. A frase do Secretário de Agricultura em 2006 evidencia este propósito: “madeira é agricultura” (FURLAN, 2006). Esta reivindicação da Secretaria de Agricultura, que, segundo o Entrevistado 3 (04 fev.2014) já se arrastava por muitos anos, acabou sendo atendida em 2012. Para o Entrevistado 4 (04 fev.2014), a transferência poderia ter ocorrido em qualquer momento, porque o IAP “nunca se manifestou contrário a que outro setor assumisse a atribuição florestal econômica”. Nas palavras do Entrevistado 3 (04 fev.2014), “o departamento florestal volta à sua casa”, já que esta atribuição em um determinado período entre os anos 1970 e 1980 era do ITC, órgão que era subordinado à Secretaria de Agricultura. Com isso, o IAP perdeu a atribuição de fomento florestal de florestas plantadas, mas permaneceu com a função de fiscalização (RIBEIRO, 2012).

A transferência da atribuição de cultivo de florestas plantadas do IAP para a Secretaria de Agricultura, de um lado, significa o fim da *esquizofrenia* (LE PRESTRE, 2000) na atuação do órgão. Contudo, não encerra a contradição na atuação do Estado, que continua, ainda que em organizações distintas, executando políticas de destruição e políticas de preservação natural ao mesmo tempo. Por outro lado, esta transferência representa mais um

passo rumo ao *esvaziamento das atribuições* do IAP. Nos anos 1970, como destacado anteriormente, o ITC passou por um processo de concentração de atribuições florestais, funções que mais tarde se concentraram no IAP. Atualmente, ocorre o contrário. Em 1996, o IAP perdeu o Departamento de Águas, que foi transferido para a Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental (SUDERHSA), em parte em decorrência dos problemas culturais enfrentados depois da fusão ITCF-SUREHMA. Em 2005, as atividades de terras, cartografia e regularização de terras devolutas foram transferidas para o Instituto de Terras, Cartografia e Geociências (ITCG). Fora isso, o IAP transferiu ao ITCG patrimônios do extinto ITC que foram adquiridos pelo órgão no ato da fusão ITCF-SUREHMA, além de alguns direitos de cobranças e funcionários. E agora ocorreu a transferência do fomento florestal de florestas plantadas para a Secretaria de Agricultura. Com estas transferências, o IAP perde recursos humanos, recursos materiais e recursos financeiros. Conforme adverte Abranches (1987) e Peters (1999), os recursos são escassos. A perda de recursos compromete o poder e a autonomia da agência (ABRANCHES, 1987; RUA; AGUIAR, 1995).

O processo de mudança na configuração organizacional ainda não foi encerrado. Está em processo mais uma importante mudança. Com a transferência da função de fomento às florestas plantadas para a Secretaria de Agricultura, o Departamento de Desenvolvimento Florestal (DIDEF) do IAP deixará de existir. No seu lugar, será criada a Diretoria de Restauração e Monitoramento da Biodiversidade (DIREB). De acordo com o Entrevistado 6 (05 fev.2014), esta alteração deveria ter sido feita há mais tempo, porque a ênfase na restauração remonta de 2006, quando o IAP deixou de produzir espécies exóticas, como *pinus* e *eucalipto*. Parte do DIDEF foi transferida para a Secretaria de Agricultura, onde se criou, recentemente, o Departamento de Florestas Plantadas; a outra parte ficou no IAP e servirá de estrutura para as operações do DIREB. A pretensão da Secretaria de Agricultura para os próximos meses é criar um instituto designado exclusivamente ao fomento de florestas exóticas no Paraná. O novo órgão, segundo informações do Entrevistado 3 (04 fev.2014), será denominado *Instituto Estadual de Florestas*.

Gráfico 6 – Evolução do Número de Funcionários do IAP (1995-2013)

Fonte: elaborado pelo autor com base em IAP (2014).

A redução do corpo técnico do IAP, ocasionada principalmente pelas transferências de departamentos e funções para outras agências, pedidos de demissão e solicitações de aposentadoria ficou evidente no gráfico 6. A redução do quadro técnico foi significativa entre 1995 e 2013. Como se pode observar no gráfico 6, o IAP possuía em 1995, 1.101 funcionários. Em 1997, o corpo técnico era composto por apenas 651 funcionários. Depois disso, a tendência de queda no número de funcionários continuou. Hoje, o IAP possui aproximadamente 50% do corpo técnico que possuía em 1995, ou seja, 538 funcionários. Como foi argumentado anteriormente, o Paraná não realiza concurso público há mais de 20 anos. Os anos passam, mas as pessoas dentro do órgão continuam as mesmas. Não há renovação do quadro funcional. Com a redução do *tamanho da burocracia*, o IAP perde, pelo menos parcialmente, sua *capacidade de ocupar cargos importantes* na administração florestal. Isso acaba comprometendo a *rede burocrática* e consequentemente a *autonomia dos técnicos* no processo de formulação da política de florestas (PETERS, 1999).

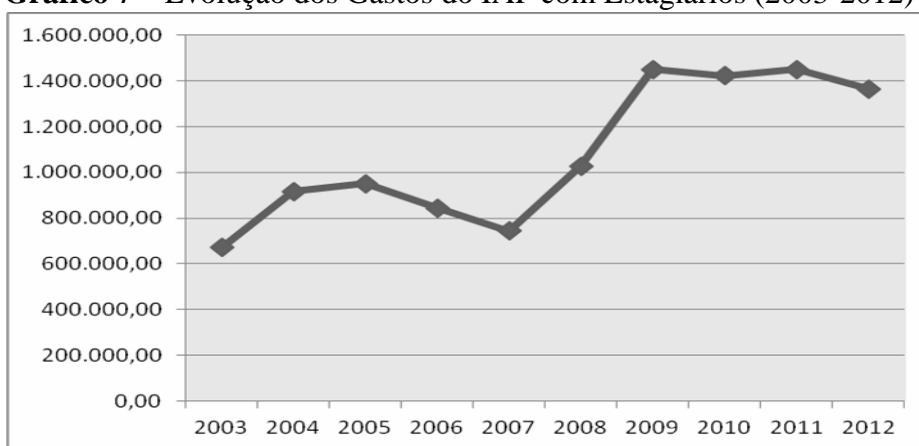
A perda de funcionários no IAP levou a algumas consequências. De acordo com o Entrevistado 4 (04 fev.2014), a cultura preservacionista que se instaurou no IAP, em parte, deve-se à redução gradativa do corpo técnico:

Em função da falta de recursos humanos, os esforços do IAP foram canalizados para um processo mais preservacionista. Tanto é verdade que entre 2003 e 2010, o IAP não produziu nenhuma muda de espécie exótica ou com finalidade econômica. Viu-se neste período a produção de uma grande quantidade de mudas, todas com finalidade preservacionista. A política florestal com finalidade econômica foi realmente sendo deixada de lado.

De certo modo, o Entrevistado 3 (04 fev.2014) concorda com isso. Ele argumenta que “como não houve renovação do quadro, por comodidade, o IAP tornou-se mais preservacionista”. Para o Entrevistado 3 (04 fev.2014), “é muito mais fácil ser preservacionista do que conservacionista”. O Entrevistado 3 (04 fev.2014) argumenta ainda que:

O órgão ambiental não pensa na atividade produtiva. O órgão ambiental pensa na preservação e na proteção dos seus remanescentes florestais. Então, quando você fala de florestas produtivas em um órgão ambiental, as coisas não têm a ressonância que deveriam ter.

Gráfico 7 – Evolução dos Gastos do IAP com Estagiários (2003-2012)



Obs.: todos os valores foram corrigidos com base no IGP-DI

Fonte: elaborado pelo autor com bases em Paraná (2014).

Sem previsão de concurso público e com um quadro cada vez mais deficitário, o IAP acabou adotando a política de contratação de estagiários para fazer frente às demandas ambientais. Entre 2003 e 2012, o gasto do IAP com estagiários aumentou significativamente. Conforme se pode observar no gráfico 7, o IAP gastou, em 2003, R\$ 672.293. Em 2009, o gasto passou a ser de R\$ 1.452.078. O período de maior crescimento foi entre 2007 e 2009. Como o ITCG foi regulamentado em 2007, acreditamos que as transferências de funcionários do IAP para este órgão levou o IAP a ter que contratar mais estagiários para cobrir as ausências no seu corpo técnico. No mesmo sentido, o corpo efetivo do IAP, que diminuiu significativamente nos anos 2000, passou a custar mais para o órgão. O gasto com funcionários de carreira, em 2003, foi de pouco mais de 19 milhões de reais. Quatro anos depois, o gasto já passava de 30 milhões de reais. Atualmente, a despesa com funcionários de carreira do órgão é de aproximadamente 45 milhões de reais por ano. Como a despesa com funcionários de carreira do IAP cresceu depressa e em grandes volumes, o orçamento repassado para o órgão pelo Estado precisou acompanhar este crescimento. Em

2010, foi aprovado um orçamento de cerca de 71 milhões de reais para o IAP (PARANÁ, 2009). Três anos depois (2013), o orçamento do IAP saltou para aproximadamente 95 milhões de reais (PARANÁ, 2012b). Portanto, o IAP gasta cerca de 47% do seu orçamento apenas para cobrir os gastos com funcionários de carreira nos dias atuais.

A redução constante do número de técnicos e a presença crescente de estagiários no IAP resultam na perda parcial daquilo que Peters (1999) considerou um *recurso de poder* importante na luta por autonomia burocrática no processo político: o *conhecimento técnico*. Este recurso é importante porque, segundo Weber (1974), é demasiadamente complexo controlar uma burocracia altamente especializada. Portanto, a perda deste recurso pode significar um maior controle da burocracia por parte dos demais atores políticos no processo decisório. Isso pode estar ocorrendo no Estado do Paraná. Fora isso, a insuficiência de *conhecimento técnico* por parte da burocracia pode resultar ainda na perda de qualidade da política produzida. Isso porque, tradicionalmente, espera-se que a burocracia empregue este recurso, e não outros atores, como os políticos, que muitas vezes não detêm qualquer *conhecimento técnico* da sua área de atuação. Embora não seja uma regra, quando políticos controlam o processo decisório, a possibilidade de que políticas nem mesmo cheguem a ser produzidas aumenta, exatamente porque estes, muitas vezes, carecem de conhecimento especializado sobre sua área de atuação.

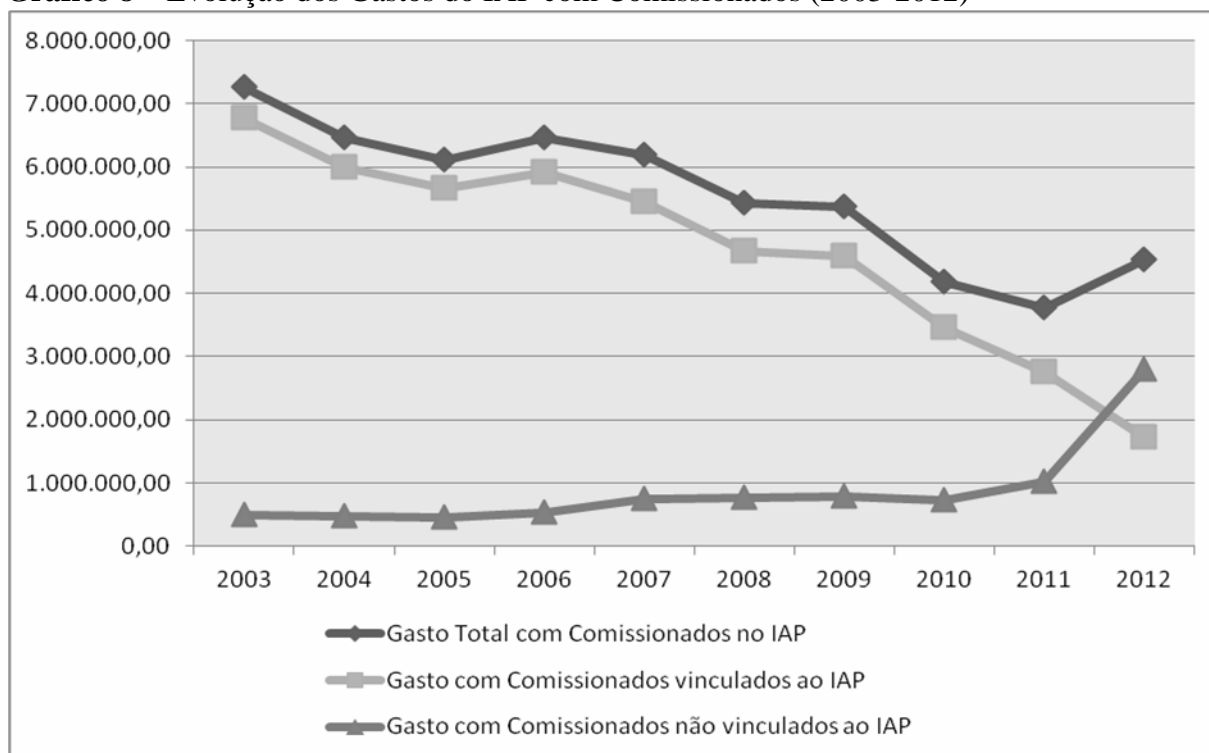
Quadro 11 – Evolução do Número de Cargos Comissionados no IAP (1995-2013)

Cargos	Número de Cargos Comissionados			
	Jaime Lerner PDT (1995-1999)	Jaime Lerner PFL (1999-2003)	Roberto Requião PMDB (2007-2011)	Beto Richa PSDB (2011-2015)
Diretor	5	6	6	7
Chefe de Gabinete	1	1	1	1
Chefe de Departamento	14	19	19	22
Chefe de Escritório Regional	20	20	21	21
Supervisor de Projetos	5	5	5	5
Assessor Técnico	4	3	3	6
Assistente Técnico	3	3	3	4
Total	52	57	58	66

Fonte: elaborado pelo autor com base em Paraná (1996, 2002, 2010, 2012a).

Curiosamente, enquanto cresciam as despesas com funcionários efetivos do IAP e os gastos com estagiários do órgão, decrescia o gasto com pessoas em cargos comissionados. Em 2003, o gasto com comissionados foi de R\$ 7.254.350,29. Quatro anos depois, a despesa passou a ser de R\$ 6.194.728,20. Nos dias atuais, o gasto com comissionados é de aproximadamente 4,5 milhões de reais.

Os dados, numa primeira apreciação, parecem contrariar a declaração de Langowski (2013), aparentemente em nome do Sindicato dos Servidores Públicos de Meio Ambiente do Paraná (SINDISEAB) de que o IAP apresenta alto índice de apadrinhamento político. Contudo, quando se analisa a evolução do número de cargos comissionados, é possível constatar que a afirmação é coerente. Como se pode notar no quadro 11, entre 1995 e 2013, o número de cargos comissionados do IAP cresceu ininterruptamente. Os governos que mais criaram cargos comissionados foram o de Jaime Lerner (1999-2003) e o de Beto Richa (2011-2015). Jaime Lerner, no seu segundo governo, criou seis e extinguiu um cargo comissionado. Ele criou um cargo de diretor e 5 cargos de chefe de departamento. Beto Richa, o atual governador do Paraná, criou 8 novos cargos comissionados, sendo um deles de diretor e três de chefe de departamento. O governo de Roberto Requião foi o governo que menos criou cargos comissionados, apenas um, o de chefe de escritório regional. A presença cada vez maior de políticos na agência aumenta a *supervisão dos políticos* sobre os burocratas e acaba por restringir a *liberdade ou autonomia* dos mesmos no processo de elaboração da política de florestas (ADLER, 2012).

Gráfico 8 – Evolução dos Gastos do IAP com Comissionados (2003-2012)

Fonte: elaborado pelo autor com base em Paraná (2014).

O número de cargos comissionados cresceu entre 1995 e 2013, como foi mostrado no quadro 11, mas os gastos com comissionados vinculados ao IAP – técnicos de carreira do IAP que ocupam cargos em comissão no órgão – caiu expressivamente, como pode ser conferido no gráfico 8. Em 2003, os gastos com técnicos vinculados ao IAP em cargos de comissão foi de R\$ 6.770.397,44. Em 2012, esta mesma despesa atingiu a marca de R\$ 1.723.717,93, cerca de quatro vezes menos do que o valor registrado em 2003. Na contramão destes resultados, os gastos com comissionados não vinculados ao IAP – pessoas de fora da organização – aumentou. Em 2003, a despesa com pessoal comissionado não vinculado ficou em R\$ 483.952,85. Em 2012, o mesmo gasto alcançou o valor de R\$ 2.797.131,18, aproximadamente seis vezes maior do que o registrado em 2003. A indicação de pessoas não vinculadas ao IAP para cargos comissionados do órgão foi especialmente alta durante os governos de Roberto Requião (2007-2011) e de Beto Richa (2011-ainda vigente). Como se pode observar no gráfico 8, em 2012, *pela primeira vez no período analisado (2003-2013)*, o gasto com os não vinculados superou as despesas com os vinculados em cargos de comissão. Isso indica que, gradativamente, ao longo dos anos 2000, com o aumento de cargos políticos e com o crescimento da participação de políticos em cargos de confiança, a burocracia do IAP tem perdido espaço para políticos em cargos comissionados. Sobretudo,

estes dados reforçam a ideia de que a *capacidade da burocracia de ocupar cargos importantes* (PETERS, 1999) foi sendo reduzida.

De acordo com o Entrevistado 5 (05 fev.2014), no passado não era tão fácil ocupar cargos de confiança, diferentemente de hoje. Segundo ele:

No ITCF, para você galgar um cargo de chefia, você teria de ter formação universitária e pelo menos dois anos de serviço na instituição. Se fosse funcionário de fora, deveria ter pelo menos cinco anos de serviço público. Sendo assim, alguém que viesse a assumir um cargo de chefia na organização, possuía conhecimento da instituição e do serviço público. Hoje uma pessoa que você encontra na esquina pode ser chefe.

Conforme afirma o Entrevistado 4 (04 fev.2014), “hoje o estado preenche seus cargos de chefia, sobretudo suas chefias regionais, que são instâncias muito, muito importantes, com indicações políticas. O Entrevistado 5 (05 fev.2014) relata o seguinte: “desde que o órgão tornou-se autarquia, passamos a ter chefes sem compromisso com a instituição, e sim com compromissos político-partidários, pessoas que não são capacitadas. Isso tudo demonstra que o IAP tem sofrido há alguns anos uma *invasão de políticos*.”

A despeito da invasão do IAP por políticos, pelo menos em parte, os cargos da alta direção do órgão foram preservados entre 2003 e 2013, sendo assumidos, predominantemente, por funcionários de carreira.

Quadro 12 - Ocupantes de Cargos de Direção no IAP (2003-2013)

Governos	Cargos Ocupados no IAP					
	Diretor-Presidente do IAP		Diretor da DIDEF		Diretor da DIBAP	
	Nome	Profissão	Nome	Profissão	Nome	Profissão
Roberto Requião (PMDB) (2003 a 2007)	Lindsley da Silva Rasca Rodrigues*	Engenheiro Agrônomo	José Augusto Teixeira de Freitas Picheth	<i>Engenheiro Florestal</i>	Wilson Loureiro*	Engenheiro Agrônomo
			Paulo Roberto Valente Caçola*	<i>Engenheiro Florestal</i>	Mariese Cargnin Muchailh*	<i>Engenheiro Florestal</i>
			José Luiz Bolicenha*	<i>Engenheiro Florestal</i>	João Batista Campos*	Engenheiro Agrônomo
Roberto Requião (PMDB) (2007 a 2011)	Vitor Hugo Ribeiro Burko	Advogado	Eduardo Stroher Minuzzo	<i>Engenheiro Mecânico</i>	Márcia de Guadalupe Pires Tussolino*	Bióloga

	José Volnei Bisognin*	<i>Engenheiro Florestal</i>	Paulo Roberto Valente Caçola*	<i>Engenheiro Florestal</i>	João Batista Campos*	Engenheiro Agrônomo
Beto Richa (PSDB) (2011-vigente)	Luiz Tarcísio Mossato Pinto*	Contabilista	Mauro Scharnik*	Engenheiro Agrônomo	Guilherme de Camargo Vasconcellos	Biólogo

DIDEF – Diretoria de Desenvolvimento Florestal (1995-dias atuais)

DIBAP – Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas (1995-dias atuais)

*Técnicos de carreira da SEMA/IAP que assumiram cargos de direção no órgão entre 2003 e 2013.

Fonte: elaborado pelo autor

Como se pode observar no quadro 12, das 16 nomeações realizadas para ocupação dos cargos de direção citados acima, 12 foram para técnicos do IAP. Isso mostra que as indicações políticas que, como mencionado anteriormente, aumentaram, não foram para cargos da alta direção e sim, para níveis mais baixos, como chefes de departamento, assessorias e para escritórios regionais. A maior frequência de indicações para cargos intermediários no IAP pode ser uma estratégia do governo para *esconder o político na estrutura do órgão*. Indicações políticas absurdas para os cargos mais importantes dos órgãos públicos despertam muita atenção da sociedade civil e dos meios de comunicação. Para os cargos da alta direção, as indicações de pessoas não vinculadas à organização se concentraram no início dos governos de Roberto Requião (2007-2011) e de Beto Richa (2011-vigente). Durante o seu governo, Requião indicou o *engenheiro mecânico* Eduardo Stroher para assumir a Diretoria de Desenvolvimento Florestal (DIDEF) e o *advogado e ex-prefeito de Guarapuava* Vitor Hugo Ribeiro Burko para assumir como Diretor-Presidente do IAP. A propósito, este último, depois de muita resistência das organizações ambientais do Estado, que alertavam para o fato de que Vitor já havia cometido crime ambiental no passado, foi exonerado (LOPES, 2007). Beto Richa, até o momento, indicou o *contabilista* Luiz Tarcísio Mossato Pinto para assumir como Diretor-Presidente do IAP, o *engenheiro agrônomo* Mauro Scharnik para a Diretoria de Desenvolvimento Florestal (DIDEF) e o *biólogo* Guilherme de Camargo Vasconcellos para a Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas (DIBAP).

O aumento das indicações políticas e o consequente enfraquecimento da burocracia florestal têm levado à perda de posições importantes no IAP. Se antes o domínio da burocracia florestal, expressado da *ocupação de cargos importantes*, era mais facilmente percebido, hoje este domínio já não é tão evidente. Ao contrário do que observamos no passado (1985-2003), hoje a presença de engenheiros florestais em cargo da alta direção do IAP diminuiu. Entre 1991 e 2003, 60% dos cargos ocupados nas diretorias, com exceção da

Diretoria Geral, foram ocupados por engenheiros florestais, como se pode notar no quadro 10. Entre 2003 e 2013, o percentual caiu para aproximadamente 40%, como mostra o quadro 12. Isso fica mais evidente no atual governo de Beto Richa. Até o momento, o Governador não indicou nenhum engenheiro florestal para os cargos de Diretor-Presidente, Diretor da DIDEF e Diretor da DIBAP. O mesmo ocorreu nos primeiros anos do governo de Requião (2007-2011). Estes dados demonstram que a *rede burocrática* PETERS (1999), formada especialmente por engenheiros florestais, está enfraquecendo. O engenheiro florestal mais novo do IAP tem mais de 20 anos de carreira no órgão. Ele foi contratado no início dos anos 1990. Depois disso, não foi realizado mais nenhum concurso público para o órgão ambiental. Muitos funcionários já saíram, porque se aposentaram ou por outros motivos. Os remanescentes logo sairão pelos mesmos motivos. Os poucos que restaram, embora extremamente qualificados, por uma questão de quantidade de funcionários, dentre outras razões, não conseguem manter o domínio do processo político que tiveram no passado.

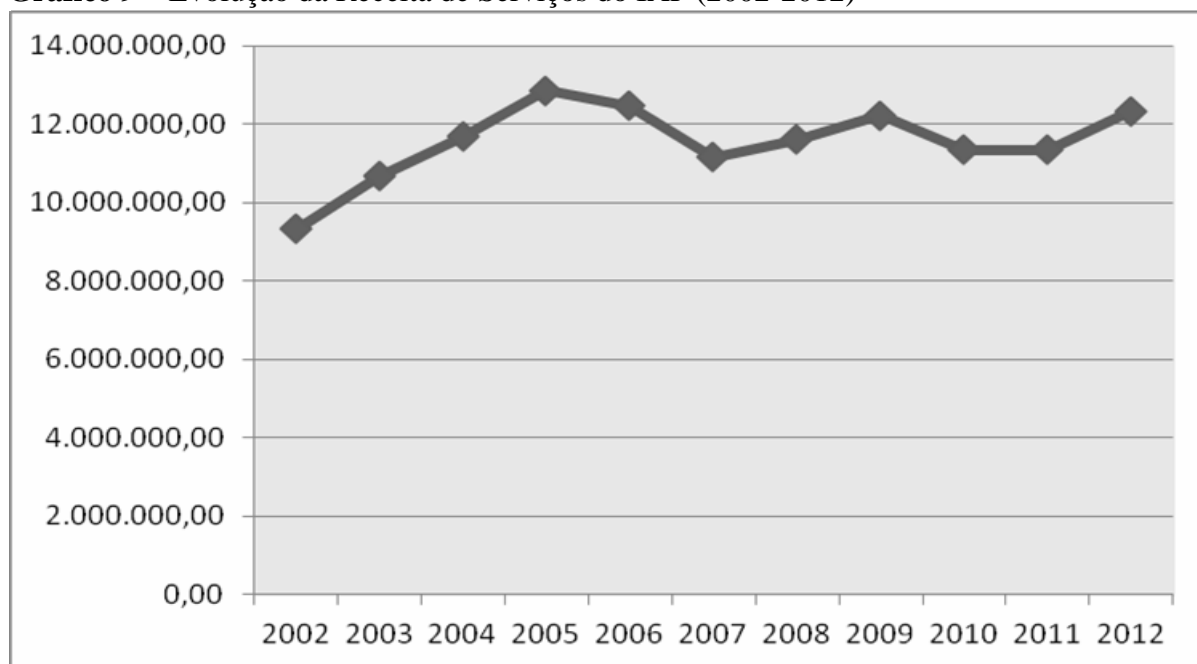
A ausência de reposição de funcionários tem levado o órgão a uma situação crítica.

O nosso instituto hoje é um instituto de funcionários velhos. 50 anos, 60 anos e alguns funcionários com até mais idade. O que você pode esperar de um funcionário assim? Você não pode esperar muito não. A prioridade na cabeça dele é outra: é visitar o médico dele com alguma regularidade entre outras coisas. (ENTREVISTADO 4, 04 fev.2014).

O Entrevistado 5 (05 fev.2014) demonstra grande preocupação com o legado a ser deixado pelos técnicos, que, naturalmente, passaram por muitas experiências e, sendo assim, muito têm a ensinar.

A instituição está perdendo a memória. Nós somos os últimos aqui. Para quem nós vamos transmitir nossos ensinamentos? Hoje, mesmo que se contratem funcionários amanhã, existe um lapso temporal, de cultura, de ensinamento. Para começar a aprender a instituição, para trabalhar, para formar, mesmo na vida acadêmica, leva pelo menos 10 anos. É mestrado, doutorado, etc. E assim é também no Estado. Aprendendo, lendo, conhecendo a estrutura, indo a campo. Então, temos um lapso de 20 anos.

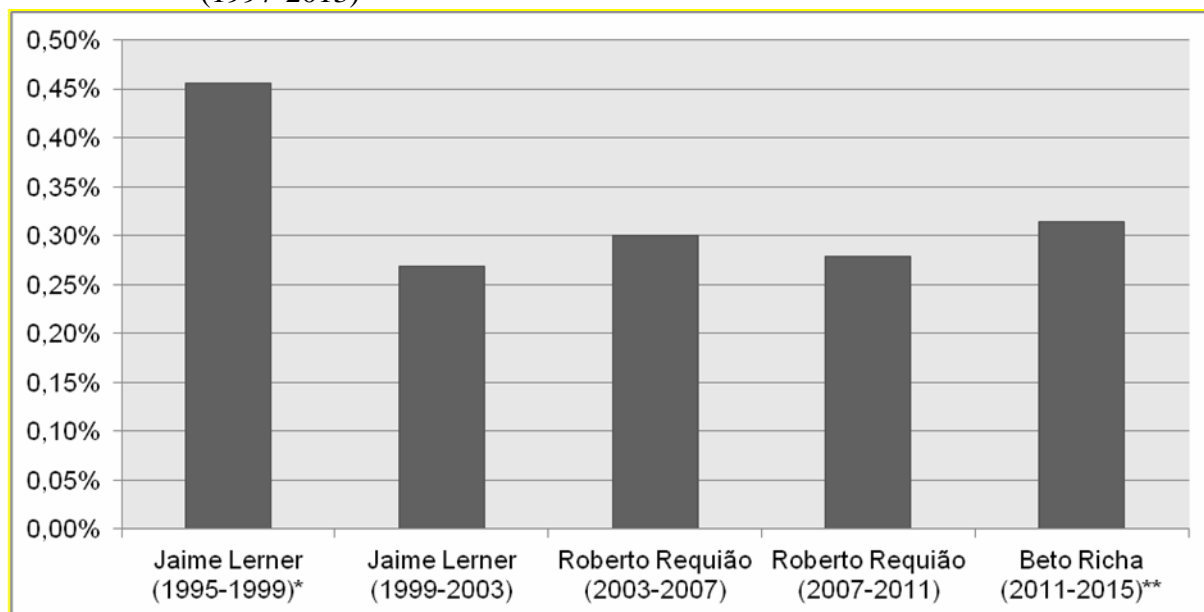
O concurso do IAP por muitas vezes foi prometido, e chegou, inclusive, em 2012, a ser anunciado (AEN, 2012), mas não foi realizado, possivelmente porque o Governador Beto Richa atingiu o limite de gastos com pessoal determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e foi, portanto, impedido de abrir novos processos públicos para contratação de pessoal (CARAZZAI, 2013).

Gráfico 9 – Evolução da Receita de Serviços do IAP (2002-2012)

Fonte: elaborado pelo autor com base em Paraná (2014).

A tendência de enfraquecimento da burocracia do IAP também se manifestou nas finanças do órgão. A receita de serviços do IAP, que entre 1997 e 2005 apresentou crescimento, estagnou a partir de meados dos anos 2000, conforme se pode notar no gráfico 9. Depois de 2005, a receita apresentou ondas de crescimentos e quedas, mas nenhum destes valores superou o registrado em 2006: R\$ 12.472.494,99. O valor alcançado neste ano parece ser o limite da capacidade do órgão paranaense de meio ambiente de gerar recursos financeiros nas condições atuais da burocracia. Durante grande parte deste período de paralisação do crescimento da receita, as despesas totais do IAP apresentaram comportamento de alta. Em 2003, o órgão gastou cerca de 55 milhões de reais (valores corrigidos pelo IGP-DI). Em 2006, o gasto do IAP já passava de 77 milhões de reais. Atualmente, o IAP gasta por ano aproximadamente 100 milhões de reais e arrecada apenas 12,5 milhões por meio da prestação de serviços. Portanto, o nível de *autofinanciamento* do IAP não chega a 13%. Em 1982, a capacidade de autofinanciamento do ITC era de 68% (ITC, 1983). De acordo com Abranches (1987), agências capazes de se *autofinanciar* são menos dependentes do governo e conseqüentemente mais autônomas. Podemos dizer, com isso, que o IAP, ao perder parte de sua capacidade de gerar recursos financeiros, acabou perdendo parte de sua autonomia.

Gráfico 10 – Participação dos gastos totais do IAP nos gastos totais do Estado do Paraná (1997-2013)



*Foi realizada a média de apenas dois anos (1997 e 1998). Não encontramos os dados referentes aos anos de 1995 e 1996.

** Foi realizada a média de três anos (2011,2012 e 2013). Os dados de 2014 ainda não estão disponíveis.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Paraná (2014).

Como foi demonstrado anteriormente, o IAP possui, nos dias atuais, aproximadamente 13% de *autofinanciamento*. Com isso, o órgão se mostra profundamente dependente dos recursos do Estado. No entanto, como pode ser observado no gráfico 10, o gasto total do IAP, ao longo dos anos, tornou-se pouco representativo nas contas do Estado. Isso indica que recursos que poderiam ser do IAP estão sendo carreados para outras agências. O maior nível de participação dos gastos totais do IAP nos gastos totais do Estado do Paraná se deu no governo de Jaime Lerner (1995-1999). Nos três governos seguintes, inclusive no segundo governo de Jaime Lerner (1999-2003), este nível foi significativamente reduzido. Este fato, além da estagnação da receita e do aumento da despesa do IAP, sugere que o IAP contou com poucos recursos financeiros para formular e implementar a política ambiental e, especificamente, a política de florestas. De fato, a capacidade de se autofinanciar do IAP tem sido gradativamente reduzida e, em consequência disso, a sua autonomia, mas, apesar disso, o órgão não ficou desprovido de recursos financeiros, porque o Estado preencheu as lacunas deixadas pela falta de capacidade da agência de gerar receitas. De acordo com o Entrevistado 6 (05 fev.2014), “o IAP tem dinheiro em caixa”. Esta afirmação ganha sentido quando se

observa que, ao longo dos anos 2000, o IAP recebeu algumas compensações financeiras⁷ que reforçaram o caixa do órgão. Este quadro suscita o seguinte questionamento: se não é o dinheiro, o que emperrou a política de florestas paranaense?

Os argumentos apresentados ao longo desta seção nos levam a sugerir que o problema do IAP é estrutural. Como mostrado anteriormente, entre 2003 e 2013, a burocracia do Setor Florestas perdeu parte de sua autonomia em decorrência da perda parcial de alguns de seus recursos de poder e de suas capacidades. Em especial, podemos citar a perda parcial do recurso de poder “conhecimento técnico”. O IAP, hoje, carece de técnicos para conceber e implementar políticas florestais. Ao longo dos anos, com o desaparecimento dos técnicos, os políticos foram “tomando assento” no órgão. Com isso, o IAP tornou-se um órgão mais político do que técnico. A carência de técnicos causa prejuízos enormes para a política florestal e, conseqüentemente, para a sociedade. Sem técnicos em quantidade suficiente, o IAP perde sua capacidade de formular e implementar políticas florestais. Sem política consistente, o órgão converte-se em “cabide de empregos” para políticos. Portanto, o grande obstáculo do IAP não é necessariamente o dinheiro, é a ausência de estruturas (especialmente técnicos) que permitam que o Estado tenha uma política de florestas robusta e consistente.

Em outro sentido, as ONGs, que se mostraram tão ativas e fortalecidas nos anos 1980 e principalmente depois da RIO-92, já não se mostravam mais tão atuantes. O mesmo ocorre no cenário mais amplo com a sociedade. No relato dos técnicos, este enfraquecimento fica evidente. O Entrevistado 5 (05 fev.2014) afirma que “as ONGs, em um dado momento, estiveram melhor organizadas”. O Entrevistado 4 (04 fev.2014) complementa ao dizer que “hoje as ONGs estão submetidas ao processo econômico”. No que se refere ao comportamento da sociedade, o Entrevistado 6 (05 fev.2014) coloca que “as pessoas acham novamente que é bobagem, que conservar a natureza não é tão importante como foi nos anos 1990”. O Entrevistado 4 (04 fev.2014) reforça o que o Entrevistado 6 (05 fev.2014) disse, quando afirma que:

A questão ecológica já foi mais sentida na sociedade. Hoje parece que diminuiu o número de pessoas interessadas na questão ambiental. Eu sinto

⁷ Ressarcimento dos danos gerados ao meio ambiente em decorrência de algumas atividades empresariais, como exploração de recursos hídricos para geração de energia elétrica, exploração de petróleo, gás natural, minerais, etc. Este recurso financeiro é encaminhado ao órgão ambiental que, por sua vez, encarrega-se de reinvesti-lo, a fim de gerar benefícios para o meio ambiente e, conseqüentemente, para a sociedade.

isso. Tá aí o avanço da soja, do milho e do boi valendo sobre os últimos remanescentes florestais do nosso Estado. Com uma saca de soja valendo R\$60,00, R\$70,00 reais, não há agricultor que resista. Ele joga o trator em cima e no ano seguinte já tá ganhando dinheiro. E a nossa sociedade assiste isso de forma muito pacífica. Parece que nos anos 1980, a sociedade era bem mais ativa e cobrava muito mais dos governos. Hoje assiste-se tudo muito passivamente. A sociedade parece que não se incomoda mais com isto. Isso é uma grande verdade. Com tristeza relato isso, mas essa é a pura verdade. Nos anos de 2014 que estamos, é só você pegar e ir para as regiões que ainda têm a cobertura florestal nativa que você vai assistir atos bárbaros contra as florestas e evidentemente contra nossa fauna. É a biodiversidade indo pelo ralo e a sociedade passivamente assistindo. A função do IAP é combater isso, mas estamos perdendo essa briga. O IAP perde esta briga todos os dias. Nós perdemos feio.

O desinteresse da sociedade civil e a insuficiente atuação das organizações não governamentais de proteção ambiental, tem uma parcela de culpa significativa na decadência da política de florestas paranaense a partir de 2003, do mesmo modo que estes foram parcialmente responsáveis pelo fortalecimento da política de florestas no Paraná entre 1985 e 2003. Na Alemanha, organizações não governamentais e movimentos de meio ambiente promoveram avanços importantes na política ambiental do país (DRYZEK, DUNLEAVY, 2009). O alarmismo ambiental é importante porque ele acaba por resultar na “modernidade reflexiva” (BECK, 2010) e isso contribui para colocar a questão ambiental no topo das prioridades do Estado (DRYZEK, DUNLEAVY, 2009). Portanto, é ilusório esperar grandes avanços na política de meio ambiente de um país quando este não possui grupos de proteção ambiental ativos, fortes e atuantes.

Entre 2003 e 2013, não faltaram indícios para apontar o enfraquecimento e a consequente perda parcial de autonomia por parte da burocracia pública paranaense do Setor Florestas no processo de formulação da política florestal do Paraná. Com a redução do tamanho da burocracia ambiental, sobrou mais espaço para a *politização* do IAP. A presença massiva e cada vez mais presente dos políticos no órgão transformou a reduzida burocracia numa força pouca significativa. A burocracia careceu de recursos, como tamanho e conhecimento técnico para recuperar a parte perdida de todas as suas capacidades de outrora, em especial, a sua capacidade de ocupar cargos importantes na administração ambiental e sua capacidade de gerar recursos financeiros. Fora isso, o meio ambiente perdeu centralidade neste período, com pouca atenção da sociedade civil e das organizações não governamentais para o tema, o que contribuiu para o aumento de políticos no órgão. Em linhas gerais, o que observamos neste período foi a profunda dominação da burocracia pelas forças políticas do Estado. Em consequência deste fato, o caráter político da burocracia foi *aprimado nos*

porões do IAP e esta voltou a exercer o seu papel tradicional: a execução da política pública - ainda com grande dificuldade, como veremos na próxima subseção.

8.2.2 A apatia da Política Florestal Paranaense (2003-2013)

Demonstramos anteriormente, por meio dos resultados da pesquisa, que a burocracia da Área Ambiental, e mais especificamente do Setor Florestas, perdeu alguns recursos de poder e capacidades importantes e isso resultou em perda de autonomia da agência no processo de formulação da política florestal. Dentre os recursos e capacidades parcialmente perdidos, estão os recursos humanos e financeiros e a capacidade de ocupar cargos estratégicos dentro da organização ambiental paranaense. Defendemos a ideia de que a perda de autonomia por parte da agência burocrática gerou algumas consequências negativas para a política florestal do Estado. Estas consequências, naturalmente, aparecem mais claramente nos resultados da política.

Tabela 1 – Legislações de caráter florestal emitidas no Estado do Paraná (1983-2014)

Período de Governo	Governador	Número de Leis Florestais Criadas
1983-1987	José Richa (PMDB)	6
1987-1991	Álvaro Dias (PMDB)	12
1991-1995	Roberto Requião (PMDB)	21
1995-1999	Jaime Lerner (PDT)	13
1999-2003	Jaime Lerner (PFL)	16
2003-2007	Roberto Requião (PMDB)	6
2007-2011	Roberto Requião (PMDB)	8
2011-2015*	Beto Richa (PSDB)	9
Total		91

*Os dados são parciais, até janeiro de 2014, porque o governo de Beto Richa ainda se encontra vigente.

Fonte: elaborado pelo autor

Como é possível observar na Tabela 1, o período entre 1987 e 2003 foi o período no qual mais se produziu legislações de caráter florestal no Estado do Paraná. Em quantidade, destaca-se o governo de Roberto Requião, que produziu 21 legislações do gênero. Contudo, cabe destacar que grande parte delas era referente à criação de parques e reservas. Nos governos de Jaime Lerner, foram produzidas 29 leis. Dentre elas, muitas leis de criação de reservas e muitas legislações regulatórias importantes para instrumentalizar os agentes do Estado, como a Lei Florestal, o Sistema Estadual de Reposição Florestal Obrigatória (SERFLOR), o Sistema de Manutenção, Recuperação e Proteção da Reserva Florestal Legal e

Áreas de Preservação Permanente (SISLEG) e o Fundo Ambiental do Estado. Nos períodos seguintes, entre 2003 e 2014, o número de leis florestais criadas caiu. Entre 2003 e janeiro de 2014, apenas 23 leis florestais foram aprovadas.

O período de maior avanço qualitativo na estruturação legal do Estado no que se refere às florestas se deu nos governos de Jaime Lerner. Curiosamente, este foi o período que a burocracia do Setor Florestas alcançou o seu maior nível de autonomia, contando, inclusive, com um de seus técnicos de carreira no principal cargo do IAP. Entre 2003 e janeiro de 2014, assim como a autonomia da agência ambiental do Estado, a produção de leis de caráter florestal perdeu força. Os aumentos e quedas na produção de leis florestais refletem, pelo menos parcialmente, os níveis de autonomia dos técnicos nas questões políticas. Quando existe autonomia, os técnicos tiram suas ideias do papel. Cabe destacar ainda que outros fatores, como a possível saturação de leis florestais no Estado, podem contribuir para explicar a redução na produção entre 2003 e janeiro de 2014. Do mesmo modo, a concessão aos Estados por parte da União do direito de legislar sobre temas ambientais contribui para o entendimento do aumento do número de leis entre 1987 e 2003.

Tabela 2 – Política de áreas de conservação no Estado do Paraná (1983-2014)

Período de Governo	Governador	Número de Hectares Destinado à UCE	Número de Hectares destinado à RPPNs
1983-1987	José Richa (PMDB)	66.954	-
1987-1991	Álvaro Dias (PMDB)	5.663	-
1991-1995	Roberto Requião (PMDB)	1.013.953	-
1995-1999	Jaime Lerner (PDT)	35.747	24.520
1999-2003	Jaime Lerner (PFL)	26.598	10.645
2003-2007	Roberto Requião (PMDB)	797	4.448
2007-2011	Roberto Requião (PMDB)	11.855	11.998
2011-2015*	Beto Richa (PSDB)	968	1.843
Total		1.175.960	53.454

UCE – Unidades de conservação estaduais

RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural

*Os dados são parciais, até janeiro de 2014, porque o governo de Beto Richa ainda se encontra vigente.

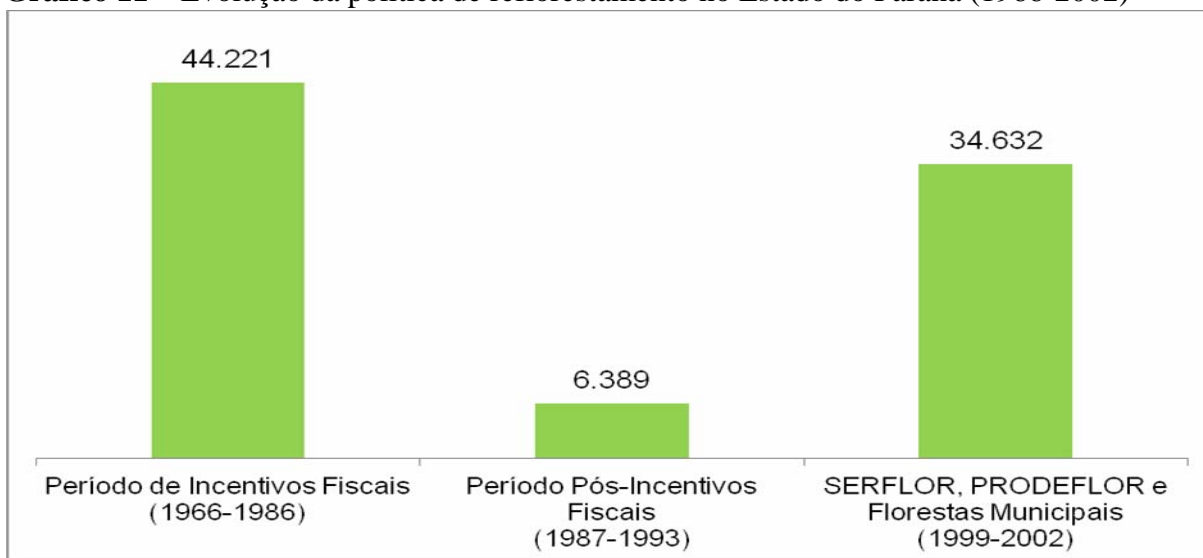
Fonte: elaborado pelo autor

Com relação à política de unidades de conservação, o período de auge foi entre 1991 e 2003. O surpreendente avanço da política está atrelado à criação do ICMS-Ecológico. Ele foi criado em 1991 e no ano imediatamente posterior, no governo de Roberto Requião, o Estado destinou mais de um milhão de hectares à constituição de parques e reservas, como se pode observar na Tabela 2. Durante os governos de Jaime Lerner,

impulsionada pelo “sopro de sucesso do ICMS-Ecológico”, a política de áreas de conservação ainda registrou resultados significativos, se comparados com os resultados registrados em governos do período pré-1970. O ICMS-Ecológico foi muito eficiente na tarefa de potencializar a criação de parques e reservas no Estado entre 1991 e 2003, tanto que este instrumento econômico, que foi estabelecido pioneiramente no Paraná, foi reproduzido em outros estados brasileiros. Depois deste período, como se pode observar na Tabela 1, o ICMS-Ecológico perdeu força. Isso estaria relacionado, dentre outras razões, à redução dos repasses financeiros aos municípios⁸, o que torna a política pouca atrativa, e ao enfraquecimento da estrutura de apoio do IAP. (SANTOS, 2012).

O ICMS-Ecológico – *ideia política* apoiada e desenvolvida pela burocracia ambiental paranaense em um dos seus principais momentos de autonomia -, assim como toda a política ou programa, tem um ciclo que vai do surgimento ao declínio. Tendo como base os resultados da política de áreas de conservação, o ciclo do ICMS-Ecológico findou-se em 2003. Apesar do notório enfraquecimento da política, os governos entre 2003 e os dias atuais, não criaram nenhuma medida alternativa para estimular a criação de parques e reservas. Pensamos que a inação do Estado tenha relação direta com a perda de autonomia da burocracia do Setor Florestas. Com a perda de parte de sua autonomia, a burocracia permitiu que outros interesses se fizessem mais presentes no processo político, dentre eles, o interesse empresarial. Para o setor econômico, a constituição de parques representa obstáculos ao desenvolvimento do capital. Fora isso, com o enfraquecimento da burocracia, expresso especialmente na perda de recursos humanos e na estagnação na geração de recursos financeiros, tornou-se custoso demais para a agência instituir novas áreas, que consequentemente demandariam mais trabalho e recursos financeiros. As áreas já existentes parecem já ser uma carga difícil de carregar nos dias atuais (SANTOS, 2012). Diante disso, pensamos que o desinteresse em fomentar novas áreas tenha relação com a perda parcial da autonomia da burocracia do Setor Florestas entre 2003 e os dias atuais.

⁸ Para entender o ICMS-Ecológico, podemos utilizar a analogia do bolo. O bolo seria o recurso total da política e os interessados em comer o bolo seriam os municípios. À medida que aumenta o número de interessados no bolo, é preciso reduzir o tamanho das fatias para que todos possam comer. Assim ocorre com o repasse financeiro do ICMS-Ecológico. Para que os valores de repasse financeiros voltassem a ser atrativos para os municípios, o bolo precisaria ser muito maior. É desta ideia que surge a necessidade de novas fontes de recursos para financiar a política do ICMS-Ecológico.

Gráfico 11 – Evolução da política de reflorestamento no Estado do Paraná (1966-2002)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em IAP (1995)

Outra política de responsabilidade do Estado é a política de recomposição florestal (reflorestamento). Esta política alcançou o seu auge no Paraná entre 1966 e 1986, período no qual o governo federal, por meio de incentivos fiscais, incentivou o reflorestamento nos estados brasileiros. Com o fim dos incentivos fiscais em 1986, a política de recomposição de florestas ficou exclusivamente a cargo dos Estados. Como se pode notar no gráfico 11, a política de reflorestamento paranaense perdeu força no período imediatamente posterior ao fim dos incentivos fiscais do governo federal. Isso ocorreu, pelo menos em parte, porque os Estados não estavam devidamente estruturados para executar sua própria política de recomposição florestal. Os resultados da política melhoraram somente durante os governos de Jaime Lerner, quando foi reativado a Diretoria de Desenvolvimento Florestal (DIDEF). Um sistema e dois programas representavam o trabalho desenvolvido pela diretoria: O Sistema Estadual de Reposição Florestal Obrigatória (SERFLOR), o PRODEFLO e o programa Florestas Municipais.

Desde 2003, algumas evidências apontam para uma desaceleração da política de reflorestamento implementada pelo IAP no Estado do Paraná. Isso porque, já há alguns anos, o IAP não produz mudas exóticas para o reflorestamento, em razão do processo de transferência da atribuição de fomento de florestas plantadas para a Secretaria de Agricultura. Fora isso, o SERFLOR perdeu sentido com o tempo e se enfraqueceu. Como disse o Entrevistado 4 (04 fev.2014), “por que os cidadãos ou as empresas precisam ficar informando o corte de florestas para o Estado? Plantou, colheu”. O SERFLOR e os programas PRODEFLO e Florestas Municipais foram criados durante o governo de Jaime Lerner,

exatamente no período em que a burocracia obteve maior autonomia para interferir na política de florestas. Este pacote de medidas do Estado cumpriu o seu papel, que era afastar, pelo menos parcialmente, a ideia de crise florestal. Com o enfraquecimento desta política, outras medidas poderiam ser criadas para potencializar os resultados referentes ao reflorestamento, mas nada foi feito. Preferiu-se continuar com o SERFLOR, mesmo tendo conhecimento de que esta política não atingia mais os resultados de outrora. Novamente, a perda de recursos influenciou os resultados da política. De acordo com o Entrevistado 4 (04 fev.2014), o SERFLOR atualmente é conduzido por uma estrutura mínima de pessoas. Esta é a maior prova de seu declínio e da necessidade de uma nova política para recomposição de florestas no Estado do Paraná.

Nos últimos anos, a preocupação do Estado do Paraná tem se concentrado nas mudanças climáticas geradas pelo homem. Essa preocupação acompanha as discussões realizadas em fóruns globais, como na Conferência sobre o Meio Ambiente do Rio de Janeiro (RIO-1992), na Convenção do Clima e nas Conferências das Partes (COP), e expressa o interesse do Estado nas medidas produzidas nesses encontros, como as Metas de Aishi, que constituem um conjunto de compromissos, aprovados na COP-10, em Nagoya, no Japão, com o propósito de reduzir o ritmo de destruição da biodiversidade. A trajetória de institucionalização do assunto no Estado se iniciou em 2005, quando foi lançado o Fórum Paranaense de Mudanças Climáticas Globais. O Fórum, que tem como finalidade a conscientização e mobilização popular para a discussão sobre o tema, interrompeu suas atividades em 2008, retomando-as somente em 2012. No mesmo ano, o governo paranaense apresentou um pacote de medidas sobre o assunto, que, além do Plano Estadual sobre Mudança do Clima e do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), compreende a instituição do Programa Bioclima Paraná. O Bioclima se propõe a conservar e recuperar a biodiversidade e se apoia, principalmente, em instrumentos econômicos, como o ICMS-Ecológico e o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA). Curiosamente, o programa Bioclima não consta como uma iniciativa do IAP, mas sim da Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Paraná (SEMA-PR). O IAP assumiu apenas a função de implementação do programa. Este pode ser mais uma forte consequência da perda de autonomia da burocracia do Setor Florestas no processo de elaboração política.

Como se pôde notar nesta subseção, o IAP, desde 2003, tem acumulado resultados negativos na sua política de florestas. Tanto a política de recuperação de matas, como a política de preservação de florestas sofreram reduções significativas nos seus resultados. Sobretudo, estes resultados negativos refletem mudanças institucionais ocorridas

no IAP que levaram a perda de autonomia da burocracia do Setor Florestas. O *esvaziamento* do IAP, com a transferência de departamentos para outras instituições, a redução significativa do número de técnicos e a *politização* do órgão, são apenas algumas das mudanças internas que levaram a esse quadro. Hoje, o IAP carece de novas iniciativas para recuperação e preservação de florestas, especialmente porque as medidas implementadas no passado já não produzem mais bons resultados, por estarem desatualizadas com o novo contexto social. O programa Bioclima – iniciativa da SEMA - pode ser uma inovação, mas por enquanto é somente uma promessa. E os programas formulados na estrutura do IAP, onde estão? Boas ideias poderão conceder novamente ao IAP o prestígio usufruído no passado.

O caso do ITCF/IAP nos revelou que burocracias públicas podem atuar politicamente nos processos de formulação política, como afirmam Peters (1999), Oszlak (2006), Gouvêa (1994), Rua e Aguiar (1995) e Adler (2012). O grau de autonomia burocrática depende da apropriação de recursos e de capacidades (ABRANCHES, 1987), mas descobrimos que não apenas disso. Aspectos contextuais podem criar *momentos oportunos ou inoportunos* para alcançar maiores graus de autonomia. Neste caso, o estudo da trajetória da política, sob a ótica do Institucionalismo Histórico, mostra-se imprescindível para revelar os momentos em que a burocracia pode ter aproveitado o cenário ambiental para conseguir maiores graus de autonomia. Como vimos no caso do ITCF/IAP, os técnicos conseguiram maior liberdade no processo político no período em que as ONGs, os movimentos ambientais, e a sociedade civil exigiam intensamente do Estado políticas ambientais mais consistentes. A crise florestal do Estado, mais conhecida como *apagão florestal*, alarmou os atores sociais e os empurrou no sentido de cobrar providências do Estado para resolver o problema. De fato, todos os acontecimentos desencadeados neste período criaram as condições ótimas (momentos oportunos) para o alcance de maiores níveis de autonomia por parte da burocracia paranaense do setor florestas.

De maneira automática, quando foi reduzida a pressão destes grupos sobre o Estado, caiu o nível de autonomia dos técnicos do IAP no processo de formulação política. Isso ocorreu porque alguns grupos de pressão, como ONGs e movimentos ambientais, além da sociedade civil, mantiveram-se menos ativos nos anos 2000. Fora isso, o setor privado (indústrias de papel, madeireiras, etc), percebendo a incapacidade do Estado de afastar completamente a crise florestal (apagão florestal), ainda que o Estado tenha se esforçado para isso principalmente durante os governos de Jaime Lerner (1995-2003), sentiu a necessidade de estabelecer suas próprias reservas florestais de abastecimento. Com isso, este setor deixou de ser totalmente dependente da política estadual de fomento florestal. Diante da ausência de

pressão por parte dos atores sociais, o Estado entrou num processo de *acomodação* a partir de 2003. Neste período (2003-2013), ainda que a ação dos governos no campo ambiental tenha sido pouco expressiva, o Estado conseguiu se legitimar socialmente. Este comportamento dos atores sociais, além de favorecer este processo de acomodação do Estado, contribui para que *os políticos sejam mais autônomos* nos processos decisórios. Períodos de maior *autonomia política* tendem a ter menores índices de inovação política, porque políticos geralmente não possuem conhecimento técnico aprofundado sobre a sua área de atuação, podem não ter a intenção e nem mesmo tempo suficiente para formular projetos mais consistentes de intervenção.

Fora isso, destacamos a influência nos graus de autonomia do perfil do líder do governo. Alguns líderes podem ter maior simpatia com o meio ambiente, enquanto para outros esta área pode não ser uma prioridade política. Deste modo, o perfil do líder pode interferir positiva ou negativamente nos graus de autonomia burocrática. O nosso estudo apresenta um bom exemplo disso. Jaime Lerner, ex-governador do Paraná, possui grande interesse pelo meio ambiente e arquitetura. Ele possui muitas iniciativas ambientais, tanto na cidade de Curitiba/Paraná, como no Estado do Paraná. Durante seu governo (1995-2003), os técnicos conseguiram alcançar o maior grau de autonomia entre 1985 e 2013. Ele permitiu que, até certo ponto, a burocracia realizasse seu trabalho da maneira como achava conveniente. Este comportamento pró-ambiental interferiu positivamente na liberdade dos técnicos no processo de formulação da política de florestas no Paraná.

Os principais recursos e capacidades utilizadas pela burocracia pública florestal do Paraná foram o conhecimento técnico (PETERS, 1999), a capacidade de formular ideias políticas (PETERS, 1999; ADLER, 2012; CARPENTER, 2001a), capacidade de fazer alianças estratégicas (KAUFMAN, 2001), a capacidade de angariar e gerar recursos financeiros (ABRANCHES, 1987) e a capacidade de ocupar cargos-chave na administração florestal (PETERS, 1999). Foi crucial para o alcance do maior grau de autonomia da burocracia florestal paranaense entre 1985 e 2003 a *aproximação dos técnicos do poder político central* (ABRANCHES, 1987) e a *capacidade de convencimento dos burocratas* (ADLER, 2012). Por outro lado, o controle das informações apontado por Peters (1999) não se mostrou um recurso de poder importante no caso do ITCF/IAP. Em linhas gerais, o conhecimento técnico parece ter sido o grande diferencial desta burocracia. Como discutido anteriormente, grande parte dos técnicos do IAP foi formada na primeira escola de engenharia florestal do Brasil, na Universidade Federal do Paraná (UFPR). Por alguns anos, esta escola recebeu especialistas em florestas de várias partes do mundo, especialmente da Europa e dos

Estados Unidos, para compor o seu quadro de docentes. Este contato com especialistas estrangeiros em florestas permitiu uma formação de alto nível aos alunos da escola, dentre eles alguns funcionários do ITCF/IAP.

Como destaca Borinelli (2007) e Ferreira (1992), agências público-ambientais no Brasil geralmente são frágeis. O caso do ITCF/IAP reforça esta ideia. Depois de uma trajetória de fortalecimento (1985-2003), o IAP perdeu recursos de poder importantes (recursos financeiros e humanos) e se enfraqueceu. A fragilidade das agências desta área dificulta o alcance de maiores níveis de autonomia. Isso porque liberdade no processo de formulação política está diretamente ligada ao volume de recursos e capacidades de uma agência (ABRANCHES, 1987). Em muitos casos, a fragilidade se dá pelas contradições do Estado no trato das questões ambientais. O Estado, muitas vezes, prioriza o interesse econômico em detrimento do interesse ambiental (DRYZEK; DUNLEAVY, 2009). Isso porque o Estado é profundamente dependente deste setor e enquanto na maior parte do tempo incentivou a devastação das florestas, a partir de certo momento precisou lidar com as consequências materiais, ambientais e políticas desse processo. O Estado do Paraná por quase um século não despendeu grandes esforços para por fim à exploração intensiva da madeira, mas, nos anos 1990, quando o apagão florestal começou de fato a ameaçar o setor econômico e aumentou a pressão nacional, local e internacional por um maior cuidado com os recursos ambientais, o Estado implementou medidas de grande vulto para enfrentar o problema. Isso revela o problema de uma “autonomia” mais ampla, que surge da relação do Estado com os setores econômicos e sociais. Portanto, o dilema da autonomia da burocracia florestal é formular e executar uma política florestal que consiga conciliar os interesses dela própria, dos setores econômicos e de ambientalistas, segundo as regras democráticas. A grande dificuldade de alcançar esta condição na área ambiental brasileira sugere que a autonomia de suas burocracias parece ser mais um momento episódico, como bem ilustra o caso paranaense.

Quadro 13 - Síntese das Ocorrências que Afetaram Diretamente a Autonomia da Burocracia do Setor Florestas Paranaense

Períodos	Ocorrências que afetaram diretamente a autonomia da burocracia do Setor Florestas paranaense
Auge da autonomia da burocracia florestal paranaense do Setor Florestas (1985-2003)	Aumento significativo do número de funcionários, especialmente daqueles com ensino superior.
	Aumento do número de burocratas, especialmente engenheiros florestais, em cargos de direção no Setor Florestas.
	Aumento significativo da receita de serviços do IAP
Declínio da autonomia da burocracia florestal paranaense do Setor Florestas (2003-2013)	Redução significativa do número de funcionários do IAP em consequência da ausência de concursos públicos para a área ambiental.
	Aumento do número de cargos comissionados no IAP
	Aumento dos gastos com comissionados não vinculados ao IAP
	Aumento do número de políticos e do gasto com estagiários no IAP.
	Aumento do número de políticos em cargos de direção no Setor Florestas e a consequente redução do número de funcionários de carreira nestes cargos.
Estagnação da receita de serviços do IAP.	

Fonte: elaborado pelo autor

Por fim, alguns fatores que levaram a burocracia do Setor Florestas a assumir maiores e menores níveis de autonomia no processo de formulação da política florestal do Paraná.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta pesquisa foi compreender a trajetória do grau de autonomia da burocracia pública do Setor Florestas na formulação da política florestal do Estado do Paraná (1985-2013). Nossa primeira tarefa foi identificar períodos de ascendência e decadência do grau de autonomia dos técnicos, que denominamos período do “auge” e período do “declínio” de liberdade da burocracia do Setor Florestas no processo de formulação da política florestal. Conseguimos, depois de analisar grande quantidade de dados, definir dois períodos com graus de autonomia da burocracia distintos: o período do auge (1985-2003) - com destaque para o intervalo entre 1995 e 2003 - e o período do declínio (2003-2013). Depois disso, esforçamo-nos para compreender a trajetória da autonomia, especialmente com o propósito de entender como foram assumidos pela burocracia diferentes graus de autonomia.

Entre 1985 e 2003, o Setor Florestas passou por um processo de fortalecimento. Em 1985, o ITCF – órgão florestal do Paraná – foi criado e imediatamente vinculado à forte e tradicional Secretaria da Agricultura. O órgão, por meio de um processo que denominamos *consumo de poder*, aproveitou a força da secretaria para se fortalecer. Depois da vinculação, apesar dos prejuízos gerados por essa parceria à política preservacionista, a burocracia evoluiu em quantidade e qualidade. Concursos públicos foram realizados aumentando o número de funcionários de todos os níveis de formação, especialmente os de nível superior. O *tamanho da burocracia e o conhecimento técnico* de seus integrantes permitiram a formação de uma *rede burocrática*. Este grupo, por meio de sua influência decorrente de seu poder, começou a *ocupar cargos importantes* no ITCF/IAP. Contribuía, ainda, para o fortalecimento do grupo técnico a pressão exercida pelas ONGs e pelo movimento ambiental sobre o Estado. Estas frequentes e eloquentes manifestações deram centralidade às questões ambientais. Ao mesmo tempo, por meio de um mecanismo de *autoproteção*, a burocracia cuidava para que as ONGs e o movimento ambiental não tivessem meios para interferir diretamente no conteúdo da política florestal.

O período do auge da autonomia da burocracia pode ser dividido em três momentos. Entre 1983 e 1991, durante os governos de José Richa (1983-1987) e Álvaro Dias (1987-1991), o ITCF possuía o segundo maior corpo técnico do país e a burocracia ocupava cargos importantes no órgão. No entanto, a autonomia dos técnicos foi limitada pelo *corporativismo agrônomo* que existia na Secretaria de Agricultura e que discriminava os engenheiros florestais, impedindo-os de acessar livremente as arenas de decisão. No período

subsequente (1991-1995), durante o governo de Roberto Requião, o entrave para o alcance de um nível elevado de autonomia deixou de ser o corporativismo agrônomo e passou a ser a presença de políticos no cargo de Diretor-Presidente. Inicialmente, Roberto Requião indicou seu irmão para o cargo: o filósofo, psicólogo e psicanalista Eduardo Requião; depois, indicou o Advogado José Tadeu Bento França. A formulação da política florestal, embora a cargo dos técnicos, ficou sob vigilante orientação e supervisão dos políticos. O terceiro e último momento do auge da autonomia burocrática se deu nos dois governos de Jaime Lerner, entre 1995 e 2003. Neste período, não se possuía mais a interferência do corporativismo agrônomo, porque o IAP (sucessor do ITCF) se encontrava vinculado à Secretaria de Meio Ambiente e não mais à Secretaria de Agricultura. As interferências políticas foram também parcialmente neutralizadas no período depois que o Governador Jaime Lerner indicou um técnico de carreira para o cargo de Diretor-Presidente e lhe deu maior autonomia para formular a política que entendia mais adequada para aquele momento histórico. Este conjunto de fatos permite afirmar que, em comparação com os demais momentos do auge, este foi o de maior autonomia da burocracia no processo de formulação da política florestal.

Entre 2003 e 2013, depois de um longo processo de fortalecimento, a burocracia florestal enfraqueceu. Este enfraquecimento resultou no declínio da autonomia da burocracia do Setor Florestas. Dois fatores especialmente contribuíram para isso: o esvaziamento de atribuições do IAP e a ausência de renovação do quadro funcional. Desde 1996, o IAP sofreu com a perda de atribuições ocasionadas pelo desmembramento e desativação de departamentos. Fora isso, desde os anos 1990, o Estado não realiza concurso público para a área ambiental. Neste intervalo de mais de 20 anos sem concurso, muitos funcionários se aposentaram, foram transferidos ou pediram demissão. O encolhimento da burocracia permitiu o crescimento da participação de políticos e estagiários na composição do quadro de trabalho do órgão. Este novo cenário resultou na perda parcial de recursos e capacidades importantes na busca por autonomia, como por exemplo, o tamanho da burocracia e o conhecimento técnico. Paralelamente, assistiu-se o enfraquecimento das ONGs e o desinteresse da sociedade civil pela questão ambiental. Este fator contribuiu fortemente para que o Estado entrasse num processo de *acomodação* diante dos problemas ambientais. Alguns resultados refletem isso, como a redução da participação dos gastos totais do IAP no gasto total do Paraná, que indica a desaceleração da ação do Estado no campo ambiental e a estagnação da receita do IAP, que demonstra, sobretudo, que o órgão perdeu, ainda que parcialmente, sua capacidade de criar fontes de recursos.

O estudo da autonomia da burocracia na área ambiental é algo ainda incipiente, como foi destacado anteriormente. É mais comum encontrar estudos sobre autonomia de burocracias ligadas ao Setor Econômico. O presente trabalho demonstrou que burocracias ambientais, ainda que com maior dificuldade do que burocracias econômicas, podem alcançar momentos de maior autonomia no processo decisório, especialmente, como foi demonstrado no caso paranaense, quando a burocracia encontra-se fortalecida (recursos de poder e capacidades), quando o Estado se vê pressionado pela sociedade e por outras instituições (ONGs, movimentos empresarial, empresas privadas, etc.) a tomar providências ambientais e, ainda, quando se tem um líder político disposto a atender interesses ambientais.

Em linhas gerais, o estudo contribui teoricamente ao identificar e apresentar os seguintes fenômenos: 1) o corporativismo pode influenciar fortemente a autonomia da burocracia; 2) o *consumo de poder* de outras agências pode converter, ainda que de forma não planejada, em mecanismo para o alcance de poder e, conseqüentemente, de autonomia burocrática no processo de decisão; 3) políticos, em vez de assumirem os cargos principais dos órgãos, podem se concentrar nos cargos intermediários. Esta tem sido uma estratégia para não despertar a atenção da mídia e ainda assim garantir o controle da burocracia e do processo político; 4) As ações de ONGS e de movimentos ambientais podem favorecer o alcance de maiores graus de autonomia por parte da burocracia.

Empiricamente, surge a seguinte questão: autonomia dos técnicos é algo bom ou ruim para a gestão pública? O nosso estudo revelou que os melhores resultados da política de florestas do Estado do Paraná foram encontrados no período de maior autonomia da burocracia. Isso indica que, pelo menos no Paraná, a autonomia dos técnicos significou ganhos de produtividade na política florestal. Apesar destes resultados, defendemos a participação equilibrada da sociedade civil e dos políticos no processo de formulação política. Esta ainda é a melhor forma de estabelecer o controle da burocracia e de garantir o apoio social à política pública de florestas. Sem este mecanismo de controle, a autonomia da burocracia poderia se converter na *ditadura dos técnicos*. Aqui, como nas demais políticas públicas, o grande desafio continua sendo o de conciliar a eficiência do Estado com a participação qualificada da sociedade civil.

Por fim, depois deste aprofundamento teórico-empírico, queremos destacar alguns pontos relevantes para futuras pesquisas. Ficou evidente ao longo deste estudo a força dos políticos na determinação das prioridades políticas da área ambiental no Estado do Paraná. Por diversos períodos, os políticos se mostraram autônomos para definir as prioridades políticas do Estado no que se refere ao meio ambiente. O domínio das arenas

políticas por parte dos políticos incita algumas questões, como: de onde vem o poder dos políticos? Quais são os seus recursos de poder e capacidades? e quais são as suas estratégias de dominação? Este fenômeno poderia ser explorado em outra pesquisa, a partir do estudo dos fundamentos teóricos da “autonomia política”. O caso do Paraná sugere que maiores níveis de autonomia política dependem da capacidade dos políticos de debilitar a burocracia e de sua capacidade em fazer alianças estratégicas com outros atores políticos, como os representantes do setor empresarial.

Ao longo desta pesquisa destacamos como os movimentos e ONGs ambientais foram importantes para que a burocracia conseguisse maiores níveis de autonomia nos anos 1990. Em sentido oposto, mostramos que uma das principais razões da queda do nível de autonomia da burocracia foi o enfraquecimento das ONGs e movimentos ambientais. É preciso investigar por que estes movimentos estão se enfraquecendo nas últimas décadas, apesar de os problemas ambientais não terem desaparecido ou reduzido sua gravidade. Um bom veio de pesquisa é estudar o financiamento público das ONGs. Pensamos que o financiamento oferecido a estas instituições pode torná-las menos incisivas ao criticar políticas implementadas pelo seu financiador, o Estado.

Observamos ainda que alguns atores políticos (grupos organizados ou mesmo organizações), para garantir maior influência no processo decisório de políticas públicas, podem formar coalizões para atingir objetivos comuns. Esta estratégia pode, inclusive, ser utilizada pela burocracia para garantir maior autonomia no processo decisório. Por exemplo, para alcançar seus interesses, burocracias (ou mesmo outros atores políticos) podem usar a mídia como aliada para causar comoção social e facilitar a inserção de algum tema na agenda política ou mesmo para implementar alguma medida engavetada. Sendo assim, o Estado pode ceder à pressão social e por consequência atingir o resultado esperado pela burocracia. O estudo das coalizões de atores políticos é atual e muito comum no cenário internacional, mas ainda carece de mais aprofundamento no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ABEMA. Associação Brasileira de Entidades de Meio Ambiente. **Diagnóstico Institucional dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente no Brasil**. Espírito Santo, 1993.
- ABRANCHES, S.H. **Governo, empresa estatal e política siderúrgica: 1930-1975**. In: LIMA JR, O.B de; ABRANCHES, S.H. As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil. São Paulo, Vértice, 1987.
- ABRUCIO, F.L; OLIVEIRA, V.E. **Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação**. In: XXXV CONGRESSO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, 2011.
- ADLER, W. D. State capacity and bureaucratic autonomy in the early United States: the case of the Army Corps of Topographical Engineers. **Studies in American Political Development**, 26, 2012.
- AEN. Richa determina contratação de 249 servidores para órgãos ambientais. **Agência Estadual de Notícias do Estado do Paraná**, Curitiba, 26 de out. 2012.
- AICHER, Christoph. A política florestal européia: um sonho ou uma realidade? **Ciência Florestal**, Santa Maria, v.14, n.2, 2004.
- ALMEIDA, L. T. **O debate internacional sobre instrumentos de política ambiental e questões para o Brasil**. In: II Encontro Nacional da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, São Paulo, 1997.
- AMES, B. ; KECK, M. E. The Politics of Sustainable Development: Environmental Policy Making in Four Brazilian State. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, Florida, v. 39, n. 4, p.1-40, 1997.
- ARÓSTEGUI, J. **A pesquisa histórica: teoria e método**. Bauru/SP: Edusc, 2006.
- ARTS, Bas. Forests policy analysis and theory use: overview and trends. **Forest Policy and Economics**, v. 16, 2012.
- ASSEMBLEIA aprova lei que muda política ambiental. **Jornal do Estado**, Curitiba, 04 de jul. 1992.
- BACHA, C. J. C. O uso de recursos florestais e as políticas econômicas brasileiras – uma visão histórica e parcial de um processo de desenvolvimento. **Revista Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 34, n. 2, abr./jun.2004
- BARRETT, F. J; SRIVASTVAL, S. History as a mode of inquiry in organizational life: a role of human cosmogony. **Human Relations**, v. 44, n. 3, p. 231-254, 1991.
- BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação: uma Introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto Editora, 1994.
- BORINELLI, B. **Desempenho político-administrativo das instituições ambientais na década de 1990: a experiência da Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina – FATMA**.

2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

_____. As Características dos problemas ambientais e suas implicações para a política ambiental. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v. 13, n.2, p. 63-84, Jan./Jun. 2011.

BREPOHL, Ditmar. O reflorestamento com incentivos fiscais no Estado do Paraná. **Revista Floresta**, Curitiba, v.11, n.1, 1980.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **A sociedade estatal e a tecnoburocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

CARAZZAI, E.H. Richa atinge limite de gastos com salários e congela obras. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 03 de ago. 2013.

CARDOSO, F.H. **Autoritarismo e democratização**. São Paulo: Paz e Terra, 1975.

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. Campinas: Papirus, 2003.

CARPENTER, D. The political foundations of bureaucracy autonomy: a response to kernel. **Studies in American Political Development**, 15, 2001a.

_____. **The forging of bureaucratic autonomy**: Reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928. Princeton University Press, 2001b.

CARVALHO, E. B. Legislação florestal, território e modernização: o caso do Estado do Paraná 1907-1960. In: **XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA**. São Leopoldo, 2007a.

_____. O jardineiro infiel: uma história do Departamento de Geografia, Terras e Colonização na gestão florestal do sertão paranaense, 1934-1964. In: **Seminário Internacional de História**, 2007, Maringá. Anais. Maringá: UEM, 2007b.

_____. A crítica ambiental de Max Von Lassberg e Reinhard Maack: homens do seu tempo. **Cadernos de História**, Belo Horizonte, v.13, n.19, 2012.

CAUGHEY, D; CHATFIELD, S; COHON, A. Defining, mapping, and measuring bureaucratic autonomy. CAUGHEY, D. et al. **Defining, Mapping, and Measuring Bureaucratic Autonomy**. In: Midwest Political Science Conference, 2009.

COLLIER, R; COLLIER, D. **Shaping the political arena**: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in latin america. Princeton: Princeton University Press, 1991.

CORKERY, J.; LAND, A.; BOSSUYT, J. **The process of policy formulation**: institutional path or institutional maze? Maastricht: European Centre for Development Policy Management, 1995.

DEAN, Warren. **A ferro e fogo**: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. 484p.

DOVERS, S.R. Sustainability: Demands on Policy. **Journal of Public Policy**, 16, 3, p. 303-

318, 1996.

DRYZEK, J. S; DUNLEAVY, P. **Theories of the Democratic State**. Palgrave Macmillan, 2009.

EVANS, T.; HARRIS, J. Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. **British Journal of Social Work**, v.34, n.6, 2004.

FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Global Forest Resources Assessment 2010** – main report. Roma: FAO Forestry Paper N°. 163, 2010.

_____. **State of the World's Forests 2012**. Roma: FAO, 2012.

FAORO, R. O estamento burocrático no Brasil. **Revista Jurídica Virtual**, v.5, n.49, 2003.

FERREIRA, L. C. **Estado e ecologia: novos dilemas e desafios**. 1992. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

FILHO, A.S. As principais consequências do desmatamento e uso do solo no Estado do Paraná. **Revista Floresta**, Curitiba, 1988?

FUNDAÇÃO GRUPO BOTICÁRIO. **Oásis**. Disponível em:
<<http://www.fundacaogrupoboticario.org.br>>. Acesso em: 02 jan. 2014.

FURLAN, N. Secretaria estimula plantio de florestas. **Jornal o Estado do Paraná**, Curitiba, 23 de maio 2006.

GLASER, B.; STRAUSS, A. **The discovery of Grounded Theory: strategies for qualitative research**. New York: Aldine de Gruyter, 1967.

GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R; SILVA, A. B. **Pesquisa qualitativa em estudos Organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GODOI, C. K.; MATTOS, P. L. C. L.. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GODOY, D.F.S. **Evolução da política de proteção de florestas no Estado do Paraná (1970-2006)**. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação (graduação em Administração) - Universidade Estadual de Londrina (UEL), Londrina, 2011.

GOLDBLATT, D. **Teoria social e ambiente**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

GONZÁLEZ, M. V.; BACHA, C. J. C. As políticas florestais do Brasil e Paraguai. **Teoria e Evidência Econômica**, Passo Fundo, v.14, n. 28, maio 2007.

GOUVÊA, G. P. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. Editora Paulicéia, 1994.

GRON, A. H. **The economic foundations of forest politics**. 1947. Disponível em:
<<http://www.fao.org/>>. Acesso em: 15 maio. 2013.

GUBERT FILHO, F. A. Levantamento de áreas de relevante interesse ecológico (ARIE) no Paraná. IN: CONGRESSO FLORESTAL DO PARANÁ, 2., 1988, Curitiba - PR . **Anais**. Curitiba: Instituto Florestal do Paraná, 1988. v.1, p.136-160.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. The three versions of New Institutionalism. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193 - 223, 2003.

HOFLING, E. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, n.55,p.30-41, 2001.

IAP – Instituto Ambiental do Paraná. **Estratégias para o desenvolvimento florestal no Estado do Paraná**. Curitiba, 1995.

_____. **Justificativas e alternativas referentes ao quadro de pessoal dos viveiros florestais** do IAP. Curitiba, 1996.

_____. **Relação das unidades de conservação do Paraná**. Disponível em: <<http://www.uc.pr.gov.br/>>. Acesso em: 23 abr. 2011.

_____. **Pedido de informações sobre número de funcionários anual do IAP entre 1983 e 2012**. Mensagem recebida por <douglasgodoy1@gmail.com> em 10 de jan. 2014.

IBGE. **Estados**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 16 mar. 2012.

IKENBERRY, G. J. History's heavy hand: institutions and the politics of the state. In: Conference on New Perspectives on Institutions. **Anais**. University of Maryland, 1994.

IMMERGUT, E. M. Historical-institutionalism in political science and the problem of change. In: WIMMER, A.; KÖSSLER, R. **Understanding Change: Models, Methodologies, and Metaphors**. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

ITC – Instituto de Terras e Cartografia. **Relatório do ITC**. Curitiba, 1983.

ITC: desmatamento causa perdas agrícolas no PR. **Jornal Diário do Paraná**, Curitiba, 01 ago. 1981.

ITCF – Instituto de Terras, Cartografia e Florestas. **O ITCF e suas funções**. Curitiba, 1990.

JONG, W; ARTS, B; KROTT, M. Political theory in forest policy science. **Forest Policy and Economics**, v. 16, 2012.

KAUFMAN, H. Major players: Bureaucracies in American government. **Public Administration Review**, v. 61, n. 1, p. 18-42, 2001.

KENGEN, S. A política florestal brasileira: uma perspectiva histórica. In: **I Simpósio Ibero-Americano de Gestão e Economia Florestal (SIAGEF)**, n.34, 2001.

KHATOR, R. Bureaucracy and the environmental crisis: a comparative perspective. In: FARAZMAND, A. **Bureaucracy and administration**, 2009.

KIESER, A. Why organization theory needs historical analyses. **Organization Science**, v. 5, p. 608-620, 1994.

LABRA, M.E. Proposições para o estudo da relação entre política, burocracia e administração no setor saúde brasileiro. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 1, 1988.

LANGOWSKI, E. Nota do Sindicato dos Servidores do Meio Ambiente. **Página do Facebook**, Cianorte, 07 de abr. 2013.

LE PRESTRE, P. **Ecopolítica internacional**. São Paulo: SENAC São Paulo, 2000.

LEVI. M. **A model, a method and a map: rational choice in comparative analysis**. In: LICHBACH, M; ZUCKERMAN, A. (org.). *Comparative politics: rationality, culture and structure*. Nova York: Cambridge University Press, 1997.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**. Russel Sage Foundation, 2010.

LOPES, J.M. ONGs criticam ações do novo presidente do IAP. **Jornal Gazeta do Povo**, Curitiba, 16 de fev. 2007

LOUREIRO, M.R; ABRUCIO, F.L; ROSA, C.A. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do ministério da fazenda. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n.4, 1988.

LOUREIRO, W. **Contribuição do ICMS Ecológico na Conservação da Biodiversidade no Estado do Paraná**. 2002. Tese (Doutorado em Economia e Política Florestal) -Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002.

_____. **ICMS-Ecológico: a oportunidade do financiamento da gestão ambiental municipal no Brasil**. 2008? Disponível em: <<http://www.icmsecologico.org.br/>>. Acesso em: 25 maio. 2012.

LUSTOSA, M. C. J.; CÁNEPA, E. M.; YOUNG, C. E. F. Política Ambiental. In: MAY, P. H. (org.). **Economia do meio ambiente: teoria e prática**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p.163-179.

MACEDO, J.H.P; MACHADO, S.A. **A engenharia florestal da UFPR: história e evolução da primeira do Brasil**. Curitiba: J.H.P Macedo, 2003.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neo-Institucionalismo: fatores organizacionais da vida política. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v.16, n. 31, p. 121 - 142, 2008.

MARTINS, L. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MATOS, L.V.S. **Participação na política ambiental: a política simbólica do conselho estadual de meio ambiente do Paraná (1987-2010)**. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação (graduação em Administração) - Universidade Estadual de Londrina (UEL), Londrina, 2012.

MERRIAM, S.B. **Case study research in education**. A qualitative approach. San Francisco (CA). Jossey-Bass, 1988.

MILLARCH, A. Engenheiros florestais trazem esclarecimentos. **Jornal o Estado do Paraná**, Curitiba, 04 de jul. 1984.

MINAS GERAIS. Lei nº 17.727 de 13 de agosto de 2008. Dispõe sobre a concessão de incentivo financeiro a proprietários e posseiros rurais, sob a denominação de Bolsa Verde. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 14 de agosto de 2008.

OFFE, C; RONGE, V. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro, Ed. Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, E.A; TENÓRIO, V.P. **Identidades sociais e a crise do Estado: uma análise do Estado Vanguardista e Desenvolvimentista**. In: XII CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, Belo Horizonte, 2005.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 5, 2011.

OSZLAK, O. Burocracia Estatal: política y políticas públicas. **Revista de Reflexión y Analisis Político**, Buenos Aires, vol. 11, 2006.

PADIS, P. C. **Formação de uma economia periférica: o caso do Paraná**. Curitiba: HUCITEC, 1981.

PARANÁ. Lei nº 11.054, de 11 de Janeiro de 1995. Dispõe sobre a Lei Florestal do Estado do Paraná. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, PR, 11 de Janeiro de 1995.

_____. Lei nº 11.352 de 13 de fevereiro de 1996. Dá nova redação aos artigos 1º, 6º e 10, da Lei nº 10.066, de 27 de julho de 1992 e adota outras providências. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, 14 de fev. 1996.

_____. Lei nº 13.425 de 07 de janeiro de 2002. Altera os dispositivos que especifica, das Leis nº 10.066/92 e 11.352/96, assim como cria e extingue cargos de provimento em comissão na estrutura do Instituto Ambiental do Paraná – IAP e adota outras providências. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, 07 de jan. 2002.

_____. Lei nº 16.369 de 29 de dezembro de 2009. Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2010. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, 30 de dez. de 2009.

_____. Lei nº 16.539 de 30 de junho de 2010. Cria, no âmbito do Poder Executivo Estadual, os cargos de provimento em comissão que especifica. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, 30 de jun. de 2010.

_____. Lei nº 17.443 de 27 de dezembro de 2012. Cria e altera denominação de cargos de provimento em comissão no âmbito da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos; no Instituto Ambiental do Paraná; no Instituto de Terras, Cartografia e Geociências e no Instituto de Águas do Paraná. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, 27 de dez. 2012a.

_____. Lei nº 17.398 de 18 de dezembro de 2012. Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2013. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, 28 de dez. de 2012b.

_____. **Receitas e despesas do Instituto Ambiental do Paraná (IAP)**. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/>>. Acesso em: 05 de jan. 2014.

PERES, P. S. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, p. 53-71, 2008.

PETERS, B. G. **Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making**. In: LANE, J.E. Bureaucracy and public choice. London: Sage, 1987.

_____. **La política de la burocracia**. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

_____. **Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism**. 2. ed. London: British Library, 2005.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 17, n. 1, p. 7-38, 2008.

POULANTZAS, N. **O estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro, Graal, 1985.

RAMOS, A. A. A situação atual das reservas florestais do Paraná. **Revista Floresta**, Curitiba, v.1, n.1, p.71-98, 1969.

RIBEIRO, A. Ambientalistas acusam PR de dar mau exemplo em preservação. **Jornal Folha do Paraná**, Curitiba, 06 de jun. 1998.

RIBEIRO, C. Secretaria de agricultura assumirá setor florestal. **Jornal Gazeta do Povo**, Curitiba, 04 de set. 2012.

ROCHA, José das Dores de Sá. **O programa nacional de florestas na ótica das funções de Estado e dos instrumentos de política florestal**. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2007.

RUA; M. das G; AGUIAR, A.T. A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.12, 1995.

SANQUETTA, C.R. **Os números atuais da cobertura florestal do Paraná**. Disponível em: <<http://www.ambientebrasil.com.br/>>. Acesso em: 10 de abril, 2013.

SANTOS, L.M. **O imposto sobre circulação de mercadorias e serviços ecológico na região de Londrina**: resultados, limites e avanços. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Londrina (UEL), Londrina, 2012.

SCHNEIDER, B. R. **Burocracia pública e política industrial no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.

SCHWARTZMAN, S. Atualidade de Raymundo Faoro. Rio de Janeiro: **Dados** (revista de ciências sociais), v.46, n.2, 2003.

SELLTIZ, C. et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Herder, 1967.

SEMA - Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente. **Paraná 1992**: Perfil ambiental e estratégias. Curitiba, 1991.

SINAL vermelho para o verde das florestas. **Jornal o Estado do Paraná**, Curitiba, 05 jun. 1988.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.B; RUESCHEMEYER, D; SKOCPOL, T (org). **Bringing the state back in**, v. 25, 1985.

_____. **Protecting Soldiers and Mothers: the political origins of social policy in the United States**. Cambridge, MA: Belknap, 1992.

SNAPE, D.; SPENCER, L. The foundations of qualitative research. In: RITCHIE, J.; LEWIS, J. **Qualitative research practice**. Londres: Sage, 2008.

SOS MATA ATLÂNTICA. **Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica– Período 2005-2008**. São Paulo, 2009.

SOS MATA ATLÂNTICA; INPE. **Atlas da evolução dos remanescentes florestais e ecossistemas associados do domínio da Mata Atlântica no período de 1985–1990**. São Paulo, 1992.

_____. **Atlas dos remanescentes florestais da Mata Atlântica período 2008-2010**. São Paulo, 2011.

SUBIRATS, J.. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. **Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP**, v. 2, p. 113-126, 2006.

THELEN, K. The explanatory power of Historical Institutionalism. In: MAYNTZ, R. **Akteure, Mechanismen, Modelle**. New York: Campus Verlag, 2002.

THÉRET, B. Institutions: between the structures and actions. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 225 -254, 2003.

TRAGTENBERG, M. **Vida e obra de Max Weber (1864-1920)**. In: WEBER, M. Os pensadores: textos selecionados de Max Weber. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UFPR. **Histórico do curso de Engenharia Florestal da UFPR**. Disponível em: <<http://www.floresta.ufpr.br/index.html>>. Acesso em: 12 dez. 2013.

VERHOEST, K. et al. The study of organisational autonomy: a conceptual review. **Public administration and development**, v. 24, n. 2, p. 101-118, 2004.

WEBER, M. **Max Weber: ensaios de sociologia e outros escritos**. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

_____. The essentials of bureaucratic organization: an ideal-type construction. In: CAMPOS, E. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

APÊNDICES

APÊNDICE A

Roteiro de entrevistas realizadas junto aos técnicos do IAP

ROTEIRO DE ENTREVISTA
<i>PARTE 1 – Identificação do Entrevistado</i>
<p>Questão 1 – Qual o seu nome completo e sua formação acadêmica?</p> <p>Questão 2 – Fale sobre a sua trajetória profissional dentro dos órgãos ambientais do Estado do Paraná.</p>
<i>PARTE 2 – Questões Gerais</i>
<p>Questão 3 – Em que período a política florestal paranaense mais evoluiu? Justifique.</p> <p>Questão 4 – Ao que você atribui esta evolução neste período específico?</p>
<i>PARTE 3 – Engenharia Florestal e Agrônômica</i>
<p>Questão 5 – Existia um choque ideológico entre Engenheiros Florestais e Engenheiros Agrônomos dentro do Instituto de Terras, Cartografia e Florestas (ITCF)?</p> <p>Questão 6 – A ideologia do Instituto de Terras, Cartografia e Florestas (ITCF) era condizente com a ideologia da Secretaria de Agricultura do Estado do Paraná?</p>
<i>PARTE 4 – A Produção da Política Florestal (1985-2002)-(2003-2013)</i>
<p>Questão 7 – Como se deu o processo de elaboração da política florestal no Instituto de Terras, Cartografia e Florestas (ITCF)/Instituto Ambiental do Paraná (IAP)?</p> <p>Questão 8 – Quais são os atores que fizeram parte do processo de elaboração da política florestal e onde a elaboração se deu?</p> <p>Questão 9 – Quais foram as principais ideias políticas (programas, propostas de leis, criação de órgãos, etc) produzidas em cada período (1985-2002)-(2003-2013) e de onde estas ideias vieram?</p> <p>Questão 10 – Os técnicos do ITCF/IAP participaram da elaboração destas ideias políticas? Qual foi a importância e como se deu a participação dos técnicos (burocratas) neste processo?</p> <p>Questão 11 – Os técnicos do ITCF/IAP possuíam ideias políticas próprias, desvinculadas do setor empresarial, da sociedade civil e dos movimentos ambientais?</p> <p>Questão 12 – Qual a ideologia predominante dos técnicos do ITCF e IAP nos dois períodos (1985-2002) (2003-2013): preservacionista ou conservacionista?</p> <p>Questão 13 – Nestes dois períodos (1985-2002)-(2003-2013), qual a ideologia prevaleceu no processo de elaboração da política florestal: dos técnicos, do Instituto de Terras, Cartografia e Florestas (ITCF), do setor empresarial, dos ambientalistas, da sociedade civil ou da secretaria da agricultura do Paraná?</p> <p>Questão 14 – Existia alguma incompatibilidade entre a filosofia de trabalho dos técnicos do ITCF e da Secretaria de Agricultura do Estado do Paraná?</p>
<i>PARTE 5 – Questões Centrais da Pesquisa</i>
<p>Questão 15 – Cite um período que os técnicos, por estarem fortalecidos, conseguiram influenciar a política florestal paranaense? Por quê neste período?</p> <p>Questão 16 – O que impediu uma participação mais veemente dos técnicos no processo de elaboração da política florestal ao longo dos anos?</p> <p>Questão 17 – O Instituto Ambiental do Paraná (IAP) está enfraquecido? Quando e por que se iniciou este enfraquecimento?</p>