

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**FLORESTA NACIONAL DO JAMARI: PERCEPÇÕES E EXPECTATIVAS DOS  
ATORES SOBRE A CONCESSÃO FLORESTAL**

ERIC LUIS CHULES

**BRASÍLIA – DF, Agosto de 2018**

ERIC LUIS CHULES

**FLORESTA NACIONAL DO JAMARI: PERCEPÇÕES E EXPECTATIVAS DOS  
ATORES SOBRE A CONCESSÃO FLORESTAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, do Centro de Desenvolvimento Sustentável, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Área de Concentração: Política e Gestão da Sustentabilidade.

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Toni

**BRASÍLIA – DF, Agosto de 2018**

**ERIC LUIS CHULES**

**FLORESTA NACIONAL DO JAMARI: PERCEPÇÕES E EXPECTATIVAS DOS  
ATORES SOBRE A CONCESSÃO FLORESTAL**

Dissertação de Mestrado aprovada em agosto de 2018, pela seguinte comissão julgadora:

---

*Professor Doutor Fabiano Toni (CDS/UnB)*

*Orientador*

---

*Professor Doutor Fernando Paiva Scardua (FGA/UnB)*

*Examinador externo*

---

*Professor Doutor Mauro Guilherme Maidana Capelari (CDS/UnB)*

*Examinador interno*

**Brasília, DF, Agosto de 2018**

Dedico este trabalho aos meus pais Miguel e Magali, e a minha esposa, Juliana.

Sem o seu apoio este estudo não teria sido possível.

## **AGRADECIMENTOS**

A todos aqueles que me receberam durante o trabalho de campo, fornecendo as percepções necessárias ao desenvolvimento desta pesquisa.

Ao professor Dr. Fabiano Toni, por conduzir minha orientação, pelas aulas e conversas que muito contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho.

Ao professor Dr. Fernando Scardua, cujos ensinamentos também contribuíram muito nas reflexões realizadas neste trabalho.

A todos os professores do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília.

A Iggor e Rogério, pelo apoio ao longo desta caminhada.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico pelo apoio à pesquisa no Brasil mediante a concessão de bolsa mestrado.

*“entram com caminhões, com tudo, quebram as pontes para fiscalização do Ibama não passar, se o Ibama entrar eles queimam os carros do Ibama, e se o Ibama chegar queima também. Tudo assim, na base do fosforo lá. E quando eles vão sair eles reconstroem as pontes, e derrubam quando passa. Tinha uns ilegais lá dentro da Flona, com gado e com sítio, que saíram quando começou a concessão. Também tinha gente roubando madeira das beiradas, que também parou.”*

Morador de Itapuã do Oeste – RO, sobre as práticas ilegais na Flona.

## RESUMO

A Lei 11.284/2006, Lei de Gestão de Florestas Públicas - LGFP, teve apoio de diversos setores da sociedade desde sua tramitação. Prevê a Lei que o Manejo Florestal Sustentável gere “benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo”. Não há clara definição legal sobre o que seriam tais benefícios e como quantificá-los. O principal objetivo deste trabalho foi conhecer percepções e expectativas sobre os reflexos sociais, econômicos e ambientais do Manejo Florestal Sustentável a partir da perspectiva dos atores envolvidos no primeiro processo de concessão florestal federal para identificar se o contrato vigente atende a tais expectativas. Selecionou-se como caso de estudo a Floresta Nacional do Jamari, em Rondônia, por ser a primeira concessão federal a operar a partir da Lei. Como objetivos secundários buscou-se também responder: se a mudança institucional realizada pela Lei e operacionalizada pelo contrato de concessão reduz a incerteza e aumenta a segurança jurídica com relação ao acesso aos recursos; se o contrato vigente na concessão é compatível com as expectativas/percepções identificadas; e se existem lacunas que podem ser preenchidas em futuras contratações sem necessidade de alteração legislativa. A abordagem metodológica é qualitativa. Num primeiro momento foram realizados levantamentos e estudos de dados no âmbito da literatura científica e dos órgãos estatais federais acerca das concessões florestais. Tal análise serviu de suporte para a pesquisa de campo, que levantou dados primários, mediante a realização de entrevistas semiestruturadas, o que viabilizou a construção de uma matriz de percepções para análise do papel destes atores, possibilitando identificar se o instrumento contratual do caso estudado atende a contento às percepções/expectativas dos agentes acerca dos benefícios sociais, econômicos e ambientais. A identificação das percepções e das expectativas permitiu uma melhor compreensão acerca da política implementada na Flona de Jamari. Embora os resultados não possam ser generalizados para outras concessões florestais, as percepções apontaram que de um modo geral as concessões florestais se prestam a reduzir a insegurança jurídica no acesso aos recursos, contribuindo para redução de conflitos, e gerando reflexos ambientais, sociais e econômicos positivos. Embora as concessões florestais possam contribuir para conservação dos recursos naturais, ainda se faz necessário o suporte estatal com ações de comando e controle, pautadas em ações de inteligência. O uso de medidas de inutilização de bens e equipamentos deve ser utilizado apenas em caso de extrema necessidade, na medida em que gera uma imagem negativa da política ambiental. Também foi identificada a necessidade de que haja um maior suporte e estabelecimento de balizas transparentes para o acesso e utilização dos recursos repassados

pelas concessionárias a título de compensação social e ambiental, oferecendo-se suporte especializado para as associações. Constatou-se ainda a existência de uma demanda pela utilização econômica dos produtos não madeireiros, resíduos florestais e resíduos da indústria, concluindo-se que podem haver mudanças no contrato que fomentem tal utilização, o que deve ter o efeito de potencializar os benefícios econômicos, sociais e ambientais.

Palavras-chave: Manejo Florestal Sustentável; Benefícios Econômicos; Benefícios Ambientais; Benefícios Sociais; Iniciativa Privada.

## **ABSTRACT**

Brazilian Public Forest Management Law represents a Brazilian legal tool developed with unique support from various sectors of society. The Law foresees that Sustainable Forestry Management should generate "economic, social and environmental benefits, respecting ecosystem sustainability mechanisms object of the management". There is no clear legal definition as to what such benefits would be and how to quantify them. The study main objective was to know perceptions and expectations about the social, economic and environmental impacts of Sustainable Forest Management from the perspective of the actors involved in the forest concession process, to identify if the current contract meets these expectations. The National Forest of Jamari, in Rondônia, was selected as the study case, because it was the first federal concession to operate under the Law. Secondary objectives were also to answer: if the institutional change accomplished by the Law and operationalized by the concession contract reduces uncertainty and increases legal certainty regarding access to resources; whether the current contract is compatible with the identified expectations / perceptions; and whether there are gaps that can be filled in future hirings without the need for legislative change. The methodological approach is qualitative. At the outset, the surveys and data studies were carried out within the framework of the scientific literature and the federal state bodies on forest concessions. This analysis supported the field research, which raised primary data through the application of semi-structured interviews, which enabled the construction of a matrix of perceptions to analyze the role of these actors, making it possible to identify whether the contractual instrument of the case studied satisfies the perceptions / expectations of the agents about the social, economic and environmental benefits. The identification of perceptions and expectations allowed a better understanding of the policy implemented in the Jamari Flona. Although the results can not be generalized to other forest concessions, perceptions have pointed out that, in general, forest concessions lend themselves to reducing legal uncertainty in access to resources, contributing to conflict reduction, and generating environmental, social and economic effects positive. Although forest concessions can contribute to the conservation of natural resources, there is still a need for state support with actions of command and control, based on intelligence actions. The use of measures for the destruction of goods and equipment should be used only in case of extreme need, insofar as it generates a negative image of environmental policy. It was also identified the need for greater support and establishment of transparent beacons for the access and use of the resources passed on by the concessionaires as social and environmental compensation, offering specialized

support to the associations. There was also a demand for the economic use of non-timber products, forest residues and industrial waste, and it was concluded that there may be changes in the contract that foster such use, which should have the effect of enhancing the economic, social and environmental benefits.

*Keywords: Sustainable Forest Management; Economic Benefits; Environmental Benefits; Social Benefits; Private initiative.*

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Mapa da Flona do Jamari: disposição das Unidades de Manejo Florestal.....	11
Figura 2. Escola Centro Educacional Tancredo Neves .....	14
Figura 3. Troncos de árvores apodrecidos .....	18
Figura 4. Troncos de árvores apodrecidos.....	18
Figura 5. Rua alagada .....	19
Figura 6. Troncos carbonizados.....	20
Figura 7. Soja.....	20
Figura 8. Distribuição dos recursos arrecadados pela concessão em Florestas Nacionais..	59
Figura 9. Toras acondicionadas no pátio florestal .....	76
Figura 10. Cozinha móvel e refeitório de uma das concessionárias.....	78
Figura 11. Relógio de ponto na entrada do ônibus que leva os funcionários .....	81
Figura 12. Plaqueta fixada em uma tora objeto de manejo florestal sustentável.....	86
Figura 13. Placa de identificação da entrada da Flona .....	90
Figura 14. Ponte de acesso à comunidade pesqueira às margens da Rodovia.....	92
Figura 15. Construção de salão e piscina .....	97
Figura 16. Divulgação do uso dos Recursos Sociais .....	97

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Distribuição dos objetivos de pesquisa no corpo da dissertação .....	05
Quadro 2. Tópicos abordados nas entrevistas .....	23
Quadro 3. Membros do Conselho Consultivo da Flona .....	24
Quadro 4. Classificação internacional de áreas protegidas .....	38
Quadro 5. Mudança institucional boliviana.....	45
Quadro 6. Instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente.....	49
Quadro 7. Grupos nacionais de unidades de conservação.....	50
Quadro 8. Entraves da implantação da política de concessão florestal.....	60
Quadro 9. Tempo decorrido até o início da exploração na concessão florestal .....	67
Quadro 10. Divisão das entrevistas para fins de apresentação dos resultados .....	72
Quadro 11. Síntese das percepções e expectativas recorrentes. ....	99
Quadro 12. Indicadores.....	109

## LISTA DE SIGLAS

ACP – Ação Civil Pública

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade

APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

ASPRUB – Associação de Produtores Rurais;

BRASCAN – Grupo Empresarial Mineiro Brasil/Canadá

CAR – Cadastro Ambiental Rural

CF – Constituição Federal

CFC – Clorofluorcarboneto (responsável pela redução da camada de ozônio)

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

COOMFLONA – Cooperativa Mista da Floresta Nacional dos Tapajós

DETER - Sistema de detecção de desmatamento em tempo real

DNA – Ácido Desoxirribonucleico

DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral

ECO-92 – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

EPI – Equipamento de Proteção Individual

ERSA S.A – Estanho de Rondônia S/A

ESAF – Escola de Administração Fazendária

EUA – Estados Unidos da América

FAV – Fator de Agregação de Valor

FBOMS – Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento

Flona – Floresta Nacional

Flota – Floresta Estadual

FPP – Faturamento bruto decorrente da venda de produto florestal processado

FSC – Forest Stewardship Council (organização não governamental)

GEMAF – Gerência Executiva de Monitoramento e Auditoria Florestal

GTA – Grupo de Trabalhos Amazônicos

HA – Hectares

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IDARON - Agência de Defesa Sanitária Agrosilvopastoril do Estado de Rondônia

IDEFLOR-BIO - Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará

IMAFLOA - Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola

ISA – Instituto Socioambiental

ITTO – International Tropical Timber Organization

IUCN – União Internacional para Conservação da Natureza

LGFP – Lei de Gestão de Florestas Públicas

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MP – Ministério Público

MPF – Ministério Público Federal

ONG – Organização Não Governamental

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PAOF – Plano Anual de Outorga Florestal

PF – Polícia Federal

PIB – Produto Interno Bruto

PMFS – Plano de Manejo Florestal Sustentável

PMP – Proporção da matéria prima extraída da floresta processada diretamente pela concessionária

POA – Plano de Operação Anual

PRAD – Plano de Recuperação de Áreas Degradadas

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SFB – Serviço Florestal Brasileiro

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

TRF – Tribunal Regional Federal

UFMT - Universidade Federal de Mato Grosso

UFPR – Universidade Federal do Paraná

UHE – Usina Hidrelétrica

UMF – Unidade de Manejo Florestal

UNIR – Universidade Federal de Rondônia

VMA – Valor Mínimo Anual

VmMT – Valor médio pago pela madeira em tora em função do volume explorado

VMP – Volume da matéria prima consumida

WWF – World Wide Fund For Nature

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I - A ESTRUTURA DA PESQUISA E A ESCOLHA DO CAMPO.....	4
1. 1. Objetivos da pesquisa. ....	4
1.2 Métodos. ....	5
1.2.1 A análise das percepções. ....	7
1.3 Duração e local do trabalho de campo .....	11
1.3.1 A Floresta Nacional do Jamari. ....	12
1.3.2 O contexto socioeconômico de Itapuã do Oeste/RO. ....	16
1.3.3 O contexto socioeconômico de Cujubim/RO. ....	19
1.4 As entrevistas semiestruturadas.....	21
1.4.1 O conteúdo das perguntas.....	22
1.4.2 Os atores entrevistados. ....	24
1.4.3 Estrutura da Dissertação. ....	26
CAPÍTULO II - INSTRUMENTOS DA POLÍTICA AMBIENTAL E AS CONCESSÕES FLORESTAIS .....	28
2.1 Governança e manejo florestal. ....	28
2.2 Os instrumentos da Política Ambiental. ....	30
2.3 Os recursos naturais e o mercado. ....	33
2.4 Direitos de propriedade e desmatamento.....	35
2.5 Concessões florestais mundo a fora.....	38
Conclusões do Capítulo II. ....	45
CAPÍTULO III - AS CONCESSÕES FLORESTAIS NO BRASIL.....	48
3.1 Instrumentos de Políticas Públicas e as Concessões Florestais no Brasil. ....	48
3.2 A LGFP e as Concessões Florestais. ....	51
3.3 O funcionamento do modelo brasileiro de Concessões Florestais. ....	53
3.3.1 O contrato de concessão. ....	56

3.3.2 O regime econômico da concessão florestal.....	57
3.4 Alguns entraves para consolidação da política de concessões a nível federal. ....	60
3.5 A LGFP e alguns diferentes arranjos institucionais. ....	68
Conclusão do Capítulo III.....	70
<b>CAPÍTULO IV - AS PERECEPÇÕES DOS ATORES DA CONCESSAO FLORESTAL....</b>	<b>72</b>
4.1 Percepções dos Órgãos de Gestão Federal. ....	73
4.2 Órgãos de gestão municipal e de Ensino, Pesquisa ou extensão. ....	77
4.3. Percepção dos comunitários. ....	81
4.4. Percepção das Concessionárias Florestais e seus colaboradores.....	83
4.5. Percepções das concessionárias de minério.....	88
4.6. Percepções dos comerciantes locais. ....	91
4.7. Percepções das Associações locais e do Terceiro Setor. ....	93
4.8. Considerações sobre as percepções apresentadas no capítulo IV.....	98
4.8.1. Reflexos Socioeconômicos.....	100
4.8.2. Reflexos Ambientais.....	103
4.8.3 Mudança institucional e segurança jurídica.....	104
4.9. Conclusões do Capítulo IV.....	105
<b>CAPÍTULO V - AS EXPECTATIVAS DOS ATORES.....</b>	<b>108</b>
5.1. O contrato de concessão florestal e as expectativas dos atores .....	109
5.2. A agregação de valor aos produtos e serviços da floresta. ....	112
5.3 A apuração do fator de agregação de valor na concessão florestal de Jamari.....	113
5.4 A agregação de valor e os demais produtos e serviços florestais.....	116
5.5 A agregação de valor e o fortalecimento de uma base industrial dinâmica .....	117
5.6 Fomento ao uso de diferentes espécies madeireiras .....	119
5.7 Uma proposta para futuros contratos de concessão florestal.....	120
5.8 Um FAV melhor para os contratos já vigentes.....	122
5.9 A publicidade dos benefícios econômicos, sociais e ambientais. ....	124

5.10 Conclusões do Capítulo V .....	125
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	127
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	132
ANEXOS .....	143



## INTRODUÇÃO

A Lei de Gestão de Florestas Públicas – LGFP – resultou de muitos debates e recebeu apoio de importantes organizações ambientalistas (ISA – Instituto Sócio Ambiental, Greenpeace, GTA – Grupo de Trabalho Amazônico, FBOMS – Fórum Brasileiro de ONG’s e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento), possivelmente pelo fato dos ambientalistas terem constatado a inviabilidade do controle do desmatamento pelos meios tradicionais, sendo as concessões florestais uma forma de aplicação de instrumentos econômicos de política florestal (ARAUJO, 2008).

A derrubada de árvores e as queimadas são procedimentos comuns para reduzir a insegurança sobre a posse e definir direitos sobre a terra. A delimitação de direitos possessórios mediante o estabelecimento de concessões florestais em áreas onde a disputa pela terra pode ocorrer é um modo de evitar conflitos (KARSENTY et al., 2008, p. 1500). Tal raciocínio válido mundialmente também foi sustentado pelos defensores da implementação da política de concessões florestais no Brasil – inclusive por organizações não governamentais que foram relutantes em apoiar a mesma política noutros países (ARAUJO, 2008).

O setor madeireiro da Amazônia também apoiou o projeto de Lei para resolver a escassez de matéria prima. A Lei 11.284/2006 tramitou e foi sancionada num contexto de consenso entre os ambientalistas e o setor produtivo. O dispositivo segundo qual as florestas públicas somente podem ser direcionadas à iniciativa privada para concessão florestal após analisada a relevância para a destinação às comunidades tradicionais favoreceu o apoio de grupos diversificados (ARAUJO, 2008).

A Lei define o *Manejo Florestal Sustentável* como aquele que gere “benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo” (Art, 3º, VI).

Estão arrolados entre os princípios para gestão de florestas públicas: a proteção dos recursos naturais, o uso racional das florestas e o desenvolvimento sustentável local; o respeito ao direito das populações; o fomento ao processamento local; o acesso à informação; a promoção e difusão da pesquisa; o fomento à produção de conhecimento e à conscientização e a garantia de condições que estimulem investimentos no manejo, na conservação e na recuperação das florestas (Art. 2º).

Embora a lei afirme que o escopo do manejo florestal sustentável é a obtenção de benefícios econômicos sociais e ambientais, não define claramente quais seriam os benefícios.

Este trabalho tem como objetivo levantar as percepções e expectativas sobre os reflexos sociais, econômicos e ambientais do Manejo Florestal Sustentável a partir da perspectiva dos atores envolvidos no primeiro processo de concessão florestal federal. Isto é feito a partir de um estudo de caso – a primeira Concessão Florestal realizada a nível federal após a aprovação da Lei, na Floresta Nacional do Jamari, Flona do Jamari.

Tal pesquisa objetiva identificar, a partir da perspectiva dos atores, se o escopo da Lei tem sido alcançado e em que medida. Espera-se responder as seguintes perguntas: 1) Quais são as percepções comuns dos diferentes atores sobre os reflexos ambientais, sociais e econômicos da concessão florestal? 2) A mudança institucional realizada pela lei e operacionalizada pelo contrato de concessão reduz a incerteza e aumenta a segurança jurídica com relação ao acesso aos recursos? 3) O contrato vigente na concessão estudada é compatível com as expectativas/percepções identificadas? 4) Há lacunas que podem ser preenchidas em futuras contratações sem necessidade de alteração legislativa?

Entender as percepções é um passo dado em direção à compreensão de como os atores diretamente envolvidos no processo de concessão florestal compreendem a política pública. Espera-se que esta base de percepções possa auxiliar no trabalho de composição de interesses dos distintos atores. Apenas mudanças significativas nas estratégias de governança ambiental, com a cooperação de todos os atores das distintas origens sociais (mercado, estado e comunidade), permitirá resultados de sucesso (AGRAWAL e LEMOS, 2006).

Este trabalho se divide em cinco capítulos. O capítulo I delimita o objeto e os objetivos da pesquisa, discorre sobre os métodos aplicados e apresenta alguns aspectos históricos e características da Flona de Jamari e dos municípios de Itapuã do Oeste e Cujubim. O Capítulo II trata dos instrumentos de políticas públicas e de aspectos da gestão de recursos naturais a partir da literatura, notadamente a estrangeira. No Capítulo III se apresentam as características da Concessão Florestal Federal, a partir de alguns dados levantados no âmbito da literatura acadêmica, de órgãos estatais federais e da literatura cinzenta. As percepções levantadas a partir das entrevistas são apresentadas no Capítulo IV. No Capítulo V é analisado o texto do contrato público do caso estudado, juntamente com os demais instrumentos normativos vigentes, além de serem examinados textos de algumas amostras de outros contratos públicos vigentes no âmbito do manejo florestal sustentável, permitindo identificar as previsões

contratuais que tenham correlação direta aos benefícios econômicos, sociais e ambientais, de acordo com as expectativas dos atores envolvidos no caso concreto estudado <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Parte do conteúdo relativo ao mapeamento da política de concessões florestais, apresentado nos capítulos 2 e 3, foi submetida para publicação na revista de Direito Econômico e Socioambiental. O artigo foi aprovado para publicação em 23/11/2017 (CHULES, SCARDUA e MARTINS, 2018).

## CAPÍTULO I - A ESTRUTURA DA PESQUISA E A ESCOLHA DO CAMPO

### 1. 1. Objetivos da pesquisa

A gestão de florestas públicas para produção sustentável é regida especialmente pela Lei 11.284/2006, que define o *Manejo Florestal Sustentável* como aquele que gere “benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo” (Art, 3º, VI). Tal lei é recente, foi aprovada em 2006, e sua aplicação para concessões florestais ainda não conta com muitos exemplos práticos, pois ainda há poucas concessões federais em atividade<sup>2</sup>.

O principal objetivo deste trabalho foi conhecer percepções e expectativas sobre os reflexos sociais, econômicos e ambientais do Manejo Florestal Sustentável a partir da perspectiva dos atores envolvidos no primeiro processo de concessão florestal federal para identificar se o contrato vigente atende a tais expectativas.

Selecionou-se como caso de estudo a concessão da Flona de Jamari, em Rondônia, por ser a primeira concessão federal a operar a partir da Lei Federal 11.284/2006, tendo, portanto, maior duração. O fato de a floresta ter sido concedida à mais de uma concessionária também foi fator relevante para esta escolha, acreditando-se que ouvir percepções de duas empresas operando com concessões enriqueceria o resultado da pesquisa.

O levantamento das expectativas e das percepções dos principais atores envolvidos na concessão foi necessário para atingir os seguintes objetivos específicos de pesquisa:

- 1) Identificar os reflexos econômicos, sociais e ambientais decorrentes da concessão florestal, e se a mudança institucional, realizada por meio da Lei e operacionalizada pelo contrato de concessão florestal, reduz a incerteza e aumenta a segurança jurídica na Flona;
- 2) Identificar se o instrumento contratual do caso estudado atende às expectativas levantadas, se há lacunas que podem ser preenchidas em futuras contratações para maximizar os benefícios e minimizar os ônus, sem que para isso haja necessidade de alteração legislativa;
- 3) Comparar o contrato do caso estudado com outros contratos públicos de concessão florestal vigentes para identificar as previsões contratuais que

---

<sup>2</sup> Até o fim do primeiro semestre de 2017 apenas seis Flonas haviam sido licitadas: Jamari -RO, Saracá-Taquera-PA, Jacundá-RO, Crepori-PA, Altamira-PA e Caxiuanã-PA (SFB, 2017a).

tenham correlação direta aos benefícios econômicos, sociais e ambientais, de acordo com as expectativas dos atores envolvidos no caso concreto estudado.

O autor do presente trabalho é graduado em direito e exerce a profissão de advogado e, por motivos profissionais, se deparou com algumas situações que limitam o pleno desenvolvimento da política de concessões florestais – p. ex. morosidade de tramite de procedimentos administrativos e de ações judiciais movidas pelo Ministério Público Federal que visam suspender integralmente algumas concessões. Por esta razão se dispôs a compreender o que pensam os atores envolvidos nas concessões florestais, identificar suas percepções sobre os benefícios econômicos, sociais e ambientais da política em questão. Acredita-se que a compreensão das percepções pode colaborar para o entendimento e melhoramento da política. As percepções positivas podem vir a indicar pontos de sucesso da referida política pública, ao passo que percepções negativas e expectativas poderão indicar sua falha ou a necessidade de aprimoramento pontual.

Considerando que o Conselho Consultivo da Flona do Jamari tem composição diversificada, optou-se por tomá-lo como rol inicial de entrevistados, tendo sido realizado um total de 45 entrevistas. Maiores detalhes sobre a escolha dos atores entrevistados são apresentados mais adiante (item 1.4.2).

Os objetivos da pesquisa serão alcançados e respondidos por meio de métodos qualitativos, conforme se explica no tópico subsequente.

## **1.2 Métodos**

A abordagem metodológica utilizada é a qualitativa, realizou-se o levantamento e análise das expectativas e percepções dos atores. Conforme Creswell (2013), algumas das características chave das pesquisas qualitativas são: cenário natural, pesquisador como instrumento chave, uso de múltiplas fontes de dados, análise indutiva e dedutiva, significado dos participantes, design emergente, reflexividade e visão holística.

O levantamento das percepções foi realizado pelo próprio autor em campo. Para compor o trabalho, além das entrevistas semiestruturadas e da literatura acadêmica tradicional foram utilizados dados produzidos por órgãos estatais, informações de processos judiciais e dados disponibilizados por organizações não governamentais.

Numa fase preparatória foram realizados levantamentos e estudos dos dados acerca das políticas de concessões em outros países, o que deu origem ao Capítulo II deste trabalho,

que também trata dos instrumentos de políticas públicas e de aspectos da gestão de recursos naturais.

Num segundo momento foram levantados dados no âmbito da literatura acadêmica e dos órgãos estatais federais acerca da política de concessões florestais federal, instituída pela LGFP. Também se analisaram dados secundários como, por exemplo, contratos, relatórios de auditorias e processos judiciais. Tais dados estão apresentados no Capítulo III deste trabalho.

As informações constantes dos Capítulos II e III serviram de suporte para a pesquisa de campo, que levantou os dados primários, mediante a aplicação guias de entrevistas aos atores envolvidos na concessão, o que é tratado no Capítulo IV.

Em momento posterior foram analisados o texto do contrato público do caso estudado, juntamente com os instrumentos normativos vigentes. Tal análise, somada aos dados coletados na pesquisa de campo permitiu responder ao segundo objetivo específico: identificou se o instrumento contratual do caso estudado atende às expectativas dos atores acerca dos benefícios sociais, econômicos e ambientais, bem como se há lacunas que podem ser preenchidas em futuras contratações para maximizar os benefícios e minimizar os ônus, sem que para isso haja necessidade de alteração legislativa. Tal discussão é tratada no Capítulo V.

O Capítulo V também se propõe a realizar um cotejo entre o texto do contrato da concessão estudada e algumas amostras de outros contratos públicos vigentes no âmbito do manejo florestal sustentável. Tal análise permitiu identificar as previsões contratuais que tem correlação direta aos benefícios econômicos, sociais e ambientais, de acordo com as expectativas dos atores envolvidos no caso concreto estudado.

Com escopo meramente didático e sintético, o quadro abaixo identifica quais objetivos de pesquisa são respondidos em cada capítulo da dissertação, fazendo referência ainda ao procedimento metodológico utilizado.

*Quadro 1. Distribuição dos objetivos de pesquisa no corpo da dissertação.*

<b>CAPÍTULO</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>PROCEDIMENTO</b>
I, II e III	Levantamento de dados que dão suporte para o desenho da pesquisa de campo e para as discussões realizadas nos capítulos subsequentes.	Levantamentos e estudos dos dados das concessões florestais no âmbito da literatura científica e da literatura cinzenta.
IV	Responde parte do Objetivo principal e ao primeiro objetivo específico da pesquisa. Levanta as percepções e expectativas dos atores envolvidos no primeiro processo de concessão florestal federal,	Aplicação de entrevistas semiestruturadas e análise das percepções.

	identifica e verifica se têm sido alcançados os benefícios sociais, econômicos e ambientais segundo a visão destes atores, e se a mudança institucional, realizada na lei e operacionalizada pelo contrato de concessão florestal, reduz a incerteza e aumenta a segurança jurídica na Flona.	
V	Responde ao segundo e terceiro objetivos específicos de pesquisa: 2º) identificar se o instrumento contratual do caso estudado atende às expectativas levantadas, se há lacunas que podem ser preenchidas em futuras contratações para maximizar os benefícios e minimizar os ônus, sem que para isso haja necessidade de alteração legislativa; 3º) identificar as previsões contratuais que tenham correlação direta aos benefícios econômicos, sociais e ambientais, de acordo com as expectativas dos agentes envolvidos no caso concreto estudado.	O segundo objetivo específico foi alcançado por meio do cotejo das percepções com o texto do contrato público do caso estudado e os instrumentos normativos vigentes.  O terceiro objetivo específico foi alcançado mediante realização do cotejo analítico do texto do contrato do caso estudado com outros contratos públicos vigentes no âmbito do manejo florestal sustentável.

Conforme Flick (2013), a pesquisa qualitativa está preocupada, sobretudo, em dar uma descrição das circunstâncias no momento da pesquisa, razão pela qual se reconhecesse que os resultados têm uma limitação temporal. Por se estar estudando um caso específico também há a limitação espacial. A identificação das percepções objetiva permitir uma melhor compreensão acerca da política implementada na Flona de Jamari.

Embora os resultados não possam ser generalizados para outras concessões florestais, podem ser utilizadas de forma comparativa. As percepções podem vir a indicar o sucesso da referida política pública no caso estudado, a falha do modelo ou a necessidade de seu aprimoramento pontual.

### 1.2.1 A análise das percepções

A LGFP afirma que a concessão florestal é a delegação onerosa do direito de praticar manejo florestal sustentável. Já o manejo florestal sustentável é definido no texto legal como (Art. 3º):

administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas

espécies madeireiras, de múltiplos produtos e subprodutos não madeireiros, bem como a utilização de outros bens e serviços de natureza florestal

Segundo a legislação (Art. 2º), são princípios para gestão de florestas públicas a proteção dos recursos ambientais, o uso racional das florestas, o desenvolvimento sustentável local, o respeito ao direito das populações, o fomento ao processamento local, o acesso à informação, a promoção e difusão da pesquisa, o fomento à produção de conhecimento e à conscientização e a garantia de condições que estimulem investimentos no manejo, na conservação e na recuperação das florestas.

Assim, embora afirme que o escopo do manejo florestal sustentável é a obtenção de benefícios econômicos sociais e ambientais, para além dos princípios informadores acima mencionados, que por serem abertos comportam ampla interpretação, a Lei não define claramente quais seriam os benefícios. Acredita-se que por atuar dentro de uma lógica empresarial de mercado, as concessionárias visem especialmente obter níveis ótimos de produção, criando assim postos de trabalho e gerando recursos financeiros (ZANETTI, 2009). A comunidade, por sua vez, deve almejar qualidade de vida – benefícios sociais.

Já o gestor do contrato deve zelar pelo atingimento dos escopos da lei, com especial respeito aos seus princípios informadores e a geração dos benefícios econômicos, sociais e ambientais, sendo o responsável por disciplinar a operacionalização da concessão florestal (Art. 53, II da L. 11.284/2006).

Trabalhar com as percepções dos diferentes *stakeholders* pode auxiliar na construção do conhecimento acerca dos objetivos do manejo florestal sustentável, segundo o ponto de vista dos atores diretamente envolvidos. Pode identificar, outrossim, se as percepções e iniciativas estão ou não limitadas a atuação pré-concebida de cada ator (concessionárias – benefícios econômicos; comunidade – benefícios sociais; gestor – garantia dos benefícios econômicos, sociais e ambientais). O presente estudo pretende gerar contribuições científicas ao construir um diálogo entre os dados levantados no caso estudado e a literatura de governança.

Conforme afirma Lowenthal (1972), trabalhar com percepções em matéria ambiental é um exercício que muitas vezes pode não alcançar seu máximo potencial em razão da falta de definições, objetivos e mecanismos comuns para aplicar resultados de pesquisas no planejamento e na tomada de decisões. Segundo o autor, as pesquisas em percepção e comportamento frequentemente se concentram em parâmetros específicos da reação humana em determinada situação experimental, e pesquisadores de diferentes disciplinas não costumam ter consenso sobre a natureza das evidências.

É comum que técnicas de pesquisas, como por exemplo as conduzidas por sociólogos, os experimentos de trabalho de psicólogos, as observações de antropólogos e as fontes de historiadores, não comunguem com o que se entende como prova, com o contexto no qual foram produzidos e com quanto podem ser generalizadas (LOWENTHAL, 1972) não havendo muita convergência sobre quais os tipos de informação gerada a partir da análise da percepção e do comportamento ambiental serão mais úteis aos gestores ambientais, e em que estágio no processo de pesquisa as informações podem ser efetivamente disseminadas (GUTMAN, 1965; Socio-Physical Technology, 1970, Apud LOWENTHAL, 1972).

Tuan (1980) afirma que *percepção*, *atitude*, *valor* e *visão de mundo* são termos cujo significado se superpõe. No entender do autor, *percepção* seria ao mesmo tempo a resposta dos sentidos aos estímulos externos e uma atividade proposital em que se registram determinados fenômenos enquanto outros deixam de ser registrados. Boa parte do que os indivíduos percebem tem valor para a sobrevivência biológica e para propiciar satisfações ligadas a aspectos culturais. Já a *atitude* seria entendida como uma postura cultural, teria maior estabilidade que a percepção e seria formada por uma longa sucessão de percepções, entendidas assim como experiências. Atitudes implicariam em experiência e em “certa firmeza de interesse e valor”. A *visão de mundo* seria a experiência conceitualizada, parte pessoal, parte social, uma atitude ou um sistema de crenças.

O termo percepção utilizado neste trabalho pode ser entendido de maneira ampla, correspondendo em certa medida a todos termos apresentados por Tuan (1980). O que se busca neste trabalho mais do que compreender o desenho das concessões florestais, é compreender como os atores a percebem.

Duas pessoas ou dois grupos sociais não enxergam a mesma realidade. Até mesmo a visão científica tem ligações culturais (TUAN, 1980).

Kuhn (1998) afirma que a ciência do passado incluiu crenças incompatíveis com as atuais. O autor reconhece que a observação e a experiência podem restringir as crenças científicas, este seria o papel da ciência, mas a observação e a experiência não podem sozinhas determinar o corpo desta crença; uma determinada comunidade científica de uma determinada época sempre tem em suas crenças um elemento aparentemente arbitrário, composto por acidentes pessoais e históricos.

Na visão de Kuhn (1998), a expressão *ciência normal* faz referência à pesquisa baseada em alguma outra produção científica precedente. Assim, a *ciência normal* tem como pressuposto a ideia de que “a comunidade científica sabe como é o mundo”. Em razão disso as novidades que contrariam bases científicas anteriores costumam ser refutadas no momento

inicial. Todavia, na medida em que não se pode mais “esquivar-se das anomalias que subvertem a tradição existente na prática científica”, são iniciadas novas investigações que levam a novas bases para prática científica.

Em razão da abundância de perspectivas nos níveis individuais e de grupo, por mais diversas que sejam as percepções, os indivíduos estão limitados a ver as coisas de certa maneira (TUAN, 1980). O estágio mental final da sequência de eventos percebidos não é uma simples cópia da realidade, mas uma construção individual realizada a partir de estímulos externos. Tal construção se denomina representação. Desta forma, a percepção não atinge a integralidade do real na representação, através da sua relação com o mundo o sujeito constrói tanto o mundo quanto a si mesmo (CAVALCANTE e MACIEL, 2008).

Analisar os dados obtidos em documentos, observações e entrevistas demanda uma metodologia de análise de conteúdo (GODOY, 1995), que é composta por três etapas principais, *i) a pré-análise, ii) a exploração do material e o tratamento dos resultados, iii) a inferência e a interpretação* (BARDIN, 1977).

A *pré-análise* corresponde etapa na qual se demanda mais a intuição, tem como escopo sistematizar e tornar operacionais as ideias iniciais. É em tal etapa que se realiza a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, se formulam as hipóteses e os objetivos e se elaboram os indicadores para interpretação final. As hipóteses seriam informações provisórias a serem infirmadas ou confirmadas. Já os indicadores são a frequência que determinado tema aparece de forma relativa ou absoluta. É aqui que se recorta o texto em unidades comparáveis de categorização para viabilizar a análise temática e de modalidade de codificação. É também neste momento que o vocabulário e temas da entrevista é editado e padronizado para facilitar a classificação por equivalência (BARDIN, 1977). Neste trabalho não será realizada a análise de frequência, as percepções apresentadas nas entrevistas serão selecionadas de acordo com sua relevância para o estudo.

A *exploração do material* é a consequência lógica da etapa anterior, representa a continuidade dos procedimentos estabelecidos, é o momento em que se realizam as operações de codificação propriamente ditas (BARDIN, 1977). Neste trabalho as percepções selecionadas foram agrupadas de acordo com os atores a partir da semelhança de conteúdo.

A última etapa, *tratamento dos resultados obtidos e interpretação*, corresponde ao momento em que os resultados brutos são transformados em dados significativos e válidos, o que costuma ocorrer por operações estatísticas simples ou complexas para apresentação dos resultados (BARDIN, 1977). Conforme Godoy (1995), estudos de caso embora tenham caráter

qualitativo podem comportar dados quantitativos para aclarar algum aspecto investigado, mas tal tratamento estatístico, se usado, não costuma ser sofisticado.

O enfoque do presente trabalho é qualitativo, desta forma não haverá análise estatística, as percepções de conteúdo semelhante após agrupadas serão apenas condensadas e resumidas em sua essência.

### 1.3 Duração e local do trabalho de campo

Os trabalhos de campo foram realizados nos municípios de Itapuã do Oeste/RO e Cujubim/RO, por serem os municípios sobrepostos à Flona do Jamari, conforme ilustrado na figura a seguir.

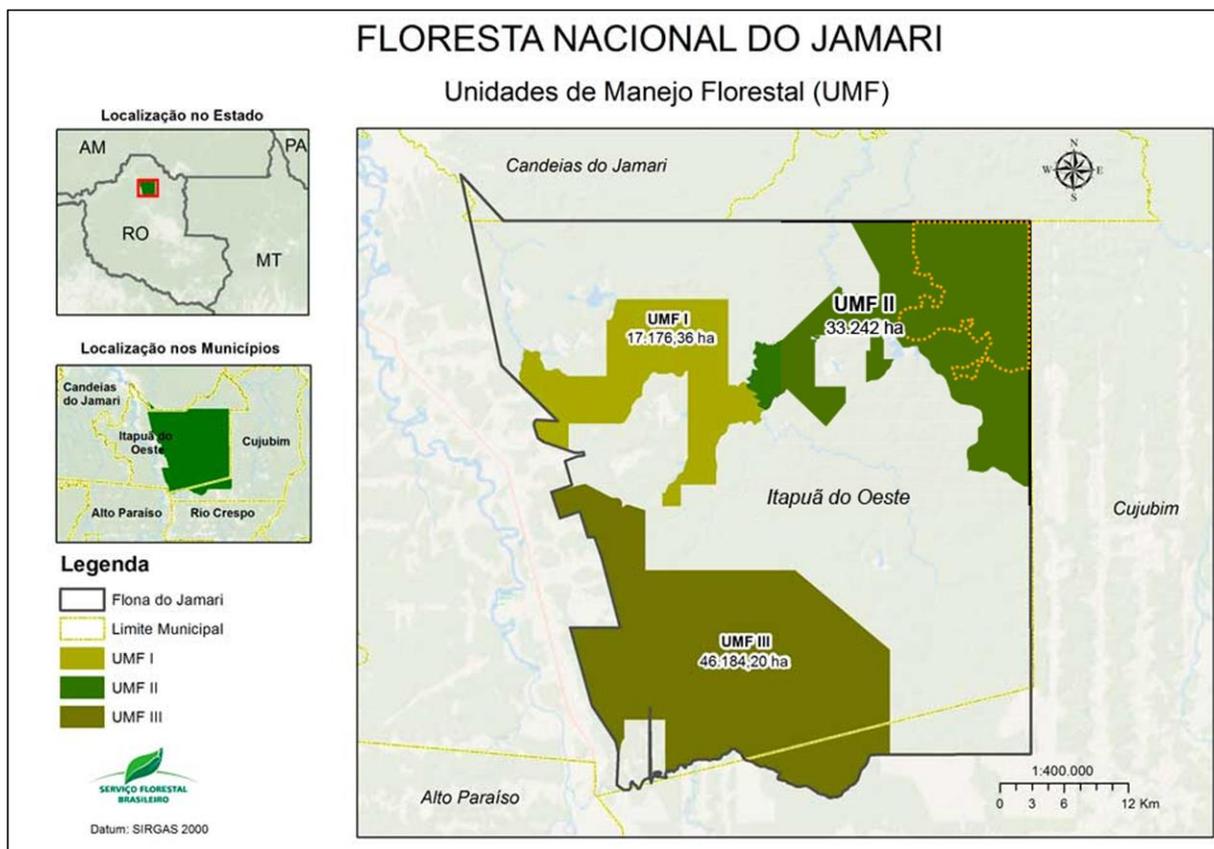


Figura 1. Mapa da Flona do Jamari: disposição das Unidades de Manejo Florestal.

(Fonte: SFB, 2017a)

Além destas duas cidades, os trabalhos de campo também foram desenvolvidos em Porto Velho/RO, haja vista que a capital de Rondônia fica a cerca de 110km de Itapuã do Oeste/RO e quatro atores relevantes para a pesquisa estão localizados naquela cidade.

Para o trabalho de campo foram destinados 14 dias, entre os dias 26/11/2017 e 09/12/2017. O projeto inicial previu divisão segundo a qual os seis primeiros dias seriam destinados ao município de Itapuã do Oeste, os seis dias subsequentes ao município de Cujubim e os últimos dois ao município de Porto Velho.

Ao iniciar os trabalhos de campo, todavia, o cronograma teve de ser alterado. Foi necessário prolongar o tempo em Itapuã do Oeste, conduzindo o estudo no local por oito dias em razão do município além de sediar as duas concessionárias em atividade, e agregar o maior número de atores chave, também é aquele em que se têm refletido os maiores efeitos sociais, econômicos e ambientais.

No município de Cujubim, por sua vez, o tempo de campo teve de ser reduzido para apenas dois dias, haja vista que este pesquisador percebeu uma situação de segurança precária na cidade. Ao longo do trabalho campo realizado em Itapuã do Oeste e em Cujubim informações deram conta de que têm ocorrido constantes invasões para furto de madeira na Flona por meio de acessos em Cujubim. Operações pontuais realizadas por órgãos de fiscalização ambiental, que muitas vezes resultam em queimadas de caminhões e maquinários usados em atividades ilegais, acabam por acirrar os ânimos entre os envolvidos.

Alguns entrevistados em Itapuã do Oeste/RO relataram a existência de confrontos armados entre autoridades estatais e madeireiros ilegais. Considerando que durante os trabalhos de campo em Cujubim também foram feitas recomendações de cuidado e cautela por parte de alguns moradores na cidade, optou-se por encerrar os trabalhos no local já no segundo dia. A presença de notícias sobre atividades ilegais no município ilustra em certa medida o conflito (RONDONIAOVIVO, 2017; SECOM/RO, 2017; e CARLOS, 2018). Os últimos quatro dias foram destinados à Porto Velho, onde foram realizadas as últimas entrevistas deste trabalho.

### **1.3.1 A Floresta Nacional do Jamari**

Os primeiros registros de incursões na área hoje denominada Floresta Nacional do Jamari remetem à década de 1950, realizadas por seringueiros, garimpeiros e coletores de castanha (MMA – IBAMA, 2005).

Durante a Segunda Guerra Mundial a exploração do látex teve seu auge, quando o Governo Federal estimulou muitos cidadãos, essencialmente nordestinos, a irem para Amazônia explorar o látex, eram denominados Soldados da Borracha, jovens que se alistavam durante a guerra e ao invés de irem lutar fora do Brasil eram enviados à Amazônia para trabalhar na extração do látex. Com o fim da Guerra, em 1945, o látex perde seu apelo econômico, e até

o fim da década de 1950 os seringais passam a ser garimpos de cassiterita. Os seringueiros e os ex-soldados da borracha encontram no garimpo uma nova atividade econômica (SANTOS, 2014).

Na década de 1960 iniciou-se o processo de colonização às margens da estrada a partir da abertura da BR-364. O desenvolvimento deste processo foi pouco significativo, especialmente em razão da baixa fertilidade da terra e da distância aos centros urbanos (MMA – IBAMA, 2005).

Em meados da década de 1960 iniciaram-se as lavras de mineração mecanizadas na região. A mina de cassiterita mais antiga da região é a Jacundá, cujas atividades iniciaram em 1963. Em 1974 o Grupo Brascan passou a operar um complexo minerário na região, assumindo o controle da Companhia de Mineração Jacundá e, em 1980, adquirindo a Companhia Estanífera do Brasil – CESBRA (MMA – IBAMA, 2005)

À época, a cidade mais próxima da mineração era Porto Velho, a 115 km. Em razão disso as empresas mineradoras tiveram que construir os alojamentos, os refeitórios e instalar o rádio para comunicação dentro da Flona. Entre 1969 e 1973, o país recebeu mais capital estrangeiro, especialmente de empresas canadenses, estadunidenses e francesas, que fomentaram a construção de vilas com casas em alvenaria e mobília, onde residiam mais de mil famílias; hospital para internação com médicos e serviços de parto; estrutura de lazer e educação, com serviços de água, esgoto e borrifação contra malária (SANTOS, 2014).

Segundo Santos (2014), o modelo escolhido de lavra industrial da cassiterita na região gerou muitos empregos formais e conseguiu evitar problemas comuns em garimpos, relacionados a exploração sexual, drogas e violência. A segurança patrimonial da empresa evitava invasões clandestinas, mantendo a tranquilidade do acampamento. De toda forma, segundo este mesmo autor, na transição do garimpo para mineração industrial a empresa não conseguiu absorver toda a mão de obra. Garimpeiros que atuavam na região teriam sido retirados em caminhões caçambas e em aviões da força aérea, com destino aos seus estados de origem. Aqueles que não embarcaram permaneceram nas proximidades de onde é hoje o município de Itapuã do Oeste, à margem da rodovia.

Em razão da queda do preço da cassiterita e do aumento do seu custo de produção a população que residia no interior da Flona, dependente da mineração, sofreu queda significativa: em 1985 havia uma população de 5.500 pessoas no interior da Flona, em 1988 tal número já havia sido reduzido para cerca de 1.800 pessoas (SANTOS, 2014). Ao analisar a mineração no estado de Rondônia, Silva (2014) afirma que embora o ciclo da cassiterita tenha

possibilitado uma maior dinâmica na economia local não perdurou em razão do controle do capital não ser regional, mas nacional e internacional.

Santos (2014) chama atenção de que teria sido melhor a construção da vila em Itapuã do Oeste ao invés de ter sido feita no interior na Flona. Caso tivesse sido construída na área externa poderia permanecer como forma de compensação. As casas, os clubes, o hospital e a estrutura administrativa tiveram sua estrutura demolida em decorrência do processo de reflorestamento.

O abandono das estruturas foi constatado durante os trabalhos de campo, a Escola Centro Educacional Tancredo Neves que foi construída no interior da Flona e inaugurada em 1985 hoje está em ruínas:



*Figura 2. Escola Centro Educacional Tancredo Neves.*

(Foto tirada pelo autor em nov/2017)

Em 1979 o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Incra, arrecadou uma área de 256.000 ha como terra devoluta. Dois anos depois, estudos conduzidos pelo órgão entenderam que a área não seria propícia para o uso produtivo do setor agrícola, sugerindo sua destinação para a conservação. Em 1983 o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal inventariou a área e constatou que as características da cobertura florestal, o estoque de madeira e as condições socioeconômicas e políticas justificavam e favoreciam a criação da Flona (MMA – IBAMA, 2005).

O decreto presidencial 90.224/1984 destinou área de 215.000 ha situada entre os municípios de Ariquemes e Porto Velho para formação da Unidade de Conservação denominando-a de Floresta Nacional do Jamari. Tal decreto estabeleceu que a área seria

destinada à promoção do uso público dos recursos naturais, de forma a permitir a geração permanente de bens e serviços (BRASIL, 1984).

Não obstante tenha sido criada em 1984 e tenha tido uma proposta de Plano de Manejo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro em 1985, em razão de dificuldades administrativas e institucionais a maior parte das propostas de manejo não foram implementadas a contento (MMA – IBAMA, 2005). O plano de Manejo atual da Flona do Jamari somente foi elaborado em 2005, após (e de acordo) com a Lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (BRASIL, 2000).

O Plano de Manejo é o documento técnico por meio do qual são estabelecidos o zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, propiciando “meios para que as funções ecológicas, científicas, econômicas, sociais e políticas de uma unidade sejam desenvolvidas de forma harmônica” (MMA – IBAMA, 2005).

Já nos estudos prévios para elaboração do Plano de Manejo da Flona procurou-se levantar a visão da comunidade. O levantamento produzido indicou que 96% dos moradores do interior e do entorno reconheciam a importância da Flona. Tal pesquisa registrou que a população tinha uma percepção de que os fazendeiros e os madeireiros não são punidos por crimes ambientais, pagam multas e continuam desmatando, enquanto os pequenos agricultores familiares são vigiados e punidos de forma mais severa (MMA – IBAMA, 2005). Ao caracterizar a situação Fundiária o Plano de Manejo registrou a existência de uma única família com seis integrantes residindo no interior da Flona desde 1945, com características de população tradicional (MMA – IBAMA, 2005).

Quando da criação da Flona já existia uma considerável atividade minerária na região, operando havia décadas, a Flona do Jamari foi criada cerca de 30 anos após o início da atividade de mineração. Segundo Santos (2014), foi a mineração que garantiu a conservação para criação da Flona do Jamari. Os órgãos ambientais estatais não possuíam efetivo suficiente para fiscalizar todo território, papel desempenhado pela segurança patrimonial das mineradoras.

A primeira concessão florestal, seguindo os ditames da LGFP, foi operacionalizada na Flona Jamari. Do total de cerca de 220 mil hectares que compõe a floresta foram destinados 96 mil hectares para a concessão florestal (SFB, 2017a).

O edital ofertou três unidades de manejo florestal, tendo recebido proposta de 14 concorrentes distintas. Três destas venceram a concorrência, cada uma delas adjudicando uma Unidade de Manejo Florestal (UMF). A UMF I, com 17,5 mil hectares, foi adjudicada pela concessionária Madeflona Industrial Madeireira. A UMF II, com 32,9 mil hectares, foi

adjudicada pela concessionária Sakura Indústria e Comércio de Madeiras. A UMF III, com 46 mil hectares, foi adjudicada pela concessionária Amata (SFB, 2017a).

Cerca de dois anos após o início da operação florestal, em março de 2012, o Serviço Florestal Brasileiro suspendeu o contrato da concessionária Sakura Indústria e Comércio de Madeiras Limitada (UMF II) em razão do não pagamento do Valor Mínimo Anual devido no ano de 2010 (DOU, 2012). Em 10 de dezembro de 2012 foi veiculada a rescisão unilateral do contrato no Diário Oficial da União (SFB, 2017b). No momento em que se desenvolveu esta pesquisa as concessionárias Amata e Madeflona Industrial Madeireira seguiam operando nas suas respectivas UMFs, tendo o SFB lançado em julho de 2017 um novo edital para licitar a área da UMF II (SFB, 2017c).

Nos dois municípios situados na área de abrangência da Flona, Cujubim e Itapuã do Oeste, têm sido desenvolvidos projetos da OSCIP Rio Terra (RIOTERRA, 2018a; RIOTERRA, 2018b). Denominada Centro de Estudos da Cultura e do Meio Ambiente da Amazônia – RIOTERRA, tal organização foi criada em 1999, e trabalha para “a formação de uma sociedade crítica, consciente de seu contexto socioeconômico e ambiental, capaz de propor um modelo de desenvolvimento para região amazônica que alie conservação e sustentabilidade à melhoria da qualidade de vida das populações locais” (RIOTERRA, 2018c).

Desde 2010 esta entidade realiza ações nos municípios de Itapuã do Oeste, Cujubim e Rio Crespo. Sob o patrocínio do Programa Petrobrás Socioambiental desenvolve o projeto Semeando Sustentabilidade, que objetiva “desenvolver alternativas de produção não lineares e adequação ambiental de propriedades da agricultura familiar na Amazônia permitindo que cumpram suas funções sociais, econômicas e ambientais”. O projeto se alicerça no “fortalecimento das organizações da sociedade civil, através de ações formativas, como cursos, rodas de diálogo, intercâmbios e dias de campo”. Também são promovidas ações de recuperação de áreas alteradas e doação de mudas (RIOTERRA, 2018d).

### **1.3.2 O contexto socioeconômico de Itapuã do Oeste/RO**

A Lei Estadual n. 364/1992 desmembrou parte do território de Ariquemes e Porto Velho, onde situava-se a Vila de Itapuã D'Oeste, que foi elevada à categoria de Cidade, recebendo, contudo, a denominação de Município de Jamari. Cinco anos após sua criação, o Município teve seu nome alterado para Itapuã do Oeste através da Lei 747/1997 (RONDONIA, 1992;1997).

A população estimada de Itapuã do Oeste no ano de 2017 correspondia a 10.310 pessoas. Em 2015 o salário médio mensal correspondia a 2 salários mínimos, apenas 13,4% da população total era empregada e o PIB per capita correspondia a R\$ 14.314,26. A taxa de mortalidade infantil média era de 20,62 para cada 1000 nascidos vivos, e internações devido a diarreia eram de 0,8 para cada 1000 habitantes. Apenas 3,3% dos domicílios tinham esgotamento sanitário adequado. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal correspondia a 0,614 (IBGE, 2017a).

Segundo Santos (2014), em razão da falta de energia elétrica para viabilizar o desenvolvimento da região, que convivia com problemas de racionamento e apagões, em 1982 o Governo Federal decidiu pela construção da Usina Hidroelétrica de Samuel. Tal usina, inicialmente não conseguiu suprir a demanda energética de Porto Velho e do interior do Estado, e resultou em um grande dano ambiental resultante da extensão de seu lago.

Nas reuniões prévias ao Plano de Manejo da Flona, em junho de 2004, a prefeitura declarou o anseio de que o município tivesse prioridade na participação da produção florestal, pois uma Unidade de Conservação improdutiva limitaria o desenvolvimento do próprio município, que estaria ilhado entre o Rio Jamari, a Estação Ecológica de Samuel e a Flona do Jamari (MMA – IBAMA, 2005).

Parte considerável das terras agricultáveis de Itapuã do Oeste foram alagadas de forma irreversível, prejudicando a população rural. A população urbana também foi prejudicada em razão de alagamentos e exposição a doenças, notadamente a malária. Somente a partir de 1994 Itapuã do Oeste passou a receber a energia elétrica da Usina Hidroelétrica de Samuel (SANTOS, 2014).

A implantação da UHE em 1988 acarretou a inundação da floresta e da fauna. Em 1990 ela emitiu carbono para atmosfera numa proporção 11,6 vezes superior ao que seria emitido caso a mesma quantidade de energia fosse gerada por combustíveis fósseis; nos anos 2000 a UHE ainda produzia 2,6 vezes mais gases em comparação aos combustíveis fósseis (FEARNSIDE, 2005).

Parte dos efeitos físicos do represamento das águas para geração de energia são visíveis até hoje às margens da rodovia que liga a capital de Rondônia, Porto Velho, à Itapuã do Oeste (BR-364). Em vários trechos do município é visível um cemitério de troncos de árvores que morreram em razão de terem ficado submersas pelo aumento do nível da água.



*Figura 3. Troncos de árvores apodrecidos.*  
(Foto tirada pelo autor em nov/2017)



*Figura 4. Troncos de árvores apodrecidos.*  
(Foto tirada pelo autor em nov/2017)

Os problemas na cidade durante o período de chuva também são perceptíveis. Durante os trabalhos de campo verificou-se que ruas centrais da cidade sofrem com problemas de alagamento.



*Figura 5. Rua alagada.*

(Foto tirada pelo autor em nov/2017)

### **1.3.3 O contexto socioeconômico de Cujubim/RO**

O Município de Cujubim foi criado pela Lei Estadual n. 568/1994, resultando de um desmembramento dos Municípios de Rio Crespo e Jamari (RONDONIA, 1994).

A população estimada de Cujubim no ano de 2017 correspondia a 22.443 pessoas. Em 2015 o salário médio mensal correspondia a 2 salários mínimos, apenas 10,6% da população total era empregada e o PIB per capita correspondia a R\$ 13.413,91. A taxa de mortalidade infantil média era de 16,67 para cada 1000 nascidos vivos e a taxa de internações devido à diarreia era de 0,4 para cada 1000 habitantes. Havia 7,3% dos domicílios com esgotamento sanitário adequado. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal correspondia a 0,612 (IBGE, 2017b).

Ao sair da BR-364 e adentrar na RO-205 a caminho de Cujubim a paisagem às margens da estrada começa a mudar, passa a ser mais recorrente a imagem de grandes plantações de soja e de troncos de árvore carbonizados.



*Figura 6. Troncos carbonizados.*

(Foto tirada pelo autor em dez/2017)



*Figura 7. Soja.*

(Foto tirada pelo autor em dez/2017)

Quando da realização dos estudos necessários à produção do Plano de Manejo da Flona restou registrado que moradores relatavam a presença de pessoas no município de

Cujubim com intenção de retirar madeira sem a preocupação com a conservação dos recursos, as áreas das Unidades de Conservação no município de Cujubim já estariam bastante alteradas<sup>3</sup>.

O estudo prévio ao plano de manejo ainda apontou que dentre todos aqueles que moravam nos municípios com divisa da Unidade de Conservação, 99% atribuíam importância à Flona, 89% tinham interesse na fiscalização e 86% se sentiam responsáveis pela fiscalização da Flona. Quando indagados sobre a retirada de madeira da Flona apenas 68% destes entrevistados responderam que não seria retirada (MMA – IBAMA, 2005).

Quando feito o recorte deste mesmo estudo para tratar apenas das visões em Cujubim a situação é distinta, na região de Cujubim 83% davam importância para floresta, 64% se interessavam em ajudar a fiscalizar e apenas 43% se sentiam responsáveis pela fiscalização. Quando indagados sobre a retirada de madeira da Floresta, em Itapuã do Oeste 55% disseram não ser retirada, enquanto em Cujubim apenas 44% (MMA – IBAMA, 2005).

Ao caracterizar a situação fundiária o Plano de Manejo registrou que existiam invasões na região leste de Cujubim que objetivavam estabelecer propriedades rurais no interior da Flona. Outras invasões na região de Cachoerinha ocorreriam com a finalidade de garimpo (MMA – IBAMA, 2005).

Conforme já mencionado, optou-se por não realizar os trabalhos de campo em Cujubim com a mesma duração que foram realizados em Itapuã do Oeste em razão de terem sido recorrentes os relatos de atividades ilegais nas imediações da Flona e as recomendações de precauções na condução dos trabalhos na região.

#### **1.4 As entrevistas semiestruturadas**

A coleta de dados primários se deu mediante a aplicação de 45 entrevistas semiestruturadas, objetivou levantar as percepções e expectativas dos atores envolvidos no processo de concessão. A partir das percepções levantadas se fez possível construir padrões das percepções gerais dos atores, num processo indutivo.

A obtenção das informações foi realizada levando-se em conta as condições apresentadas em campo, sem se descuidar de tentar extrair ao máximo as percepções dos atores. Foi realizada a aplicação das entrevistas a diferentes atores, pertencentes a diferentes nichos, tais como iniciativa privada, comunidade, estado e ONGs.

---

<sup>3</sup> Além de parte da Flona do Jamari, o município de Cujubim também tem em seu território as Florestas Estaduais de Rendimento Sustentado de Tucano, Periquitos, Gavião, Araras e Mutuns (LABGEO, 2010).

As entrevistas foram realizadas atendendo-se às orientações e aos procedimentos éticos pertinentes. Os entrevistados foram informados do objeto da pesquisa e consentiram em responder as perguntas. Considerando que as entrevistas têm como pano de fundo o acesso aos recursos florestais e que há um contexto de disputa por recursos que pode gerar conflitos, as percepções dos entrevistados não foram identificadas individualmente, e sim separadas em grupos. Tal procedimento objetivou evitar quaisquer prejuízos àqueles que colaboraram com a pesquisa.

#### **1.4.1 O conteúdo das perguntas**

Foram aplicados questionários semiestruturados no intuito de levantar as expectativas e as percepções dos principais atores envolvidos na concessão para responder ao primeiro objetivo específico: identificar os reflexos econômicos, sociais e ambientais decorrentes da concessão florestal, e se a mudança institucional, realizada por meio da Lei e operacionalizada pelo contrato de concessão florestal, reduz a incerteza e aumenta a segurança jurídica na Flona.

Cada um dos três aspectos da lei compôs um eixo temático, e os atores foram indagados para apresentar suas percepções acerca de tais eixos. Considerando que o objetivo é levantar as percepções a partir da perspectiva de cada um dos atores envolvidos no processo de concessão florestal, todos os atores foram questionados sobre os mesmos conteúdos.

Na medida do possível os participantes foram entrevistados da mesma maneira, seguindo-se a mesma sequência de questões, no intuito de assegurar que as “diferenças nos resultados tenham vindo das diferenças nas atitudes dos participantes e não das diferenças na situação da coleta dos dados” (FLICK, 2013).

Por se tratar de entrevistas semiestruturadas, e considerando que o objetivo das entrevistas foi obter as visões individuais dos entrevistados, as entrevistas não necessariamente ficaram presas à formulação inicial, os entrevistados responderam de forma livre e extensiva, seguiu-se a orientação de Flick, 2013, segundo o qual “se as respostas não forem suficientemente ricas o entrevistador deve sondar mais” (FLICK, 2013).

Abaixo são apresentados os tópicos abordados nas entrevistas semiestruturadas, que decorreram de um apanhado de temas identificados a partir do processo de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014), da Literatura Científica, do Plano de Manejo da Flona do Jamari (MMA – IBAMA, 2005) e de indicadores presentes nos contratos de concessão florestal.

*Quadro 2. Tópicos abordados nas entrevistas.*

<b>PERCEPÇÃO SOBRE OS REFLEXOS SOCIAIS DA CONCESSÃO FLORESTAL</b>
Há melhora ou piora no acesso e prestação de serviços públicos no município?
Há maior oferta de cursos de capacitação profissional?
Os postos de trabalho são criados tanto para o sexo masculino quanto feminino?
Há aumento do número de trabalhadores diretos e indiretos registrados?
Na concessão as condições de alojamento, trabalho e alimentação são adequadas?
Há presença de profissionais de saúde e ocorrência de doenças?
Há perspectiva de manutenção de emprego e crescimento profissional?
A maior parte da madeira tem sido processada na própria região?
<b>PERCEPÇÃO SOBRE OS REFLEXOS AMBIENTAIS DA CONCESSÃO FLORESTAL</b>
Aumento, redução ou manutenção da degradação ambiental (fauna, flora, poluição do ar e cursos d'água).
Aumento, redução ou manutenção das atividades de garimpo, pesca, caça e coleta.
Aumento, manutenção ou redução de práticas não sustentáveis (queimadas, correntão, uso de mercúrio, uso de agrotóxicos, etc.).
Há melhora na identificação e tempo de resposta à práticas ilegais dentro ou nas imediações da Flona?
Quais as iniciativas na região que tem contribuído em prol dos reflexos ambientais (positivos ou negativos)?
Há diversidade dos produtos e de espécies explorados?
Há apoio a projetos de pesquisa voltados ao manejo florestal, ecologia e conservação?
Há aproveitamento dos resíduos gerados pela exploração florestal?
<b>PERCEPÇÃO SOBRE OS REFLEXOS ECONÔMICOS DA CONCESSÃO FLORESTAL</b>
Há melhora ou piora da economia local e no setor madeireiro com a concessão florestal?
Há melhora ou piora na renda individual e familiar após a concessão florestal?
Os trabalhadores do setor de concessão são originários da região? Residem no meio urbano ou rural?
O município recebe recursos da concessão florestal? Como eles têm sido aplicados?
<b>PERCEPÇÃO SOBRE SEGURANÇA CONTRATUAL/MUDANÇA INSTITUCIONAL</b>
O contrato de concessão florestal se presta a reduzir a incerteza e aumentar a segurança jurídica no acesso aos recursos da Flona? Após a concessão os conflitos em relação aos direitos de acesso reduziram ou aumentaram?

(Fonte: Elaborado pelo autor)

Ao desenvolver um estudo de caso o pesquisador deve estar aberto às descobertas, se atentar a novos elementos ou dimensões que surjam no decorrer da pesquisa, a realidade é complexa e é importante mostrar a multiplicidade de dimensões presentes em dada situação (GODOY, 1995). Foi o que foi feito neste estudo, em algumas perguntas os temas foram aprofundados na medida em que as entrevistas avançaram. A reformulação buscou obter mais informações sobre assuntos tratados nas entrevistas precedentes, no intuito de melhor

desenvolver os temas discutidos neste trabalho, levando em conta ainda a área de maior domínio de conhecimento dos entrevistados e a sua disposição em responder.

Nas primeiras entrevistas, por exemplo, a pergunta sobre acesso aos recursos limitou-se a saber se o município teria acesso e reverteria os recursos à sociedade. Na medida em que os primeiros entrevistados relataram que algumas associações não conseguiram participar da concorrência aberta com a finalidade de acessar tais recursos, passou-se a indagar questões sobre este processo, sobre as dificuldades que as associações enfrentaram, conforme será discutido adiante.

### 1.4.2 Os atores entrevistados

O Conselho Consultivo da Flona do Jamari tem composição diversificada, razão pela qual optou-se por tomá-lo como rol inicial de entrevistados, condizendo com a proposta holística deste trabalho. Conforme quadro abaixo, o Conselho Consultivo da Flona é composto por quatro grupos:

*Quadro 3. Membros do Conselho Consultivo da Flona.*

<b>I- ÓRGÃOS PÚBLICOS</b>
<p><b>a) Órgãos Públicos Ambientais – 01 vaga:</b> ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.</p> <p><b>b) Órgãos do Poder Público de Áreas Afins – 04 vagas:</b> SFB – Serviço Florestal Brasileiro; DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral; Prefeitura Municipal de Itapuã do Oeste/RO; Prefeitura Municipal de Cujubim/RO.</p>
<b>II - INSTITUIÇÕES DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO – 03 vagas</b>
<p>EMATER – Associação de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Rondônia; EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; IFRO – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia.</p>
<b>III – USUÁRIOS DA FLONA E DO TERRITÓRIO DE INFLUÊNCIA</b>
<p><b>a) Comunidades locais – 01 vaga:</b> Família Benjamin.</p> <p><b>b) Setor de Mineração – 02 vagas:</b> ERSA S.A – Estanho de Rondônia (suplente METALMIG Mineração Indústria e Comércio); BRASCAN – Grupo Empresarial Mineiro Brasil/Canadá.</p> <p><b>c) Setor de Turismo</b></p>

Não há representante do turismo ocupando a vaga.
<b>d) Setor Madeireiro – 01 vaga:</b> MADEFLONA Industrial Madeireira Ltda (suplente AMATA).
<b>e) Setor de Agricultura e Extrativismo – 04 vagas:</b> STTR/Cujubim/RO – Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais; STTR/Itapuã do Oeste/RO – Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais; ASPRUB – Associação dos Produtores Rurais; Associação de Extrativistas de Itapuã do Oeste.
<b>IV – ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E COLEGIADOS – 02 vagas</b>
Rádio Comunitária; Centro de Estudos da Cultura e do Meio Ambiente Rioterra.

(Elaborado com base em ICMBio, 2016b)

Quatro dos membros acima listados não foram entrevistados. O Departamento Nacional de Produção Mineral não foi procurado em razão de não possuir sede na região e por ter constatado da análise das atas de reuniões do Conselho que o órgão não estaria comparecendo as últimas reuniões. Entende-se que a falta de sua oitiva não corresponde a um prejuízo ao trabalho desenvolvido na medida em que o órgão em questão não é responsável pela política de concessões florestais, tendo sido ouvidos outros órgãos públicos. Ademais, o setor de mineração foi ouvido por meio da coleta das percepções da ERS S.A e da BRASCAN.

O Instituto Federal de Rondônia não foi ouvido por ter sua sede no município de Ariquemes, fora do perímetro definido como campo. Embora sua oitiva fosse importante para este trabalho, foram ouvidas outras instituições de ensino, pesquisa e extensão.

A ASPRUB, Associação de Produtores Rurais não foi localizada para entrevista no período de campo, todavia o setor rural foi representado nas oitivas de dois sindicatos de produtores rurais que tem cadeira no conselho consultivo, e de moradores da área rural.

A não oitiva da família Benjamim, única família identificada como comunidade tradicional no interior da Flona, parece ser a maior lacuna do presente trabalho, na medida em que é a única vaga do conselho atribuída aos Usuários da Flona e do Território de Influência. Por residirem no interior da Flona, em área de difícil acesso, não foi possível contatá-los. Embora o ICMBio tenha afirmado poder disponibilizar um brigadista para acompanhar este pesquisador até o local, não foi disponibilizado veículo adequado, e a área é inacessível com veículo de passeio.

A cada entrevista se utilizou o *princípio da bola de neve*, segundo o qual se perguntou ao fim da entrevista quem o entrevistado pensava que poderia ser relevante para o

estudo, ampliando-se assim o rol inicial de entrevistados (FLICK, 2013). Não obstante não tenham se ouvido os quatro atores indicados acima, buscou-se fazer a pesquisa de modo mais completo possível.

Em razão do *princípio da bola de neve* foram ouvidos além de vinte e uma pessoas que compõe instituições membros do Conselho Consultivo da Flona, oito funcionários de concessionárias florestais, um funcionário da Agência de Defesa Sanitária Agrosilvopastoril do Estado de Rondônia, um presidente do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Itapuã do Oeste, seis comerciantes em Itapuã do Oeste, duas associações beneficiadas pelos recursos para investimento social advindos da concessão florestal; uma associação que não conseguiu participar do processo de acesso aos recursos para investimento social advindos da concessão florestal, um hotel em Itapuã do Oeste/RO, um hotel em Cujubim/RO, um grupo de extrativistas encontrado em campo, um sindicato de produtores rurais e uma ex-secretária do meio ambiente.

Cumulado ao princípio da bola de neve se utilizou a amostragem de conveniência, segundo a qual os critérios para composição da amostra levaram em conta a facilidade de acesso e o tempo disponível para campo. Os casos selecionados intencionalmente puderam “permitir *insights* sobre as características da população” (FLICK, 2013), assim sendo, a amostra foi composta por um total de 45 entrevistas.

### **1.4.3 Estrutura da Dissertação**

A LGFP é recente. A primeira Concessão Florestal Federal passou a operar em Jamari no ano de 2010. O presente estudo foi realizado no fim do sétimo ano de operação desta concessão florestal, tendo como objetivo principal ouvir os atores envolvidos no primeiro processo de concessão florestal federal para identificar e verificar se têm sido alcançados os benefícios sociais, econômicos e ambientais segundo a visão destes atores, e se o contrato vigente atende a tais expectativas.

O Capítulo I tratou de delimitar o objeto e os objetivos da pesquisa e discorreu sobre os métodos aplicados. Apresentou alguns aspectos históricos e características da Flona de Jamari e dos municípios de Itapuã do Oeste e Cujubim relevantes para finalidade deste estudo. Foi apresentado o sentido que se dá neste trabalho ao termo percepções, qual o conteúdo explorado nas entrevistas e como se procedeu a seleção dos atores entrevistados.

O Capítulo II deste trabalho trata dos instrumentos de políticas públicas e de aspectos da gestão de recursos naturais obtidas através da análise da literatura, notadamente a estrangeira.

É no Capítulo III que se apresentam as características da Concessão Florestal Federal, a partir de alguns dados levantados no âmbito da literatura acadêmica, de órgãos estatais federais e literatura cinzenta.

As percepções levantadas a partir das entrevistas são apresentadas no Capítulo IV. Aqui as informações obtidas em campo são apresentadas de forma ordenada e relacionada à literatura científica.

Finalmente, no Capítulo V é analisado o texto do contrato público do caso estudado, juntamente com os demais instrumentos normativos vigentes. Tal análise se faz no intuito de verificar se o instrumento contratual do caso estudado atende a contento às expectativas dos atores acerca dos benefícios sociais, econômicos e ambientais, bem como se há lacunas que podem ser preenchidas em futuras contratações para maximizar os benefícios e minimizar os ônus, sem que para isso haja necessidade de alteração legislativa. Para tal escopo também são examinados textos de algumas amostras de outros contratos públicos vigentes no âmbito do manejo florestal sustentável, permitindo identificar as previsões contratuais que tem correlação direta aos benefícios econômicos, sociais e ambientais, de acordo com as expectativas dos atores envolvidos no caso concreto estudado, viabilizando um cotejo entre o texto dos contratos de outras concessões e o contrato vigente na concessão estudada.

## **CAPÍTULO II - INSTRUMENTOS DA POLÍTICA AMBIENTAL E AS CONCESSÕES FLORESTAIS**

Diversas são as formas de gerenciamento do acesso aos recursos naturais. O presente capítulo se destina a apresentar tal tema sob o enfoque da literatura de governança, tratando da relação do mercado com os recursos naturais e situando as concessões florestais dentre os instrumentos da política ambiental.

Serão apresentadas também algumas questões gerais acerca dos modelos de exploração florestal no mundo e algumas particularidades encontradas em diversos países com intuito de provocar *insights* e reflexões sobre as concessões florestais.

### **2.1 Governança e manejo florestal**

Bevir (2011) afirma que o termo governança é usado para fazer referência às diversas novas teorias e práticas de governar, bem como os dilemas decorrentes destas práticas, trata da interação de diversos tipos de interesses sociais e diversos atores combinados para definir as políticas, práticas e efeitos que definem o padrão de governança.

Segundo Agrawal e Lemos, o termo Governança Ambiental pode ser usado para se referir à gama de processos regulatórios, mecanismos e organizações através das quais atores políticos influenciam ações e os resultados. Os autores exemplificam que a governança ambiental pode ocorrer através dos acordos institucionais, de políticas, da legislação nacional, das estruturas de tomada de decisão local, das instituições transnacionais e das organizações não governamentais ambientais (AGRAWAL; LEMOS, 2006, p. 298–299).

Para Rival (2003) a questão da governança no caso do manejo florestal envolve o uso da natureza; então governança não é simplesmente uma questão de redistribuição ou provisão de serviços e bens, mas também o manejo do meio ambiente natural para proteger a floresta e a biodiversidade que ela contém. O autor afirma que o manejo florestal se torna uma questão de governança pois a discussão remete tanto àquelas empresas responsáveis por colheitas insustentáveis e pelo desperdício de recursos quanto à responsabilização dos governos por políticas e ações que promovem o desmatamento por meio do desenvolvimento agrícola nas regiões tropicais do mundo. A boa governança tem o potencial de criar políticas de desenvolvimento certas e promover o uso mais eficiente dos recursos naturais.

Atualmente é dada importância à existência de um amplo arranjo de estratégias de governança ambiental híbridas, levando em conta o mercado, o Estado e a sociedade. Até

recentemente o desmatamento era combatido com a autoridade estatal visando responder as externalidades do mercado, mas pesquisas na área da propriedade comum e ecologia política têm demonstrado a capacidade das comunidades e de outras formações de pequena escala gerenciarem recursos. Isso demonstra a viabilidade da cogestão, o que permite trazer o processo de tomada de decisão mais para perto dos afetados pela governança, e ainda municia os tomadores de decisão com os conhecimentos temporais e espaciais mais precisos acerca dos recursos naturais (AGRAWAL; LEMOS, 2006, p. 297- 303).

As formas híbridas de governança estão baseadas no fato de que nenhum agente singularmente tomado possui capacidade de responder às múltiplas facetas e escalas dos problemas ambientais. O envolvimento de atores do mercado pode trazer competitividade, o que pode ser uma resposta à ineficiência da atividade estatal (AGRAWAL; LEMOS, 2006, p. 307–311).

Neste sentido, as parcerias público-privadas<sup>4</sup>, têm sido apresentadas como uma ferramenta de governança que pode aumentar a legitimidade, efetividade e eficiência das políticas ambientais. Bäckstrand, 2010, ao falar das parcerias público-privadas globais, afirma que parcerias entre muitos atores são apresentadas como uma solução que tem potencial de aumentar as credenciais democráticas da governança ao mesmo tempo em que melhoram o desempenho e eficácia ambiental. Para a autora algumas parcerias são estabelecidas por instituições enquanto outras por redes mais fracas para colaboração por determinado tempo.

As parcerias público-privadas têm como característica distintiva sua flexibilidade e voluntarismo legal, envolvem arranjos que não são necessariamente abarcados pela legislação legal ou internacional. Em razão desta liberdade os arranjos podem ser os mais diversos possíveis. Conforme afirma Andonova (2009), enquanto algumas parcerias avançam em estabelecer princípios e outras atuam mais como uma rede de rede de informação, outras podem até mesmo ter um arcabouço regulatório específico com o estabelecimento de metas.

As parcerias público-privadas seriam vistas como uma resposta às falhas de mercado e Estado, funções do governo como configuração de agenda, monitoramento, aplicação da política e provisão de serviços poderiam ser terceirizadas para iniciativa privada (BÄCKSTRAND, 2010).

A despeito das vantagens, Agrawal e Lemos (2006) observam que há registros de que parcerias entre os diferentes atores podem gerar déficit democrático e desigualdade na

---

<sup>4</sup> O uso do termo parceria público privada aqui não se confunde com o uso do termo dado pela Lei 11.079/2004, que institui normas para licitação e contratação de parcerias públicos privadas na prestação de serviços públicos, contrato que difere da concessão comum pelo valor prazo e forma de remuneração.

alocação de recursos, notadamente por conta de que aqueles que têm melhor acesso e expertise em relação aos novos mecanismos podem tirar maior vantagem deles.

Há ainda a crítica relativa à comodificação da natureza – ideia segundo a qual para proteção da natureza devem ser estabelecidos direitos de propriedade, preços pelos serviços da natureza, e a comercialização destes serviços em um mercado global (LIVERMAN, 2004, 734). Outra crítica diz respeito a que a participação pode ser apenas retórica, sem democratização do processo (FORD, 2003, 129-130), sendo a governança ambiental usada pelas corporações no intuito de bloquear, influenciar e modelar ações ambientais (FALKNER, 2003, p. 81–82).

Elliott (2004) afirma que atividades de corporações constituem a maior causa do declínio ambiental por elas serem responsáveis pela poluição industrial e pela exploração de recursos e serviços ambientais. As corporações internacionais teriam um papel de influência na economia mundial, controlando a riqueza do mundo e influenciando governos na escolha de padrões ambientais, especialmente os mais pobres.

## **2.2 Os instrumentos da Política Ambiental**

Enfrentar a degradação ambiental é uma tarefa complexa, não apresenta resposta única e as respostas que funcionam em determinado momento e espaço não necessariamente funcionarão em outro tempo e local.

O problema do desmatamento ganhou especial relevância no debate internacional após o final da década de 1980. Desde então consideráveis recursos humanos e econômicos têm sido gastos para proteger as florestas tropicais. Arranjos políticos conseguiram em 1991 que a Organização Internacional para Madeira Tropical proibisse o comércio de produtos madeireiros que não fossem originários de manejo sustentável após o ano de 2000 (RIVAL, 2003).

Segundo Rival (2003), considerando que os governos nacionais são cobrados a parar de subsidiar a colonização agrícola de áreas de florestas tropicais e requisitados a desenhar melhores políticas e regulações que não promovam a destruição dos recursos e da biodiversidade, companhias madeireiras recebem incentivos para se autorregularem. É de seu próprio interesse fazer o uso eficiente dos recursos naturais escassos. A autora afirma que para que seja sustentável, o manejo dos recursos florestais precisa ser regulado, e a necessidade de regulação remete a três razões principais: 1) sendo os recursos naturais finitos eles devem ser explorados de modo que não leve a sua exaustão; 2) devem ser compartilhados de forma mais equitativa entre a população local; 3) constituem uma herança que deve ser passada para as futuras gerações sem perdas (RIVAL, 2003).

Carter (2001) afirma que os instrumentos de política ambiental devem ser efetivos, ao alcançar os objetivos da política, exigíveis, ao mudar o comportamento dos grupos alvo e educativos, ao difundir valores na sociedade. O autor afirma existirem basicamente 4 modalidades de instrumento: *os regulatórios, a ação voluntária, os investimentos públicos e os instrumentos de mercado*. Agrawal e Lemos (2006) observam que o declínio do Estado como agente principal da governança a partir da década de 1970 impulsionou especialmente instrumentos voluntários e de mercado.

A escolha por determinada modalidade de instrumento nem sempre é técnica, sendo geralmente política e moldada por interesses competitivos. Aqueles que podem ser afetados pelos efeitos dos instrumentos políticos tendem a mobilizar seus recursos para influenciar escolhas a seu favor (CARTER, 2001).

Os *instrumentos regulatórios* são o paradigma tradicional da política ambiental, usados para influenciar o comportamento dos cidadãos ou produtores. A política é fiscalizada por um agente estatal e garantida por um sistema judicial que aplicará as regras. O banimento do uso do CFC representa exemplo de sucesso do instrumento regulatório, mas há muitas críticas ao seu uso, especialmente decorrentes do pensamento neoliberal (CARTER, 2001).

Instrumentos regulatórios são usualmente utilizados para definir processos aceitáveis, estabelecer padrões de emissões ou especificar objetivos de qualidade. Tradicionalmente as regulações demandam a existência de uma agência destinada a regular as atividades produtivas. Sua forma pode variar de um controle completo para uma abordagem mais branda, na qual apenas atue em caso de provas de práticas irregulares (CONNELLY e SMITH, 2003).

Os padrões estabelecidos podem ser baseados no conhecimento científico sobre o ambiente disponível no momento em que são implementados ou então na melhor tecnologia disponível para reduzir impactos. Seu uso costuma surtir mais efeitos quando é usado para banir um poluente ou produto (CONNELLY e SMITH, 2003).

O termo *comando e controle* tem sido usado para fazer referência aos instrumentos regulatórios, como sinônimo. Carter (2001) afirma que este uso não é adequado, pois na prática os instrumentos regulatórios nem sempre são coercitivos. Para o autor o uso do termo como sinônimo de regulação representa uma vitória estratégica do neoliberalismo na medida em que postas as opções nestes termos sempre se escolherá um instrumento de mercado ao invés daquele que remete à coerção.

As críticas aos instrumentos regulatórios são baseadas na ineficiência e ineficácia destes instrumentos. A incapacidade do instrumento em alcançar os objetivos da política muitas

vezes é explicada pela incapacidade do estado em monitorar e aplicar as regulações. Monitorar e garantir a aplicação das normas pode consumir muito tempo e recursos, limitações de pessoal e orçamento afetam o resultado das políticas (CARTER, 2001).

Outro problema indicado é que os instrumentos regulatórios devem ser construídos para ser aplicados uniformemente. Em razão da assimetria de informação a agência se vê obrigada a construir relações próximas aos regulados para compreender cada situação, e assim que tal relação é estabelecida acaba ocorrendo um processo de barganha que pode levar à discricionariedade do regulador (CARTER, 2001).

Carter (2001) afirma que os regulamentos podem ser mais conflituosos ou mais colaborativos. Os conflituosos podem gerar um mal-estar entre o regulador e o regulado, e nem sempre conseguem alcançar a todos os violadores e atingir o objetivo da política. O instrumento regulador cooperativo tende a ser implementado integralmente, todavia por surgir da cooperação acaba estabelecendo padrões mais baixos. Para o autor o ideal é chegar em um meio caminho entre o regulamento colaborativo e o conflituofo.

A *ação voluntária* se constitui quando indivíduos mudam seus hábitos contribuindo para o alcance de uma sociedade sustentável, o que pode ser encorajado pelo governo com campanhas de informação. Os acordos ambientais se inserem neste contexto, tendo como vantagem permitir que o grupo alvo decida a melhor maneira de alcançar os objetivos, sendo, assim, uma estratégia econômica viável, embora costumem fixar metas e prazos mais brandos (CARTER, 2001).

Já os *investimentos públicos* podem ser utilizados para alcançar metas quando os custos das medidas forem muito altos para que sejam arcados sozinhos pelos produtores. Neste caso o governo pode fornecer subsídios (CARTER, 2001).

A maior aceitação dos instrumentos focados nos agentes e nos mercados decorre da insatisfação com velhos instrumentos da política, do institucionalismo neoliberal, dos acordos de livre mercado e da necessidade de inovações (AGRAWAL e LEMOS, 2006). A disposição dos governos em experimentar esforços orientados no mercado pode decorrer da dificuldade que enfrentam em implementar instrumentos regulatórios tradicionais e no aumento da consciência ambiental (AGRAWAL e LEMOS, 2006).

Os *instrumentos de mercado* são criados com base no princípio do poluidor pagador. Quando um produto ou sua produção geram externalidades negativas estas externalidades devem ser internalizadas no custo de produção (CARTER, 2001).

### 2.3 Os recursos naturais e o mercado

Mercados competitivos geram eficiência. Contudo a eficiência econômica não tende a comungar com os valores ambientais. Muitas vezes a atividade econômica gera problemas ambientais que não são integrados no preço dos produtos. Isso é o que a economia denomina *externalidade negativa*, situação em que o preço não comporta o real custo de produção de determinado produto, gerando assim uma atividade insustentável.

Outro problema em mercados incompletos é que as pessoas podem obter benefícios ambientais sem que contribuam para perpetuar o benefício ambiental, o que é denominado bens públicos. A falha do mercado surge na medida em que alguns indivíduos (caronas) se aproveitam do benefício provido pela coletividade (KEOHANE e OLMSTEAD, 2007).

Visando maximizar o benefício individual, os indivíduos tendem a explorar os recursos naturais além da capacidade de resiliência do sistema natural. A racionalidade individual tende a contrariar a racionalidade coletiva. Coletivamente, o ideal seria que cada indivíduo agisse de forma a não prejudicar um bem comum disponível a todos e, portanto, utilizasse este recurso com comedimento no intuito de garantir que ele esteja disponível a todos da presente geração e das gerações futuras. Contudo, a racionalidade individual indica que o indivíduo poderá ter um ganho maior se agir de forma egoísta.

As florestas oferecem uma série de benefícios; influenciam no ciclo das chuvas, propiciam habitat para inúmeras espécies animais e vegetais, oferecem serviços ecossistêmicos, realizam o sequestro de carbono da atmosfera e ainda podem ser utilizadas para o uso recreativo. Apesar disso, o desmatamento de áreas florestais muitas vezes é a opção racional do ponto de vista individual (KEOHANE e OLMSTEAD, 2007).

Agindo segundo uma racionalidade individual o indivíduo obtém o máximo benefício para si daquele recurso e os custos decorrentes deste uso predatório são suportados por toda a coletividade. A contabilização do custo benefício segundo a racionalidade individual leva o indivíduo a ver vantagem nesta prática. Modelos matemáticos a exemplo do Dilema do Prisioneiro, popularizado por Albert William Tucker em 1950, ilustram o conflito entre as racionalidades individual e coletiva.

O Dilema do Prisioneiro parte da narrativa de que dois ladrões acusados de um mesmo crime foram presos em celas separadas e incomunicáveis entre si. Os prisioneiros têm diante de si duas opções: i) confessar/delatar o outro preso; ou ii) negar a autoria do crime. Se ambos cooperarem entre si e negarem a autoria do crime, cada um será condenado a um ano de prisão. Se ambos confessarem/delataram, os dois serão condenados a uma pena de cinco anos

cada. Se, todavia, um confessar/delatar o outro presidiário enquanto este outro negar a autoria, o que confessou é libertado e o que negou é condenado a 10 anos de prisão.

O que este modelo demonstra é que individualmente a melhor situação para um prisioneiro é confessar/delatar enquanto o outro prisioneiro nega a autoria do crime. Nesta hipótese, o prisioneiro que agiu egoisticamente sairá da prisão sem cumprir pena, e aquele que deixou de confessar/delatar, é encarcerado por mais tempo. Ocorre que, quando ambos agem egoisticamente, delatando um ao outro, ambos são encarcerados por mais tempo do que se ambos negassem. Assim, se ambos colaborassem entre si, deixado de delatar, o tempo de pena seria menor do que agindo individualmente. Contudo a tentação de maximizar o benefício individual estimula o indivíduo a agir egoisticamente.

Para ilustrar o problema de uso dos bens comuns Hardin (1968) discorre sobre uma matriz similar ao Dilema do Prisioneiro. Nesta versão do dilema, pastores utilizam uma área de pastagem comum para seu rebanho. Se todos os pastores utilizarem a área respeitando a capacidade de suporte da pastagem, o pasto comum estará disponível para todos indefinidamente. Contudo, se um determinado pastor adicionar um animal a mais na pastagem, ele terá uma maior vantagem e os danos ao ecossistema podem não ser sentidos por ele ou ser sentidos minimamente ao serem compartilhados com a coletividade. Na medida em que só os danos são compartilhados e o ganho é individual, é racional deixar de cooperar. Contudo, se todos os usuários do recurso comum passarem a agir para maximizar o ganho individual, crescendo mais e mais animais, a pastagem deixa de prover o recurso comum, ultrapassa-se o limite de resiliência. Assim, indivíduos perseguindo individualmente o melhor chegam coletivamente a um estado pior, esta é a tragédia dos comuns.

Hardin (1968) afirmou que tendo em vista que os indivíduos agem egoisticamente, quanto maior a população maior os danos aos bens comuns. Na sua visão os problemas dos recursos usualmente podem ser resolvidos por meio da delimitação de direitos de propriedade ou de uma regulamentação que crie regras para o uso racional daquele recurso. Os bens comuns, contudo, têm como característica intrínseca o fato de serem abundantes e de ser difícil viabilizar o controle de acesso e retirada pelos usuários, o que leva o autor a sugerir que o mais efetivo seria o controle populacional, com menos pessoas teríamos consumo menor de recursos.

Uma série de estudos empíricos, entretanto, têm demonstrado que a gestão dos recursos comuns por meio da gestão privada ou da gestão estatal não são o único caminho. Há inúmeros casos em que os usuários dos recursos conseguem se organizar a ponto de realizar a gestão destes recursos sem a necessidade de um agente externo, seja privado ou estatal (OSTROM, 2002). Os controles privados ou estatais não necessariamente são o melhor

caminho nas situações em que os indivíduos podem se comunicar entre si efetivamente, sustentando acordos (OSTROM, 2002). Há situações em que os atores conseguem se autorregular para evitar a tragédia dos comuns.

A possibilidade de cooperação dentro do Dilema do Prisioneiro também foi identificada por Axelrod (2010) que realizou torneios convocando programadores a desenvolverem um software com estratégias para enfrentar o dilema do prisioneiro. Neste torneio os jogadores não poderiam fazer nenhuma outra interação além de delatar ou cooperar. A estratégia que obteve a melhor pontuação foi a que iniciou cooperando e apenas delatava como retaliação, caso em rodada anterior o mesmo adversário tivesse delatado. A estratégia da cooperação foi a que se destacou, confirmando a tese de que é possível que a cooperação surja num mundo de egoístas mesmo sem autoridade central.

Ocorre que a cooperação nem sempre é alcançada. O interesse comum dos indivíduos na obtenção de um bem coletivo nem sempre é suficiente para que este indivíduo contribua com a coletividade em alcançar o benefício coletivo, especialmente se o benefício não puder ser negado ao indivíduo mesmo que este não tenha contribuído para o seu alcance (OLSON, 1999). Enquanto em grupos pequenos e com objetivos bem definidos a tendência de cooperação é maior, em grupos grandes a tendência de cooperação diminui na medida em que o benefício é diluído na coletividade e que a falta de cooperação não traz grande impacto nos resultados, ao que Olson (1999) sugere enfrentar com coerção e benefícios exclusivos aos participantes.

## **2.4 Direitos de propriedade e desmatamento**

Conforme Keohane e Olmstead (2007), a natureza dos direitos de propriedade e a existência de bens públicos entre os serviços florestais levam a discussão do desmatamento à perspectiva econômica.

Embora árvores em pé sejam um ativo de capital que aumentam de volume – e valor – ao longo do tempo, no caso da propriedade privada, mantê-las em pé gera um custo e os proprietários tendem a levar em conta os custos de oportunidade dos investimentos alternativos: além do valor da madeira a ser colhida, são considerados os retornos financeiros de usos alternativos da terra (KEOHANE e OLMSTEAD, 2007). Direitos de propriedade bem definidos podem levar ao manejo eficiente dos recursos naturais com o estabelecimento de um ciclo ótimo de corte que leve em conta as necessidades econômicas dos indivíduos e respeite a capacidade de suporte do ecossistema. Segundo os autores as instituições sociais também

podem auxiliar na coordenação entre os proprietários em prol da conservação e de melhores práticas.

Os danos tendem a ser ainda maiores quando o desmatamento é ilegal. Segundo dados analisados por Liddick (2011) cerca de 10% da madeira comercializada no Mundo tem origem ilegal, sendo que 60% da madeira tropical adquirida pela Europa também tem origem ilegal. Segundo o autor, além de causar danos sociais e ambientais, o comércio ilegal de madeira, frequentemente financiado por ricos investidores, está associado à lavagem de dinheiro, à sonegação fiscal, ao crime organizado, ao abuso de direitos humanos e ao desrespeito a direitos de propriedade públicos e privados.

A madeira ilegal ainda distorce o mercado de produtos florestais, fomenta a má governança e os conflitos violentos. O baixo preço da madeira ilegal, aceita pelos consumidores, juntamente à falta de alternativa econômica às comunidades pobres residentes no entorno de florestas que dependem da atividade madeireira para subsistência e a corrupção de agentes estatais e companhias são apontados como incentivos que podem conduzir às práticas ilegais (Liddick, 2011).

A maior parte da madeira ilegal que chega no mercado consumidor aparenta ser legal. Isto decorre do fato de ser muito difícil diferenciar a madeira legal da ilegal, mesmo os consumidores mais cautelosos podem vir a adquirir madeira ilegal em razão de diversas fraudes que são engendradas para induzir o consumidor a erro. Liddick (2011) afirma que as fraudes podem ocorrer nas diversas etapas da cadeia produtiva, como, por exemplo, por meio da mistura de madeiras de diferente procedência, de autorizações fraudulentas concedendo licença de corte em determinada região para volume superior ao disponível na região. O desenvolvimento de traçadores de DNA da madeira para conferir a compatibilidade da madeira que chega à serragem com a descrita na documentação de cadeia de custódia é exemplo de como a evolução tecnológica tem auxiliado na identificação de algumas fraudes (MDDEFE & MINFOF, 2016).

Há diversos arranjos de políticas e de governança no mundo acerca da forma como se procede a extração dos recursos florestais, geralmente refletindo o sistema de direito de propriedade já existente em cada país, os diferentes arranjos têm variáveis graus de sucesso a depender de sua configuração (YORK, JANSSEN e OSTROM, 2005).

Avaliar a lucratividade de atividades sustentáveis em florestas naturais necessariamente envolve a consideração das alternativas de uso da terra, principalmente as mais lucrativas que o manejo florestal, como o cultivo de sementes industriais, a exemplo da soja. Embora as legislações comumente sejam restritivas, limitando diferentes usos da terra em áreas de florestas, na prática ocorrem usos alternativos que não necessariamente dependem do

potencial dos produtos e serviços naturais, mas sim do potencial destas áreas para promover a satisfação dos indivíduos, que possuem objetivos que não necessariamente comungam com a conservação (POKORNY; PACHECO, 2014).

Desta forma, assegurar que o manejo florestal sustentável tenha atratividade econômica é necessário para evitar que agentes optem por outras atividades que lhes garantam melhor retorno financeiro (POKORNY; PACHECO, 2014). Sendo o manejo florestal menos lucrativo, algumas vantagens no regime de concessão têm que ser estabelecidas para assegurar sua viabilidade, um exemplo é a longa duração dos contratos de concessão, visando assegurar maior segurança na posse a longo prazo (KARSENTY et al., 2008, 1499).

A derrubada de árvores e as queimadas são procedimentos comuns para reduzir a insegurança sobre a posse e definir direitos sobre a terra. A delimitação de direitos possessórios mediante o estabelecimento de concessões florestais em áreas onde a disputa pela terra pode ocorrer é um modo de evitar tais práticas, reduzindo os conflitos (KARSENTY et al., 2008, p. 1500). A conservação mediante o estabelecimento de direitos de propriedade também foi sustentada pelos defensores da implantação da política de concessões florestais no Brasil – inclusive organizações não governamentais que foram relutantes em apoiar a mesma política noutros países. Diversos elementos são frequentemente associados ao aumento do desmatamento, como, por exemplo, a abertura de rodovias, a proximidade com áreas urbanas, o aumento da população, a aptidão do solo, e as atividades agrícolas (BUSCH; GALLON, 2017).

Enquanto a agricultura em larga escala é constantemente associada ao desmatamento, esta regra nem sempre se aplica à produção de madeira. Busch e Gallon (2017) realizaram estudo por meio de meta-análise de dados a partir de periódicos publicados entre 1996 e 2003, tendo identificado que a demanda do mercado por commodities tem impactos diferentes sobre o desmatamento. Nem a elevação dos preços da madeira nem o aumento da atividade madeireira puderam ser consistentemente ligados a níveis maiores ou menores de desmatamento, o que segundo os autores sugere que o desmatamento tem como principal condutor a conversão das florestas em outros usos da terra, como o uso agrícola.

A gestão dos recursos florestais no mundo não é uniforme. Os arranjos institucionais diferem de acordo com cada realidade, sendo variável o enfoque e a eficiência dos instrumentos de políticas públicas utilizados, dos instrumentos econômicos aos instrumentos regulatórios, variando ainda o papel e protagonismo dos atores na gestão dos recursos florestais em cada caso.

Considerando a existência de diferentes realidades, com diferentes instituições formais e informais, o presente trabalho não se presta a afirmar qual é a melhor forma de gestão dos recursos florestais encontrada no mundo. Longe de esgotar os arranjos institucionais existentes, o tópico subsequente apresenta breve revisão bibliográfica sobre a gestão dos recursos florestais, com enfoque nas concessões florestais.

Embora não seja possível simplesmente aplicar ou inferir consequências de outros casos num simples exercício dedutivo, as informações a seguir podem auxiliar na compreensão de semelhanças e diferenças – aqui com enfoque ao objeto deste estudo, quanto aos reflexos econômicos, sociais e ambientais das concessões florestais apontados pela literatura e percebidos no caso estudado.

## 2.5 Concessões florestais mundo a fora

A proteção das florestas ocorre de várias formas. Conforme conceito da União Internacional para Conservação da Natureza, IUCN - organização internacional não governamental de caráter público e privado - Área protegida pode ser entendida como uma determinada área dedicada à proteção e manutenção da diversidade biológica, dos recursos naturais e dos aspectos culturais associados, administrada por mecanismos legais ou por meio de outros modos efetivos.

A classificação das áreas protegidas pode ocorrer em seis categorias internacionais, com nomenclatura variando de país para país, em uma escala de maior proteção para menor proteção (PHILLIPS, 2002, p. 8-10):

*Quadro 4. Classificação internacional de áreas protegidas.*

NÍVEL DE PROTEÇÃO	NOMENCLATURA
<b>MAIOR</b>  <b>MENOR</b>	Reserva Natural e Área selvagem
	Parque Nacional
	Monumento Natural
	Área de administração de espécies e habitats
	Proteção da paisagem terrestre e marítima
	Área protegida com manejo de recursos

(Elaborado com base em PHILLIPS, 2002)

Segundo o Fórum de Florestas das Nações Unidas, o *Manejo Florestal Sustentável* é o manejo e uso de florestas e terras de florestas de um modo e a uma taxa segundo a qual seja

mantida a biodiversidade, produtividade, regeneração, capacidade, vitalidade e seu potencial de preencher agora e no futuro funções ecológicas, econômicas e sociais relevantes a nível local, nacional e global, e que não cause danos a outros ecossistemas. Tal definição destaca a necessidade de balancear as dimensões econômicas, sociais e ecológicas da sustentabilidade (KARSENTY et al., 2008, p. 1499).

Na África Central o plano de manejo é baseado em rodízios de médio a longo prazo (geralmente entre 25 a 30 anos) e a área permitida para colheita anual é igual a uma unidade deste rodízio (KARSENTY et al., 2008). Normas de manejo em Camarões, Gabão e Congo determinam a execução de uma simulação sobre a recuperação depois de um rodízio com base em dados de inventário, crescimento e mortalidade, podendo ser alterados os diâmetros mínimos permitidos para corte das espécies a depender do levantamento. As diferentes legislações também costumam impor “obrigações sociais à concessionária, como construir escolas e postos de saúde, realizar manutenção de rodovias e de pontes e industrializar a madeira no local” (KARSENTY et al., 2008, p. 1503).

No Congo, o fato aparentemente positivo das concessionárias serem mais eficientes que os governos em prestar serviços públicos também acabou acarretando problemas, pois conferiu às concessionárias poder de estruturar as sociedades locais daquele país, havendo registro da criação de milícia privada para proteção de áreas de conservação, denúncias de abusos e violação de direitos humanos (KARSENTY, 2007).

Em diversos países as concessões florestais são reguladas pelo governo central e a receita decorrente desta atividade é dividida entre os diferentes níveis de governo. Há países que além desta divisão também estabelecem uma taxa de compensação. Este é o caso da Indonésia, que estabeleceu a obrigação das concessionárias pagarem um valor calculado sobre o volume de madeira explorado, que é destinado aos indígenas residentes na área de exploração (THUY et al. 2013).

O fato do governo central uniformizar as regras embora gere um aumento de escala eficiente pode trazer como desvantagem decisões que tendam a focar em uniformidade, negligenciando diferenças locais relacionadas aos custos de transação e oportunidade, o que diminui a participação local e gera uma repartição desigual de benefícios (THUY et al. 2013).

Há inúmeros modelos relacionados à exploração florestal. Entre estes, a título de exemplo, podem ser citados: i) Modelo de venda da madeira em pé, segundo o qual o departamento florestal é responsável pela supervisão, derrubada, corte, transporte e regeneração, e os compradores adquirem a madeira através de leilões, licitação oral ou oferta lacrada – comum nos EUA, Canadá, Malásia, Honduras, África Ocidental e sudoeste da África;

ii) Venda de Madeira Cortada nas Estradas ou Pátios de Serrarias – o estado é responsável pela distribuição das áreas de extração e pela extração, sendo a madeira disponibilizada para venda nas estradas ou pátios – comum na Suécia, Finlândia, Alemanha e Tanzânia, havendo registros anteriores na Tailândia e Indonésia; iii) Licença de Manejo Florestal – são regimes de propriedade de longo prazo, permitindo direitos de corte anual de uma área geograficamente definida onde o licenciado tem direito a um volume equivalente ao corte anual permitido. A madeira é de propriedade do governo até que o plano de corte anual se inicie. Em troca do fornecimento de madeira o licenciado realiza o manejo e atividades de renovação florestal, com ou sem compensação – tal modelo é comum no Canadá e presente na LGFP; e iv) Privatização – a privatização de florestas pode gerar um problema irreversível visto que as florestas oferecem produtos e serviços sem valor comercial e provem externalidades benéficas – Inglaterra e Chile possuem exemplos de privatização (GRAY, 2002).

Há registros de casos de maior ou menor sucesso na exploração florestal. Um estudo de caso sobre das concessões florestais implantadas em Moçambique a partir de 1999 indicou que relatórios apontam ilegalidades no setor que podem ser relacionadas à participação de empresas estrangeiras que buscam atender a demanda por madeiras da nação natal – notadamente a China – sendo verificada a exploração em excesso, a violação de leis trabalhistas, o trânsito e a compra ilegais de madeira, e exportações ilegais. Existem indícios do volume real de toras exportadas de Moçambique para a China ter sido de três a cinco vezes maior que o volume oficial (WERTZ-KANOUNNIKOFF; FALCÃO; PUTZEL, 2016, p. 3–4).

Relatório produzido pelo Banco Mundial indicou que no Camboja estoques de madeira comercial foram esgotados em poucos anos em muitas florestas em razão de uma gestão não sustentável, tendo as concessões florestais contribuído para conversão da floresta em outros usos da terra (THE WORLD BANK, 2006).

Segundo informações apresentadas em relatório da Organização Internacional da Madeira Tropical – ITTO – no início do sistema de Concessões no Camboja, em 1994, a maioria das companhias colheram a madeira de forma apressada, sem respeitar o ciclo de 25 anos previsto nos planos de manejo, colhendo de quatro a cinco vezes mais que o nível recomendado de 10 m<sup>3</sup> por hectare e focando a exploração em poucas espécies de maior valor econômico. Entre 1994 e 1997 o Camboja realizou 36 concessões que cobriam 70% de sua área florestal. Em 2001, uma vez percebidos os danos do modelo empregado foram suspensas todas as atividades de concessão, houve o cancelamento de diversas concessões e o fechamento de 1351 serrarias e de 653 pequenas indústrias em razão de atividades ilegais. Embora algumas

concessionárias tenham realizado adequações, entre 2004 e 2007 todas as concessões foram novamente suspensas (BLASER, et al. 2011).

As comunidades indígenas de países como Equador e Brasil apresentam reações diversas em decorrência do desenvolvimento de mercados nos ecossistemas, demonstrando preocupação com riscos de: perda de soberania; ameaça aos direitos de uso e acesso; perigo de enfraquecimento de sua posição nas negociações; e ameaças à cultura local decorrente da comercialização de valores naturais (SCHERR, 2004). Na Guiana há registros de comunidades indígenas em regiões próximas a concessões de minério e de madeira terem sofrido problemas de saúde (BLASER, et al. 2011).

Na Venezuela as concessões nas reservas florestais variam de 20 a 40 anos, há registros de falta de clareza e transparência nos critérios e na condução do processo de concessão florestal, não há informações precisas sobre o cumprimento da legislação pelas concessionárias, como, por exemplo, sobre a obrigação estabelecida de realizarem linhas de plantio, distanciadas entre 30 e 50 metros, após a colheita (BLASER, et al. 2011). As regiões onde ocorre a concessão florestal na Venezuela também têm abrigado atividades de mineração e ambas atividades têm conduzido a melhora nos serviços de saúde e educação para a população residente na área, composta majoritariamente por indígenas; contudo a extração de minério e madeira atrai colonos, aumentando a probabilidade de conflitos e a pressão nos recursos florestais existentes (BLASER, et al. 2011).

Embora ainda existam muitos recursos florestais disponíveis a implementação da política de concessões tem sido modesta na Venezuela. Ao invés de se expandirem as colheitas em florestas naturais tem havido cada vez mais a expansão de plantações florestais, que atendem a necessidade doméstica de madeira. De toda forma, embora a aplicação da lei não tenha alcançado um nível ótimo, notadamente em razão dos registros de atividades madeireiras e de caça ilegais, tem se formado uma base de desenvolvimento sustentável com efetiva conservação da floresta (BLASER, et al. 2011). A criação de uma empresa florestal estatal venezuelana via decreto presidencial no ano de 2010, contudo, indica que o governo não deverá dar continuidade à política de concessões florestais à iniciativa privada.

Há relatos positivos da existência de parcerias entre concessionárias e Organizações Não Governamentais - ONG's - de conservação que enriquecem os planos de manejo da vida selvagem no continente africano (KARSENTY et al., 2008, p. 1503). Pesquisa realizada pela World Wide Fund For Nature – WWF –, Wildlife Conservation Society e International Union for Conservation of Nature – IUCN – identificou que o manejo florestal bem executado em

florestas da África e no Sudoeste Asiático gerou resultados importantes para a economia local, mantendo a riqueza da vida selvagem (SAYER; SENGUPTA, 2006).

A política de concessões florestais boliviana também merece atenção. O sistema de concessões florestais na Bolívia pode ser diferenciado em dois momentos. Num primeiro momento, sob regulação da do Decreto Lei n. 11.686/1974, as concessões eram em sua maioria de curto prazo, vigentes por períodos de 3, 10 ou 20 anos. Em seu artigo primeiro a lei afirmava que seu objetivo era “promover, regular e fiscalizar o aproveitamento, comercialização, industrialização, restauração, proteção e conservação dos recursos florestais, com fim de obter o desenvolvimento do setor em benefício socioeconômico do país<sup>5</sup>” (BOLÍVIA, 1974).

Contreras-Hermosilla e Ríos (2002) identificaram oito falhas existentes neste primeiro modelo: i) os contratos neste sistema em sua maioria tinham vigência de curto prazo, o que gerava pouco incentivo para métodos sustentáveis e a obrigação legal de operar com planos de manejo era ignorada na prática; ii) como as concessionárias pagavam ao governo pelo volume extraído, independentemente do tamanho da área concedida, apenas exploravam as espécies de maior valor, a exploração seletiva acarretou a quase eliminação destas espécies; iii) apenas poucas empresas eram favorecidas, gerando conflitos com camponeses e indígenas que acessavam os recursos florestais tradicionalmente, mas sem um reconhecimento formal, gerando pouco incentivo para que as comunidades aderissem a projetos de manejo florestal sustentável; iv) a administração florestal não tinha força, o método principal de controle era a fiscalização nas estradas, que se provou ser falho e vulnerável à corrupção, estimando-se evasão de tributos superiores a 41% no período; v) não foi desenvolvida a industrialização de itens para maior valor agregado - móveis, p. ex -, o foco na exploração de espécies de alto valor para exportação limitou o crescimento do setor florestal e; vi) atalhos políticos prejudicaram o sistema, faltou transparência e critérios objetivos aos contratos, houve muita discricionariedade e aparelhamento da administração pública florestal aos desejos políticos, faltou treinamento profissional e a administração centralizada e sobrecarregada com responsabilidades não atingíveis por limitações técnicas e financeiras não deu conta o recado; vii) embora a propriedade da floresta fosse clara, a propriedade da terra não era, a ausência de direitos claros de propriedade da terra induziam tanto a atividades de desmatamento para provar a posse como ao aluguel das atividades florestais para colheita de espécies valiosas o mais rápido possível, sem se preocupar com a sustentabilidade; e viii) deficiências tanto na legislação florestal quanto

---

<sup>5</sup> No original: “La presente, Ley tiene por objeto promover, regular y fiscalizar el aprovechamiento, comercialización, industrialización, restauración, protección y conservación de los recursos forestales, con el fin de lograr el desarrollo de este sector para el beneficio socio-económico del país.”

em outras instituições contribuíram para o uso insustentável e a conversão das florestas para usos agrícolas ou outros considerados mais produtivos.

O segundo momento da política de concessões florestais boliviana ocorre com mudanças estruturais na política e nas instituições governamentais, e com a aprovação da Lei 1700/1996. Aprovada quatro anos após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, Eco-92, apresentou em seu artigo primeiro um viés menos arraigado na visão econômica, como a legislação anterior, e mais voltado à sustentabilidade, tendo como objetivo “normatizar a utilização sustentável e a proteção dos bosques e terras florestais em benefício das gerações atuais e futuras, harmonizando o interesse social, econômico e ecológico do país”<sup>6</sup> (BOLÍVIA, 1996).

O novo regime florestal contribuiu para independência de influências políticas, o chefe da Superintendência Florestal, órgão diretamente responsável pela política, passou a ser escolhido pelo presidente de uma lista tríplice enviada pelo congresso, estabeleceu-se o mandato de 6 anos, período superior ao mandato presidencial que é de 5 anos, deu-se maior autonomia técnica e financeira ao sistema florestal e limitaram-se as atividades de colheita florestal a 5% da área total da concessão, o que gerou pressão para exploração de um maior número de espécies (CONTRERAS-HERMOSILLA e RÍOS, 2002).

Esta pressão se reflete na melhor integração entre a colheita da madeira, o processamento industrial e as atividades de marketing no exterior, pois as espécies menos conhecidas pelo mercado são menos vendáveis em sua forma natural, mas após passarem pelo processamento industrial são passíveis de serem exportadas na forma de móveis, por exemplo (CONTRERAS-HERMOSILLA e RÍOS, 2002).

A reforma boliviana também cuidou de dar maior espaço às populações indígenas e comunidades de indivíduos previamente marginalizados no debate sobre manejo florestal, a diversificação de atores aumentou o fluxo de informações e o entendimento de diferentes perspectivas de atores, como vantagem de propiciar a aceitação da lei pela maioria dos setores (CONTRERAS-HERMOSILLA e RÍOS, 2002).

Entre os entraves enfrentados pela Bolívia na reforma institucional estão: a dificuldade de legalizar os direitos de propriedade, como aprovação de reservas e terras indígenas, procedimentos necessários para o manejo florestal sustentável; dificuldades de compreensão da lei por diferentes atores; ausência de medidas mais efetivas contra ações

---

<sup>6</sup> No original: “La presente ley tiene por objeto normar la utilización sostenible y la protección de los bosques y tierras forestales en beneficio de las generaciones actuales y futuras, armonizando el interés social, económico y ecológico del país”.

ilegais, existindo relutância em se proceder o leilão de equipamentos apreendidos em atividades ilegais; dificuldades para que as prefeituras e os municípios utilizem os recursos provenientes da concessão em atividades relacionadas à floresta – governos tendem a ver os recursos advindos da atividade florestal da mesma forma que as despesas discricionárias, o que pode ser atribuído a um suporte político limitado que a própria Superintendência Florestal recebe de outros ramos governamentais; a falta de aplicação da lei contribui para criação de uma imagem de fraqueza, a qual fomenta aqueles que já estão predispostos a descumpri-la (CONTRERAS-HERMOSILLA e RÍOS, 2002).

Para que melhor se compreenda o que se disse no parágrafo anterior e o que se dirá no parágrafo adiante, e não se confunda os termos *prefeituras* e *municípios* com a nomenclatura utilizada no Brasil - que possui um regime federativo em que a União Federal é formada por Estados e Municípios -, convém esclarecer que o território boliviano é dividido em 9 regiões, denominados *departamentos*, os governos neste nível são denominados *prefeituras*; trata-se de uma descentralização parcial do governo central, pois o cargo de prefeito é indicado pelo presidente, mas há um concelho regional eleito; além de ser dividido nestes 9 departamentos o território também é dividido em 300 comunidades, denominadas *municípios*, no nível do município há os governos municipais, nos quais os prefeitos e concelho municipal são eleitos localmente (PRUD'HOMME, et al. 2007).

Contreras-Hermosilla e Ríos (2002) afirmam que as prefeituras apresentam problemas que decorrem da falta de clareza política das instruções do ministério, problemas de coordenação institucional entre os níveis do governo – inclusive entre a Superintendência Florestal e as prefeituras -, vulnerabilidades decorrentes da natureza política das autoridades e falta de equipamentos para implementar programas de desenvolvimento florestal a longo prazo. Os autores afirmam que os municípios encontram problemas operacionais semelhantes aos das prefeituras e dos governos centrais, em adição, muitos municípios com recursos abundantes são relativamente isolados e com poucas ligações a outros níveis de governo; outro problema é que alguns municípios aparentam falta de capacidade técnica ou experiência para lidar com os problemas florestais, o que pode gerar incoerências em ações na política florestal e ausência de implementação dos planos de manejo.

Ao estudar esta transição de modelos institucionais Contreras-Hermosilla e Ríos (2002) indicam que apesar de algumas falhas os avanços institucionais são notáveis, reduziu-se a corrupção, aumentou-se a profissionalização e a transparência da administração pública, com avanços na descentralização e participação efetiva de comunidades rurais, propiciando a identificação de doze lições que embora não possam ser utilizadas indistintamente, sem as

ressalvas de características existentes em cada realidade, podem servir para dar *insights* na elaboração de políticas públicas.

As lições da mudança institucional boliviana na política florestal são apresentadas resumidamente a seguir. Por auxiliarem na avaliação institucional, serão utilizadas nas discussões dos capítulos subsequentes:

*Quadro 5. Mudança institucional Boliviana.*

LIÇÕES DA MUDANÇA INSTITUCIONAL BOLIVIANA	
1	Reformas políticas radicais requerem vontade política forte.
2	O estabelecimento de estratégias consultivas e participativas é importante nas reformas políticas.
3	É importante estabelecer uma visão política setorial com objetivos quantitativos, o que força a análise mais detalhada das características da medida proposta.
4	É necessário levar em conta os impactos financeiros gerados pela lei nos principais atores e promover os incentivos econômicos para guiar a ação privada conforme os objetivos da política.
5	Os incentivos econômicos não são suficientes para assegurar o comportamento desejado. É necessário também o estabelecimento de penalidades adequadas para aqueles que descumprem a lei.
6	É necessário entender as capacidades dos principais atores e os obstáculos que enfrentam para seguir a política.
7	É necessária a promoção das operações de base florestal em nível horizontal e vertical, e desejável que seja realizada uma integração harmoniosa das atividades subsetoriais para que ocorra equilíbrio entre oferta e demanda e a assimilação de atividades como o manejo florestal sustentável, tornando lucrativo e financeiramente atrativo o manejo florestal sustentável.
8	Necessidade de que as regras do jogo sejam claras para reduzir as incertezas e promover investimentos privados no manejo florestal sustentável.
9	Necessidade de clareza nos direitos de uso e propriedade.
10	Necessidade de que as leis sejam elaboradas levando em conta sua vulnerabilidade à corrupção.
11	Necessidade de integração entre diferentes setores para sucesso da política florestal.
12	Necessidade de assegurar que o manejo florestal sustentável seja lucrativo e não complexo e caro, os regulamentos devem ser o mais simples possível para evitar sobrecarga regulatória.

(Elaborado pelo autor com base em Contreras-Hermosilla e Ríos, 2002)

## **Conclusões do Capítulo II**

Neste capítulo buscamos apresentar um panorama geral sobre as concessões florestais. Partiu-se de uma breve análise da governança destacando-se a importância dos diferentes atores no manejo dos recursos florestais (item 2.1). Foi apresentada uma classificação dos instrumentos utilizados na política ambiental, com breves comentários sobre

cada um deles, destacando que a partir da década de 1970 houve uma transição de instrumentos focados no comando e controle para instrumentos voluntários e de mercado (item 2.2).

O funcionamento do mercado diante dos recursos naturais foi abordado. Preocupou-se em apresentar as principais teorias que tentam explicar os dilemas no uso dos recursos comuns e a dualidade existente entre a racionalidade individual e a racionalidade coletiva, que podem resultar em situações nas quais a falta de colaboração entre os diferentes atores gere prejuízos aos recursos naturais de toda a coletividade (item 2.3).

A necessidade de um sistema de direitos de propriedade que seja efetivo na regulação do acesso aos recursos foi apresentado como forma importante de combate ao desmatamento e de evitar práticas ilegais presentes na má governança – retirada ilegal de madeira e corrupção de agentes estatais, por exemplo. Merece destaque a constatação de que o principal condutor do desmatamento não é a atividade madeireira e sim a conversão da floresta em outros usos da terra, na medida em que os atores levam em conta o custo de oportunidade da manutenção de uma floresta ou do uso da terra para outras atividades econômicas, usualmente mais rentáveis (item 2.4).

Na parte final do capítulo apresentou-se a classificação internacional de áreas protegidas e o papel do manejo florestal sustentável na conservação das florestas. Tentou-se abordar questões gerais acerca dos modelos de exploração florestal e algumas particularidades do manejo florestal em diversos países do mundo, notadamente aqueles que conduzem concessões florestais, sem, contudo, que se tenha realizado um estudo mais aprofundado de cada modelo. O intuito da apresentação mais genérica de diferentes modelos e situações é provocar *insights* e reflexões sobre as concessões florestais, identificar nas situações apontadas pela literatura resultados positivos ou negativos que, guardadas as proporções, podem se relacionar ao caso estudado neste trabalho (item 2.5).

Embora também não se tenha realizado um estudo mais aprofundado do caso boliviano, cuidou-se de chamar atenção ao trabalho produzido por Contreras-Hermosilla e Ríos (2002), o qual indicou importantes lições da mudança institucional naquele país, que levaram a obtenção de resultados positivos na política de concessões florestais (item 2.6).

As concessões à iniciativa privada não são um modelo negativo ou positivo per se, diferentes arranjos de governança podem implicar maior ou menor sucesso da política nas esferas ambientais, sociais e econômicas.

Além de normas formais bem elaboradas e claras aos envolvidos, o papel e a capacidade de colaboração e articulação dos atores, reforçada por processos participativos efetivos, são pontos importantes para que a política de concessões florestais resulte em

resultados positivos. A realização de incentivos também é necessária para que os agentes sejam induzidos a praticarem a boa governança, com especial esforço em tornar o manejo florestal sustentável lucrativo e financeiramente atrativo, integrando a colheita ao processamento industrial, com vistas a agregar valor às espécies menos vendáveis.

Uma vez apresentado este panorama geral das concessões florestais, o próximo capítulo se destina prioritariamente a apresentar o modelo de concessões florestais brasileiro.

## **CAPÍTULO III - AS CONCESSÕES FLORESTAIS NO BRASIL**

### **3.1 Instrumentos de Políticas Públicas e as Concessões Florestais no Brasil**

A preocupação acerca da proteção das florestas no âmbito legislativo e constitucional é relativamente recente no ordenamento jurídico brasileiro: a Constituição da República de 1881 e o Código Civil de 1916 tinham uma visão liberal, privilegiando o direito do proprietário sem mencionar a proteção das florestas. As constituições de 1934 e 1937, igualmente, não definiram uma política de proteção florestal, embora ambas tenham atribuído à União a competências para legislar sobre florestas. A constituição de 1937 atribuiu competência complementar aos estados, na ausência de regulação federal. A constituição de 1949 manteve a lógica da carta de 1937. Em 1967/69, a constituição imposta teve caráter centralizador, atribuído exclusivamente à União a gestão pública dos recursos naturais e florestais (VIANA, 2004).

A partir da Constituição Federal de 1988, em vigor, voltando a uma perspectiva constitucional descentralizadora das competências, o tema florestal ganha relevo muito maior ao das constituições antecedentes. O artigo 23 do texto constitucional afirmou que a proteção ao meio ambiente, o combate à poluição e a preservação das florestas, da fauna e da flora são de competência comum da União, dos Estados, do DF e dos Municípios. Além disso, União, Estados e DF tem competência concorrente para legislar sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (BRASIL, 1988).

Para além de registrar a competência comum sobre a matéria, o Meio Ambiente recebeu tratamento em capítulo constitucional específico, sendo declarado o direito de todos “ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” – Art. 225 (BRASIL, 1988).

Pouco antes da promulgação da Constituição Federal diversas iniciativas infraconstitucionais disciplinaram a proteção e a preservação das florestas, como por exemplo: o Código Florestal de 1965, que tratou da Área de Preservação Permanente e da Reserva Legal; e a Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação, e instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

O SISNAMA é composto por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. O CONAMA é o órgão que tem, entre outras competências, a responsabilidade de estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, levando em conta o uso racional dos recursos ambientais (BRASIL, 1981).

A Lei 6.938/1981 enumera em seu artigo 9º treze instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. O último deles foi introduzido pela LGFP, em 2006, que definiu as concessões florestais como sendo um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente de natureza econômica.

*Quadro 6. Instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente.*

INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE	
1	O estabelecimento de padrões de qualidade ambiental.
2	O zoneamento ambiental.
3	A avaliação de impactos ambientais.
4	O licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.
5	Os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental.
6	A criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas.
7	O sistema nacional de informações sobre o meio ambiente.
8	O Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental.
9	As penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.
10	A instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.
11	A garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes.
12	O Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.
13	Instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

(Elaborado pelo autor com base em Brasil, 1981)

Segundo Barbieri (2011) os instrumentos 1, 2, 3, 4, 6 e 9 listados acima são tipicamente de comando e controle, na medida em que limitam ou condicionam o uso de bens ou a realização de atividades e o exercício de liberdades individuais em prol da sociedade. Os

instrumentos 7, 8, 10, 11 e 12 têm caráter administrativo e relacionam-se às atividades dos órgãos estatais. Os instrumentos 5 e 13 são econômicos, traduzidos na forma de incentivos fiscais, financiamentos, subsidiados e outros benefícios aos particulares. Eles caracterizam a transferência de recursos do setor público para o privado e vice-versa. O instrumento 11 embora apresentado acima com de caráter administrativo também tem forte relação com a educação ambiental, outro instrumento de políticas públicas.

Conforme indicado acima, a concessão florestal é apresentada na lei e na literatura como instrumento econômico. Todavia, a despeito de seu caráter inicialmente econômico - caracterizado pela transferência de recursos naturais públicos para execução do manejo florestal sustentável por agentes privados, com o incentivo da longa duração dos contratos - é uma atividade altamente regulada. Há também nas concessões o estabelecimento de padrões e condutas, normas que limitam e condicionam o uso de bens, a realização de atividades e o exercício de liberdades individuais, denotando um misto de instrumento econômico com instrumento regulatório.

Tal como nas categorias internacionais apresentadas no capítulo anterior, o Brasil apresenta uma escala de maior para menor proteção das Unidades de conservação. A Lei Federal n. 9.985/2000 faz distinção entre dois grupos de unidades de conservação: i) Unidades de Proteção Integral e ii) Unidades de Uso Sustentável.

*Quadro 7. Grupos nacionais de unidades de conservação.*

NÍVEL DE PROTEÇÃO	NOMENCLATURA	
<p style="text-align: center;"><b>MAIOR</b></p>  <p style="text-align: center;"><b>MENOR</b></p>	Estação Ecológica	Proteção Integral
	Reserva Biológica	
	Parque Nacional	
	Monumento Natural	
	Refúgio de Vida Silvestre	
	Área de Proteção Ambiental	Uso Sustentável
	Área de Relevante interesse Ecológico,	
	Floresta Nacional	
	Reserva Extrativista	
	Reserva de Fauna	
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável	
	Reserva Particular do Patrimônio Natural	

(Elaborado com base em BRASIL, 2000)

A Floresta Nacional - Flona, subcategoria de Unidades de Uso Sustentável, é legalmente definida como uma “área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas”. A lei também estabeleceu que: as Flonas são de posse e domínio públicos; as populações tradicionais podem residir em seu interior; a visitação pública é permitida, seguindo as normas estabelecidas para o manejo da unidade; o plano de manejo da unidade de conservação tem sempre assegurada a participação da população residente; a pesquisa na unidade é permitida e incentivada, mas demanda autorização da administração da unidade; a Floresta Nacional tem um conselho consultivo, composto por representantes de órgãos públicos, organizações da sociedade civil, populações tradicionais residentes e presidido pela administração da unidade (BRASIL, 2000).

Quando criada pelos estados e municípios é denominada, respectivamente Floresta Estadual e Municipal. Dadas as características estabelecidas em Lei, as Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais constituem o espaço ideal para implantação de atividades de manejo florestal sustentável reguladas na LGFP.

No Brasil, antes da LGFP, na ausência de um instrumento normativo mais robusto a exploração das florestas públicas ocorria de forma mais tímida e não necessariamente sustentável. Segundo Gonzáles e Bacha, 2007, até então a exploração nas florestas públicas ocorria mediante a expedição de licenças, em caráter experimental e com um prazo de vigência que seria incompatível com as técnicas de impacto reduzido do manejo florestal sustentável. A nova lei, por sua vez, concede à iniciativa privada o direito de explorar florestas públicas com a condição de que sejam adotadas práticas de uso sustentável, em período longo o suficiente a permitir a regeneração das áreas manejadas.

### **3.2 A LGFP e as Concessões Florestais**

Dentre as estratégias com enfoque econômico delineadas para traduzir a abordagem da proteção florestal na prática, Porkorny e Pacheco (2014) indicam três principais: i) exploração empresarial de madeiras por meio de concessão florestal; ii) uso de produtos florestais madeireiros e não madeireiros por pequenos proprietários e comunidades locais e iii) venda de serviços ambientais florestais, especialmente no mercado de carbono.

As formas tradicionais de concessão existentes no Direito Administrativo brasileiro são a concessão de serviços públicos e a concessão de uso de bens públicos. Segundo Justen

Filho (2009), a principal diferença entre as duas está na posição jurídica da concessionária. Enquanto na concessão de serviços públicos a concessionária desempenha a função pública e assume encargos próprios do Estado, na concessão de uso de bens públicos a concessionária não assume nenhum interesse público específico.

Oliveira (2013) destaca que para ambos os modelos de concessão aplica-se subsidiariamente a Lei Geral de Licitações e Contratos, L. 8.666/1993. Mas enquanto a concessão de serviço público está melhor sistematizada pelas leis 8.987/1995, 9.074/1995 e 11.079/2004, a concessão de uso de bens públicos encontra-se prevista de forma mais esparsa na legislação brasileira, regulamentada por diversos órgãos públicos, demandando ser sistematizada pela doutrina jurídica. De toda forma, como visto, para a concessão florestal, modalidade entendida como concessão de uso de bem público, há diploma específico, a Lei 11.284/2006, LGFP.

A LGFP rege o uso econômico e sustentável das Florestas Públicas e apresenta também as possibilidades de destinação da floresta à comunidade (Art. 6º) e da gestão direta pelo estado (Art. 5º).

Embora mencione a gestão direta e a destinação à comunidade, a LGFP deixa transparecer a opção do estado brasileiro em dar enfoque à “gestão indireta, expressa pela outorga ao particular do direito de explorar tal floresta pública por meio de um plano de manejo sustentável aprovado e fiscalizado, em vez da alienação da floresta ao particular ou a exploração direta” (OLIVEIRA, 2013, p. 193). Tal assertiva também se corrobora a partir do número de dispositivos que o texto legal destina a cada uma das estratégias. Enquanto apenas um de seus artigos é voltado para tratar da gestão direta (Art. 5º) e outro da destinação às comunidades locais (Art. 6º), a Lei destina 41 de seus artigos para tratar da concessão florestal (Art. 7º ao 48).

O texto legal não objetiva a preservação pura e simples da floresta, mas fomenta o uso sustentável de seus recursos, prevendo: 1) o estabelecimento de atividades que visem promover o desenvolvimento sustentável; 2) o respeito aos direitos das comunidades locais; 3) a valorização do processamento no local; 4) o acesso à informação; 5) o fomento e difusão da pesquisa; 6) a promoção da conscientização acerca da importância da conservação, recuperação e manejo sustentável dos recursos naturais; e 7) a garantia de condições estáveis e seguras que estimulem investimentos de longo prazo no manejo, conservação e recuperação das florestas (Art. 2º, BRASIL, 2006).

Ao tratar do procedimento de concessão florestal o texto legal denota preocupação com a transparência, na medida em que assegura amplo acesso aos documentos produzidos pelo

procedimento licitatório, e determina que “os relatórios ambientais, preliminares, licenças ambientais, relatórios de impacto ambiental, contratos, relatórios de fiscalização e de auditoria e outros documentos relevantes do processo de concessão florestal serão disponibilizados por meio da Rede Mundial de Computadores” (Art. 7º e 25).

Não se pode esquecer o importante papel da participação pública, ferramenta que também visa dar transparência ao processo decisório e que permite a identificação mais completa dos impactos potencialmente significativos e a escolha de medidas adequadas com vistas a evitar, minimizar ou compensar impactos indesejáveis<sup>7</sup>.

A publicação do edital de licitação de cada lote de concessão florestal deve sempre ser precedida de audiência pública a ser realizada na região onde se pretende ocorrer a concessão (Art. 8º). O Decreto 6.063/2007, artigo 30, estabelece que as audiências públicas devem preceder ao menos 15 dias da publicação do edital (BRASIL, 2007).

A LGFP representa um caminho para combater a exploração ilegal, as concessões garantem o fornecimento de matéria prima de fácil monitoramento durante longo prazo, o estabelecimento de direitos de propriedade juntamente com a estabilidade na oferta e rastreabilidade facilitam o acesso aos mercados internacionais, criteriosos quanto a procedência da madeira (ROMA; ANDRADE, 2013).

### **3.3 O funcionamento do modelo brasileiro de Concessões Florestais**

A depender do nível da federação em que se situa a floresta, o poder concedente poderá ser a União, Estado, Distrito Federal ou Município, sendo que o órgão gestor será aquele com competência de disciplinar e conduzir o processo de outorga da concessão florestal (Art. 3º). O órgão gestor pode ser estabelecido a nível federal, estadual, distrital ou municipal.

A Lei instituiu o Serviço Florestal Brasileiro, SFB, criado na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, MMA, para atuar exclusivamente na gestão de florestas públicas, tendo como competência: exercer função de órgão gestor das concessões florestais; “apoiar a criação e gestão de programas de treinamento, capacitação, pesquisa e assistência técnica para a implementação de atividades florestais, incluindo manejo florestal, processamento de produtos florestais e exploração de serviços florestais”; fomentar práticas de atividades florestais

---

<sup>7</sup> Há que se registrar, todavia, que existe um debate sobre a efetividade e a influência no processo decisório das audiências públicas, uma crítica à superficialidade, formalismo e difícil acesso das audiências públicas em geral, embora haja estudos de caso que registram ganhos provenientes da realização de audiências públicas. Sobre o assunto ver Duarte (2006) p. 1077.

madeireiras e não madeireiras sustentáveis; promover estudos de mercado; propor planos de produção florestal sustentável compatíveis com as demandas da sociedade; criar e manter o Sistema Nacional de Informações Florestais integrado ao SISNAMA; gerenciar o cadastro Nacional de Florestas Públicas promovendo a interligação dos cadastros estaduais e municipais ao Nacional, apoiando em parceria os órgãos gestores estaduais e municipais (Arts. 54 e 55).

Para que uma floresta pública seja destinada à concessão florestal, primeiramente deve ser proposta sua inclusão no Plano Anual de Outorga Florestal, PAOF pelo SFB (Art. 53) e tal inclusão deve ser aceita pelo poder concedente. Neste processo, além do órgão consultivo do SFB, se manifesta a Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Caso comportem áreas próximas à fronteira também deve haver manifestação do Conselho de Defesa Nacional (Art. 10).

O PAOF deve conter disposições relativas ao planejamento do monitoramento e fiscalização ambiental a cargo do SISNAMA, incluindo estimativa dos recursos financeiros e humanos. Também deve prever zonas de uso restrito destinadas às comunidades locais. Além disso deve considerar as demais “políticas e o planejamento para o setor florestal, a reforma agrária, a regularização fundiária, a agricultura, o meio ambiente, os recursos hídricos, o ordenamento territorial e o desenvolvimento regional”, assim como as políticas públicas dos Estados, Municípios e Distrito Federal; e o Zoneamento Ecológico e Econômico (Art. 11).

O PAOF também deve levar em conta a convergência com as concessões de outros setores e a exclusão: das terras indígenas, das áreas ocupadas por comunidades locais e das áreas de interesse para unidades de conservação de proteção integral. Salvo quando expressamente permitido no plano de manejo, também serão excluídas as unidades de conservação de proteção integral, as reservas de desenvolvimento sustentável, as reservas extrativistas, as reservas de fauna e as áreas de relevante interesse ecológico (Art. 11).

Antes de publicar o edital de licitação o poder concedente publicará ato justificando a conveniência da concessão, caracterizando o seu objeto e a unidade de manejo (Art. 12). A concessão florestal tem como objeto a exploração de produtos e de serviços florestais especificados em contrato, em unidade de manejo florestal registrada no cadastro de florestas públicas e incluída no lote de concessão florestal (Art. 14). O objeto de cada concessão florestal é fixado em edital que define os produtos florestais e serviços autorizados (Art. 15).

A Lei deixa claro que não são outorgados os seguintes direitos: de titularidade imobiliária ou de preferência na aquisição; de acesso ao patrimônio genético; de uso de recursos hídricos acima dos limites considerados insignificantes; da exploração de recursos minerais pesqueiros ou fauna silvestre; e da comercialização de créditos de carbono decorrentes da

emissão evitada em florestas naturais - embora permita a comercialização destes créditos na hipóteses de reflorestamento de áreas degradadas ou convertidas para uso alternativo do solo (Art. 16).

A licença prévia para uso sustentável é requerida pelo órgão gestor mediante a apresentação de relatório ambiental preliminar ao órgão competente integrante do SISNAMA, podendo ser exigido Estudo de Impacto Ambiental, EIA, a depender da escala e da intensidade do manejo, cujos custos são ressarcidos pela concessionária vencedora da licitação. A licença prévia autoriza que seja elaborado o Plano de Manejo Florestal Sustentável, PMFS, pelo órgão competente do SISNAMA, e a consequente licença de operação pela concessionária. Tal processo de licenciamento ambiental compreende apenas licença prévia e licença de operação, dispensando-se a exigência de licença de instalação. Até mesmo a licença prévia pode ser dispensada caso já tenha sido aprovado em momento anterior o plano de manejo da unidade de conservação (Art. 18).

Além de estabelecer que a Lei Geral de Licitações, L. 8.666/1993, seja aplicada subsidiariamente no processo de licitação, a LGFP determina que o edital apresente: o objeto e a descrição dos produtos e serviços a serem explorados; a delimitação da unidade de manejo, com localização e topografia, além de mapas e imagens de satélite, bem como demais informações sobre a unidade; os resultados do inventário amostral; o prazo da concessão e condições de prorrogação; a descrição da infraestrutura existente; as condições e as datas para visitas; a descrição das condições necessárias à exploração sustentável; os prazos do processo de concorrência; os critérios e a relação dos documentos exigidos para aferir a capacidade técnica, a idoneidade financeira e a regularidade jurídica e fiscal; os critérios para julgamento das propostas; o preço mínimo e critérios de reajuste; descrição de garantias e seguro; características dos bens reversíveis; especificações em caso de permissão de consórcio; a minuta do contrato com as cláusulas essenciais; e as condições de extinção do contrato (Art. 20).

A seleção das empresas concorrentes é feita com base no melhor preço e na melhor técnica, sendo levado em conta o menor impacto ambiental, os maiores benefícios sociais, a maior eficiência e a maior agregação de valor aos produtos ou aos serviços florestais na região de concessão (Art. 26). Tal previsão denota a clara intenção legislativa de incentivar também o desenvolvimento industrial local.

### 3.3.1 O contrato de concessão

Para cada unidade de manejo licitada é estabelecido um único contrato de concessão, e a concessionária contratante se responsabiliza pelas obrigações contratuais, sem prejuízo de vir a responder por prejuízos que venha a causar ao poder concedente, meio ambiente ou terceiros. A lei autoriza que a concessionária contrate terceiros para atividades inerentes ou subsidiárias ao manejo florestal. Tais relações são de direito privado e não estabelecem relação jurídica entre os terceiros e o poder concedente, não obstante pressuponham o cumprimento das normas relacionadas a essas atividades, sendo vedada a subconcessão<sup>8</sup> (Art. 27). A transferência do controle societário da concessionária depende de prévia anuência do poder concedente, e da disposição dos pretendentes ao status societário a comprometer-se com todas as cláusulas contratuais e o atendimento às exigências de habilitação estabelecidas para a concessionária (Art. 28).

Entre outros pontos, a LGFP determina: que os contratos administrativos estabeleçam o prazo da concessão; o prazo máximo para o início da execução dos PMFS; os prazos para as auditorias florestais; os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do meio ambiente; critérios de aproveitamento máximo e mínimo dos recursos florestais; garantias oferecidas pela concessionária; formas de monitoramento e prestação de contas; ações de melhoria e recuperação ambiental na área de concessão e entorno assumidas pela concessionária; e ações voltadas ao benefício da comunidade local assumidas pela concessionária. A Lei também estabelece que no exercício de fiscalização o órgão gestor terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária, sem desrespeitar os limites do sigilo com previsão legal ou constitucional (Art. 30).

É atribuída em contrato à concessionária a obrigação: de elaborar e executar os PMFS; evitar ações e omissões que possam gerar danos ao ecossistema ou a seus elementos; informar à autoridade competente em caso de ações ou omissões, suas ou de terceiros, que acarretem danos ao ecossistema, a seus elementos ou à comunidades locais; recuperar áreas degradadas quando a degradação decorrer de sua ação ou omissão, independente de culpa ou dolo e das demais responsabilidades contratuais, administrativas, civis ou penais (Art. 31). Assim, segundo o texto legal, mesmo que os danos não tenham ocorrido por intenção da

---

<sup>8</sup> Não se permite a alteração subjetiva do contrato administrativo ainda que se permita a terceirização.

concessionária, sendo estes resultantes de sua ação ou omissão, a concessionária é responsabilizada nas diferentes esferas do direito.

Também estão entre as obrigações da concessionária: cumprir as cláusulas contratuais, normas de manejo florestal e regras de exploração de serviços; garantir a execução do ciclo contínuo, iniciada dentro do prazo de edital; buscar o uso múltiplo da floresta, respeitar os limites contratuais e observar as exigências da legislação ambiental, tal como restrições às áreas de preservação permanente; realizar benfeitorias necessárias no interior da unidade de manejo; cuidar da manutenção da unidade de manejo e da infraestrutura; comercializar os produtos do manejo; executar medidas de prevenção e controle de incêndios; monitorar os PMFS; zelar pelos bens e benfeitorias na UMF; atualizar o inventário e registro de bens vinculados à concessão; disponibilizar anualmente relatório sobre a gestão dos recursos florestais; dar a qualquer momento aos encarregados da fiscalização e auditoria acesso amplo e irrestrito aos documentos, obras equipamentos e instalações da UMF; realizar investimentos ambientais e sociais indicados no contrato de concessão (Art. 31).

A LGFP ainda estabelece que o PMFS deve apresentar área destinada a reserva absoluta, correspondente a no mínimo 5% da área total concedida, que se destina à conservação da biodiversidade e à avaliação e monitoramento de impactos ambientais do manejo. Tal área não é passível de nenhuma exploração econômica e poderá ser definida pelo próprio órgão gestor antes da elaboração do PMFS (Art. 32). Os prazos dos contratos de concessão florestal serão estabelecidos tomando como base o ciclo mais longo de colheita ou exploração, sendo de no mínimo um ciclo e no máximo 40 anos.

### **3.3.2 O regime econômico da concessão florestal**

Os contratos celebrados entre o poder concedente e as concessionárias preveem um regime econômico que atribui à concessionária as seguintes obrigações: i) preço calculado sobre os custos de realização do edital de licitação; ii) pagamento não inferior ao valor mínimo definido no edital, calculado em função da quantidade de produto ou serviço auferido, ou em razão do faturamento; iii) responsabilidade por realização de investimentos previstos em contrato; iv) indisponibilidade dos bens considerados reversíveis (Art. 36).

A LGFP define que na estipulação do *preço calculado sobre os custos de realização do edital de licitação* seja considerado o estímulo à competição e concorrência, garantia de condições de competição do manejo em terras privadas, cobertura dos custos do sistema de outorga, geração de benefícios para sociedade, estímulo ao uso múltiplo da floresta,

manutenção e ampliação da competitividade de atividades de base florestal e a aplicação de referências internacionais (Art. 36). Embora a Lei trate do ressarcimento dos custos do edital, como forma de incentivo a que empresas de pequeno porte, microempresas e comunidades locais participem da concorrência, a Lei os dispensa da necessidade de arcar com os custos do edital (Art. 24).

*O pagamento não inferior ao valor mínimo definido no edital calculado em razão da quantidade de produto ou serviço ou em razão do faturamento* deve ser definido em contrato de concessão, leva em conta a aplicação de critérios de revisão ou reajuste conforme condições contratuais (Art. 38). Tratam-se dos preços florestais que, conforme definido na Resolução SFB nº 25/2014 de 02 de Abril de 2014, correspondem a quantia paga pela efetiva exploração dos produtos florestais madeireiros, não madeireiros e material lenhoso, divide-se em: i) preço do produto madeira em tora, calculado por metro cúbico; ii) preço do produto material lenhoso residual da exploração, que pode ser pago por tonelada ou volume; e iii) preço do produto florestal não madeireiro, calculado com base na unidade volumétrica de cada produto florestal (SFB, 2014).

A Lei determina que a regulamentação específica trate de valor mínimo anual, VMA, a ser exigido da concessionária independentemente da produção, limitado a 30% do valor mínimo definido no edital, tal valor decorre de uma estimativa de produção ou de valores auferidos pela execução do objeto da concessão. Assim, ainda que a concessionária não produza, ou produza pouco em determinado ano, terá de pagar pela concessão (Art. 36).

A Resolução nº 25/2004, artigo 9, expedida pelo Conselho Diretor do Serviço Florestal Brasileiro, deixa claro que caso o valor pago pela concessionária em razão de sua produção se iguale ou ultrapasse o montante estipulado a título de VMA a obrigação de pagamento de VMA resta suprida. Todavia, caso os valores pagos não alcancem o VMA há necessidade de complementação da quantia. Trata-se de um estímulo econômico para que ocorra a produção florestal em um patamar mínimo (SFB, 2014).

A LGFP cuidou de estabelecer parâmetros para distribuição dos preços pagos pela concessionária em razão da atividade florestal nas florestas nacionais. Foi preocupação do legislador determinar que tais recursos deveriam ser distribuídos proporcionalmente entre as diferentes esferas da federação.

Nas Flonas, o VMA é revertido integralmente ao órgão gestor (SFB) para custeio de suas atividades. Já os demais valores decorrentes dos preços florestais nas Flonas são destinados na seguinte proporção: 40% para o ICMBio, com seu uso restrito à gestão das Unidades de Conservação de Uso Sustentável; 20% para os Estados, destinados

proporcionalmente à distribuição da floresta pública outorgada em suas respectivas jurisdições, voltado e condicionado ao apoio e promoção da utilização sustentável dos recursos florestais; 20 % aos municípios, também destinados proporcionalmente à distribuição da floresta pública outorgada em suas respectivas jurisdições, voltado e condicionado ao apoio e promoção da utilização sustentável dos recursos florestais; e 20% destinado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (Art. 40). O quadro abaixo ilustra esta distribuição:



Figura 8. Distribuição dos recursos arrecadados pela concessão em Florestas Nacionais.  
(Fonte: SFB, 2015)

Para que recebam tais recursos, a LGFP obriga os Estados e Municípios a instituírem um conselho de meio ambiente com participação social. O conselho ainda tem a função de aprovar tanto o cumprimento das metas relativas à aplicação destes recursos referentes ao ano anterior quanto a programação da aplicação dos recursos do ano em curso (Art. 39, §3º).

A LGFP criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal, de natureza contábil, gerido pelo órgão gestor federal, destinado a fomentar o desenvolvimento de atividades sustentáveis de base florestal no Brasil e promover inovação tecnológica no setor (Art. 41), com seu custeio oriundo dos preços florestais.

Além destes valores, em razão do que dispõe o artigo 26 da LGFP, que determina que as licitações de concessão florestal deverão levar em conta os maiores benefícios sociais diretos, os procedimentos licitatórios conduzidos pelo SFB têm contabilizado e pontuado propostas que apresentem maior valor investido nas comunidades locais em bens e serviços. Assim, os contratos de concessão celebrados com a licitante vencedora estabelecem que as concessionárias sejam obrigadas a depositar anualmente um valor a ser investido em

comunidades adjacentes e residentes na Flona. Tal valor deve ser revertido em equipamentos sociais, bens e serviços, conforme propostas que venham a ser aprovadas pelos conselhos de meio ambiente dos municípios de abrangência da área concedida.

Tais valores são vinculados, depositados em conta específica devem ser convertidos em benefícios diretos às comunidades adjacentes, tendo os conselhos municipais de meio ambiente autonomia para execução dos recursos de acordo com a demanda das comunidades.

Durante a tramitação do projeto de Lei algumas preocupações surgiram, como a necessidade de fiscalização não apenas da área concedida, mas também das demais florestas, evitando que a madeira de concessão tenha que competir com a madeira ilegal (ARAUJO, 2008). A concorrência com madeira ilegal ainda é um dos muitos entraves que a implementação da política de concessões florestais enfrenta, conforme apresentado a seguir.

### 3.4 Alguns entraves para consolidação da política de concessões a nível federal

No capítulo precedente tratamos das concessões florestais estrangeiras e de algumas peculiaridades destas políticas em alguns países. Neste tópico trataremos de alguns entraves da implementação da política de concessões florestais no Brasil.

A seguir, o *Quadro 8* compila dados de diversas fontes. A apuração foi realizada a partir da análise de procedimentos de auditoria, de dados disponibilizados pelo Serviço Florestal Brasileiro, de consultas à legislação e de decisões judiciais. As decisões são provenientes de dados públicos e de livre acesso encontrados a partir dos sistemas de busca jurisprudencial dos tribunais.

*Quadro 8. Entraves da implantação da política de concessão florestal.*

<i>TEMA</i>	<i>ENTRAVE</i>	<i>FONTE</i>
Constitucionalidade da Lei	Alegação de necessidade de autorização do Congresso Nacional para concessões que ultrapassem 2.500 hectares	ADIN n. 3989 e ACP n. 2008.41.00.000012-5, (ARAUJO, 2008)
Participação pública	Supostas falhas no procedimento de consulta às comunidades tradicionais	ACP n. 0000257-63.2015.4.01.3903
Identificação de área destinada à comunidade tradicional	Supostas falhas na identificação dos territórios previamente ocupados	ACPs n. 0001516-09.2009.4.01.3902, 1176-03-016.4.01.3908 e 0002375-31.2014.4.01.3908

Desentendimento com as comunidades locais	Supostas externalidades negativas geradas pela concessão	ACP n. 0000778-74.2016.4.01.3902
Morosidade	Demora para obtenção de documentos, falta de coordenação entre os atores estatais envolvidos na concessão e grande lapso temporal entre a apresentação das propostas e o início da exploração	TCU (2012) e SFB (2016 e 2017)
Fomento	Dificuldade de prestação e manutenção de garantias por longos períodos; concorrência com a madeira ilegal; ausência de incentivos fiscais, de política de compras públicas privilegiando madeira sustentável e garantia de acesso a linhas de crédito; e necessidade de aplicação de instrumentos de equilíbrio econômico-financeiro nos contratos	TCU (2012), ADEODATO (2011), Rezende, 2005 e (BRASIL, 1988, Art. 37, XXI e BRASIL, 1993, Art. 65)
Comunicação entre órgãos	Órgãos com concepção axiológica distinta (Instrumentos Econômicos X Poder de Polícia/Comando e Controle)	(L. 11284/2006, Art. 55, III), (L. 7.735/1989, Art. 2º, I) e (L. 11.516/2007, Art. 1º, IV)
Inventário Florestal	Falha nos dados inventariados	TCU (2012)

(Fonte: Elaborado pelo autor)

O primeiro ponto levantado no *Quadro 8* refere-se ao questionamento sobre a constitucionalidade da Lei: o texto enviado para a sanção presidencial demandava a necessidade de solicitar aprovação do Congresso Nacional a cada concessão que ultrapassasse 2.500 hectares, em acordo ao artigo 49 da Constituição Federal, que determina este tipo de aprovação para concessão de terras públicas. Todavia, tal previsão foi vetada pela Presidência da República (ARAÚJO, 2008).

Tal preocupação restou traduzida ao menos em duas ações judiciais. A Ação Declaratória de Inconstitucionalidade - ADIN n. 3989 (STF, 2007) e a Ação Civil Pública – ACP – n. 2008.41.00.000012-5, ajuizadas logo que o Serviço Florestal Brasileiro – SFB – lançou a primeira concorrência objeto deste estudo (JUSTIÇA FEDERAL, 2008a). Ambas as ações questionam a possível inconstitucionalidade da Lei, em razão de não ter abarcado a necessidade de que haja autorização do Congresso Nacional para realização de concessões superiores a 2.500 hectares.

Na ADIN 3989 foi requerida, em caráter liminar, a suspensão imediata de todas as concessões superiores a 2500 hectares e a declaração de inconstitucionalidade do texto da lei para lhe dar interpretação conforme a Constituição Federal. O relator da ação, Ministro Eros

Grau, deixou de deferir o pedido liminar, tendo postergado tal análise para após o regular processamento da ação, que desde 2011 segue na atual relatoria do Ministro Luiz Fux.

Nos termos do artigo 24 da L. 9868/99, caso tal ação seja julgada improcedente, restará declarada a constitucionalidade do atual modelo, não sendo necessária a submissão do Plano Anual de Outorga Florestal - PAOF<sup>9</sup> ao Congresso Nacional para áreas superiores a 2500 hectares; sendo julgada procedente, os PAOF's para áreas superiores a 2500 hectares deverão atender ao disposto no artigo 49 da Constituição Federal, sendo submetidos ao Congresso Nacional.

Se o Supremo Tribunal Federal decidir pela inconstitucionalidade também caberá a este órgão estabelecer uma regra de transição para as concessões já em andamento que – para hipótese de procedência da ação – estariam à margem do entendimento judicial, sob pena de impingir transtornos às atuais concessionárias e a todos que dependem direta ou indiretamente das concessões – como empregados, prestadores de serviço, fornecedores e comunidade beneficiada pelos recursos gerados pela exploração.

A Ação Civil Pública n. 2008.41.00.000012-5 teve objetivo semelhante, também questionou a não submissão do PAOF para aprovação pelo Congresso Nacional. Nesta ação o pedido do MP foi no sentido de declarar nula a concorrência e o PAOF de concessão florestal. Embora o pedido seja para uma concessão específica, a procedência da ação gerará uma jurisprudência desfavorável às demais concessões<sup>10</sup>, podendo gerar ações autônomas com o mesmo fundamento. Sendo a decisão final pela improcedência, consistirá em um precedente favorável ao atual modelo de concessão florestal, conferindo maior estabilidade e segurança jurídica à política de concessões florestais. Entretanto, a resolução definitiva da questão, com efeito vinculante para todas as concessões, depende do desfecho da ADIN 3889.

---

<sup>9</sup> PAOF – instrumento que indica as florestas públicas federais habilitadas para concessão.

<sup>10</sup> Nesta ação o pedido liminar foi indeferido e o autor interpôs recurso de agravo de instrumento, que foi distribuído à Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida (autos n. 2008.01.00.004474-1). A desembargadora responsável pelo julgamento do agravo deferiu o pedido de antecipação de tutela para o fim de suspender a concessão até a apreciação do mérito da ação (JUSTIÇA FEDERAL, 2008b). Por ocasião desta decisão a AGU recorreu ao STF em recurso de Suspensão de Tutela Antecipada, tendo o Ministro Gilmar Mendes deferido o pedido para suspender a decisão da desembargadora. O Ministro concordou com a AGU no sentido de que não se pode confundir a concessão florestal com a concessão domínial (ou concessão de terras públicas), a concessão florestal, nos termos da Constituição da República e da Lei n° 11.284/2006, não implicaria na transferência da posse da terra pública, mas sim a delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado (STF, 2008). Toda esta discussão passou-se apenas em relação à decisão liminar. A ação principal prosseguiu e foi julgada improcedente pela juíza de 1º Grau. O autor apelou e o processo está aguardando julgamento da apelação pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Outro entrave indicado no *Quadro 8* refere-se à participação pública, que é ferramenta para dar transparência ao processo decisório, permitindo a identificação mais completa dos impactos potencialmente significativos e a escolha de medidas adequadas com vistas a evitar, minimizar ou compensar impactos indesejáveis.

Embora as audiências públicas visem transparência e participação no processo decisório, há um amplo debate sobre a sua real efetividade e influência na tomada de decisões. Estudos têm realizado críticas à superficialidade, ao formalismo, ao difícil acesso às audiências públicas e ao vocabulário técnico e científico usado na condução das audiências, fatores que limitam uma participação popular ampla (OBAR; AMIT, 2010, PEGADO; BARBOSA, 2013, p. 98 e DUARTE et al., 2016, p. 1077).

A LGFP determina que a publicação do edital de licitação seja sempre precedida de audiência pública – Art. 8º. Entretanto, mesmo após a realização de audiências públicas tem ocorrido a distribuição de ações civis públicas no intuito de obstaculizar a implementação de concessões florestais federais sob argumento de defender interesses difusos e coletivos, o que denota que tal instrumento não parece por si só estar sendo suficiente para atender a contento as expectativas de todos os atores influenciados pela concessão.

Neste sentido, na Ação Civil Pública n. 0000257-63.2015.4.01.3903 foi requerida a suspensão de uma concessão florestal por supostas falhas no procedimento de consulta às comunidades tradicionais. Todavia, tal pedido de suspensão foi indeferido em caráter liminar em razão de ter se entendido que não foi produzida prova preliminar para demonstrar as falhas no procedimento de consulta pública – as comunidades teriam comparecido à audiência e suas manifestações teriam sido consideradas no procedimento licitatório, a despeito das alegações na ACP (JUSTIÇA FEDERAL, 2015).

Outro ponto apresentado no *Quadro 8* são os questionamentos judiciais relacionados à identificação de áreas destinadas à comunidade tradicional, territórios indígenas e territórios quilombolas. As ações n. 0002375-31.2014.4.01.3908 e 1176-03-2016.4.01.3908 objetivaram suspender a licitação de lotes de concessão florestal. Nestas ações alegaram-se supostas falhas nos estudos prévios, segundo o autor não teriam sido identificados corretamente os povos tradicionais que habitariam o interior da Flona, nem delimitado corretamente a zona de amortecimento na divisa com territórios indígenas. As concessões seguem suspensas em caráter liminar, muito embora o poder concedente tenha realizado consulta acerca da zona de amortecimento à Fundação Nacional do Índio – Funai – antes do início do processo de concessão, e o mapeamento já tenha sido realizado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio (JUSTIÇA FEDERAL, 2014 e 2016a).

Na ACP n. 0001516-09.2009.4.01.3902 o autor pretendeu a suspensão da licitação até que fossem publicados na Imprensa Oficial o relatório técnico de identificação dos territórios quilombolas existentes no interior da floresta concedida. A decisão liminar suspendeu o procedimento licitatório, mas foi reformada pelo Tribunal Regional Federal, permitindo a concessão. A sentença de mérito foi de improcedência e atualmente o processo aguarda julgamento de recurso de apelação (JUSTIÇA FEDERAL, 2009).

Desentendimentos com as comunidades locais podem ser outro entrave, conforme apresentado no *Quadro 8*: iniciada outra concessão a Ação Civil Pública, ACP n. 0000778-74.2016.4.01.3902, foi movida objetivando suspender a certificação Forestry Stewardship Council – FSC<sup>11</sup> em razão de supostos conflitos com direitos das comunidades tradicionais. Segundo o autor da ação as comunidades estariam sendo afetadas: pela passagem de balsas, que prejudicariam o tráfego dos comunitários e o consumo da água; por atividades em áreas consideradas de importância mítica para comunidade, e que ainda dificultariam a pesca; e por sobreposição das concessões com projeto de assentamento e outros locais de uso tradicional.<sup>12</sup> (JUSTIÇA FEDERAL, 2016b).

Os demais entraves indicados no *Quadro 8*, relativos à falha na comunicação entre órgãos, falta de fomento, morosidade, e falhas no inventário florestal, são tratados a seguir.

O Tribunal de Contas da União - TCU tramitou o processo de auditoria TC 046.126/2012-0 que teve como escopo avaliar o processo de concessão florestal federal, objetivando identificar os fatores que são prejudiciais à implantação e à consolidação das concessões. A auditoria visou identificar os gargalos e as oportunidades de melhorias, assim como mapear os resultados alcançados pelas concessões em andamento, que têm contribuído para a conservação das florestas e para o desenvolvimento socioeconômico regional (TCU, 2012).

Como resultados do procedimento de auditoria foram expedidas algumas recomendações ao SFB e ao Ministério do Meio Ambiente - MMA, tendo o acórdão determinado que: *i*) fosse analisada a pertinência das manifestações no sentido de que as concessões estariam perdendo a atratividade em razão do elevado preço mínimo, do alto

---

<sup>11</sup> Forestry Stewardship Council pode ser traduzido em português como Conselho de Manejo Florestal. A certificação FSC tem reconhecimento internacional. Sua logomarca identifica produtos madeireiros e não madeireiros originados de boas práticas. Entre os princípios da certificação está o que determina que o manejo contribua para manter ou aumentar o bem-estar social e econômico das comunidades (FSC, 2015).

<sup>12</sup> O pedido liminar para suspender a certificação foi indeferido pelo juízo de 1º grau, mas a decisão de indeferimento foi reformada em recurso de agravo de instrumento, tendo o Desembargador Federal Souza Prudente determinado a suspensão da certificação.

investimento inicial, da excessiva demora para obtenção de documentos, da dificuldade de prestação das garantias, da deficiência de inventários, da forte concorrência com a exploração ilegal ou não sustentável e da ausência de incentivos e de ações de fomento<sup>13</sup>; e *ii*) fossem consideradas algumas práticas que tem sido realizadas em concessões estaduais pelo Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará – Ideflor-bio, modificando alguns procedimentos com vistas a reduzir o prazo para o início da exploração<sup>14</sup>.

A mencionada auditoria constatou que a deficiência nos arcabouços legais e institucionais é negativa para implantação e consolidação das concessões federais; que existem ações que podem ser implantadas para aumentar o retorno econômico; e que as concessões florestais já em exercício têm apresentado resultados favoráveis em pequena escala, que podem ser ampliados com a consolidação da política de concessão florestal.

Entre os entraves destacados pelo órgão de controle na ocasião da auditoria estão a falta de coordenação entre os diversos atores envolvidos na concessão, a atuação informal das unidades responsáveis pela concessão no SFB, a carência de incentivos econômicos para fazer frente à necessidade de realização de altos investimentos pelas concessionárias; a demora na assinatura dos contratos e do início da exploração; a fragilidade nos inventários florestais e a concorrência com madeira ilegal ou não sustentável (TCU, 2012).

A necessidade de concorrer com a madeira ilegal ou não sustentável existente no mercado é uma das principais dificuldades enfrentadas pelas concessões florestais. Uma possível solução é a promoção de ações de fomento, como, por exemplo, o estabelecimento de incentivos fiscais e a inclusão de indicadores de sustentabilidade nas contratações de serviços e compras públicas realizadas pelo Estado, priorizando-se produtos e serviços provenientes de concessões florestais (ADEODATO, 2011). Outro importante instrumento de fomento é a garantia de acesso às linhas de crédito (REZENDE, 2005).

Também pode ser usado como fomento o instituto do equilíbrio econômico financeiro, instrumento que permite manter as condições originais da proposta de modo a assegurar a lucratividade da atividade econômica (CF 1988, Art. 37, XXI e L. 8.666/93, Art. 65). Tal instrumento tem de ser aplicado a fim de garantir a sustentabilidade econômica e a manutenção da relação contratual.

---

<sup>13</sup> Posteriormente nos autos de processo 021.791/2016-3 o TCU entendeu que já foram implementadas melhorias relativas a esta recomendação (TCU, 2016).

<sup>14</sup> Nos autos de processo TC 021.791/2016-3 o TCU entendeu que tal recomendação ainda estaria sem solução (TCU, 2016).

A partir do equilíbrio econômico financeiro, a ocorrência de fatos que tornem onerosos os encargos da concessionária é justificativa para alteração do contrato de modo a garantir o retorno ao equilíbrio inicial.

Na forma da lei, sempre que forem constatados “fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe<sup>15</sup>, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual” justifica-se a aplicação do instituto do reequilíbrio econômico financeiro (BRASIL, 1993 e 1988). Desta forma, alterações no equilíbrio que ocorram após a apresentação da proposta podem dar ensejo a pedidos de reajuste.

O Tribunal de Contas da União tramitou o processo de auditoria TC 046.126/2012-0 e proferiu recomendações ao Serviço Florestal Brasileiro e ao Ministério do Meio Ambiente, no sentido de expor os gargalos para implementação e expansão das concessões. Tendo determinado que fosse analisada: *i*) a pertinência das manifestações no sentido de que as concessões estariam perdendo a atratividade em razão de elevado preço mínimo, alto investimento inicial, excessiva demora para obtenção de documentos, dificuldade de prestação das garantias, deficiência de inventários, forte concorrência com a exploração ilegal ou não sustentável, ausência de incentivos e ações de fomento<sup>16</sup>; *ii*) a possibilidade de apreenderem com algumas experiências levadas a cabo em concessões estaduais pelo Ideflor-Bio, dando subsídios para modificação de procedimentos que reduzirão o prazo de início da exploração<sup>17</sup>.

A auditoria promovida pelo TCU apontou falha na separação das atribuições dos órgãos envolvidos na concessão federal, que seria causada em parte por problemas na falta de sincronia entre os atos normativos.

A LGFP é de 2006, enquanto a criação do ICMBio ocorreu apenas um ano depois. Neste processo parte da competência do Ibama - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis foi transferida sem que tenha se estabelecido claramente o papel de cada um dos órgãos no processo de concessão. A concessionária tem sua situação dificultada ao ter que recorrer a diversos órgãos, faltando clareza sobre o papel de cada um nas diversas fases do processo, fator que pode desestimular a participação e o interesse nas concessões (TCU, 2012).

---

<sup>15</sup> O termo fato do príncipe é usado para fazer referência a um ato administrativo que reflita nos termos de contrato já firmado, tornando-o excessivamente oneroso, por exemplo a aprovação de uma nova norma legal que aumente demasiadamente os encargos para que o contratante cumpra a suas obrigações.

<sup>16</sup> Posteriormente nos autos de processo 021.791/2016-3 o TCU entendeu que já foram implementadas melhorias relativas a esta recomendação.

<sup>17</sup> Nos autos de processo TC 021.791/2016-3 o TCU entendeu que tal recomendação ainda estaria sem solução.

O *Quadro 9* foi elaborado a partir de informações disponíveis no site do SFB e indica todas as florestas nacionais concedidas – com contrato assinado – até julho de 2018.

Conforme demonstra o *Quadro 9*, o menor tempo decorrido entre a apresentação da proposta e o início da execução dos contratos de concessão correspondeu a dois anos, enquanto o maior tempo decorrido foi de quatro anos e dois meses. Para participar das concorrências é necessária a apresentação de garantia das propostas, que deve ser mantida até a assinatura dos contratos.

Considerando que o tempo médio entre a apresentação da proposta e o início da exploração corresponde a trinta e seis meses, os concorrentes precisam manter parcela do capital imobilizado, em média, por mais de três anos, fato que onera ainda mais a atividade de concessão e pode limitar a participação de interessados.

*Quadro 9. Tempo decorrido até o início da exploração na concessão florestal.*

Flona	UMF	Área da UMF (ha)	Número do contrato e data da assinatura	Apresentação das propostas	Início das operações	Período entre a apresentação das propostas e o início das operações
Jamari (RO)	I	17.176,36	2/2008 – 16/10/2008	Janeiro/2008	Setembro/2010	32 meses
	III	46.184,20	1/2008 – 30/09/2008	Janeiro/2008	Setembro/2010	32 meses
Saracá-Taquera (PA)	II	29.769,82	1/2009 – 12/08/2010	Julho/2009	Setembro/2012	38 meses
	III	18.933,62	1/2009 – 12/08/2010	Julho/2009	Setembro/2013	50 meses
	IA	26.898,00	1/2014 – 25/03/2014	Junho/2012	Setembro/2015	39 meses
	IB	59.408,00	2/2014 – 25/03/2014	Junho/2012	Junho/2015	36 meses
Jacundá (RO)	I	55.014,27	1/2013 – 05/06/2013	Setembro/2012	Setembro/2014	24 meses
	II	32.757,96	2/2013 – 05/06/2013	Setembro/2012	Outubro/2014	25 meses
Creporei (PA)	II	134.148,31	3/2014 – 06/06/2014	Janeiro/2014	<b>Não iniciado</b>	55 meses até 07/2018
	III	59.863,90	4/2014 – 06/06/2014	Janeiro/2014	<b>Não iniciado</b>	55 meses até 07/2018
Altamira (PA)	I	39.073,00	1/2015 – 28/04/2015	Março/2014	Novembro/2017	44 meses
	II	112.994,00	2/2015 – 28/04/2015	Março/2014	Outubro/2016	31 meses
	III	98.414,00	3/2015 – 28/04/2015	Março/2014	Agosto/2016	29 meses
	IV	111.436,00	4/2015 – 28/04/2015	Março/2014	Julho/2017	40 meses
Caxiuanã (PA)	I	37.365,15	1/2016 – 30/11/2016	Dezembro/2015	<b>Não iniciado</b>	32 meses até 07/2018
	II	87.067,18	2/2016 – 30/11/2016	Dezembro/2015	<b>Não iniciado</b>	32 meses até 07/2018
	III	52.168,08	3/2016 – 30/11/2016	Dezembro/2015	<b>Não iniciado</b>	32 meses até 07/2018

Fonte: (SFB, 2016 e 2017d - com adaptações)

A dificuldade de comunicação entre os órgãos responsáveis pelo processo de concessão florestal é reflexo da falta de comunicação das legislações que os instituíram (TCU, 2012). O SFB tem como principal escopo promover a gestão de florestas públicas, estimulando

e fomentando a prática de atividades florestais sustentáveis (L. 11284/2006, Art. 55, III). O ICMBio, por sua vez, tem como enfoque prioritário executar ações da política nacional das unidades de conservação “relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação”, inclusive relativas ao uso sustentável (L. 11.516/2007, Art. 1º) e o Ibama tem como enfoque exercer o poder de polícia ambiental, além de executar ações relativas a licenciamento, autorização de uso de recursos e fiscalização (L. 7.735/1989, Art. 2º).

Embora as concessões florestais dependam dos três órgãos vinculados ao MMA, apenas o SFB tem o manejo florestal sustentável com escopo principal. O ICMBio tem sua atuação voltada para atividades de preservação e conservação, num espectro amplo, sendo o manejo florestal sustentável apenas uma das estratégias de conservação das quais o órgão participa. Voltado para atividades fiscalizatórias e licenciadoras, o Ibama também tem atuação mais ampla.

O processo de concessão tem etapas que dependem de órgãos que não têm sua estrutura e esforços voltados para política de concessões florestais da mesma forma como SFB, o que, juntamente com outros fatores já indicados anteriormente, também pode influir no transcurso de tempo indicado no *Quadro 9*.

A própria missão institucional dos órgãos sob o viés axiológico é distinta. Enquanto o SFB parte de uma base de instrumentos econômicos (L. 11284/2006, Art. 55, III), a legislação confere ao Ibama (L. 7.735/1989, Art. 2º, I) e ao ICMBio (L. 11.516/2007, Art. 1º, IV) o poder de polícia ambiental, denotando o maior alinhamento destes órgãos com uma política de comando e controle.

A despeito da implementação das concessões estar ocorrendo de forma lenta a nível federal, as concessões podem contribuir com a conservação da área concedida, reduzindo as taxas de desmatamento.

Estudos sobre as unidades de conservação mais desmatadas na Amazônia Legal apontam ter havido redução nas taxas de desmatamento na Flona de Altamira, atribuindo tal constatação, entre outros fatores, ao fato de cerca de 50% de seu território já estar sob regime de concessão (ARAÚJO et al., 2017, p. 42).

### **3.5 A LGFP e alguns diferentes arranjos institucionais**

Embora a nova Lei florestal venha para resolver problemas, como o do desmatamento ilegal, tentando melhorar a administração e a proteção florestal, não se pode

dizer que a Lei resolverá per si todos os problemas (BAUCH et al., 2009, p. 136). Estudo de caso realizado na floresta do Antimary no Acre, na qual a gestão ocorre diretamente pelo Estado, apontou que naquele caso o Estado não teve sucesso em criar bases para o desenvolvimento autônomo da comunidade. Ao contrário, criou-se uma situação de dependência do aparato estatal, em que as comunidades se encontram como beneficiárias passivas do programa estadual. Não se constatou protagonismo, empoderamento e independência dos grupos comunitários. O estado também não conseguiu restringir as invasões e proteger os limites da unidade (PINTO; SOBRINHO; ROCHA, 2015).

Bicalho (2011) afirmou que o manejo florestal comunitário realizado na Floresta Nacional do Tapajós tem sido exitoso. Para ele trata-se de exemplo de que as populações tradicionais podem ser proativas inclusive comercialmente, podendo ser incluídas em programas de desenvolvimento regional, sendo que a organização comunitária, criação de associações e cooperativa foi fundamental para construção de objetivos coletivos e unidade política necessária para fazer frente a outros grupos econômicos.

Melo (2016) comparou as mudanças vividas pelas comunidades tradicionais ao longo de cinco anos após o início das operações de exploração decorrentes de concessão florestal estadual, da Gleba Mampurú-Arapiuns, no Pará. O trabalho verificou, entre outros pontos: o aumento da dificuldade da comunidade local em localizar água após o início da concessão; a substituição dos materiais de construção locais por industrializados dada a facilidade de acesso decorrente da abertura de rodovias; a percepção da comunidade de que animais de caça teriam sido afastados por conta da atividade madeireira; o aumento da distância percorrida para caçar, o que, segundo o autor, seria decorrência da abertura de estradas e uso de motocicletas pela comunidade local; a contribuição voluntária de empresas madeireiras para construção e reforma de igrejas e escolas; a constatação de que a educação tende a ser melhor em áreas próximas às madeireiras. Tal trabalho, contudo, focou-se na visão das comunidades tradicionais, diferentemente do presente estudo que pretende englobar pontos de vista de mais atores.

Vale destacar que mesmo em concessões florestas à iniciativa privada há a possibilidade de concretização de arranjos institucionais diversificados que apresentem parcerias entre diversos atores, podendo haver até mesmo parceria formal entre comunidades e concessionárias para execução do manejo florestal sustentável.

Conforme noticiado no site do ICMBio (2016), ao iniciar a exploração da Floresta Nacional de Altamira, a concessionária federal Patauí Florestal, criada por cinco madeireiras da região de Moraes de Almeida, no Pará, realizou parceria com a Cooperativa Mista da

Floresta Nacional dos Tapajós - Coomflona, entidade comercial criada por associações intercomunitárias beneficiárias da Floresta do Tapajós.

Segundo tal arranjo, a Coomflona, entidade com maior experiência prévia em manejo de baixo impacto, participou do início da colheita na concessão de Altamira, assegurando o manejo de forma sustentável e colaborando com a capacitação dos profissionais da concessionária.

### **Conclusão do Capítulo III**

Neste capítulo analisamos as concessões florestais no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro. No primeiro momento tratamos de alguns aspectos da política de concessões a partir das previsões da LGFP. Analisamos alguns aspectos do procedimento de concorrência, da destinação de florestas para concessão, da dinâmica do contrato de concessão e dos aspectos econômicos do contrato.

Num segundo momento analisamos como a LGFP tem sido implementada a nível federal, haja vista ser instrumento normativo recente cuja aplicação ainda não conta com muitos exemplos no âmbito federal. Entre os fatores que influenciam na lentidão com que a política de concessões tem sido aplicada foram identificados: a insegurança jurídica, notadamente pela existência de ações judiciais questionando a constitucionalidade da Lei, os procedimentos de consulta e participação das comunidades e a identificação de territórios quilombolas e de comunidades tradicionais; limitações organizacionais com multiplicidade de órgãos com escopos distintos participando do processo de concessão e dificuldade de comunicação entre si; falhas nos inventários florestais; dificuldades de prestação e manutenção de garantias; concorrência com madeira ilegal; falta de um programa efeito de incentivos fiscais e acesso à linhas de crédito; falta de incentivos no uso de madeira proveniente de concessões florestais em compras públicas; e longo lapso temporal entre a abertura do procedimento de licitação e o início da exploração.

A atividade de concessão florestal tem como desafio adicional concorrer com a madeira ilegal ou não sustentável, que possui baixo custo. Atividades de fiscalização e repressão demandam muitos recursos e os instrumentos de comando e controle não têm surtido o efeito esperado. Apesar disso, o exemplo da Flona de Altamira é um indicador de que à medida que a política de concessão seja implementada os índices de desmatamento podem melhorar. Para que a política de concessões se consolide são necessárias ações de fomento para assegurar a viabilidade econômica da atividade madeireira exercida de forma sustentável, o que

pode se dar por meio de melhorias nos procedimentos de licitação e de licenciamento, instituição de incentivos tributários, priorização de compras públicas pautadas por critérios de sustentabilidade e aplicação de técnicas de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Foram levantados alguns pontos do Acórdão produzido pelo TCU, que, embora bastante elucidador, não chegou a mapear as percepções dos atores a luz dos aspectos econômicos, sociais e ambientais da forma proposta neste trabalho, o que deve ser trabalhado no capítulo subsequente.

A análise empreendida neste capítulo tentou apresentar um rápido panorama da política de concessões florestais implantadas no Brasil. Para a compreensão dos benefícios advindos (ou não) do manejo florestal sustentável é imprescindível irmos além, mediante a investigação das percepções e expectativas dos diferentes atores envolvidos na concessão florestal, para saber se o modelo de concessões no caso estudado se traduz, e em que medida, nos benefícios sociais, econômicos e ambientais almejados.

A delimitação das percepções ainda poderá permitir a identificação de pontos comuns na concepção de diferentes atores, o que deve viabilizar e aprimorar o diálogo e a busca conjunta de soluções com enfoque no benefício mútuo, viabilizando maior eficiência e eficácia na concretização dos benefícios ambientais, sociais e econômicos das concessões. A partir do que se discutiu até agora, o próximo capítulo busca trabalhar com as percepções e expectativas identificadas no trabalho de campo.

## CAPÍTULO IV - AS PERCEPÇÕES DOS ATORES DA CONCESSÃO FLORESTAL

A partir do que foi identificado durante os trabalhos de campo, este capítulo se presta a apresentar os interesses e as percepções dos agentes envolvidos na Concessão Florestal acerca dos reflexos econômicos, sociais e ambientais da atividade. A partir disso será possível verificar se tais reflexos têm sido efetivados na concessão florestal em comento, e o que pode se esperar de melhorias a partir da percepção de cada um destes atores.

Durante os trabalhos de campo foram realizadas 45 entrevistas. Os resultados destas entrevistas foram sintetizados e agrupados em sete categorias para apresentação neste capítulo. Esta divisão foi realizada com o intuito de agrupar atores que ocupam papéis semelhantes e que, a princípio, compartilham interesses e percepções:

*Quadro 10. Divisão das entrevistas para fins de apresentação dos resultados.*

	<b>GRUPO</b>	<b>OUVIDOS</b>	<b>QUANTIDADE</b>
1	Órgãos de gestão federal	Servidores do ICMBio e SFB	Duas Entrevistas
2	Órgãos de gestão municipal e de Ensino, Pesquisa ou extensão.	Servidores das prefeituras e funcionários do IDARON, Embrapa e Emater.	Dez entrevistas
3	Comunitários	Feirante, Rádio Comunitária e extrativistas não associados.	Três entrevistas
4	Concessionárias Florestais	Proprietário, engenheiros e funcionários da operação florestal.	Onze entrevistas
5	Concessão Mineral	Míneradoras	Duas entrevistas
6	Comércio local	Mercado, hotel, material de construção, autopeças, posto de gasolina e empresa de telefonia.	Sete entrevistas
7	Associações locais e terceiro setor	Sindicatos de trabalhadores e produtores rurais; Associação de Produtores Rurais; Associação de pescadores; Associação de Extrativistas; e Associação de Pais Amigos de Excepcionais (APAE); e OSCIP Rio Terra.	Dez entrevistas

(Fonte: Elaborado pelo Autor)

Em razão desta forma de apresentação, os tópicos a seguir apresentam algumas percepções de forma repetitiva, contudo esta foi a forma encontrada para diferenciar as

categorias de entrevistados sem identificá-los nominalmente e sem se descuidar de apresentar as principais percepções e expectativas levantadas por meio das entrevistas.

Ao final deste capítulo (itens 4.8 e 4.9) é realizada a análise das percepções entendidas como mais relevantes para a finalidade deste trabalho, tendo em vista o que se discutiu nos capítulos precedentes.

#### **4.1 Percepções dos Órgãos de Gestão Federal**

Os entrevistados deste grupo entendem que a política de concessões florestais gerou melhora na oferta formal de empregos, especialmente em Itapuã do Oeste/RO, por conta da maior parte da área concedida se sobrepor a este município, com a consequente melhoria da renda individual e familiar. A concessão pôde gerar postos de trabalho tanto para o sexo feminino quanto masculino, especialmente por meio da contratação de funcionários originários do meio urbano. Os funcionários das concessionárias trabalham com EPI, com um padrão de operação e segurança em clara diferenciação às demais serrarias. Também tem sido percebida uma melhora na oferta de cursos de capacitação profissional, principalmente os fornecidos pelas próprias concessionárias para os seus funcionários. A industrialização tem ocorrido respeitado o raio de 150 km da Flona, e as prefeituras dos municípios dentro deste raio têm ofertado incentivos para atrair o parque fabril. A economia do setor madeireiro, de serviços e do comércio melhoraram.

As entrevistas deste grupo deram conta de que as concessões têm contribuído para reduzir a degradação ambiental. O desafio tem sido resolver os conflitos resultantes de ações ilegais. Várias unidades de conservação foram consumidas por atividades ilegais, e hoje, em razão da escassez, a pressão está nas que restaram na região: Flona do Jamari, Flona do Jacundá e Estação Ecológica do Samuel. A fronteira do desmatamento tem avançado no sul do Amazonas, e o perfil dos ilegais mudou, hoje agem com mais violência, sabotam estruturas de pontes utilizadas pelos os órgãos ambientais, ameaçam servidores e possuem perfil de crime organizado. As concessões também ajudam na identificação e monitoramento das práticas ilegais. As áreas de conservação que estão sem nenhuma atividade econômica ou de exploração são vistas como áreas vazias, o que é praticamente um convite para as atividades ilegais.

Sobre a ocorrência de práticas ilegais no interior da Flona, foi mencionado que a atuação das concessionárias ajuda na proteção e desonera a administração da unidade. Um dos entrevistados afirmou que invasões em áreas de concessão são mais fáceis de serem contidas

em razão da presença das concessionárias, que também poderiam auxiliar com a contratação de segurança patrimonial e monitoramento.

Afirmou-se que o combate às atividades ilegais com a queima dos bens que não podem ser removidos tem sido a melhor forma encontrada pelos órgãos de fiscalização, na medida em que os órgãos não têm efetivo para manter sua presença ininterruptamente em toda região. Ao flagrar alguém cometendo ilícito é dever aplicar o rigor da lei. Este instrumento existe há bastante tempo, mas o IBAMA e ICMBio começaram a utilizar com maior frequência em razão do aumento das práticas ilegais. Apenas educação e sensibilização não têm surtido efeito. Os mais pobres têm sido usados como escudo social pelas quadrilhas especializadas em furto de madeira. Neste sentido, um dos entrevistados afirmou que “há um escudo social usado pelos empresários. Mas como lidar com isso? Os instrumentos são bem claros, pegou dentro das áreas cometendo ilícito tem que aplicar o rigor da lei. Não pode se omitir. Ou se apreende o caminhão ou destrói”. O desmatamento ilegal é algo muito lucrativo, em dois ou três carregamentos o empresário ilegal já obtém o valor do caminhão, e muitas vezes utilizam caminhões financiados em nome de “laranjas”. Assim, se o caminhão for destruído pelos órgãos de fiscalização o grande empresário não paga, e sim o “laranja” que financiou o caminhão e estava transportando a madeira ilegalmente. As atividades ilegais são lucrativas e colocam a população contra a unidade de conservação, a exemplo do caso de Humaitá<sup>18</sup>. Tais organizações criminosas têm que ser combatidas com inteligência. Na medida em que o furto de madeira no interior da Flona ocorre nas áreas concedidas e a madeira furtada chega ao mercado com preço mais baixo, a concessionária acaba concorrendo com esta madeira. A solução passa também pela incorporação das pessoas no mercado. Foi mencionada a existência de uma tentativa de cooperativa na borda da Flona para o garimpo, que segundo um dos entrevistados não teve sucesso pelos seguintes motivos: i) o processo de obtenção de licenças ambientais e as obrigações de recuperação de áreas inviabilizam a atividade pelos pequenos garimpeiros; ii) alguns garimpeiros obtém uma renda superior na ilegalidade; e iii) alguns trabalhadores não tem a cultura de cumprir horário e usar EPI.

Os entrevistados afirmaram que a política de concessões é parte da solução para conter as atividades ilegais, justificando tal entendimento no fato de que na área de uma das concessionárias a incidência de tais atividades era mais frequente antes do início da concessão. Registrou-se que na área uma das concessionárias há sobreposição com áreas que foram

---

<sup>18</sup> Cerca de um mês antes da realização desta entrevista prédios do IBAMA e do ICMBio foram incendiados no município de Humaitá, região ao sul do Amazonas, que fica a apenas 300 km da Flona do Jamari. A ação criminosa ocorreu após o Ibama apreender e incendiar balsas usadas em um garimpo irregular.

mineradas no passado e ainda hoje são invadidas por indivíduos que acessam a Flona para pegar os rejeitos. Mencionou-se também que em Cujubim antes das concessões já havia furto de madeira, quando a concessionária assumiu reduziram os problemas, o que é um indicativo de que a política funciona. Um dos entrevistados rebateu a afirmação de que o abandono de uma concessionária e a abertura de acessos facilitaram a invasão, pois esta concessionária parou de operar em 2013 e a invasão da área em que a empresa operava ocorreu apenas em 2015, o que demonstra que o avanço ocorreu não apenas por conta dos acessos, mas especialmente em razão da escassez de madeira em outras áreas. Para os entrevistados o fim desta concessão em Cujubim está ligado a problemas da própria concessionária em cumprir o que ofertou, pois se comprometeu ao pagamento de um preço muito alto pela madeira, à geração de muitos empregos, e teve dificuldades logísticas somadas ao fato de que o preço da madeira caiu no mercado. As mineradoras também foram apontadas como parte da solução, pois atualmente as grandes mineradoras têm trabalhos de recuperação de áreas. E dentro deste procedimento de recuperação já planejam em 30 anos ter madeira disponível para colheita. Então, no futuro a mineração e a concessão florestal podem ser conciliadas nos pontos de sobreposição. Isto porque a forma da mineração mudou muito: atualmente antes de iniciar a supressão de vegetação é necessário existir licença, depois é retirada a camada superior do solo, que é armazenada para facilitar a posterior recuperação da área de lavra.

Um dos entrevistados mencionou que uma possível solução para reforçar as unidades de conservação é que as novas concessões se condicionem à sustentabilidade administrativa da unidade de conservação, que atualmente depende basicamente do orçamento público e que tem poucos funcionários e dificuldade de manter contratos. O que é recolhido para o ICMBio vai para uma conta única que não retorna diretamente para a unidade. Segundo os entrevistados, melhor seria se estes recursos fossem vinculados à unidade. A carência de recursos e pessoal também é uma realidade no IBAMA. Embora hoje as instituições estejam cada vez mais alinhadas, viabilizando análises de Planos de Operação Anual e Planos de Manejo de forma célere, a falta de pessoal faz com que os órgãos muitas vezes tenham que focar no comando e controle ao invés de dar atenção às atividades administrativas. O SFB assumiu o Cadastro Ambiental Rural, CAR, o que toma energia. Neste sentido um dos entrevistados afirmou que seria importante que houvesse maior autonomia das unidades regionais, muito vinculadas à Brasília, e do próprio SFB, que deveria ser uma agência, valorizando a gestão florestal e evitando o risco de disparidades entre concessionárias federais e estaduais.

Questionados sobre a relação da concessão florestal com as atividades agrícolas, foi citado que as concessões podem influenciar positivamente os demais empreendimentos, pois quando se percebe que há empresas legais trabalhando com valor agregado no mercado internacional, outras atividades passam a almejar isso também. Não obstante a isso, espaços no entorno da Flona onde havia pecuária com pequenos produtores atualmente tem migrado para a soja, o que torna mais difícil manter os corredores ecológicos. Quanto às atividades que têm contribuído para reflexos ambientais positivos na região foram apontados os trabalhos de recuperação de áreas degradadas da OSCIP Rio Terra e os trabalhos de monitoramento da Biodiversidade realizados pelo ICMBio, que capacita moradores do entorno.

Quanto à diversidade de produtos explorados na concessão, um dos entrevistados fez o registro de que a Família Benjamin é a única que tem a concessão de direito real da área e pode realizar extrativismo, mas esporadicamente o ICMBio autoriza algumas associações a fazer coletas de castanha e açai. As concessionárias não têm realizado a exploração de produtos não madeireiros em escala e têm facultado que ocorra extrativismo por terceiros em sua área. Todavia as concessões exploram diretamente uma grande variedade de espécies de madeira e têm fomentado o uso de outras espécies, pois o mercado ainda desperdiça muito. Hoje o custo de transporte dos resíduos florestais é alto, e seu uso fica economicamente inviabilizado, mas há projetos para construção de uma usina termoeletrica, gerando energia a partir da queima dos resíduos. Mencionou-se ter havido a tentativa de utilização dos resíduos para artesanato, o que não deu certo.



*Figura 9. Toras acondicionadas no pátio florestal.*

(Foto tirada pelo autor em nov/2017)

Os entrevistados afirmaram que o município de Itapuã do Oeste tem tido acesso aos recursos da concessão e recentemente liberou os recursos do indicador social. O processo demorou um pouco por ser a primeira concessão do país, e pela necessidade de formação do conselho municipal de meio ambiente em Itapuã do Oeste. O SFB tem realizado reuniões e ajudando a elaborar o plano de trabalho. Ao longo da aplicação destes recursos devem ficar mais claros os benefícios sociais, pois hoje a administração municipal de Itapuã do Oeste já se capacitou e sabe como acessar os recursos, mas seria importante a existência de uma regulamentação, que poderia ser local, para dar garantias de continuidade, evitando riscos decorrentes da mudança de gestão. Embora tenha conseguido liberar o indicador social, o município de Itapuã do Oeste tem tido dificuldade para encontrar destinação e liberar os recursos que devem ser aplicados na área ambiental, com o desenvolvimento florestal. O estado de Rondônia, por sua vez, está destinando sua parcela do recurso ambiental para o manejo de floresta estadual<sup>19</sup>. Já o Município de Cujubim comprou um veículo para Secretaria do Meio Ambiente.

Os entrevistados afirmaram que onde existe concessão os conflitos se reduziram, no seu ver é a melhor forma de manter a floresta em pé.

#### **4.2 Órgãos de gestão municipal e de Ensino, Pesquisa ou extensão**

Os entrevistados deste grupo entendem que as concessões florestais não geram um reflexo positivo suficiente para incrementar a prestação dos serviços públicos no município. A atividade florestal fomentou a criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente, órgão necessário para aplicar os recursos advindos da exploração florestal. A principal contribuição das concessões é a oferta de empregos formais para homens e mulheres, mas o fato dos contratos perdurarem por 40 anos não significa necessariamente estabilidade, visto que muitos trabalhadores são dispensados durante o período chuvoso, quando as atividades da concessão são suspensas. Embora haja contratação no município, principalmente na área urbana, os funcionários técnicos têm vindo de fora. Sobre a carência de mais oferta de empregos no município, um dos entrevistados afirmou que “tem muita gente que se forma, estuda, e vai

---

<sup>19</sup> A informações sobre a destinação dos recursos prestada pelos entrevistados foi confirmada pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental de Rondônia. Segundo suas Coordenadorias de Unidade de Conservação e de Planejamento e Orçamento os recursos estão sendo destinados à elaboração do Plano de Manejo de Unidade de Conservação Estadual, a Floresta Estadual de Rendimento Sustentado do Rio Machado, que também deverá realizar manejo florestal sustentável.

embora da cidade por não ter empregos na cidade, então mesmo quando consegue a capacitação acaba não gerando para o município”.

Não obstante não sejam tantos empregos os entrevistados afirmaram ser possível perceber a melhora na economia por circular mais dinheiro em Itapuã do Oeste. Todavia, um dos entrevistados destacou que em uma reunião do Conselho Consultivo da Flona foi registrada a reclamação de moradores sobre os novos procedimentos para acessar os recursos naturais da Flona, que antes eram utilizados sem burocracia.

Mencionou-se que as concessionárias florestais ofertam capacitação apenas aos seus funcionários e a gestão do município tem buscado cursos independentemente das concessões, via SEBRAE e outras parcerias. Há, todavia, planos de que a mineradora ERSA contrate e capacite dez menores aprendizes.

Quanto às condições de trabalho dos funcionários, os entrevistados entendem que as empresas respeitam a legislação trabalhista, que as normas de segurança são obedecidas, ouvem elogios da alimentação e não se tem ouvido falar em acidentes. As concessionárias têm serrado a madeira em Itapuã do Oeste. Cujubim não tem serrarias atuando para concessões hoje.



*Figura 10. Cozinha móvel e refeitório de uma das concessionárias.  
(Foto tirada pelo autor em nov/2017)*

A maioria dos entrevistados deste grupo destacou que a concessão florestal é aliada da preservação por executar um plano de manejo de baixo impacto, destacando que se não houvesse a exploração legal haveria a clandestina, que é mais degradante. O impacto ambiental gerado pelas concessões florestais é mínimo na medida em que as concessionárias têm interesse na manutenção dos contratos por 40 anos. Alguns entrevistados ponderaram que apesar de ser manejo de baixo impacto, há impactos pelo fato de reduzir o valor da mata na medida em que está extraindo árvores nativas centenárias cujo ciclo de 25 anos não é suficiente para repor.

Os entrevistados afirmaram que as concessões servem para reduzir as atividades ilegais. Embora o comércio ilegal de madeira fora do domínio das concessões ainda exista, não é banalizado como era antes. Apesar de a concessão ajudar a coibir os ilegais, os entrevistados entendem que caso haja abandono pode facilitar a invasão, como ocorreu em Cujubim. Em funcionamento as concessões contribuem para o monitoramento e identificação de práticas ilegais, mas esta contribuição é limitada à área em que estão operando. Um dos entrevistados criticou o fato dos órgãos ambientais serem muito mais repressivos do que orientadores, agindo de forma violenta ao comparecerem, botarem fogo nos maquinários e irem embora.

Nenhum dos entrevistados afirmou haver relação das concessões com o aumento ou redução das atividades agrícolas. Também não se tem percebido um efeito influenciador positivo das concessões florestais, alguns entrevistados apontaram o efeito contrário, muitas pessoas pensam que uma vez que se permite a derrubada de árvores na Flona, não deve ser proibida a derrubada nas propriedades privadas; se os órgãos ambientais incendeiam bens clandestinos dentro da Flona não há porque proibir incêndios nas propriedades privadas.

Quanto às iniciativas que geram reflexos ambientais negativos, foram citadas: a Hidroelétrica de Samuel, cuja barragem elevou o lençol freático de Itapuã do Oeste, dificultando até mesmo que enterros sejam realizados no cemitério; a atividade de mineração; e o lixão, que tem contaminado a água do município. Como iniciativas ambientais positivas foram citados os trabalhos da OSCIP Rio Terra, as palestras da Emater e as informações prestadas pela Rádio Comunitária.

Os entrevistados acreditam que há grande diversidade de produtos madeireiros e não madeireiros explorados na Flona. Projetos de pesquisa também têm ocorrido com muito mais frequência em Itapuã do Oeste. Hoje o aproveitamento de resíduos ocorre apenas para a produção de carvão, mas há a expectativa de que sejam destinados para a fabricação de móveis.

Quanto aos recursos recebidos pelo município de Itapuã do Oeste, os entrevistados deste grupo afirmaram que o valor recebido a título de indicador social já vem sendo aplicado

para projetos de associações (p.ex. refeitório e piscina da APAE, campinho da comunidade e implementos agrícolas). Mencionou-se a importância de dar publicidade a tais atos, pois a APAE tem uma construção no meio da cidade, e ainda assim nem todos sabem de onde vem este recurso, a maior divulgação também ajudará as associações a se tornarem mais responsáveis e fortalecidas.

O procedimento de aplicação dos recursos via associações foi um aprendizado. Algumas associações que estavam irregulares não conseguiram participar, outras deixaram de participar por não acreditarem que o recurso seria liberado. O Conselho Municipal do Meio Ambiente de Itapuã do Oeste também teve dificuldades em aplicar a Lei por não estar regulamentada, e por não indicar quem deveria executar os recursos. Após discussões decidiu-se que os recursos seriam transferidos para a conta da prefeitura e a prefeitura implementaria o processo de aquisição dos bens, repassando às associações. Isto foi feito em 2016 e até o momento da entrevista (novembro/17) a prefeitura ainda não havia conseguido concluir o processo de licitação.

Os entrevistados relataram a existência de dificuldades para aplicar os valores recebidos a título de indicador ambiental em Itapuã do Oeste, cujo valor depositado já ultrapassava a quantia de um milhão de reais. Tal valor só poderia ser aplicado para desenvolvimento florestal, porém não existe um regulamento com critérios claros para o seu uso, falta um suporte maior, um elo mais consistente do SFB/MMA com o município, o que talvez possa ser sanado com um termo de cooperação técnica para que seja viável desenvolver projetos para utilização deste recurso. Em um primeiro momento desejaram investir este dinheiro para acondicionar o lixo do município de forma correta e sustentável, mediante um aterro, acabando com o lixão que é próximo da Flona. O MMA afirmou que não poderiam usar o recurso com este fim. Pensou-se também em destinar este recurso para construção de uma estrutura a ser utilizada pela cooperativa dos extrativistas, mas a documentação da cooperativa estava irregular. Também se cogitou fazer uma agroindústria para os produtos de dentro da Flona. O MMA foi questionado, mas em alguns destes questionamentos, depois de muita morosidade, enviou respostas vagas.

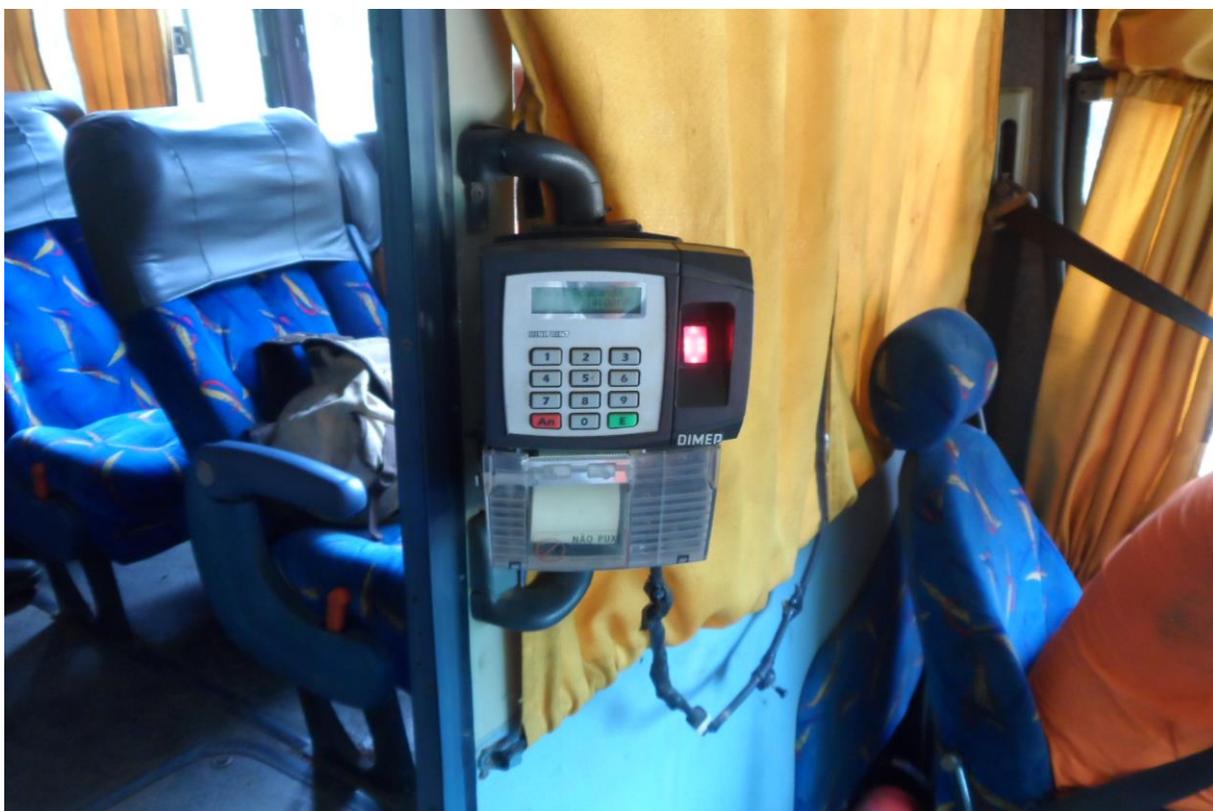
Afirmou-se que os membros do conselho ficaram com receio pela falta de parâmetros claros visto que estavam assinando a liberação dos recursos sem que houvessem modelos para tomar como base. Após conseguirem realizar esta chamada pública o MMA solicitou via SFB autorização do conselho para usar o que eles fizeram como parâmetro para as demais concessões. Diferentemente de Itapuã do Oeste, o município de Cujubim já conseguiu utilizar o indicador ambiental e adquiriu um carro para fiscalização ambiental pela Secretaria

do Meio Ambiente. Mas o indicador social ainda não foi utilizado, o quantitativo destinado a Cujubim é tão pequeno atualmente – visto que a concessionária que operava na maior porção do município não opera mais – que não há uma movimentação para fazer uso deste recurso.

Os entrevistados afirmaram que o contrato de concessão se presta a reduzir os conflitos, mas são necessárias ações de comando e controle.

### 4.3. Percepção dos comunitários

Os entrevistados deste grupo também não identificaram melhora significativa na prestação dos serviços públicos em razão das concessões. Neste sentido, um dos entrevistados afirmou que “emprego teve bastante, agora benfeitoria não teve, os ônibus da firma só buscam funcionários”. A melhora identificada foi na oferta de empregos, com postos de trabalho formal voltados para trabalhadores da região, tanto para o sexo masculino quanto feminino, embora os melhores cargos sejam ocupados por profissionais de fora da região. Afirmou-se que condições de trabalho são adequadas, há ajuda de custos para tratamentos médicos, capacitação e equipamentos de segurança.



*Figura 11. Relógio de ponto na entrada do ônibus que leva os funcionários.*

(Foto tirada pelo autor em nov/2017)

Todos os entrevistados deste grupo acreditam que há perspectiva de manutenção de emprego a longo prazo e de crescimento profissional na atividade. Contudo, uma das concessionárias dispensa muitos empregados durante o período de embargo florestal. A atividade extrativista também tende a perdurar em razão das concessões. Apenas um dos entrevistados entende que houve uma maior oferta de cursos de capacitação profissional em razão da concessão florestal, afirmando que são oferecidos tanto para aos empregados da concessão como para pessoas de fora, inclusive extrativistas.

Os entrevistados entenderam que houve uma melhora na economia local com a atividade de concessão florestal, pois os trabalhadores têm acesso a linhas de crédito para adquirir bens.

Os entrevistados deste grupo divergiram quanto ao processamento dos produtos na região, embora a maior parte tenha afirmado que os produtos são processados na região, parte afirmou que seriam todos processados fora.

Todos acreditam que a concessão florestal contribui para a preservação ambiental. Entre os motivos citados estão o aumento da fiscalização na área concedida e a rigidez no cumprimento das diretrizes, tanto pelos funcionários como pelos extrativistas.

Os entrevistados afirmaram que as atividades ilegais haviam diminuído após a concessão, mas o garimpo ilegal ainda continuaria ocorrendo em menor escala. A diminuição foi atribuída especialmente a presença das atividades empresariais na Flona. Apenas um dos entrevistados entendia que as concessões gerariam uma influência positiva na redução de práticas não sustentáveis no entorno, outros afirmaram não gerar nenhum reflexo.

Entre as atividades que contribuem para realização de reflexos ambientais positivos foram citados os trabalhos da OSCIP Rio Terra e o extrativismo. Não foi identificada relação do aumento ou diminuição das atividades produtivas rurais com a concessão florestal.

Para os entrevistados houve uma melhora no monitoramento e na fiscalização por haver maior atuação dos órgãos ambientais em razão das concessionárias notificarem irregularidades aos órgãos responsáveis, aumentando o monitoramento.

Os entrevistados afirmaram que havia grande diversidade de produtos madeireiros extraídos pelas concessionárias, assim como não madeireiros, utilizados pelos extrativistas.

Todos os entrevistados afirmaram que houve aumento de atividades de pesquisa na região, com apoio por parte das empresas, sendo frequente a vinda de universitários.

Os entrevistados não tinham conhecimento do aproveitamento dos resíduos, apenas da intenção da aquisição de uma máquina para empacotar resíduos e de uma usina termoelétrica.

Nenhum dos entrevistados deste grupo soube precisar como têm sido aplicados os recursos recebidos pelo município em razão da concessão. Todos afirmaram que as concessões aumentam a segurança e se prestam a reduzir os conflitos pelo acesso aos recursos. Segundo eles, antes da concessão eram recorrentes os conflitos comerciais entre os pequenos madeireiros e donos da terra.

#### **4.4. Percepção das Concessionárias Florestais e seus colaboradores**

Os entrevistados deste grupo afirmaram não ter identificado que a concessão florestal pôde causar melhora nos serviços públicos do município. De toda forma aumentou a oferta de emprego formal, com expectativa de emprego a longo prazo pelo fato da concessão ter prazo de 40 anos, o que se reflete positivamente na renda familiar. A maioria dos trabalhadores contratados eram da região, mas os cargos mais técnicos costumam ser ocupados por pessoas de fora. Há postos de trabalho tanto para o sexo masculino quanto feminino, mas há menos mulheres na atividade, especialmente dentro da floresta. Em razão do trabalho exigir força física as mulheres têm sido contratadas mais para indústria e para atividades burocráticas. Afirmou-se também que as condições de trabalho seriam adequadas, havia respeito à legislação trabalhista, cuidados com a saúde e uso de equipamentos de segurança.

Os entrevistados afirmaram que a economia como um todo acaba melhorando, os trabalhadores estão na formalidade, então têm acesso às linhas de crédito, o que aquece o mercado. Por serem empresas maiores as concessionárias também dão estabilidade para os trabalhadores e pagam regularmente os salários no fim do mês, o que também transmite segurança ao comércio. Só uma das concessionárias afirmou pagar cerca de 460 mil reais/mês a título de salários, então são cerca de 5 milhões injetados na região/ano. A ausência de bancos ou caixas eletrônicos para saques em Itapuã do Oeste foi mencionada como limitadora do crescimento econômico, pois induziria os trabalhadores a irem a outra cidade para receber, e assim parte do dinheiro acabava sendo gasto fora daquele município.

Quanto à oferta de cursos de capacitação profissional, os entrevistados afirmaram que seriam ofertados cursos pelas concessionárias, mas tais cursos seriam voltados aos seus trabalhadores. Não obstante a isso, uma das concessionárias afirmou que todo ano disponibiliza parte das vagas do curso de técnicas de bom manejo para membros da comunidade. Esta mesma empresa já ofertou treinamento e palestras aos extrativistas e tem o cuidado de, durante o inventário dos produtos florestais madeireiros, anotar as coordenadas geográficas de onde há

castanha e açaí para informar aos extrativistas. Mencionou-se o fato do município não possuir muitos cursos e os jovens precisarem buscar aperfeiçoamento em Porto Velho.

Os entrevistados afirmaram que a maior parte da madeira é processada na região antes de ser direcionada para exportação.

Questionados sobre os reflexos ambientais os entrevistados afirmaram que o manejo florestal sustentável tem sido uma forma de reduzir a degradação ambiental na área da exploração, pois colhem-se as árvores mais velhas deixando espaço para as novas crescerem. Um dos entrevistados afirmou que a concessão “ajuda no ambiente e no financeiro, e os extrativistas também não podem colher tudo pois deixam para os bichos dispensar as sementes, então ajuda os dois lados”.

Todavia, no entorno não há o controle da empresa, e há a necessidade de ações de órgãos ambientais em razão do aspecto histórico: muitos dos colonos que vieram para a Amazônia tempos atrás utilizavam a máxima “desmatar para não entregar”. Apenas a nova geração vem sendo criada com conceitos de sustentabilidade. A maioria dos entrevistados afirmou que a presença das atividades de concessão florestal ajuda a reduzir a prática de atividades ilegais na Flona, principalmente o roubo de madeira, a caça e a pesca. Enquanto uma das concessionárias afirmou que dentro da área que lhe foi concedida não têm ocorrido atividades ilegais, outra afirmou que tem sofrido roubo de madeira por quadrilhas bem organizadas, cujas atividades avançam desde 2016. Tal situação já foi repassada formalmente para o MPF, PF, ICMBio e IBAMA, mas tem havido falha nas políticas de comando e controle do Estado. O crime organizado tem se aproveitado da situação financeira precária do Estado, que está contingenciando gastos e não tem realizado operações constantes na região. A invasão aumentou, as máquinas usadas pelos ilegais são de boa qualidade, o que indica que há pessoas de grande poder aquisitivo fomentando esta atividade ilegal. Mencionou-se que os órgãos ambientais destruíram uma pá carregadeira usada em atividades ilegais com tiros de fuzil durante uma das operações e poucos dias depois havia outra trabalhando no lugar.

A despeito dos problemas relatados, todos os entrevistados afirmaram que em razão da atividade de concessão houve melhora na identificação e no tempo de resposta às atividades ilegais, o que se deve a maior frequência de comunicação aos órgãos ambientais e, como resultado, das atividades de fiscalização.

Sobre o efeito influenciador positivo das concessões florestais em outros setores produtivos, cinco dos entrevistados afirmaram que a concessão acaba não influenciando tanto, pois tais práticas ainda ocorrem fora da área de concessão. Seis dos entrevistados, todavia, acreditam que a concessão tem uma influência positiva para reduzir tais práticas no entorno.

Entre as justificativas foi mencionado o trabalho social de pelo menos uma concessionária, que visita os sítios do entorno, explicando os riscos de algumas práticas próximas à Flona. Entre as iniciativas que têm causado reflexos ambientais positivos na região foram citados: a recuperação de áreas degradadas e pastos mal cuidadas com correção do solo; o Cadastro Ambiental Rural; a política implementada pelas grandes empresas do setor de grãos e de carne que não compram de produtores que tenham embargos ambientais; o suporte prestado pela Emater aos pequenos agricultores; os trabalhos de Reflorestamento da OSCIP Rio Terra; e o suporte que uma das concessionárias dá aos extrativistas (fornecimento de EPI, capacitação e mapeamento dos locais de extração). Dentre as iniciativas que geram impactos negativos foi mencionada a Usina Hidroelétrica de Samuel.

Os entrevistados afirmaram que têm sido exploradas mais de 25 espécies de madeiras e está se tentando viabilizar o trabalho com os resíduos florestais. Há também uma expectativa de desenvolvimento de vários projetos para uso de resina e produtos não madeireiros. Afirmou-se que as empresas têm desenvolvido mercado para uma ampla gama de espécies, e há intenção de ampliar este tipo de ação, mas faltam incentivos para o desenvolvimento de novas espécies, pois o pagamento que a empresa fará ao governo é o mesmo de uma espécie já consolidada. Assim, tem mais custos com o desenvolvimento e o produto que chega ao mercado tem menor preço. Como qualquer produto, os atrativos aos clientes seriam o preço ou a qualidade, se a espécie nova não tem a mesma qualidade reconhecida, tem que oferecer preço. Se o custo é elevado não tem como fazer isso. O Laboratório de Produtos Florestais do SFB desenvolve estudos, mas a relação de custo-benefício é baixa, faltam incentivos. Ambas as concessionárias reclamaram da baixa rentabilidade e da falta de incentivos para o setor. Criticou-se o fato do próprio governo, responsável pela política, não comprar a madeira sustentável proveniente das concessões, pois realiza suas compras por meio de procedimentos de concorrência que levam em conta apenas o menor preço praticado pelo fornecedor. Como a madeira produzida nas concessões florestais, mediante manejo florestal sustentável de baixo impacto, tem maiores custos por ser obtida a partir de uma matriz de sustentabilidade econômica, social e ambiental, ao participar das concorrências públicas as concessionárias florestais não conseguem cobrir o preço pago pelo governo aos demais fornecedores, que não tem o mesmo custo de produção.



*Figura 12. Plaqueta fixada em uma tora objeto de manejo florestal sustentável.  
(Foto tirada pelo autor em nov/2017)*

Os entrevistados afirmaram que as concessionárias dão apoio à projetos de pesquisa. Há bastante interesse de universidades e pesquisadores da UNIR, UFMT, UFPR e Universidade de Sheffield. A ESAF também lança concursos de monografias para o SFB, algo que é positivo como incentivo, pois atrai pessoas para o meio, mas para um dos entrevistados os resultados de tais concursos ainda não têm sido muito práticos.

Os entrevistados afirmaram que o custo da mão de obra e os custos tributários seriam limitadores do aproveitamento dos resíduos florestais. Uma das empresas montou uma oficina para fazer artesanato, ofereceu cursos de capacitação, mas os produtos não tiveram saída pelo alto custo. Para fazer parceiras também é necessário que a empresa parceira que irá aproveitar os resíduos cumpra obrigações. Pela certificação FSC quem vai coletar os resíduos também precisa usar EPI, precisa cumprir obrigações trabalhistas e pagar impostos. Se a concessionária permitir que uma empresa ou cooperativa desestruturada atue, pode perder sua certificação, por isso exige alguns padrões, e isso pode ser um entrave em determinadas situações. Uma das concessionárias mencionou a intenção de instalar uma turbina para gerar energia com os resíduos, visto que hoje parte do resíduo da serragem tem sido doado para as carvoarias com licença ambiental. Esta concessionária também mencionou que até

recentemente o resíduo da floresta, composto principalmente por galhos e toretes, não era retirado por falta de viabilidade econômica, mas no momento da entrevista estava sendo experimentada uma parceria com uma empresa moveleira de Ariquemes/RO, numa tentativa de atingir tal viabilidade.

Os dirigentes das concessionárias entrevistadas deste grupo afirmaram não ter acompanhado de perto o processo de aplicação dos recursos que são repassados em razão da atividade florestal. As empresas preferem não opinar para dar mais lisura ao processo, deixando que a comunidade decida como destinar os recursos. De toda forma, as concessionárias repassam aos funcionários a informação de que há um dinheiro sendo pago e que é importante que a comunidade acompanhe para saber como tem ocorrido o uso desses recursos. Um dos entrevistados afirmou que o processo de acesso aos recursos foi muito lento, o que causou certo descrédito, mas agora que as associações estão recebendo os recursos, que a APAE recebeu piscina, que outras receberam implementos agrícolas, aqueles que não acreditavam e que não tiveram a oportunidade de participar devem se envolver mais.

Todos os entrevistados afirmaram que as concessões florestais se prestam a reduzir os conflitos pelo acesso e uso de recursos naturais, mas é difícil falar em segurança jurídica. Uma das concessionárias afirmou que para que o contrato fosse eficaz deveria ter melhorias em relação aos reajustes e levar em conta a queda de preço da madeira no mercado. Afirmou-se que a concessionária que largou a concessão o fez em razão de uma situação que uma das concessionárias também passou. O contrato previa que fosse colhido no início ao menos 30% do valor de referência do contrato para a concessionária não ter que pagar o VMA. A concessionária desistente não conseguiu tirar os 30% e o SFB cobrou o VMA, a despeito de a empresa ter alegado caso fortuito e força maior, o que era previsto em contrato. Quando o débito estava indo para execução fiscal esta concessionária entregou a concessão por não ter como pagar o VMA. Outras concessionárias também tiveram problemas com a cobrança do VMA. Alguns entrevistados mencionaram que o contrato é desequilibrado e que foi elaborado sob a premissa de que o preço de mercado da madeira só iria subir. Alegam também que faltam decisões mais contundentes dentro do órgão gestor, como justificar a isenção do VMA, pois a concessionária está investindo muito e acaba sendo prejudicado pelo tratamento desproporcional, pela relação assimétrica. Caso os órgãos públicos dessem maior suporte para as concessionárias, aumentaria a atratividade da atividade.

Os entrevistados deste grupo afirmaram que o contrato de concessão florestal reduz bastante os conflitos na medida em que regula o acesso aos recursos naturais. Caso não houvesse a concessão, os clandestinos teriam se apossado da floresta. Todavia, o combate às

ações ilícitas depende também de ações de comando e controle. Outro problema existente é que antes de fazer a concessão florestal o governo já havia outorgado direitos de exploração mineral, e em alguns pontos há sobreposição à área de concessão florestal, o que demonstra que os órgãos parecem não se comunicar e que querem ao mesmo tempo arrecadar pelo subsolo e pela preservação da mata.

#### **4.5. Percepções das concessionárias de minério**

Os entrevistados deste grupo afirmaram que tanto a concessão florestal quanto a concessão mineral são importantes por recolher impostos e gerar empregos formais para homens e mulheres do município, embora os cargos destinados ao sexo feminino sejam majoritariamente para serviços administrativos. Tanto a mineração quanto a concessão florestal geram perspectiva de manutenção de emprego a longo prazo e de crescimento profissional.

Os entrevistados não souberam informar se os trabalhadores da concessão florestal eram da região, mas afirmaram que a maioria dos funcionários da mineração seria, sendo que a época da entrevista haviam cerca de duzentos e cinco colaboradores atuando diretamente na área de minério, a maioria de Itapuã do Oeste.

Não se têm percebido mais ofertas de cursos de capacitação após a concessão, todavia uma mineradora está capacitando seis jovens em parceria com o Senai no programa capacitar. O treinamento é conduzido na própria empresa pelos seus gestores e visa atender as demandas em eletrotécnica, mineração e segurança do trabalho. Os jovens recebem um salário mínimo, cesta básica e plano de saúde.

Uma mineradora afirmou que tem um modelo para que, sob sua supervisão e com contratos particulares, pequenos produtores extraíam os restos minerais em áreas já exploradas, mas ainda há uma demora dos órgãos licenciadores. Também se afirmou que a mineradora ajudou no licenciamento e cedeu para a prefeitura uma área para retirar cascalho, sem cobrança ao município, que ficará responsável apenas pela recuperação da área e pelo dimensionamento do volume para a prestação de contas ao DNPM sobre a lavra. A prefeitura estaria na iminência de iniciar a exploração, aguardando a chegada de maquinário.

Questionadas sobre a demanda do município de que a fundição da mineração fosse em Itapuã do Oeste, mencionou-se que antes a rede de energia elétrica local não permitia, mas que hoje há uma rede nova da Eletrobrás que viabiliza, e a empresa estaria disposta a dialogar sobre o assunto.

Os entrevistados afirmaram que pelo método responsável do manejo florestal sustentável é possível conciliar a mineração e a atividade madeireira. Embora a atividade minerária gere maior impacto que a madeireira, ela tem sido entendida como sustentável, pois após realizar o resgate de fauna e retirar a cobertura vegetal, que é indenizada e aproveitada, é retirada e armazenada a camada superficial do solo, rica em matéria orgânica e sementes, usada quando da recuperação da área minerada. Na recuperação o reflorestamento é realizado com base nas espécies nativas, inventariadas previamente. Assim, a mineradora não gera apenas trabalho e renda durante a exploração mineral, mas também em um segundo momento, durante a recuperação das áreas. O mínimo para realizar todas as etapas do PRAD em uma área são 15 anos. E concluída a recuperação, ainda há a possibilidade de explorar a área com o manejo florestal sustentável, várias espécies nobres, a exemplo do cedro, jatobá, ipê e mogno, se desenvolvem bem na recuperação.

Os entrevistados entendem que tanto a concessão florestal quanto a mineração reduzem as atividades ilegais na medida em que as concessionárias ajudam os órgãos a cuidar das áreas, suprimem em parte a falta do comando e controle, e auxiliam a melhorar o tempo de resposta e identificação de atividades ilegais.

Os entrevistados afirmaram que as concessões podem gerar um efeito positivo nas práticas não sustentáveis, mas a principal razão para redução destas práticas são os órgãos de comando e controle.

Foram apontadas como iniciativas com impactos ambientais positivos na região os trabalhos da OSCIP Rio Terra. Como iniciativas causadoras de reflexos ambientais negativos foram citadas a Usina Hidroelétrica de Samuel e a produção de grãos com uso intenso de agrotóxico.

Quanto à variedade de produtos explorados, os entrevistados deste grupo afirmaram que na mineração há variedade na medida em que hoje se explora cassiterita (estanho), columbita (nióbio) e emérita (ferro). Na concessão florestal também há variedade de espécies exploradas, mas os entrevistados afirmaram que o extrativismo ainda é insipiente, pois as áreas destinadas ao extrativismo ficam afastadas da cidade. Em áreas da Flona próximas à cidade que possuem atividade minerária o extrativismo não foi autorizado pelo Plano de Manejo da Flona.



*Figura 13. Placa de identificação para acesso à Flona.*  
(Foto tirada pelo autor em nov/2017)

Os entrevistados entendem que em razão das concessões florestais aumentou-se o apoio aos projetos de pesquisa voltados ao manejo florestal, ecologia e conservação.

Sobre o aproveitamento dos resíduos florestais os entrevistados mencionaram a produção de carvão, e afirmaram que os resíduos da mineração são tratados, vão para uma barragem e após a decantação a água é reutilizada.

Os entrevistados neste grupo não tinham conhecimento sobre o emprego dos recursos repassados pelas concessões florestais. Quando indagados sobre o papel do contrato de concessão, os entrevistados afirmaram que de modo geral reduz os conflitos, todavia houve situações pontuais em que ocorreu a permissão de concessão florestal em áreas em que já havia avançado processo de requisição de lavra, havendo sobreposição de interesses por falta de comunicação entre os órgãos. A empresa mineradora já possuía direito minerário desde 1970 e a Flona foi criada apenas em 1984. Para os entrevistados haveria a possibilidade de conciliar a exploração de madeira com a mineradora, se gradativamente, logo após a colheita florestal na unidade manejada já se iniciasse a atividade minerária, desta forma se extrairia o minério e providenciaria a recuperação da área, o que demanda um debate técnico mais aprofundado, mas é algo que acreditam ser factível.

A despeito deste choque aparente de interesses, os conflitos não aumentam em razão da concessão e sim da escassez dos recursos. A concessão reduz a incerteza, mas ainda falta comando e controle para coibir as atividades ilegais que tem aumentado nos últimos dois

anos. Neste sentido, um dos entrevistados afirmou que “o conflito está aumentando, mas não por causa da concessão e sim por conta do recurso florestal estar se exaurindo, apenas estar restando dentro da Flona. Os contrabandistas estão entrando nas áreas”.

Os entrevistados ressaltaram o entendimento de que hoje a Flona do Jamari cumpre seu papel social e ambiental de forma exemplar, pois ela gera renda, tributos, empregos e ainda conserva seus recursos. Um dos entrevistados ressaltou que embora seja senso comum que o meio ambiente e o progresso não se casam, a Flona do Jamari mostra o contrário, são gerados muito mais empregos do que seriam se a floresta fosse convertida em uma fazenda com monocultura.

#### **4.6. Percepções dos comerciantes locais**

A quase totalidade dos entrevistados deste grupo afirmou que não houve melhora nos serviços públicos oferecidos no município. Os entrevistados afirmaram que a economia e o comércio melhoraram, em razão de mais pessoas terem sido contratadas e terem renda para consumo. Um dos entrevistados afirmou que o benefício econômico poderia ser maior se os veículos das concessões fossem emplacados no município.

Apenas um dos entrevistados afirmou que a situação econômica piorou com a vinda das concessões florestais, pois antes da vinda seu estabelecimento fornecia mais produtos às pequenas serrarias que fecharam com a concessão. O mesmo entrevistado afirmou que na sua visão antes a renda da exploração era repartida entre as pequenas serrarias, com as concessões passou a ficar concentrada em apenas duas empresas.

De modo geral os entrevistados afirmaram que houve melhora na oferta de empregos formais para homens e mulheres, embora a oferta ainda seja pequena. A maioria dos empregados é da região, especialmente do meio urbano. A oferta de empregos formais não se limita às concessionárias, o setor hoteleiro também tem contratado mais, pois hospeda muitos funcionários das madeiras.

Apenas dois dos entrevistados afirmaram não haver perspectiva emprego a longo prazo. O primeiro atribuiu tal constatação ao fato de que muitos funcionários são dispensados na entressafra. O segundo afirmou que o abandono da concessionária em Cujubim demonstrou não haver perspectiva de emprego a longo prazo.

Todos os entrevistados afirmaram que as concessões respeitam a legislação trabalhista e a segurança dos funcionários. A maioria dos entrevistados afirmou que a renda

individual e familiar acabou melhorando em razão das concessões florestais, especialmente para os empregados diretos.



*Figura 14.* Ponte de acesso à comunidade pesqueira às margens da Rodovia.  
(Foto tirada pelo autor em nov/2017)

A maior parte dos entrevistados afirmou que não foi percebida melhora na oferta de cursos de capacitação profissional, embora existam cursos para extrativistas, mecânicos e a capacitação dos próprios funcionários da concessão. A maior parte dos entrevistados afirmou que a madeira tem sido processada na região.

Parte dos entrevistados não soube responder se a degradação ambiental aumentou ou diminuiu após a concessão. Quatro entrevistados afirmaram que o manejo de baixo impacto ajuda a preservar, contudo um destes afirmou que também pode piorar a situação, citando o abandono da concessionária que operava em Cujubim como exemplo, em razão da abertura de acessos que seriam usados por clandestinos. De toda forma, a maioria dos entrevistados afirmou que a concessão ajuda a coibir as atividades irregulares, o monitoramento e o tempo de resposta às atividades ilegais melhoraram, e que antes havia mais invasões, até com gado dentro da Flona, atualmente não há mais. As práticas não sustentáveis no entorno também têm se reduzido

e quase não se percebe mais queimadas para limpar terreno, o que se deve principalmente à fiscalização. Neste sentido, um dos entrevistados afirmou que “não dá mais fumaça na região conforme dava há um tempo. Essa diminuição decorre um pouco da concessão também, pois tem um fluxo maior de ambientalistas, de Ibama, de Serviço Florestal, todos que cuidam disso, uns pegam multa outros pegam aula, e aí vai diminuindo”.

Os entrevistados deste grupo citaram como iniciativas com reflexos ambientais positivas o maior espaço dado aos extrativistas e aos pesquisadores pelas concessões florestais. Também foi mencionado o curso de brigadistas do ICMBio e os trabalhos da OSCIP Rio Terra.

Os ouvidos afirmaram que a concessão opera com uma grande variedade de madeiras. Acerca dos resíduos, a maioria dos entrevistados afirmou que não são aproveitados - o pouco que se aproveita é o resíduo da fábrica, que vira carvão.

Um dos entrevistados afirmou que deveria ser feita uma serraria itinerante de pequeno porte dentro da Flona para serrar a galhada e dar uma destinação a tais matérias, que poderiam ser separados e vendidos a baixo custo para confecção de casas, moveis e artesanato, gerando mais renda para o município.

Apenas um dos entrevistados soube afirmar que o município estava tendo acesso aos recursos sociais e os aplicando. Todos os demais comerciantes não tinham conhecimento da existência ou aplicação destes recursos.

Todos os entrevistados afirmaram que a concessão florestal reduz os conflitos, especialmente por tornar mais rígido o acesso à Flona e aumentar a fiscalização.

#### **4.7. Percepções das Associações locais e do Terceiro Setor**

Os entrevistados deste grupo afirmaram que não perceberam melhora nos serviços públicos prestados no município, com exceção de um entrevistado, que afirmou que sua comunidade recebeu de uma concessionária material para construção de lixeiras, e a partir de então o lixo tem sido recolhido pela prefeitura na localidade. Foram citados ganhos democráticos: com a criação do conselho municipal de meio ambiente a população tem se envolvido mais. Os entrevistados afirmaram que a principal vantagem decorrente das concessões foi a maior oferta de empregos formais para homens, embora também tenham sido ofertados para mulheres (exceto os entrevistados de Cujubim, que afirmaram os postos de trabalho criados foram fechados com o fim da concessão). Há uma perspectiva de emprego a longo prazo em razão do tempo dos contratos (ressalvado o caso de Cujubim). Neste sentido, um dos entrevistados afirmou que “em Cujubim tem gente que quase passou fome quando a

Sakura fechou visto que a agricultura e a pecuária no município são fracas, pois o município tem muita área de reserva. A maior dificuldade é a falta de documento de propriedade, aí não conseguem financiamento”.

Os entrevistados afirmaram que os empregados das concessões florestais, em sua maioria do meio urbano, têm seus direitos respeitados, trabalham conforme as normas de segurança do trabalho, com uso de EPI, recebem boa assistência e têm ônibus da empresa que os leva e traz, sendo o cartão ponto batido na entrada e saída do ônibus.

Os entrevistados deste grupo afirmaram que a economia local melhorou com a inclusão do manejo florestal sustentável, pois os trabalhadores recebem seus salários, consomem no município e geram impostos. A maioria dos entrevistados afirmou que tem ocorrido maior oferta dos cursos de capacitação profissional no município de Itapuã do Oeste, principalmente daqueles voltados aos empregados da concessão florestal. Também foi mencionada a oferta de cursos para os extrativistas, fomentados por uma concessionária. Há também cursos do SEBRAE, SENAI e da OSCIP Rio Terra, mas sem relação com as concessões. Muitos reclamaram da baixa oferta de cursos. Falta capacitação no município e, quando há, muitos dos que conseguem se capacitar acabam indo embora por falta de ofertas de emprego.

Todos os entrevistados afirmaram que a operação das concessões florestais e da mineração reduzem as atividades ilegais, e que o monitoramento e o tempo de resposta para tais atividades melhoram pois a concessão florestal atua alinhada com os órgãos ambientais. A existência de concessionárias, que sinalizam, mantêm as estradas e enviam seus agentes sociais para visitar os sítios, evita que outros ocupem a Flona. De toda forma no município ainda falta oportunidade para os trabalhadores, como eles não tem capacitação acabam indo para floresta atrás de recursos. Alguns entrevistados afirmaram que poderia ser assegurado maior acesso aos pequenos garimpeiros em áreas já mineradas. Foi também mencionada a falta de recursos para os órgãos de comando e controle realizarem mais operações.

Para alguns entrevistados deste grupo a principal causa das ações clandestinas é a falta de capacitação e empregos: foi bastante criticado o fato dos órgãos ambientais se utilizarem da repressão para combater as ações clandestinas sem enfrentar a causa deste problema. Segundo tal ponto de vista as pessoas que atuam na clandestinidade apenas estão tentando sobreviver, elas não têm escolha. Na percepção de muitos entrevistados, apenas os pequenos sofrem com as ações repressivas, pois os grandes empresários conseguem arcar com os recursos administrativos e judiciais sem serem penalizados. Um dos entrevistados observou que os pequenos madeireiros tiveram um importante papel na colonização da Amazônia, foram

eles que abriram as primeiras estradas e que tiraram as árvores para que fosse iniciada a produção agrícola pelos colonos. Depois da mudança da política na região muitos foram autuados pelo Ibama e cessaram esta atividade; outros ainda retiram madeira à noite, escondidos, para garantir o sustento. Na visão deste entrevistado os órgãos públicos deveriam auxiliar estes pequenos, dando condições para que trabalhem legalmente.

Os entrevistados afirmaram terem se reduzido as práticas não sustentáveis na região, mas não em razão da concessão florestal, e sim em razão da atuação dos órgãos de fiscalização ser rigorosa com os pequenos produtores. Afirmou-se, outrossim, que a produção de soja está aumentando: onde haviam pequenos produtores, derruba-se tudo, põe-se fogo e planta-se a soja.

Como iniciativa de reflexos ambientais positivos foram citados os trabalhos da OSCIP Rio Terra, do ICMBio, as pesquisas, e a atuação dos extrativistas, esta última ainda incipiente. Um dos entrevistados sugeriu que as concessionárias oferecessem passeios às escolas públicas para que os alunos conhecessem a atividade realizada. Quanto às iniciativas que geram reflexos ambientais negativos, foi citado o aumento do uso dos defensivos agrícolas entre os grandes produtores de soja. Também foi mencionado que a falta de incentivo para os pequenos produtores rurais tem feito com que muitos arrendem ou vendam suas terras para a produção de soja, o que também acaba sendo prejudicial por gerar menos empregos, pois onde antes havia várias famílias com lavoura e gado passam a trabalhar poucos funcionários com produção mecanizada. Também foram citadas como iniciativas negativas a Hidroelétrica de Samuel, por alagar o município, e a atividade de mineração, por destruir uma lagoa às margens da rodovia. Um dos entrevistados também afirmou que a atividade de mineração e as barragens prejudicam muito a atividade pesqueira, pois a água fica suja e não tem queda d'água, dificultando a passagem dos peixes. Criticou-se o fato da barragem Samuel ter sido construída sem planejamento, sem resgatar os animais antes da inundação e sem derrubar as árvores cuja madeira que foi desperdiçada poderia ter sido aproveitada.

Alguns entrevistados afirmaram que as concessionárias florestais poderiam se relacionar com as atividades agrícolas caso fosse viabilizada a colheita sustentável da madeira dá área de reserva legal rural (que correspondente de 50% a 80% das propriedades na Amazônia). Hoje o governo não paga para manter a mata e o produtor rural não tem como realizar manejo por não conseguir pagar pela realização do plano de manejo e pela licença ambiental. Os entrevistados afirmaram que há muitos projetos de pesquisa em razão das concessões florestais, especialmente em parceria com as universidades nacionais e estrangeiras.

A maioria dos entrevistados afirmou que os resíduos não têm sido aproveitados, que apenas parte vira carvão. Foi mencionado o fato de que muitos galhos ficam na mata, o que poderia ser utilizado para gerar empregos e renda. Mencionou-se que houve uma tentativa de trabalhar com alguns resíduos por meio de artesanato, o que tampouco deu certo. Afirmou-se que poderia haver mais postos de trabalho na cidade se os extrativistas tivessem uma organização mais estruturada e se houvesse maior aproveitamento dos resíduos com a fabricação de móveis e outros utensílios. Apesar disso, a maioria dos entrevistados deste grupo afirmou haver grande diversidade de produtos florestais explorados pelas concessionárias.

Indagados sobre o acesso e utilização dos recursos repassados pelas concessões, quatro dos dez entrevistados não souberam informar se o município estava tendo acesso e se os recursos estavam sendo aplicados. Algumas das associações, embora tivessem conhecimento, relataram dificuldades de participar do processo. Uma delas afirmou que não conseguiu obter as declarações de imposto de renda necessárias no prazo concedido. A associação de extrativistas não conseguiu participar por estar irregular e não conseguir sanar as pendências no prazo dado. A associação dos pescadores também não conseguiu participar, pois estava irregular em consequência da baixa adesão de alguns e resistência de outros que discordam que sua contribuição gere benefícios para os que não contribuem. Um dos entrevistados, vinculado a uma associação que conseguiu acessar os recursos, afirmou que sua associação estava regular, mas sabe que algumas associações não conseguiram participar em razão de motivos como a falta de documentação, as dificuldades de pagar um contador e a baixa instrução de seus membros. De toda forma, tal entrevistado ponderou que foi o primeiro processo, a Comissão Municipal do Meio Ambiente realizou um trabalho sério, passou por todas as associações. A Emater e o Idaron também deram suporte. A demora para o recurso ser liberado foi atribuída à falta de experiência e ao medo de usar os recursos sem uma lei que defina claramente tal procedimento, o que poderia ter sido mais célere se houvesse mais diretrizes para serem seguidas. Segundo um entrevistado de uma das associações que teve projeto aprovado para aquisição de material para construção de piscina, salão e cozinha, seus alunos, em sua maioria carentes, passarão a ter acesso à aula de hidroginástica, natação e lazer. Tais serviços também poderão ser acessados por outros membros da comunidade que venham a se associar, o que pode fortalecer tal associação. Essa associação divulgou os recursos recebidos por meio de uma placa na frente das obras, mesmo sem que houvesse tal obrigação.



*Figura 15. Construção de salão e piscina.  
(Foto tirada pelo autor em nov/2017)*



*Figura 16. Divulgação do uso dos Recursos Sociais.  
(Foto tirada pelo autor em nov/2017)*

Uma das associações que conseguiu ser contemplada pela chamada pública afirmou que teve ajuda dos técnicos da Emater para elaboração do projeto. Esta mesma associação afirmou que são necessários muitos esforços para se manter regular, pois além de arcar com os custos em alguns meses seus membros precisam destinar dois ou três dias apenas para atividades burocráticas e obtenção de documentos, mas a conquista dos implementos agrícolas por meio dos recursos das concessões beneficiará a todos. Os implementos servirão para os associados e serão alugados a baixo custo para quem não é associado, o que deve fortalecer a associação entrevistada.

Acerca do papel do contrato em pacificar conflitos, apenas um dos entrevistados deste grupo afirmou que o contrato de concessão não se presta a reduzir os conflitos, afirmando que as concessões seriam privilégios para poucos explorarem, o que tiraria o espaço dos moradores para trabalhar na região. Todos os demais entrevistados afirmaram que os conflitos diminuíram, e o principal motivo é que quando há alguém cuidando as pessoas evitam invadir. Mesmo com as concessões ainda ocorrem invasões, furto de madeira, e garimpo, mas tais atividades ilegais diminuíram bastante por haver fiscalização e denuncia aos órgãos competentes. Entretanto existem falhas na atuação destes órgãos.

Também foi mencionado o fato de Cujubim viver uma realidade diferente de Itapuã do Oeste. Esta desde o início já tinha uma atividade econômica de mineração e era mais próxima da capital do estado, o que fomentou maior adequação à legislação e as normas de acesso à Flona, já Cujubim é mais afastado, tendo sido uma área mais propícia à atividades ilegais.

Um dos entrevistados apontou que na medida em que os recursos florestais fiquem mais escassos a tendência é que os conflitos se acirrem, por entender que os contratos não regulam bem a questão do retorno social às comunidades do entorno. Segundo tal ponto de vista, os benefícios econômicos sociais e ambientais previstos na lei precisam ser sentidos pela população do entorno.

#### **4.8. Considerações sobre as percepções apresentadas no capítulo IV**

A partir dos dados apresentados neste capítulo foi possível perceber que os grupos entrevistados em sua maioria veem as concessões florestais como uma iniciativa que propicia reflexos ambientais, econômicos e sociais positivos, demonstrando que a política parece estar caminhando no sentido correto.

De toda forma, as percepções também indicaram que há a necessidade e a possibilidade de aprimoramentos pontuais.

O *Quadro 11*, apresentado abaixo, sintetiza as percepções e expectativas recorrentes identificadas a partir das entrevistas. Na elaboração do quadro abaixo as sete categorias apresentadas nos subitens acima foram reagrupadas em quatro grupos: órgãos públicos (englobando os subitens 4.1 e 4.2), comunidade (englobando os subitens 4.3, 4.6 e 4.7), concessão florestal (subitem 4.4) e concessão mineral (subitem 4.5). Quando os grupos não se manifestaram sobre a percepção ou expectativa recorrente a representação gráfica ocorreu por meio de um traço.

Quadro 11. Síntese das percepções e expectativas recorrentes.

<b>PERCEPÇÕES RECORRENTES</b>	<b>Órgãos Públicos (4.1 e 4.2)</b>	<b>Comunidade (4.3, 4.6 e 4.7)</b>	<b>Concessão Florestal (4.4)</b>	<b>Concessão Mineral (4.5)</b>
Há redução dos conflitos pelo acesso aos recursos da Flona.	✓	✓	✓	✓
A concessão auxilia no combate às práticas ilegais no interior da Flona.	✓	✓	✓	✓
A concessão é aliada da preservação ambiental.	✓	✓	✓	✓
Não há reflexo significativo na qualidade dos serviços públicos prestados.	✓	✓	✓	-
Há melhora da oferta de empregos.	✓	✓	✓	✓
Há melhora da economia local.	✓	✓	✓	✓
Há respeito à legislação trabalhista.	✓	✓	✓	✓
<b>EXPECTATIVAS RECORRENTES</b>	<b>Órgãos Públicos (4.1 e 4.2)</b>	<b>Comunidade (4.3, 4.6 e 4.7)</b>	<b>Concessão Florestal (4.4)</b>	<b>Concessão Mineral (4.5)</b>
Expectativa de criação de incentivos e parcerias.	✓	✓	✓	✓
Expectativa de maior oferta de cursos de capacitação na região.	✓	✓	✓	✓
Expectativa de estabelecimento de procedimentos para acesso aos recursos.	✓	✓	-	-
Expectativa de maior divulgação do resultado dos usos dos recursos.	-	✓	-	✓
Expectativa de maior autonomia ao órgão gestor para fornecimento de incentivos.	✓	-	✓	-
Expectativa de mais recursos para os órgãos de comando e controle.	✓	✓	✓	✓
Expectativa de ações ambientais estratégicas substituindo as repressivas.	-	✓	-	-

(Fonte: Elaborado pelo Autor)

#### 4.8.1. Reflexos Socioeconômicos

De um modo geral os entrevistados não perceberam um reflexo significativo na qualidade dos serviços públicos prestados no município em razão da atividade de concessão florestal. Diferentemente do modelo venezuelano, que segundo Blaser, et. al. (2011) ocasionou melhora nos serviços de saúde e educação para a população residente na área, os entrevistados no caso estudado não identificaram tal melhora. Mas há uma percepção comum de que a oferta de empregos formais aumentou, trazendo benefícios para os empregados e suas famílias. Tal melhora se reflete na economia local na medida em que os trabalhadores passam a consumir mais. Todavia alguns entrevistados apontaram que a situação poderia ser ainda melhor caso fosse fomentado o uso de produtos não madeireiros e houvesse mais incentivos para o aproveitamento do material lenhoso residual, e dos resíduos industriais madeireiros, bem como para o desenvolvimento de outras espécies de madeira. Afirmou-se que o custo de transporte dos resíduos florestais é alto, inviabilizando seu uso. Os custos da mão de obra e tributários também foram apontados como barreiras. O fomento de tais atividades, todavia, pode vir a atender a perspectiva de emprego a longo prazo, haja vista ser possível continuar parte de tais atividades mesmo no período de embargo florestal. A necessidade de que terceiros se adequem a legislação e as condições de certificação também dificultam o estabelecimento de parcerias, o que precisa do apoio dos órgãos públicos para ser concretizado, levando aqueles que atuam na informalidade à formalidade. O estímulo para desenvolvimento de novas espécies comerciais também esbarra no custo-benefício, há uma demanda de que os preços pagos pela exploração florestal sejam mais adequados à volatilidade do mercado.

A dificuldade de caracterização de isenção do VMA por conta de caso fortuito e força maior também foi uma percepção levantada pelo setor. Embora os contratos de concessão florestal prevejam a isenção de pagamento do VMA em caso fortuito ou de força maior, a falta de objetividade de tais conceitos tem ocasionado o indeferimento de pedidos neste sentido.

Há expectativa de que seja ofertada mais capacitação na cidade, pois no momento das entrevistas havia uma grande carência de cursos de capacitação, fazendo com que as empresas buscassem em outras regiões a mão de obra para cargos técnicos.

Alguns entrevistados almejavam que fossem permitidas atividades de garimpo por pequenos garimpeiros. Segundo as percepções de agentes de órgãos gestores federais tal pleito esbarra na dificuldade de obtenção de licenças e de cumprimento das obrigações de recuperação das áreas degradadas por parte dos pequenos empresários. Os produtores rurais também informaram que o custo para obtenção de licenças ambientais inviabiliza o manejo florestal

pelos proprietários, o que poderia ser solucionado se houvesse possibilidade de trabalho conjunto às concessionárias florestais. De um modo geral, o fomento às parcerias pode resultar em mais empregos, a exemplo da possibilidade aventada de que pequenas serrarias trabalhem com os resíduos florestais para confecção de moveis e artesanato. Caso tal situação se concretizasse, também poderá servir para rebater as percepções no sentido de que a renda que antes era repartida entre as pequenas serrarias hoje é concentrada em poucas concessionárias florestais.

Houve também expectativas por parte de alguns de que fosse regulada a conciliação da atividade minerária e da concessão florestal em áreas de sobreposição, o que, todavia, demanda estudos técnicos. Tal demanda também decorre de uma aparente falta de articulação entre os órgãos responsáveis pela exploração mineral e pela gestão dos recursos florestais, o que transparece nas percepções que apontaram que há áreas em que foram concedidas concomitantemente para manejo da floresta na superfície e extração de minério no subsolo.

Os reflexos socioeconômicos positivos também poderiam ser sentidos com mais celeridade caso houvesse maior suporte e regulamentação dos procedimentos para acesso e uso dos recursos transferidos a título de indicador social. Verificou-se também a necessidade de um maior apoio para que todas as associações possam participar e acessar os recursos sociais. Tal qual recomendado pela literatura (FORD, 2003, 129-130), é importante que se cuide de fortalecer a participação dos diferentes atores sociais de forma efetiva, com vistas a garantir que o processo seja democrático, e não meramente retórico.

Os problemas relatados por algumas associações no sentido de que há dificuldades de garantir adesão e colaboração por parte dos associados já foi abordado pela literatura. Se o benefício não puder ser negado ao indivíduo, mesmo que este não tenha contribuído para o seu alcance não há real incentivo para que este indivíduo contribua, razão pela qual Olson (1999) sugere que as associações criem mecanismos de coerção ou benefícios exclusivos para os participantes a fim de enfrentar o problema.

A regulamentação da matéria relativa ao acesso aos recursos também pode ter o risco de esbarrar nas limitações já identificadas pela literatura, como a incapacidade do estado monitorar e aplicar a regulação (CARTER, 2001) ou a desvantagem de que um regulamento uniforme negligencie diferenças locais relacionadas a custos de transação ou oportunidade, diminuindo a participação e gerando repartição desigual dos benefícios (THUY, et. al. 2013).

Não obstante parte dos recursos já esteja sendo aplicada, muitos entrevistados afirmaram que desconhecem tal uso, o que denota a necessidade de uma ampla divulgação dos resultados para que os benefícios sejam percebidos e a participação das associações e da

comunidade também seja fortalecida, o que reforçaria os ganhos democráticos já percebidos com a criação do conselho municipal de meio ambiente.

A criação do conselho municipal de meio ambiente para tomada de decisões sobre o uso dos recursos levou o processo decisório para perto dos afetados pela governança, consubstanciando estratégia com efetiva participação da sociedade, o que pode ser entendido como exemplo, na política de concessões, daquilo que foi apresentado pela literatura como estratégia de governança híbrida (AGRAWAL; LEMOS, 2006, p. 297- 303).

Convém registrar que alguns meses após a realização das entrevistas o SFB e o Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola – Imaflora - lançaram conjuntamente uma cartilha no intuito de orientar os cidadãos, especialmente os “membros das prefeituras municipais e governos estaduais, incluindo membros das Secretarias de Finanças, de Planejamento e de Meio Ambiente; dos Conselhos de Meio Ambiente; das organizações da sociedade civil; das comunidades locais”, sobre a gestão dos recursos repassados pelas concessões florestais (MORGADO; MONTAGNA; CAMARGO e PALMIERI, 2018).

A partir das entrevistas percebeu-se que as concessionárias florestais não têm participado dos procedimentos de repasse dos recursos no intuito de conferir mais lisura ao processo e não aparentar interferência. Todavia, poderia ser fomentada a sua colaboração na divulgação dos resultados, na medida em que tal proceder indiretamente também pode se reverter em agregação de valor de seus produtos frente ao mercado consumidor.

Os entrevistados não mencionaram existir falta de clareza ou transparência sobre o cumprimento da legislação por parte das concessionárias, o que indica que, diferentemente do que a literatura apresenta sobre o modelo venezuelano (Blaser, et. al, 2011), no modelo brasileiro, no caso estudado, não tem sido identificado o descumprimento da legislação ou faltado transparência no acesso às informações. Este fato parece ser corroborado pelo Ranking de Transparência Ambiental divulgado pelo Ministério Público Federal, que avaliou o desempenho de 104 órgãos na publicação de dados sobre o meio ambiente e, dentre 18 posições, arrolou o Serviço Florestal em segundo lugar dentre os órgãos mais transparentes relativos à exploração Florestal. Em primeiro lugar estão empatados o IEF - Instituto Estadual de Florestas, do Amapá, e o IDEFLOR-BIO, do Pará (MPF, 2018).

No modelo brasileiro, no caso estudado, também não foram identificados abusos tais quais os sugeridos pela literatura sobre as concessões do Congo, em que as concessionárias criaram milícias privadas, acusadas de abusos de direitos humanos, para proteção dos recursos naturais (KARSENTY, 2007).

#### 4.8.2. Reflexos Ambientais

De um modo geral os entrevistados afirmaram que a concessão florestal é uma aliada da preservação ambiental e que, dentre as outras atividades econômicas, é a melhor alternativa para manter a floresta em pé. Para que tal política não gere efeitos negativos ao meio ambiente, todavia, é necessário que o órgão gestor tenha maior autonomia, possa fornecer incentivos para concessões florestais que passem por dificuldades. Isso evitaria o risco de abandono da atividade por parte das concessionárias e a abertura de espaço para as atividades ilegais, ainda que se entenda que o principal condutor destas atividades ilegais seja a escassez de recursos naturais.

Diversos entrevistados apontaram que os órgãos de comando e controle precisam de recursos materiais e humanos para se fazer presentes e coibir as atividades ilegais, sendo recorrentes as percepções que apontaram que isto deve ser feito acima de tudo com ações estratégicas, visto que as ações com alto teor de repressão têm afetado pessoas humildes, notadamente aquelas sem capacitação e emprego, o que faz com que a população fique com ressalvas aos órgãos ambientais e às ideias conservacionistas. Em adição a isso, alguns entrevistados percebiam que em algumas situações ao invés de causar influências positivas, as ações repressivas poderiam causar influências negativas, como a percepção de que na medida em que os órgãos de comando e controle queimam objetos dentro da Flona não haveria justificativa para impedir os produtores rurais de adotarem a prática de queima em suas propriedades.

Também merecem destaque as percepções que apontaram que uma possível forma de fortalecer a administração da unidade de conservação seria a criação de um mecanismo para que a receita auferida pelo ICMBio em razão das concessões tivesse seu uso vinculado à própria Flona do Jamari ao invés de se destinado a uma conta única do órgão, tal medida poderia garantir a sustentabilidade administrativa da unidade de conservação, pois a unidade tem poucos servidores e carece de recursos para manutenção da sede do ICMBio e de seus veículos.

Mencionou-se ainda que os reflexos ambientais também poderiam se concretizar de forma mais célere caso houvesse maior suporte por parte dos órgãos federais, especialmente se houvesse a regulamentação dos procedimentos para acesso e uso dos recursos transferidos a título de indicador ambiental, atendendo a necessidade de critérios claros para o uso dos recursos voltados ao desenvolvimento florestal.

De modo geral as percepções apontaram que a presença da concessão auxilia na melhora da identificação e no tempo de resposta para as práticas ilegais dentro da Flona, o

mesmo não ocorre necessariamente nas imediações, mas pode passar a ocorrer, pois há uma demanda pelo estabelecimento de maior sinergia entre as atividades que ocorrem no interior da Flona e no seu entorno. A percepção de redução do desmatamento na área de concessão é corroborada por dados do DETER - sistema de detecção de desmatamento em tempo real, correspondente a levantamento rápido de alertas de evidências de alteração da cobertura florestal na Amazônia, feito pelo INPE desde maio de 2004. Os dados levantados pelo órgão indicam que desde o início do monitoramento, ano de 2004, até o início da exploração, ano de 2010, o desmatamento em Itapuã do Oeste correspondeu a 62,2km<sup>2</sup>. Já do início da exploração, ano de 2010, até o início de 2017, o desmatamento correspondeu a 47,9 km<sup>2</sup> (INPE, 2018).

Há expectativa pela existência de uma política que incentive parcerias de concessionárias com empresários menores para uso do material lenhoso residual, dos resíduos da serraria e dos produtos florestais não madeireiros. Também há expectativa de que sejam viabilizadas parcerias com pequenos produtores rurais para ações de manejo em áreas de reserva legal, como fomento à manutenção destas áreas.

As percepções colhidas no caso estudado indicam que as concessionárias têm agido seguindo as determinações legais. Não houve menção à violação da legislação trabalhista, à sobre-exploração dos recursos naturais, ou ao desrespeito ao ciclo de corte, o que indica que o modelo de concessões brasileiro, no caso estudado, não apresenta problemas que a literatura identificou em Moçambique (WERTZ-KANOUNNIKOFF; FALCÃO; PUTZEL, 2016, p. 3–4) ou Camboja (THE WORLD BANK, 2006 e BLASER, et al. 2011). Também não se mencionou nas entrevistas perda da riqueza da vida selvagem, o que pode indicar que, neste aspecto, o modelo brasileiro, no caso estudado, parece ter resultados positivos semelhantes aos identificados pela WWF e IUCN em concessões do continente africano e do sudoeste asiático (SAYER; SENGUPTA, 2006), ao menos segundo a percepção dos atores.

#### **4.8.3 Mudança institucional e segurança jurídica**

De um modo geral os entrevistados entendem que a implantação da política de concessões florestais torna o acesso à Flona mais rígido, reduzindo os conflitos por acesso aos recursos naturais. É uma forma de gerar renda, tributos e empregos, conservando os recursos naturais. A atividade de concessão florestal mantém a presença de pessoas no interior da Flona, melhorando o monitoramento e a comunicação aos órgãos ambientais em caso de irregularidades. De toda forma, ainda existem invasões à Flona, furto de madeira e garimpo ilegal, o que indica que as concessões florestais são apenas parte da solução e que ainda é

necessária a presença e atuação dos órgãos de comando e controle, especialmente fora dos limites das atividades das concessionárias. É importante a adoção de medidas efetivas de combate ao comércio de madeira ilegal e de fomento a alternativas econômicas às comunidades pobres residentes no entorno pois, conforme já apresentado pela literatura, além de distorcer o mercado da madeira legalizada, a produção ilegal fomenta a má governança, a corrupção e os conflitos violentos (LIDDICK, 2011).

As entrevistas indicaram que no caso estudado não ocorreu o mesmo que Blaser et al. (2011) relatou sobre o modelo venezuelano, segundo o autor naquele país a extração de madeira atraiu colonos e aumentou a probabilidade de conflitos e a pressão pelos recursos florestais existentes.

Para alguns entrevistados há conflitos de interesses pontuais em áreas de sobreposição de atividades de mineração e de concessão florestal. Tais conflitos seriam resultado da falta de comunicação entre os órgãos públicos. Todavia, acredita-se ser possível conciliar a exploração de madeira com a atividade de minério o que pode evitar o choque de interesses, mas demanda um debate técnico mais aprofundado.

#### **4.9. Conclusões do Capítulo IV**

As percepções apontam que há algumas semelhanças entre as percepções do caso estudado e aquelas relativas à mudança institucional boliviana apresentada no Capítulo II. Contreras-Hermosilla e Ríos, 2002, afirmaram a importância de uma vontade política forte, o que pode ser traduzido para o presente caso na percepção dos atores de que o SFB e ICMBio devem ter maior autonomia e que os órgãos encarregados da política de comando e controle precisam ter recursos para implementar suas ações.

O estabelecimento de estratégias consultivas e participativas também é importante nas reformas políticas, que devem levar em conta os impactos financeiros gerados pela nova Lei aos principais atores para que seja possível guiar a ação privada conforme os objetivos da política. Não obstante existam incentivos econômicos, há necessidade do estabelecimento de penalidades para os que descumprem a lei, levando em conta as capacidades dos principais atores e os obstáculos que enfrentam para seguir a política (CONTRERAS-HERMOSILLA e RÍOS, 2002).

As percepções levantadas indicam que a implementação da política representou um ganho democrático, mas os benefícios econômicos e sociais ainda não chegaram ao seu

potencial máximo e demandam maior fomento, considerando a capacidade dos principais atores e dos obstáculos por eles enfrentados. Tal demanda é exemplificada a partir dos relatos de dificuldades enfrentadas por algumas associações para participarem do processo de acesso aos recursos repassados pela concessão florestal.

De um modo geral as entrevistas também apontaram que pessoas de menor grau de instrução têm maior dificuldade para se inserir no mercado de trabalho. Embora as concessões empreguem bastante, não há empregos para todos. Na ausência de uma ação estatal mais inclusiva as pessoas ficam mais vulneráveis e são mais facilmente cooptadas por quadrilhas que atuam na ilegalidade. As ações de comando e controle realizadas aquém do esperado e sem o devido trabalho de inteligência para efetiva desarticulação das grandes quadrilhas acabam penalizando, sobretudo, os indivíduos mais carentes, afastando ainda mais a população das políticas estatais.

As regras precisam ser claras para reduzir as incertezas e viabilizar incentivos privados (CONTRERAS-HERMOSILLA e RÍOS, 2002). A insegurança jurídica ainda existe nas concessões florestais, seja pela falta de uma maior comunicação entre os próprios órgãos estatais, como demonstraram as percepções sobre a sobreposição de áreas com licenças de minério e manejo florestal sustentável, seja pela falta de regulamentação de pontos sensíveis da Lei, como aqueles relativos a forma de aplicação dos recursos sociais e ambientais repassados aos entes federados pelas concessionárias. Somadas a estas percepções, a situação de insegurança jurídica também decorre dos entraves já abordados no capítulo III, em especial no item 3.4.

A ausência de maiores incentivos também inviabiliza a expansão de outras atividades que trariam benefícios sociais, como o processamento do material lenhoso residual, o uso dos resíduos florestais e dos produtos florestais não madeireiros, assim como o estabelecimento de mercado para outras espécies de madeira. Tal qual o modelo Boliviano (CONTRERAS-HERMOSILLA e RÍOS, 2002), o modelo brasileiro também precisa caminhar para promover operações de base florestal em nível horizontal e vertical, o que pode se dar pelo incentivo de parcerias para maior processamento local dos produtos, com vistas ao futuro estabelecimento de um polo industrial para tornar o manejo florestal sustentável mais lucrativo e financeiramente atrativo.

Nos capítulos anteriores delimitamos o caso estudado, discorremos sobre a metodologia, apresentamos alguns casos da experiência internacional, mapeamos alguns dos entraves do processo de implementação da política de concessões florestais no Brasil e discorremos sobre o modelo brasileiro. O presente capítulo tratou de enriquecer o estudo através

da apresentação e síntese das percepções dos atores envolvidos na política de concessões florestais que se tem desenvolvido na Flona do Jamari.

Sob o viés institucionalista, os dispositivos contratuais podem ser entendidos como instituições por serem restrições concebidas pelos atores que vem estruturar a política, a economia e a interação social (NORTH, 1991) no âmbito da concessão florestal. Caso as instituições sejam efetivas podem aumentar os benefícios de soluções cooperativas ou os custos de descumprimento – ou defecção na linguagem da teoria dos jogos. As instituições reduzem os custos de transação e produção nas trocas permitindo ganhos (NORTH, 1991). No próximo capítulo analisaremos o instrumento contratual a luz dos resultados deste capítulo, verificando e propondo o alcance de parcela das expectativas sem que haja necessidade de alteração legal.

## CAPÍTULO V - AS EXPECTATIVAS DOS ATORES

Como visto no capítulo precedente, durante os trabalhos de campo foram levantadas inúmeras percepções e expectativas. Neste capítulo será realizado um recorte para que seja analisada apenas a parte das percepções que possa responder ao segundo e terceiro objetivos específicos desta pesquisa. Isto é: identificar se o instrumento contratual do caso estudado atende às expectativas levantadas, se há lacunas que podem ser preenchidas em futuras contratações para maximizar os benefícios e minimizar os ônus, sem que para isso haja necessidade de alteração legislativa; e comparar o contrato do caso estudado com outros contratos públicos de concessão florestal vigentes para identificar as previsões contratuais que tenham correlação direta aos benefícios econômicos, sociais e ambientais, de acordo com as expectativas dos atores envolvidos no caso concreto estudado.

Para realizar a análise comparativa de que trata o terceiro objetivo de pesquisa, além do instrumento contratual do caso estudado, assinado em 2008, também foram analisados os textos dos seguintes instrumentos contratuais: Flona de Saracá Taquera, assinado em 2010; Flona de Jacundá, assinado em 2013; Flona de Saracá-Taquera, assinado em 2014; Flona de Crepori, assinado em 2014; Flona de Altamira, assinado em 2015; Flona de Caxiuanã, assinado em 2016; proposta de contrato da Flona de Itaituba, edital de 2017; e Flota de Paru, contrato assinado em 2012. Os anexos que tratam do Fator de Agregação de Valor – FAV - nos diversos contratos de concessão estão apresentados em anexo a este trabalho.

Algumas das expectativas identificadas no capítulo precedente dificilmente serão alcançadas apenas com alterações contratuais ou com a regulamentação de dispositivos legais, necessitando de alterações mais profundas, inclusive na Lei, como é o caso da demanda pela redução dos custos da mão de obra e dos encargos tributários.

A viabilização de procedimentos de licenciamento com baixo custo para as atividades de garimpo e para manejo florestal por pequenos empresários e proprietários rurais também demanda mudanças estruturais mais significativas. O mesmo se pode dizer da conciliação da atividade minerária com a concessão florestal, que pode esbarrar até mesmo nos objetivos da unidade de conservação definidos no seu plano de manejo.

O aumento da autonomia e da oferta de recursos materiais e humanos para os órgãos gestores e de comando e controle, por sua vez, parece depender, sobretudo, de disponibilidade orçamentária e de vontade política.

Não parecem haver óbices legislativos para a regulamentação infralegal dos procedimentos para acesso e uso dos recursos dos indicadores social e ambiental. Todavia

eventual regulamentação deve evitar que se engesse a atuação dos conselhos municipais de meio ambiente, sob pena de gerar perdas de autonomia dos entes federados e limitar os ganhos democráticos advindos da criação dos conselhos municipais de meio ambiente.

### 5.1. O contrato de concessão florestal e as expectativas dos atores

A LGFP em seu art. 26 e o Decreto regulamentador 6.063/2017 em seu art. 35 e 36 estabelecem que os editais devem conter a descrição detalhada da metodologia para julgamento das propostas, sendo que o SFB definirá em cada edital de licitação federal um conjunto de indicadores que permita avaliar a melhor oferta, levando-se em conta o maior preço ofertado para outorga, a melhor técnica relativa a menor impacto ambiental, maiores benefícios sociais diretos, maior eficiência e maior agregação de valor ao produto ou serviço florestal na região de concessão. Tais indicadores podem ser utilizados para fins de pontuação na melhor proposta ou para fins de bonificação, devendo ser mensuráveis de forma objetiva, relacionar-se a aspectos de responsabilidade direta do concessionário e ter aplicabilidade e relevância para o respectivo critério (BRASIL, 2007).

O anexo 07 dos contratos de concessão florestal da Flona do Jamari apresenta treze indicadores. Quatro indicadores são exclusivos para fins de bonificação. Dos nove indicadores de classificação, sete são também utilizados para fins de bonificação. Desta forma, considerando a sobreposição de indicadores, no contrato do caso estudado há nove para classificação e onze para bonificação:

#### *Quadro 12. Indicadores*

<b>Indicadores para classificação</b>	
<b>A1</b>	<u>Monitoramento da dinâmica de crescimento e da recuperação da floresta.</u>
<b>A2</b>	<u>Redução de danos à floresta remanescente durante a exploração florestal.</u>
<b>A3</b>	Compra e contratação de insumos locais.
<b>A4</b>	<u>Geração de empregos locais.</u>
<b>A5</b>	<u>Geração de empregos da concessão florestal.</u>
<b>A6</b>	<u>Diversidade de produtos explorados na unidade de manejo florestal.</u>
<b>A7</b>	<u>Diversidade de espécies exploradas na unidade de manejo florestal.</u>
<b>A8</b>	<u>Diversidade de serviços explorados na unidade de manejo florestal.</u>
<b>A9</b>	Grau de processamento local do produto.
<b>Indicadores exclusivos para bonificação</b>	
<b>B1</b>	Apoio e participação em projetos de pesquisa.

<b>B2</b>	Política afirmativa de gênero.
<b>B3</b>	Fornecimento de matéria prima para utilização pela indústria local.
<b>B4</b>	Implantação e manutenção de sistema de gestão e desempenho de qualidade socioambiental
<b>Indicadores para classificação que também se aplicam para bonificação</b>	
<b>A1</b>	<u>Monitoramento da dinâmica de crescimento e da recuperação da floresta.</u>
<b>A2</b>	<u>Redução de danos à floresta remanescente durante a exploração florestal.</u>
<b>A4</b>	<u>Geração de empregos locais.</u>
<b>A5</b>	<u>Geração de empregos da concessão florestal.</u>
<b>A6</b>	<u>Diversidade de produtos explorados na unidade de manejo florestal.</u>
<b>A7</b>	<u>Diversidade de espécies exploradas na unidade de manejo florestal.</u>
<b>A8</b>	<u>Diversidade de serviços explorados na unidade de manejo florestal.</u>

(Fonte: SFB, 2008 – com adaptações)

Em momento posterior à celebração do contrato do caso estudado, o SFB editou e atualizou resoluções para tratar do tema. Atualmente a resolução que trata dos indicadores é a Resolução nº 38, de 05 de Outubro de 2017, disponibilizada no diário oficial de 09 de outubro de 2017. Tal resolução não se aplica aos contratos pretéritos por depender de aditivo contratual (art. 1º §1º). A norma apresenta nove indicadores para o critério de menor impacto ambiental, todos aplicáveis para fins de bonificação, cinco deles também são classificatórios. Para o critério de maior benefício social são também apresentados nove indicadores, todos aplicáveis para bonificação e um deles para classificação. Para o critério de maior eficiência são apresentados seis indicadores, todos aplicáveis para bonificação e apenas um destes classificatório. Para o critério de maior agregação na região são apresentados dois indicadores, um destes classificatório (SFB, 2017f).

Algumas alterações pontuais na modelagem contratual podem refletir em ganhos econômicos, sociais e ambientais da forma esperada pelos atores envolvidos no processo de concessão florestal. As percepções e as expectativas levantadas deram conta de que os reflexos econômicos, sociais e ambientais positivos poderiam ser maximizados caso houvesse maior uso dos produtos florestais não madeireiros, mais incentivos para o aproveitamento do material lenhoso residual e dos resíduos florestais, maior beneficiamento dos produtos e fomento para o desenvolvimento de outras espécies de madeira.

Acredita-se que uma possível solução para atender em grande medida a tais expectativas passa pela forma como o termo de contrato de concessão florestal regula a agregação de valor na região da concessão florestal.

Cumpra registrar que o instrumento contratual apresenta em anexo o indicador “A-6”, que tem como critério a maior eficiência e busca tratar da “Diversidade de produtos explorados na unidade de manejo florestal”. Para fins classificatórios no certame licitatório, tal indicador estabelece que os candidatos poderão ganhar até quarenta pontos em sua proposta, sendo doze pontos relativos à exploração da madeira em tora; dezesseis pontos relativos ao material lenhoso residual da exploração (“desde que o volume explorado seja de no mínimo 30% do volume de madeira em tora extraída”); e doze pontos caso a concessionária explore produtos florestais não madeireiros “desde que represente no mínimo 5% do total pago ao poder concedente referente à madeira em tora auferida na concessão”. Além disso, caso se explore produtos florestais não madeireiros além de tal compromisso contratual há uma bonificação consubstanciada no desconto de 5% sobre o valor do m<sup>3</sup> de madeira em tora.

Além disso, o edital de Jamari estabeleceu que seriam eliminados os concorrentes que explorassem menos de 15 espécies para produção madeireira. Estabeleceu-se no edital que os concorrentes poderiam receber até quarenta pontos caso alcançassem 40 espécies na exploração. Por meio do anexo contratual intitulado indicador “A-7” o contrato previu como bonificação o desconto sobre o valor do m<sup>3</sup> de madeira em tora, que pode chegar até 3% caso a concessionária consiga incrementar 80% ou mais no número de espécies.

O edital trouxe a previsão de que caso fossem explorados serviços de hospedagem, atividades de esportes de aventura e visitação e observação da natureza o concorrente poderia ter até 20 pontos incorporados à sua proposta. Além disso, segundo o indicador “A-8” previsto como anexo contratual, a exploração de cada um destes serviços poderia se reverter em até 1% de desconto sobre o valor do m<sup>3</sup> da madeira em tora se a concessionária superasse o compromisso contratual – para se entender que tais serviços seriam explorados e fazer jus a pontuação e bonificação o faturamento com serviços deve ser de ao menos 20% do faturamento total da concessionária.

O anexo contratual que prevê o indicador “B-4”, por sua vez, trata do fornecimento de matéria prima para utilização pela indústria local. Segundo tal indicador, a cada 20% de matéria prima fornecida à indústria local, a concessionária terá um desconto de 1% nos valores devidos.

Como se vê, o órgão gestor tomou cuidado de apresentar incentivos ao maior uso dos produtos florestais não madeireiros, ao aproveitamento do material lenhoso residual e dos resíduos florestais, ao maior beneficiamento dos produtos e ao desenvolvimento de outras espécies de madeira. Todavia, não obstante tais incentivos, há uma percepção comum de que tais atividades poderiam ser incrementadas, o que indica que os incentivos contratuais talvez

não tenham sido suficientes para o pleno desenvolvimento dos diversos potenciais da atividade de concessão florestal. Mudanças pontuais podem auxiliar que se caminhe para a maximização dos benefícios econômicos, sociais e ambientais, o que pode reforçar o papel da política de concessões florestais em gerar renda, tributos e empregos, conservando os recursos naturais.

## **5.2. A agregação de valor aos produtos e serviços da floresta**

A Lei de Gestão de Florestas Públicas trata da agregação de valor em três momentos. Num primeiro momento, o artigo 2º, IV da Lei apresenta o seguinte princípio de gestão de florestas públicas (BRASIL, 2006):

a promoção do processamento local e o incentivo ao incremento da agregação de valor aos produtos e serviços da floresta, bem como à diversificação industrial, ao desenvolvimento tecnológico, à utilização e à capacitação de empreendedores locais e da mão-de-obra regional.

Em um segundo momento estabeleceu-se na Lei que a agregação de valor é critério para julgamento da melhor técnica para o certame licitatório (Art. 26, II, d), o que deixa transparecer a importância conferida pelo legislador à agregação de valor dos produtos ou serviços florestais na região da concessão. Tal previsão legal foi estendida para os editais de licitação pelo decreto regulamentador da LGFP, artigo 35, II, d (BRASIL, 2007).

O terceiro momento em que a Lei traz a menção à agregação de valor é ao tratar das incumbências do órgão gestor. Estabeleceu-se que o órgão gestor deve estimular a agregação de valor ao produto florestal na região em que for explorado (Art. 53, XXIII).

Em consulta às resoluções do SFB não foi identificada nenhuma norma específica que trate da agregação de valor com maior atenção. As únicas menções à agregação de valor no âmbito das resoluções do órgão foram identificadas em duas resoluções. A primeira, a Resolução nº 37, de 07 de Julho de 2017, aprovou o regimento interno do SFB, estabelecendo que é competência da Gerência Executiva de Monitoramento e Auditoria Florestal – GEMAF “verificar o cumprimento dos indicadores de desempenho contratual quanto aos critérios de menor impacto ambiental, maior benefício social, maior eficiência e maior agregação de valor na região da concessão florestal” (SFB, 2017e). A segunda, a Resolução nº 38 de 05 de outubro de 2017, afirma que a maior agregação de valor na região terá como indicadores o grau de

processamento local do produto florestal e o reflorestamento ou enriquecimento de áreas de infraestrutura decorrentes da exploração florestal (SFB, 2017f).

Não foram estabelecidos no texto legal parâmetros claros para apuração da agregação de valor. Embora haja menções a tais critérios nas resoluções nº 37 e 38 do SFB, não há norma no âmbito do SFB que esclareça claramente sua forma de aplicação. Assim, os termos de contratos de Concessão Florestal acabaram cumprindo a tarefa de estabelecer os parâmetros para apuração da agregação de valor, o que tem sido feito por meio do *Fator de Agregação de Valor – FAV*.

### 5.3 A apuração do fator de agregação de valor na concessão florestal de Jamari

A análise da evolução dos modelos contratuais elaborados no âmbito das concessões florestais federais denota que não há uma padronização da redação e de contabilização da agregação de valor – embora tenham redação semelhante os contratos diferem entre si em certa medida ao conceituar e aplicar o FAV.

Como informado no início deste capítulo, para tal análise comparativa, além do instrumento contratual do caso estudado, assinado em 2008, também foram analisados os textos dos seguintes instrumentos contratuais: Flona de Saracá Taquera, assinado em 2010; Flona de Jacundá, assinado em 2013; Flona de Saracá-Taquera, assinado em 2014; Flona de Crepori, assinado em 2014; Flona de Altamira, assinado em 2015; Flona de Caxiuanã, assinado em 2016; proposta de contrato da Flona de Itaituba, edital de 2017; e Flota de Paru, contrato assinado em 2012, sendo que os anexos que tratam do FAV nos diversos nos contratos de concessão estão apresentados em anexo a este trabalho.

A metodologia de apuração do FAV é apresentada como anexo de todos os contratos, com descrição e apresentação de fórmula para cálculo do indicador de agregação de valor. No caso da concessão florestal da Flona de Jamari, primeira concessão, o contrato apresentou a seguinte redação (SFB, 2008):

Critério: Maior Agregação de valor ao produto ou serviço florestal na região da concessão.

Indicador: grau de processamento local do produto.

Parâmetro: Proporção de agregação de valor à matéria-prima extraída da floresta, considerando a responsabilidade direta o concessionário.

A proporção agregação de valor que é calculada pela razão do faturamento pela venda de produtos madeireiros processados pelo concessionário nos municípios de

abrangência do lote de concessão (Cujubim e Itapuã do Oeste), dividido pelo volume de madeira em tora consumido na produção, multiplicado pela proporção da madeira em tora proveniente da unidade de manejo.

Fator de Agregação de Valor (FAV) =

FPP = Faturamento bruto de produto florestal processado (1 ano fiscal)

VMP= volume de matéria prima consumida (1 ano fiscal)

PMP = proporção da matéria prima extraída da floresta processada diretamente pelo concessionário (em%)

VmMT= valor médio pago pela madeira em tora para o poder concedente (calculado anualmente em função do volume explorado e respectivos valores pagos por grupo de espécie).

No caso de consórcio, o cálculo será efetuado considerando as unidades de processamento dos participantes do consórcio e que efetivamente processam os produtos oriundos da concessão florestal.

Exemplo para madeira.

Empresa A tem uma unidade de processamento de madeira faturou em madeira serrada R\$ 2 milhões consumindo 10 mil m<sup>3</sup> de tora por ano. Ela pagou num determinado ano uma média de R\$ 45,00 por m<sup>3</sup> e ela processa 80% da madeira que sai da concessão florestal.

Fator de Agregação de Valor (FAV) =3,56

(...)

Prazo de Apuração inicial: A avaliação do cumprimento do compromisso será feita a partir do 36º mês de assinatura do contrato. A apuração será anual.

(...)

Meios de Verificação.

Poderão ser utilizados individualmente ou cumulativamente entre outros os seguintes meios de verificação:

- Verificação da documentação de origem florestal;
- Verificação de dados, informações e relatórios do concessionário;
- Verificação das notas fiscais de venda dos produtos.

A descrição de tal indicador no contrato apresenta uma lacuna. Há um erro material no contrato, pois embora descreva a fórmula não a apresenta – o que não ocorre nos contratos das demais concessões florestais federais.

Esta falha material não compromete a apuração do FAV, nem a análise que se pretende fazer neste trabalho, pois a fórmula pode ser construída a partir da descrição

contratual. O termo de contrato estabelece que o FAV é a razão do faturamento pela venda de produtos madeireiros processados pela concessionária nos municípios de abrangência do lote de concessão (Cujubim e Itapuã do Oeste), dividido pelo volume de madeira em tora consumido na produção, multiplicado pela proporção da madeira em tora proveniente da unidade de manejo:

$$FAV = \left( \frac{FPP}{VMP} \right) \cdot \left( \frac{PMP}{VmMT} \right)$$

A fórmula apresenta quatro variáveis: 1) FPP – faturamento bruto decorrente da venda de produto florestal processado; 2) VMP – volume da matéria prima consumida; 3) PMP – proporção da matéria prima extraída da floresta processada diretamente pela concessionária; 4) VmMT – valor médio pago pela madeira em tora em função do volume explorado.

Assim, o termo de contrato prevê em tal fórmula que o cálculo do FAV leve em conta apenas o processamento dos produtos originários de “madeira em tora” e desde que “processados diretamente pelo concessionário”.

Na medida em que apenas a tora é contabilizada, as demais partes da árvore, todos os materiais lenhosos residuais, não são contabilizados como agregação de valor para fins contratuais. Da mesma forma, também não são contabilizados para o alcance do FAV os produtos florestais não madeireiros. O mesmo se diga da possibilidade de exploração de “serviços de ecoturismo, hospedagem, visitação e observação da natureza e esportes de aventura”, que embora prevista na cláusula 1ª do contrato de concessão florestal também não é contabilizada no cálculo do FAV.

Tal redação implica em um desestímulo à agregação de valor na forma prevista na lei, na medida em que mesmo que a concessionária viabilize o uso e o processamento de tais produtos na região, gerando mais empregos e renda, para fins contratuais não estará agregando valor.

Outra limitação no computo da agregação de valor na região está na necessidade de que os produtos sejam processados na região de Itapuã do Oeste/RO e Cujubim/RO pela própria concessionária, admitida apenas a terceirização. Tal redação contratual desestimula o estabelecimento de parcerias. Caso a concessionária venda suas toras à outras serrarias locais, que processem tais produtos, agregando valor e gerando empregos na região, tal agregação de valor não é levada em conta para a contabilização do FAV.

Na medida em que a redação contratual obriga as concessionárias a atingir tal valor apenas mediante processamento próprio de madeira em tora, a despeito da possibilidade dos módicos descontos previstos nos indicadores “A-6”, “A-7”, “A-8” e “B-4”, não há estímulo via fator de agregação de valor para a utilização do material lenhoso residual, dos produtos não madeireiros e do estabelecimento de parcerias com outras serrarias locais.

#### **5.4 A agregação de valor e os demais produtos e serviços florestais**

Ainda que com variações na redação, todos os anexos que tratam da agregação de valor nos contratos de concessão florestal federal apresentam estrutura semelhante. São compostos por um parágrafo introdutório, seguido pela apresentação da fórmula e sua descrição. Nenhum destes contratos computa no FAV o material lenhoso residual, os produtos florestais não madeireiros e outros serviços como o ecoturismo.

À luz das expectativas levantadas pelos principais atores das concessões florestais, entende-se que o FAV pode vir a ser utilizado também como fomento ao uso de produtos não madeireiros e para o aproveitamento do material lenhoso residual, sendo o uso destes dois produtos incorporado ao cálculo como forma de diferencial/bônus no alcance do FAV.

Embora a fórmula contratual trate apenas da agregação de valor dos produtos decorrentes do processamento direto de toras, a lei não faz tal limitação, tendo previsto que deve ser buscada a agregação de valor *dos produtos e dos serviços florestais*, o que denota que tal agregação deve ser tratada de forma ampla, e não restrita às toras.

Incentivos fortes ao uso do material lenhoso residual e dos produtos não madeireiros também agregariam valor à região ao fomentar a economia e ao gerar mais empregos, o que por via reflexa também se traduziria em maior arrecadação ao Estado, potencializando os benefícios econômicos, sociais e ambientais.

O anexo que trata da agregação de valor na concessão florestal da Flona de Saracá-Taquera, no contrato assinado em 2010, afirma que a agregação de valor será calculada pela razão do faturamento em vendas de produto florestal processado pela concessionária, dividido pelo volume de matéria prima consumida na produção (madeira em tora, lenhoso residual da exploração e produtos não madeireiros). Neste particular a redação de tal contrato deixa clara a intenção de que o FAV sirva de incentivo também à agregação de valor para o material lenhoso residual e produtos não madeireiros, no sentido do que estabelece a LGFP. Todavia, após apresentar tal escopo para o FAV, este mesmo contrato apresenta uma fórmula que somente computa valores e volumes relacionados a produtos madeireiros provenientes de tora.

O anexo do contrato da concessão florestal da Flona de Jacundá, assinado em 2013, afirma que no cálculo do FAV será levada em conta a relação entre o preço de venda dos produtos processados e o preço mínimo do edital para o produto tora. A fórmula afirma que será utilizada a receita média obtida do processamento de 1 m<sup>3</sup> de madeira em tora. Assim, somente o produto tora é utilizado no cálculo de agregação de valor. Tal redação é semelhante ao contrato da Flona de Saracá-Taquera que foi assinado em 2014.

Os contratos de concessão florestal das Flonas do Crepori, Altamira e Caxiaunã também não abarcaram os produtos não madeireiros e o material lenhoso residual no cálculo do FAV. A proposta de contrato apresentada no edital da licitação da Flona de Itaituba, que durante a elaboração deste trabalho estava suspensa por decisão judicial, também limita o computo ao produto tora.

São diferentes redações contratuais da fórmula de cálculo do FAV, ora parte-se da receita média pela venda dos produtos processados resultantes de 1m<sup>3</sup> de tora, ora da receita bruta da venda total dos produtos resultantes das toras. Para atender as expectativas e realizar maior agregação de valor na região, o ideal é que o modelo adotado, seja ele de preço médio ou de receita bruta, leve em conta as receitas da venda das toras, da madeira em maior grau de processamento, dos produtos não madeireiros e do material lenhoso residual.

Ainda que o principal objetivo da atividade comercial possa ser a exploração das toras, o ideal é que o uso dos demais produtos sejam incorporado ao cálculo como forma de diferencial/bônus no alcance do FAV, na medida em que também são objetivos da política de concessão florestal. A exploração de tais produtos pode ingressar no cálculo como estímulo adicional para maximização do potencial da atividade, especialmente pelo fato da própria LGFP prever que a agregação seja apurada de forma ampla, e não restrita a produção de toras.

### **5.5 A agregação de valor e o fortalecimento de uma base industrial dinâmica**

Conforme já mencionado, há a incumbência do órgão gestor em estimular a agregação de valor ao produto florestal na região em que for explorado (Art. 53, XXIII), sendo que a LGFP tem como princípio promover o processamento local e incentivar o incremento da agregação de valor aos produtos e serviços da floresta. Tal agregação, nos termos da LGFP, deve conduzir à “diversificação industrial, ao desenvolvimento tecnológico, à utilização e à capacitação de empreendedores locais e da mão-de-obra regional”.

Assim, ao tratar da necessidade de se promover o processamento local, incentivar e promover a diversificação industrial, não se estabeleceu no texto legal a obrigatoriedade de

que a agregação de valor seja empreendida diretamente pela concessionária. Aliás, o texto parece indicar justamente o contrário, deve-se fomentar a utilização e capacitação dos empreendedores locais.

Embora a obrigatoriedade de processamento direto, presente apenas nos contratos, possa facilitar a padronização de um controle por parte do órgão gestor, acaba por limitar a criação de redes de parcerias comerciais locais que também se prestariam a agregar valor na região e atenderiam à finalidade legal.

Dito noutras palavras, não obstante o que estabelece o texto legal, pela redação dos contratos não há incentivos nem diferença de tratamento para o produto florestal da concessão que seja comercializado para ser processado por terceiro na região e de um produto florestal da concessão que seja comercializado para processamento fora da região de abrangência dos contratos. A necessidade de processamento direto pela concessionária foi prevista em todos os contratos de concessão florestal.

Conforme já abordado, o indicador “B-4” prevê que a concessionária terá direito a até 1% de desconto nos preços se fornecer matéria primas às indústrias locais. Todavia, o indicador que trata do FAV estabelece que produtos que não sejam contabilizados diretamente pela concessionária não serão contabilizados como agregação de valor, não são incorporados para apuração do FAV em cumprimento da proposta técnica.

Os contratos possibilitam apenas a terceirização do processamento, vale dizer, que terceiros processem em nome da concessionária florestal. Todavia não se permite para fins de cálculo do FAV que este processamento seja realizado diretamente por terceiros – quando a concessionária vende seus produtos para que terceiros os processem na região. Tal situação acaba por limitar a concretização de uma maior agregação de valor na região. É racional do ponto de vista da concessionária processar minimamente a madeira diretamente ao invés de permitir que indústrias locais o façam, sob risco de descumprir suas obrigações contratuais.

Como visto, dentre as expectativas levantadas nas entrevistas foi mencionado por alguns entrevistados o interesse de que a concessão florestal também possibilitasse parcerias com pequenas empresas. Para que o princípio da promoção do processamento local seja concretizado é importante que o órgão gestor também passe a considerar a agregação de valor decorrente do processamento realizado diretamente por terceiros, desde que tal processamento ocorra nos limites territoriais definidos em contrato para cálculo do FAV.

A atual redação do FAV pode fazer com que seja preferível para a concessionária, do ponto de vista racional, exportar produtos em baixo nível de industrialização em razão dos melhores preços pagos pelo mercado internacional ao invés de se fomentar maior

industrialização local por terceiros. Não se defende aqui, é claro, que se deixe de exportar, mas acredita-se que caso houvesse a opção de que os produtos também fossem processados (diretamente) por terceiros na região seria possível a exportação de produtos em maior nível de processamento, com maior valor agregado. Ademais, tal flexibilização viabilizaria que houvesse atividades de grande porte concomitantemente aos empreendimentos de menor porte, com potencial de gerar maior inclusão, fortalecendo a realização de parcerias e o estabelecimento e desenvolvimento de uma indústria local de bases sustentáveis.

Assim, ao se considerar também a agregação pelo processamento realizado por terceiros se fomentará o desenvolvimento do setor industrial madeireiro na área de abrangência da concessão florestal, o que via de consequência implicará que sejam maximizados os benefícios econômicos, sociais e ambientais do manejo florestal de baixo impacto.

### **5.6 Fomento ao uso de diferentes espécies madeireiras**

O cálculo do FAV não realiza distinção da origem das diferentes espécies de madeira. Entretanto, o valor de mercado de algumas espécies se destaca frente as demais. Aquelas espécies mais nobres, com valor de mercado superior, consequentemente tendem gerar produtos que serão comercializados também como em maior valor após o seu processamento.

Desta forma, para se alcançar maior FAV é possível e racional que a concessionária priorize uma colheita de espécies que sabidamente gerarão maior valor final agregado. Embora tal colheita seletiva ainda atenda aos objetivos do Manejo florestal de Baixo impacto, melhor seria se também houvesse incentivos através do FAV para viabilizar o comércio de espécies com menor valor de mercado, fomentando o processamento de outras espécies madeireiras. Seria importante que a modelagem de FAV além de estimular o uso dos resíduos florestais, de produtos florestais não madeireiros e a agregação de valor na região por terceiros também se adequasse à realidade do mercado no que se refere ao estímulo para agregação de valor de espécies com menor aceitação no mercado.

Conforme Melo e Camargo, 2016, a madeira é uma matéria prima heterogênea que tem características próprias e peculiares que demandam muitos cuidados na sua destinação. Os projetos para seu uso devem se atentar às características de cada espécie, além de considerar também fatores como clima, temperatura, umidade relativa do ar e a área geográfica em que será utilizada. Tudo isso pode influenciar em seu uso final. Agrupar e classificar madeiras segundo seus usos é tarefa difícil e polêmica, que esbarra na dificuldade de estabelecimento de limites quantitativos e qualitativos, o mesmo se diga da tarefa de comparar propriedades de

espécies de madeiras tradicionais com propriedades de madeiras pouco conhecidas no mercado, sendo sempre necessários ensaios práticos para que possa se confirmar suas potencialidades.

A existência de tecnologias para processamento, secagem preservação e acabamento dos produtos florestais possibilita que se molde o uso de uma determinada espécie de madeira, simplificando o processo de escolha do uso mais adequado, contudo para tanto há um maior custo (MELO e CAMARGO, 2016).

Assim, pensar em um cálculo de FAV que possa abarcar todas as diferentes espécies frente ao mercado não é medida simples e talvez seja até mesmo inviável do ponto de vista prático. Não obstante a isso, caso haja estímulo para o estabelecimento de parcerias comerciais com fomento à indústria local é possível que o setor industrial se desenvolva a ponto de avançar nas etapas de processamento dos produtos, produzindo bens com maior valor agregado mesmo a partir de madeiras menos nobres.

Tal qual a experiência boliviana apresentada no Capítulo II demonstrou, o desenvolvimento do processamento industrial e atividades de marketing no exterior possibilitam que espécies menos conhecidas pelo mercado e menos vendáveis em sua forma natural, sejam passíveis de exportação após passarem pelo processamento industrial (CONTRERAS-HERMOSILLA e RÍOS, 2002). O mesmo pode ocorrer no caso brasileiro, havendo os corretos incentivos.

### **5.7 Uma proposta para futuros contratos de concessão florestal**

A partir de tais considerações entende-se que, a depender de alguns ajustes nos critérios de aferição do FAV, é possível que a agregação de valor seja potencializada, maximizando-se os benefícios econômicos, sociais e ambientais do manejo florestal sustentável de baixo impacto.

Como já dito, além das concessões federais, a lei estabeleceu a possibilidade de que se realizem também concessões estaduais e municipais. O estado do Pará criou o Instituto de Desenvolvimento Florestal para desempenhar a função de gestor de suas florestas estaduais – Flotas. O referido instituto também utilizou modelagem contratual semelhante àquela adotada pelo SFB, tendo seguido o mesmo anexo que trata da contabilização do FAV, com poucas alterações que se refletiram em melhor precisão terminológica.

Acredita-se que uma possível redação alternativa para o cálculo do FAV nas futuras concessões poderia ser similar àquela constante do instrumento contratual vigente para a Flota do Paru. A redação de tal contrato, embora semelhante aos demais ao tratar do FAV,

diferenciou-se pela inclusão de uma nota de observação que define o que se entende por período anual, e estabeleceu que a apuração do faturamento deve retroagir ao valor pago naquele período anual: “Obs. O período anual corresponde ao ano fiscal, ou seja, de janeiro a dezembro, para a verificação do faturamento, retroagindo à data do pagamento da madeira para cálculo do valor anual pago ao Instituto de Desenvolvimento Florestal”.

Tal observação afasta quaisquer dúvidas quanto à necessidade da apuração do FAV ser proporcional. Ao considerar o faturamento em determinado ano o cálculo deve levar em conta o valor correspondente pago pela madeira que gerou este faturamento, ainda que a madeira tenha sido colhida e o preço pago ao poder concedente em anos anteriores.

Assim, o instrumento contratual da Flona de Paru foi mais cauteloso ao evitar interpretações dúbias da fórmula. Os contratos de concessão elaborados a nível federal não apresentam a mesma clareza de redação.

Caso os contratos sejam interpretados de forma que o cálculo não leve em conta tal noção de proporcionalidade há um desestímulo para que o concessionário aumente sua escala de colheita em determinado ano visando incrementar o processamento e a receita no ano posterior, pois teria pago valor elevado neste primeiro ano sem que elevasse seu faturamento neste mesmo ano. Noutras palavras, o aumento da colheita no ano “X” para processamento e faturamento no ano “X +1” elevaria o denominador da fórmula sem que se elevasse o numerador: automaticamente seu FAV iria decair no ano X. Assim, por afastar tal risco interpretativo, melhor caminho seguiu a redação do instrumento contratual estadual.

A possível redação para o cálculo do FAV além de ser semelhante a redação do instrumento contratual da Flona do Paru, para registrar tal observação em prol da proporcionalidade, ainda deveria incorporar a possibilidade de acréscimo das receitas dos produtos florestais não madeireiros, do material lenhoso residual e do processamento realizado por terceiros na região, como forma de fomento da atividade de concessão. Tal redação poderia estabelecer-se da seguinte forma:

A agregação de valor é verificada por meio do Fator de Agregação de Valor (FAV), que mede a relação entre o preço de venda dos produtos processados e o preço mínimo do edital para o produto tora. O cálculo é realizado a partir da relação entre a receita obtida com a venda dos produtos processados oriundos da UMF e o valor das toras produzidas com base no Preço Mínimo do Edital. Este valor é multiplicado pela proporção da matéria prima processada, obtida da ponderação entre o volume processado no raio de 150km da Flona e o volume total de toras extraído da UMF para tal processamento, durante o período de produção anual.

$$FAV = \left(\frac{A}{B}\right) \cdot \left(\frac{C}{D}\right)$$

Sendo:

A = Receita anual bruta de produtos madeireiros (inclusive material lenhoso residual) e não madeireiros (R\$) aferido pelo concessionário ou terceiros que processem os produtos adquiridos da concessionária em plantas industriais localizadas nos municípios situados no raio de 150km da Flona.

B = Valor anual com base no preço mínimo de edital, corrigido pelo índice de reajuste do contrato, referente ao volume das toras extraídas da UMF, utilizadas para gerar os produtos citados no fator A.

C = Volume anual de toras com origem na UMF, processadas pelo concessionário ou terceiros em plantas industriais localizadas nos municípios situados no raio de 150km da Flona

D = Volume equivalente anual de toras de madeiras processado pelo concessionário ou terceiros (m³) em plantas industriais localizadas nos municípios situados no raio de 150km da Flona.

Obs. O período anual corresponde ao ano fiscal, ou seja, de janeiro a dezembro, para a verificação do faturamento, retroagindo à data do pagamento da madeira para cálculo do valor anual pago ao SFB.

Volume equivalente de toras = o volume necessário de toras para produzir uma determinada quantidade de produtos. Unidade de processamento que tem como matéria prima toras e madeira processada deve, para fins deste indicador, reportar o volume de toras adicionado do volume equivalente de toras necessário para produzir a madeira processada utilizada como matéria prima.

Como dito, seria importante que também se estabelecesse um fomento ao processamento de madeiras com menor valor de mercado por meio do cálculo do FAV. De toda forma, a longo prazo acredita-se que as alterações sugeridas acima terão efeito de fomentar também uma maior agregação de valor em espécies menos nobres.

### **5.8 Um FAV melhor para os contratos já vigentes**

Como já mencionado, estabeleceu-se na LGFP que a agregação de valor é um dos critérios para julgamento da melhor técnica para o certame licitatório (Art. 26, II, d). Assim, uma vez que o licitante apresente uma proposta fica a ela vinculado quando vencer o certame

licitatório. Deve atingir o valor numérico do fator de agregação de valor a que se propôs. Sendo que na atual redação contratual apenas o processamento das toras é levado em conta para se aferir a proposta técnica de maior valor agregado.

A licitação na modalidade melhor técnica é utilizada “quando a variação da qualidade da prestação refletir na satisfação das necessidades estatais, envolvendo uma inafastável ponderação entre a qualidade e o preço a ser desembolsado”. Assim, o conteúdo do termo de contrato administrativo decorre do edital de licitação e da proposta vencedora, lembrando-se que a minuta do contrato é parte integrante do próprio instrumento convocatório (JUSTEN FILHO, 2009).

De toda forma, é possível a inovação em caso de ocorrência de “eventos supervenientes que imponham a modificação” (JUSTEN FILHO, 2009). A constatação de que não há incentivos para uso do material lenhoso residual, produtos florestais não madeireiros e incentivos para o estabelecimento de parcerias que agreguem valor na região de concessão, juntamente com a expectativa dos atores locais podem ser considerados como fatos supervenientes que imponham a modificação. Vale destacar que o artigo 58, I da L. 8.666/93 estabelece que o regime jurídico dos contratos administrativos confere à administração a prerrogativa de “modificá-los unilateralmente para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado”.

Ademais, o artigo 65 da L. 8.666/93 estabelece que os contratos administrativos podem ser alterados unilateralmente pela administração sempre que “houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos”.

O poder de alteração unilateral do contrato é inerente à Administração. A variação do interesse público autoriza a alteração do contrato ainda que não prevista em lei ou consignada em cláusula contratual (MEIRELLES, 1998). Modificações por motivos técnicos são justificadas apenas “perante circunstâncias específicas verificáveis em casos concretos, quando eventos supervenientes, fatores invulgares, anômalos, desconcertantes de sua previsão inicial, vêm a tornar inalcançável o bom cumprimento do escopo que o animara, sua razão de ser”, sendo necessária a promoção de alterações para atingimento do interesse público (MELLO, 2010).

A alteração do contrato para melhor adequação técnica supõe “a descoberta ou a revelação de circunstâncias desconhecidas acerca da execução da prestação ou a constatação de que a solução técnica anteriormente adotada não é mais adequada” (JUSTEN FILHO, 2005).

Couto, 2009, afirma que uma vez verificado que o contrato original não atende aos seus objetivos podem haver alterações qualitativas. Para o autor tais alterações teriam lugar

quando ocorressem situações decorrentes de *eventos supervenientes*, ou “*situações pré-existentes, porém desconhecidas no momento da contratação*”, como a hipótese de uma descoberta científica que evidencie a “necessidade de inovações para ampliar ou assegurar a utilidade inicialmente cogitada pela administração” ou “inovações tecnológicas que proporcionem alternativa mais adequada ao cumprimento do objeto contratado”.

Além da alteração unilateral, a Lei 8.666/93 também prevê a alteração de comum acordo (Art. 65 II), sempre que for “necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários”.

Como visto, a redação dos contratos para contabilização do FAV atualmente não apresenta incentivos à agregação de valor pelo uso dos produtos florestais não madeireiros e pelo material lenhoso residual, nem fomenta uma base industrial diversificada, limitando a contabilização apenas ao processamento direto pela concessionária. Isso significa que não está sendo atendido em sua plenitude o princípio da agregação local de valor previsto na LGFP, sendo possível e necessária a alteração contratual para que aumentem os incentivos ao processamento local e a diversificação do uso da floresta, o que viria a atender o interesse público e promoveria a adequação técnica aos objetivos do manejo florestal de baixo impacto.

Desta forma, acredita-se ser juridicamente possível que se realizem alterações nos termos de contrato vigentes, respeitadas as particularidades de cada caso, para que seus anexos que tratam do FAV possam adotar redação semelhante àquela proposta no item 5.7.

Tal proceder respeitaria os direitos dos contratados, visto que estes passariam a ter incentivos para o alcance do FAV por outros meios, podendo, contudo, continuar a contabilizar o FAV apenas através do processamento direto de toras caso não houvesse viabilidade econômica de processamento dos demais produtos ou exploração dos demais serviços da floresta. Caso adotada tal redação, o maior nível de processamento direto ou estabelecimento de parcerias locais também caberia à discricionariedade de cada concessionária. Com a alteração apenas se afastaria a atual limitação existente (para fins de cálculo do FAV) na venda de produtos para serem processados por terceiros na região da concessão.

## **5.9 A publicidade dos benefícios econômicos, sociais e ambientais**

No caso estudado, embora os recursos já estivessem sendo aplicados, muitos entrevistados afirmaram seu desconhecimento sobre tal uso, o que denota a necessidade de uma ampla divulgação dos resultados para que os benefícios sejam percebidos e a participação da

comunidade também seja fortalecida. A divulgação poderia atuar como catalizadora dos ganhos democráticos da criação do conselho municipal de meio ambiente.

Como já visto, as concessionárias florestais não têm participado dos procedimentos de repasse dos recursos no intuito de não aparentar interferência no uso destes recursos pelos municípios e pelo conselho de meio ambiente. Não obstante a isso, o instrumento contratual poderia trazer previsões que possibilitassem e incentivassem, ainda que na forma de princípios, a colaboração da concessionária na divulgação dos resultados concretos da utilização destes recursos. Ao mesmo tempo em que tal previsão contribuiria para dar publicidade ao uso dos recursos também se reverteria a favor da imagem das concessionárias, com possibilidade de se traduzir em melhores preços dos seus produtos frente ao mercado consumidor.

Uma alteração singela no texto contratual poderia servir para conferir segurança jurídica às concessionárias a fim de que estas pudessem, havendo interesse comercial, divulgar os resultados da aplicação local dos recursos advindos da atividade de concessão. Na medida em que tal redação não geraria reflexos na execução ou no monitoramento do contrato de concessão, tal alteração no texto contratual poderia ser realizada sem que houvessem maiores impeditivos.

## **5.10 Conclusões do Capítulo V**

A partir das informações levantadas nos capítulos anteriores, o presente capítulo se prestou a analisar o instrumento contratual. Realizou-se um recorte para tratar da parte das percepções relevantes para responder ao segundo e terceiro objetivos específicos desta pesquisa.

Quanto ao segundo objetivo específico da pesquisa - identificar se o instrumento contratual do caso estudado atende às expectativas levantadas, se há lacunas que podem ser preenchidas em futuras contratações para maximizar os benefícios e minimizar os ônus, sem que para isso haja necessidade de alteração legislativa – identificou-se que o instrumento contratual atende em grande medida as expectativas dos atores, todavia há espaço para melhoramentos. Neste sentido foram apresentadas proposições para a modificação da redação da contabilização do FAV no intuito de alcançar um maior incentivo ao processamento do material lenhoso residual, ao uso de produtos florestais não madeireiros e a possibilidade do processamento ser realizado por terceiros. Situação que tem potencial de contribuir para maximizar os benefícios econômicos sociais e ambientais da política de concessões florestais, fomentando o desenvolvimento regional com bases sustentáveis. Conforme justificado neste

capítulo, havendo interesse dos contratantes, tais proposições poderiam ser incorporadas inclusive nos contratos em curso.

Quanto ao último objetivo específico - comparar o contrato do caso estudado com outros contratos públicos de concessão florestal vigentes para identificar as previsões contratuais que tenham correlação direta aos benefícios econômicos, sociais e ambientais, de acordo com as expectativas dos atores envolvidos no caso concreto estudado – constatou-se que há grandes semelhanças entre as modelagens contratuais adotadas, inclusive entre os instrumentos contratuais celebrados no âmbito estadual e federal. Apesar da semelhança nas redações percebeu-se uma falta de padronização terminológica quanto a descrição e contabilização do FAV, o que pode gerar dúvidas interpretativas. Este é o caso dos contratos mencionados que afirmam que a agregação de valor será apurada a partir da “madeira em tora, lenhoso residual da exploração e produtos não madeireiros”, mas logo após tal afirmação apresentam uma fórmula matemática que computa apenas o processamento da madeira em tora, deixando de contabilizar os demais produtos da concessão florestal como agregação de valor. Em geral nenhum dos contratos contabiliza todos os produtos da concessão para fins de agregação de valor, muito embora a LGFP afirme que a agregação de valor deve ser incentivada a partir de todos os produtos e serviços da floresta.

Além das alterações relativas a contabilização do FAV, identificou-se a importância da divulgação dos benefícios resultantes da aplicação dos recursos provenientes das concessões florestais, o que poderia ser feito com a colaboração das concessionárias. Ao mesmo tempo em que uma previsão contratual neste sentido contribuiria para dar publicidade ao uso dos recursos também se reverteria a favor da imagem das concessionárias, agregando valor aos seus produtos perante o mercado consumidor.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões abordadas neste estudo foram motivadas primeiramente pela necessidade pessoal deste pesquisador em entender melhor a dinâmica da política de concessões florestais. Algumas limitações e entraves percebidos na política de concessões durante exercício da advocacia privada despertaram inquietações que não poderiam ser respondidas apenas pelo Direito.

O desenvolvimento deste estudo, produzido no âmbito de um programa de mestrado interdisciplinar, resultou em um trabalho que não pode se definir como propriamente jurídico, o que também não implica que não contribua para tal área. A interdisciplinaridade e a realização de um estudo de caso, com coleta de percepções e expectativas dos principais atores envolvidos na primeira concessão florestal federal se presaram a enriquecer a compreensão de um problema de estudo que é complexo, pois tem como pano de fundo o processo de implementação de uma política que visa conciliar o uso econômico dos recursos florestais à conservação da floresta, no intuito de resultar em benefícios econômicos sociais e ambientais.

A pesquisa teve como escopo responder a três objetivos: i) identificar os reflexos econômicos, sociais e ambientais decorrentes da concessão florestal, e se a mudança institucional, realizada por meio da Lei e operacionalizada pelo contrato de concessão florestal, reduz a incerteza e aumenta a segurança jurídica na Flona; ii) identificar se o instrumento contratual do caso estudado atende às expectativas levantadas, se há lacunas que podem ser preenchidas em futuras contratações para maximizar os benefícios e minimizar os ônus, sem que para isso haja necessidade de alteração legislativa; e iii) comparar o contrato do caso estudado com outros contratos públicos de concessão florestal vigentes para identificar as previsões contratuais que tenham correlação direta aos benefícios econômicos, sociais e ambientais, de acordo com as expectativas dos atores envolvidos no caso concreto estudado.

As informações reunidas antes mesmo da realização das entrevistas em campo já permitiram apontar uma série de fatores que contribuem para lentidão da política de concessões: a insegurança jurídica, notadamente pela existência de ações judiciais questionando a constitucionalidade da Lei, os procedimentos de consulta e participação das comunidades e a identificação de territórios quilombolas e de comunidades tradicionais; limitações organizacionais com multiplicidade de órgãos com escopos distintos participando do processo de concessão e dificuldade de comunicação entre si; falhas nos inventários florestais; dificuldades de prestação e manutenção de garantias; concorrência com madeira ilegal; falta de um programa efetivo de incentivos fiscais e acesso à linhas de crédito; falta de incentivos no

uso de madeira proveniente de concessões florestais em compras públicas; e longo lapso temporal entre a abertura do procedimento de licitação e o início da exploração.

Parte considerável dos problemas identificados previamente a partir da literatura acadêmica e cinzenta foi confirmada nas entrevistas realizadas, a exemplo do desafio das concessões em concorrer no mercado com a madeira ilegal ou não sustentável, de baixo custo; a carência de recursos para as atividades de fiscalização e repressão; a necessidade de ações de fomento, incentivos tributários e compras públicas pautadas em critérios de sustentabilidade.

As percepções obtidas por meio das entrevistas indicaram que os contratos de concessões contribuem para reduzir a incerteza e aumentar a segurança jurídica, sendo que a política de concessões representou um ganho democrático a partir do incentivo de criação e uso dos recursos através dos conselhos municipais de meio ambiente. Todavia os benefícios econômicos e sociais ainda não chegaram ao seu potencial máximo, demandam maior fomento e que seja considerada a capacidade dos principais atores e os obstáculos por eles enfrentados, a exemplo das dificuldades enfrentadas por algumas associações para participarem do processo de acesso aos recursos repassados pela concessão florestal.

Outro ponto relevante identificado na pesquisa a partir das entrevistas é que embora as concessões empreguem bastante, não há empregos para todos. Na ausência de outras ações estatais mais inclusivas algumas percepções apontaram que as pessoas são mais facilmente cooptadas por quadrilhas que atuam na ilegalidade. As ações de comando e controle realizadas aquém do esperado e sem o devido trabalho de inteligência para a efetiva desarticulação das grandes quadrilhas acabam penalizando, sobretudo, os indivíduos mais carentes, afastando ainda mais a população das políticas estatais.

Constatou-se ainda a necessidade de expansão do desenvolvimento das atividades previstas em contrato para gerar maiores benefícios sociais e econômicos para a região, como o processamento do material lenhoso residual, o uso dos resíduos florestais e dos produtos florestais não madeireiros, assim como o estabelecimento de mercado para outras espécies de madeira. Tal qual o modelo boliviano, o modelo brasileiro também precisa caminhar para promover operações de base florestal em nível horizontal e vertical, fortalecendo a indústria local. O que pode se dar pelo incentivo de parcerias para maior processamento local dos produtos, com vistas ao futuro estabelecimento de um polo industrial para tornar o manejo florestal sustentável, mais lucrativo e financeiramente atrativo.

A realização de mais de 45 entrevistas abordando temas econômicos, sociais e ambientais relativos à política de concessões florestais acabou tendo como resultado o levantamento de um amplo espectro de percepções e expectativas, que poderiam ser abordadas

em maior profundidade sob diversos enfoques. Todavia, considerando os objetivos delimitados para este trabalho foram analisadas apenas parte destas expectativas, somente aquelas que no ver deste pesquisador poderiam ser atendidas a partir de alterações pontuais no instrumento contratual.

Não obstante a realização de tal recorte para a análise das percepções à luz do instrumento contratual, é necessário e importante que futuras pesquisas tentem preencher as lacunas deixadas pelo presente trabalho. Acredita-se que as diferentes percepções podem ajudar a superar os entraves e a construir soluções para os problemas da política de concessões já apontados na literatura, como, por exemplo, o distanciamento entre as metas de implementação das concessões e a capacidade das autoridades florestais em fazer com que o processo de regularização fundiária na Amazônia deixe terras prontas para receber as concessões (DRIGO, 2009).

Conforme afirmado na introdução, o presente trabalho objetivou responder a quatro perguntas: 1) Quais são as percepções comuns dos diferentes atores sobre os reflexos ambientais, sociais e econômicos da concessão florestal? 2) A mudança institucional realizada pela lei e operacionalizada pelo contrato de concessão reduz a incerteza e aumenta a segurança jurídica com relação ao acesso aos recursos? 3) O contrato vigente na concessão estudada é compatível com as expectativas/percepções identificadas? 4) Há lacunas que podem ser preenchidas em futuras contratações sem necessidade de alteração legislativa?

No que toca a primeira pergunta, de um modo geral os entrevistados entendem que a implantação da política de concessões florestais torna o acesso à Flona mais rígido, reduzindo os conflitos por acesso aos recursos naturais. É uma forma de gerar renda, tributos e empregos, conservando os recursos naturais. Os entrevistados não perceberam um reflexo significativo na qualidade dos serviços públicos prestados no município em razão da atividade de concessão florestal. Contudo, há uma percepção comum de que a oferta de empregos formais aumentou, trazendo benefícios para os empregados e suas famílias, assim como para a economia local. Os entrevistados acreditam que poderia haver maiores benefícios caso fosse fomentado o uso de produtos não madeireiros, houvesse mais incentivos para o aproveitamento do material lenhoso residual, dos resíduos industriais madeireiros, bem como para o desenvolvimento de outras espécies de madeira. Há expectativa de que seja ofertada mais capacitação na cidade, pois no momento das entrevistas havia uma grande carência de cursos de capacitação, fazendo com que as empresas buscassem em outras regiões a mão de obra para cargos técnicos. Há expectativa pela existência de uma política que incentive parcerias de concessionárias com empresários menores para uso dos produtos florestais. Também há expectativa de que sejam viabilizadas

parcerias com pequenos produtores rurais para ações de manejo em áreas de reserva legal, como fomento à manutenção destas áreas.

Os reflexos socioeconômicos positivos também poderiam ser sentidos com mais celeridade caso houvesse maior suporte e regulamentação dos procedimentos para acesso e uso dos recursos transferidos a título de indicador social e ambiental. Verificou-se também a necessidade de um maior apoio para que todas as associações possam participar e acessar os recursos sociais, bem como a necessidade de uma ampla divulgação dos resultados para que os benefícios sejam percebidos e a participação das associações e da comunidade também seja fortalecida, reforçando os ganhos democráticos já percebidos com a criação do conselho municipal de meio ambiente.

Em sua grande maioria os entrevistados entendem que a concessão florestal é uma aliada da preservação ambiental e que, dentre as outras atividades econômicas, é a melhor alternativa para manter a floresta em pé. É necessário que o órgão gestor tenha maior autonomia, possa fornecer incentivos para concessões florestais que passem por dificuldades. Diversos entrevistados apontaram que os órgãos de comando e controle precisam de recursos materiais e humanos para se fazer presentes e coibir as atividades ilegais, sendo recorrentes as percepções que apontaram que isto deve ser feito acima de tudo com ações estratégicas, visto que as ações com alto teor de repressão têm afetado pessoas humildes, notadamente aquelas sem capacitação e emprego, o que faz com que a população fique com ressalvas aos órgãos ambientais e às ideias conservacionistas. Alguns entrevistados indicaram ainda que as ações repressivas poderiam causar influências negativas, como a percepção de que na medida em que os órgãos de comando e controle queimam objetos dentro da Flona, não haveria justificativa para impedir os produtores rurais de adotarem a prática de queima em suas propriedades.

No que toca à segunda pergunta, identificou-se uma percepção geral de que a implantação da política de concessões florestais torna o acesso à Flona mais rígido, reduzindo os conflitos por acesso aos recursos naturais, pois a atividade de concessão florestal mantém a presença de pessoas no interior da Flona realizando atividade lícitas, contribuindo para o monitoramento e a comunicação aos órgãos ambientais em caso de quaisquer irregularidades.

Quanto à terceira pergunta, sua resposta é afirmativa. O contrato vigente na concessão estudada é compatível com as expectativas/percepções identificadas. A expressiva maioria dos entrevistados entende que o desenho atual das concessões gera benefícios econômicos, sociais e ambientais, todavia há possibilidade de melhoramentos no intuito de maximizar os reflexos econômicos, sociais e ambientais positivos.

A resposta à quarta pergunta também é afirmativa, já que existem lacunas que podem ser preenchidas em futuras contratações sem necessidade de alteração legislativa. Tais lacunas devem se voltar especialmente para um maior incentivo ao processamento do material lenhoso residual, ao uso de produtos florestais não madeireiros e a possibilidade do processamento ser realizado (diretamente) por terceiros, o que deve maximizar os benefícios econômicos sociais e ambientais da política de concessões florestais, fomentando o desenvolvimento regional com bases sustentáveis, no sentido das percepções e expectativas identificadas. Identificou-se a necessidade da divulgação dos benefícios resultantes da aplicação dos recursos provenientes das concessões florestais: uma previsão contratual que fomente tal divulgação pelas concessionárias contribuiria para dar publicidade ao uso dos recursos e se reverteria a favor da imagem das concessionárias, agregando valor aos seus produtos perante o mercado consumidor.

Caso as proposições apresentadas na parte final deste trabalho, referentes a modificação da redação da contabilização do FAV venham a ser incorporadas nos termos de contrato vigentes e futuros, o tempo dirá, em cada caso, se o maior incentivo ao processamento do material lenhoso residual, ao uso de produtos florestais não madeireiros e a possibilidade do processamento ser realizado por terceiros contribuirão de fato para maximizar os benefícios econômicos sociais e ambientais da política de concessões florestais. Considerando a existência de diversos entraves e limitações para a plenitude da política de concessões florestais, na ausência de incentivos tributários e na falta de priorização ao uso de madeiras originárias das concessões florestais nas licitações realizadas pelo Estado, qualquer incentivo ao setor poderá fazer diferença.

Na medida em que haja maior publicidade acerca dos reflexos econômicos, sociais e ambientais concretos identificados em cada caso, a política de concessões passará a ser melhor entendida pelos diversos atores. Em decorrência da baixa idade da LGFP e dos poucos exemplos práticos, a divulgação e o conhecimento acerca dos benefícios econômicos, sociais e ambientais relaciona-se com a própria atratividade das concessões florestais e, conseqüentemente, com o sucesso do modelo de desenvolvimento regional por ela proposto.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADEODATO, Sérgio; VILLELA, Malu; BETIOL, Luciana Stocco; MONZONI, Mario. **Madeira de ponta a ponta: o caminho desde a floresta até o consumo**. São Paulo. FGV/RAE, 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/15370>>. Acesso em: dez. 2017.

ANDONOVA, Liliana B. **International Organizations as Entrepreneurs of Environmental Partnerships**. In *International Organizations in Global Environmental Governance*, editado por Frank Biermann, Bernd Siebenh ner, e Anna Schre gg, 195-222. Abingdon, Oxon: Routledge, 2009.

ARAUJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Lei de Gestão das Florestas Públicas: Pol micas e Perspectivas**. **Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**, 2008. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1041#>>. Acesso em: dez. 2017.

ARAUJO, Elis; BARRETO, Paulo; BAIMA, Sara; GOMES, Mayara. **Unidades de Conserva o mais desmatadas da Amazônia Legal (2012-2015)**. Belém: Imazon, 2017. Disponível em: <[http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/UCS%20mais%20desmatadas%20Amazonia\\_2012-2015.pdf](http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/UCS%20mais%20desmatadas%20Amazonia_2012-2015.pdf)>. Acesso em: dez. 2017

AXELROD, R. **A Evolu o da Coopera o**. São Paulo: Leopardo Editora, 2010.

BARBIERI, José Carlos. **Gestão Ambiental Empresarial. Conceitos Modelos e Instrumentos**. 3 . Ed. Editora Saraiva. São Paulo. 2011.

BARDIN, LAURENCE. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edi es 70, 1977.

BAUCH, S. et al. Forest policy reform in Brazil. *Journal of Forestry*, v. 107, n. 3, p. 132–138, 2009.

B CKSTRAND, Karin. The legitimacy of global public-private partnerships on climate and sustainable development. *Environmental Politics and Deliberative Democracy: Examining the Promise of New Modes of Governance*. Edward Elgar Publishing Limited. 2010. 85-104.

BEVIR, Mark. **Governance as Theory, Practice, and Dilemma**. In: *The SAGE Handbook of Governance*. London: SAGE Publications Ltd. 2006. p. 1–16.

BLASER, Juergen, SARRE, Alastair, POORE, Duncan e JOHNSON, Steve. **Status of Tropical Forest Management**. ITTO Technical Series No 38. International Tropical Timber Organization, Yokohama, Japan. 2011.

BICALHO, Ana Maria S. M. **Forestry management in inhabited conservation units: The Tapajos National Forest as a model of community governance in Brazil**. In: *Proceedings of the 19th Colloquium of the IGU Commission on the Sustainability of Rural Systems*. 2011.

BOLÍVIA, Decreto Supremo n. 11.686, de 13 de agosto de 1974. Aprueb se a Ley General Florestal de la Nacion que regir  em todo el territorio de la República, a partir de la fecha.

Disponível em: < <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/decreto-supremo-11686-del-13-agosto-1974/>>. Acesso em: abr. 2018.

BOLÍVIA, Ley Florestal n. 1700, de 12 de julio de 1996. Disponível em: < <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-1700.xhtml>>. Acesso em: abr. 2018.

BRASIL, Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm)>. Acesso em: jun. 2017.

BRASIL, **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: DOU de 2/9/1981.

BRASIL, **Decreto 90.224, de 25 de setembro de 1984**. Cria a FLORESTA NACIONAL DO JAMARI, no Estado de Rondônia, e dá outras providências. Brasília DOU de 26/09/1984.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: DOU de 5/10/1988.

BRASIL, **Lei 8.666 de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: DOU de 22/6/1993, republicado e retificado em 6/7/1994.

BRASIL, **Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o Art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília: DOU de 19/7/2000.

BRASIL, **Lei n. 11.284, de 2 de março de 2006**. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília: DOU de 3.3.2006.

BRASIL. **Decreto nº 6.063, de 20 de março de 2007**. Regulamenta, no âmbito federal, dispositivos da Lei no 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, e dá outras providências. Brasília: DOU 21.03.2007.

BUSCH, Jonah; GALLON, Kalifi Ferretti; What Drives Deforestation and What Stops It? A Meta-Analysis. **Review of Environmental Economics and Policy**. 11 (1): p. 3-23. Mar. de 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/reep/rew013>>. Acesso em: jul. 2017.

BUTLER, R.A., Koh, L.P., GHAZOUL, J., 2009. REDD in the Red: Conservation Letters, vol. 2. In POKORNY, Benno e PACHECO, Pablo. Money from and for forests: A critical reflection on the feasibility of market approaches for the conservation of Amazonian forests. *Journal of Rural Studies* 36, 2014.

CARLOS, Jeferson. **Caminhão carregado com quase 14 metros cúbicos de madeira irregular é apreendido em Cujubim, RO**. G1, em mar. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ro/ariquesmes-e-vale-do-jamari/noticia/caminhao-carregado-com->

[quase-14-metros-cubicos-de-madeira-irregular-e-apreendido-em-cujubim-ro.ghtml](#)>. Acesso em: mar. 2018.

CARTER, Neil. *The Politics of the Environment. Ideas, Activism, Policy*. Cambridge University Press (netLibrary Edition). 2001.

CAVALCANTE, Sylvia; MACIEL, Regina Heloisa Mattei de Oliveira. Métodos de Avaliação da Percepção Ambiental. In: José de Queiroz Pinheiro; Hartmut Günther. (Org.). *Métodos de pesquisa nos estudos pessoa-ambiente*. 1ed.São Paulo: Casa do Psicólogo, 2008, v. 1, p. 149-180.

CHULES, Eric Luis; SCARDUA, Fernando Paiva; MARTINS, Rosana de Carvalho de Cristo. Desafios da implementação da política de concessões florestais federais no Brasil. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 295-318, jul. 2018. ISSN 2179-8214. Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/18351>>. Acesso em: ago. 2018.

CONNELLY, James; SMITH, Graham. **Politics and the environment**. From Theory to Practice. Second edition. Routledge, 2003.

CONTRERAS-HERMOSILLA, Arnoldo; RÍOS, María Teresa Vargas. **Social, environmental and economic dimensions of forest policy reforms in Bolivia**. Washington, DC: Forest Trends, 2002.

COUTO, Daniel Uchôa Costa. A controvérsia sobre os limites das alterações qualitativas dos contratos administrativos. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, v. 70, n. 1, 2009.

CRESWELL, J. W. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2013.

DUARTE, C. G. et al. Analyzing public hearings in environmental licensing: who are and what say the participants about sugarcane mill projects. *Saúde e Sociedade*, v. 25, n. 4, p. 1075–1094, dez. 2016.

DOU. Nº 44, segunda-feira, 5 de março de 2012. Diário Oficial da União – Seção 3. P. 111. Disponível em: < <http://www.florestal.gov.br/documentos/concessoes-florestais/concessoes-florestais-florestas-sob-concessao/flona-do-jamari/producao-2/sacura/execucao-financeira-1/144-aviso-de-suspensao-da-concessao/file>>. Acesso em: mar. 2018.

ELLIOTT, Lorraine. **The Global Politics of the environment**. Second Edition. Palgrave MacMillan. New York. 2004

FALKNER, R. Private Environmental Governance and International Relations: Exploring the Links. *Global Environmental Politics*, v. 3, n. 2, p. 72–87, 1 de maio de 2003.

FEARNSIDE, Philip. M. 2005. **Brazil's Samuel Dam: Lessons for hydroelectric development policy and the environment in Amazonia**. *Environmental Management*. 2005. 35(1): 1-19. Doi: 10.1007/s00267-004-0100-3

FLICK, Uwe. Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes. Porto Alegre. Penso. 2013.

FORD, L. H. Challenging Global Environmental Governance: Social Movement Agency and Global Civil Society. *Global Environmental Politics*, v. 3, n. 2, p. 120–134, 1 maio 2003.

FSC. Forest Stewardship Council. **FSC Principles and Criteria for Forest Stewardship**. FSC, 2015. Disponível em: <<https://br.fsc.org/pt-br/certificacao/tipos-de-certificados/manejo-florestal-fm>>. Acesso em: jun. 2017.

GARCIA DRIGO, I. Les barrières pour la mise en oeuvre des concessions forestières en Amérique du Sud : les cas de Bolivie et Brésil. Paris: AgroParisTech, 2010.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901995000300004>>. Acesso em: mar. 2018.

GOIS, Susana Lena Lins de. **Gestão de florestas públicas na Amazônia Legal**: consensos de uma disputa. Brasília, 2011. 248 f. Tese (Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/8844>>. Acesso em: dez. 2017.

GONZÁLES, Moisés Villalba. BACHA, Carlos José Caetano. As políticas florestais do Brasil e Paraguai; em *Teoria e Evidencia Econômica*, Passo Fundo, v. 14, n. 28, maio 2007. Disponível em: <[http://200.201.88.199/portalpos/media/File/GeografiaMCR/as\\_politicas\\_florestais\\_do\\_brasil\\_e\\_paraguai.PDF](http://200.201.88.199/portalpos/media/File/GeografiaMCR/as_politicas_florestais_do_brasil_e_paraguai.PDF)>. Acesso em: mai. 2016.

GRAY, John A. Forest Concession Policies and Revenue Systems: Country Experience and Policy Changes for Sustainable Tropical Forestry. **Ed. World Bank**. Washington. 2002. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/14094>>. Acesso em: dez. 2017.

HARDIN, Garret. The Tragedy of the Commons. *Science*. 162 (3859): 1243–1248. 1968. Doi:10.1126/science.162.3859.1243.

ICMBio. Flona de Altamira inicia concessão florestal, em 14 de outubro de 2016. 2016a. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/8379-flona-de-altamira-inicia-concessao-florestal>>. Acesso em: abr. 2018.

ICMBio. Portaria n. 1. de 14 de Março de 2016. Modifica a composição do Conselho Consultivo da Floresta Nacional do Jamari no estado de Rondônia (Processo n. 02212.000014/2015-58). 2016b. Disponível em: <[http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/DCOM\\_portaria\\_1\\_de\\_14\\_de\\_marco\\_de\\_2016\\_conselho\\_Flona\\_do\\_Jamari.pdf](http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/DCOM_portaria_1_de_14_de_marco_de_2016_conselho_Flona_do_Jamari.pdf)> Acesso em: nov. 2017.

INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Sistema Deter (Detecção de Desmatamento em Tempo Real). 2018. Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/deter/indexdeter.php?id=12734>>. Acesso em: ago. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo. 4ª ed.** São Paulo. Saraiva, 2009.

JUSTIÇA FEDERAL. Seção Judiciária do Estado de Rondônia. Subseção de Porto Velho. **Ação Civil Pública n. 2008.41.00.000012-5.** Distribuído em 08/01/2008a.

JUSTIÇA FEDERAL. Tribunal Regional Federa da 1ª Região. Quinta Turma. **Agravo de Instrumento n. 2008.01.00.004474-1.** Distribuído em 31/01/2008b.

JUSTIÇA FEDERAL. Seção Judiciária do Estado do Pará. Subseção de Santarém. **Ação Civil Pública n. 0001516-09.2009.4.01.3902.** Distribuído em 18/11/2009.

JUSTIÇA FEDERAL. Seção Judiciária do Estado do Pará. Subseção de Itaituba. **Ação Civil Pública n. 0002375-31.2014.4.01.3908.** Distribuído em 28/11/2014.

JUSTIÇA FEDERAL. Seção Judiciária do Estado do Pará. Subseção de Belém. **Ação Civil Pública n. 0000257-63.2015.4.01.3903.** Distribuído em 15/09/2015.

JUSTIÇA FEDERAL. Seção Judiciária do Estado do Pará. Subseção de Itaituba. **Ação Civil Pública n. 1176-03-2016.4.01.3908.** Distribuído em 15/02/2016a.

JUSTIÇA FEDERAL. Seção Judiciária do Estado do Pará. Subseção de Santarém. **Ação Civil Pública n. 0000778-74.2016.4.01.3902.** Distribuído em 14/03/2016b.

KARSENTY, A. **Overview of industrial forest concessions and concession-based industry in Central and West Africa and considerations of alternatives.** Montpellier: CIRAD, 2007. Disponível em: <[http://www.pfbc-cbfp.org/tl\\_files/archive/thematique/Forest\\_Concessions\\_and\\_Concession\\_Industry\\_Central.pdf](http://www.pfbc-cbfp.org/tl_files/archive/thematique/Forest_Concessions_and_Concession_Industry_Central.pdf)>. Acesso em: dez. 2017.

KARSENTY, Alain; DRIGO, Isabel Garcia; PIKETTY, Marie-Gabrielle; SINGER, Benjamin. Regulating industrial forest concessions in Central Africa and South America. **Forest Ecology and Management, Moving beyond reduced impact-logging towards a more holistic management of tropical forests.** v. 256, n. 7, p. 1498–1508, set. 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.foreco.2008.07.001>>. Acesso em: dez. 2017.

KEOHANE, Nathaniel O.; OLMSTEAD, Sheila M. **Markets and the Environment.** Washington, DC: Island Press, 2007.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas.** Trad. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 5ª ed. São Paulo: Editora Perspectiva S.A, 1998

LABGEO Centro de Estudos Rioterra, 2010. Mapa de Unidades de Conservação Localizadas nos Municípios de Itapuã do Oeste e Cujubim – RO. Disponível em: <[http://www.semeandosustentabilidade.org/mapas/mapa\\_de\\_unidades\\_de\\_conservacao\\_itapua\\_do\\_oeste\\_e\\_cujubim.pdf](http://www.semeandosustentabilidade.org/mapas/mapa_de_unidades_de_conservacao_itapua_do_oeste_e_cujubim.pdf)>. Acesso em: mai. 2018.

LEMONS, Maria Carmen, AGRAWAL, Arun. Environmental Governance. **Annual Review of Environment and Resources** vol. 31 p. 297-325, nov. 2006. Disponível em: <<http://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.energy.31.042605.135621>>. Acesso em: dez. 2017.

LIDDICK, Donald R. Crimes Against Nature: Illegal Industries and the Global Environment. ABC-CLIO, 2011.

LIVERMAN, Diana. Who Governs, at What Scale and at What Price? **Geography, Environmental Governance, and the Commodification of Nature**. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 94, n. 4, p. 734–738, dez. 2004. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8306.2004.00428.x/abstract>>. Acesso em: dez. 2017.

LOWENTHAL, David. Research in Environmental Perception and Behavior: Perspectives on Current Problems. **Environment and Behavior**, 4 (n.3), setembro de 1972, pp. 333-342. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/001391657200400306>>. Acesso em: mar. 2018.

MDDEFE & MINFOF. Project Completion Report to The International Tropical Timber Organization (ITTO). Submitted by Double Helix Tracking Technologies Pte Ltd. Projeto número PP-A/39-162A. Execução e implementação: Ministério da Floresta, Economia e Desenvolvimento Sustentável do Congo e Ministério da Silvicultura e Vida selvagem de Camarão. 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23ª Edição. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo. Malheiros Editora. 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27ª Edição. Malheiros Editora. São Paulo. 2010.

MELO, Júlio Eustáquio de. e CAMARGOS, José Arlete Alves. **A madeira e seus usos**. Brasília: SFB/LPF/MMA. 2016

MELO JÚNIOR, Luiz Cláudio Moreira. Sistemas sociais comunitários e uso de recursos naturais: Bases para políticas públicas e desenvolvimento territorial no estado do Pará. Dissertação apresentada para a obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Orientadora: Professora Dra Doris Aleida Villamizar Sayago, Co-orientador: Professor Dr. Manoel Malheiros Tourinho. Brasília, 2016.

MMA – IBAMA. Plano de Manejo da Floresta Nacional do Jamari – Rondônia. Brasília. 2005. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/amazonia/unidades-de-conservacao-amazonia/1959>>. Acesso em: out. 2017

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Primeira concessão florestal federal do país entra em operação**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/6611-primeira-concessao-florestal-federal-do-pais-entra-em-operacao>>. Acesso em: jun. 2017.

MORGADO, Renato Pellegrini. MONTAGNA, Gianni. CAMARGO, Paulo Sérgio e PALMIERI, Roberto Hoffmann. Concessões Florestais Federais. Piracicaba, SP: Imaflora, 2018. 40p. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/documentos/publicacoes/3761-concessoes-florestais-federais>> Acesso em: ago. 2018.

MPF. Ministério Público Federal. **Ranking da Transparência Ambiental avalia desempenho de 104 órgãos na publicação de dados sobre meio ambiente.** Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/ranking-da-transparencia-ambiental-avalia-desempenho-de-104-orgaos-na-publicacao-de-dados-sobre-meio-ambiente>>. Acesso em: ago. 2018.

NORTH, Douglass C. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*. Vol. 5. N. 1, p. 97-112. 1991.

OBAR, Jonathan A. e SCHEJTER, Amit M. Inclusion or Illusion? An Analysis of the FCC's Public Hearings on Media Ownership 2006-2007. **Journal of Broadcasting & Electronic Media**, vol. 54, n. 2, pp. 212-227. mai. 2010. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08838151003735000>>. Acesso em: dez. 2017.

OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas. **Concessão florestal: exploração sustentável de florestas públicas por particular.** São Paulo. JHMIZUNO. 2013.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva.* São Paulo, Edusp, 1999.

OSTROM, Elinor. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action.* Editora Cambridge University Press. 1990.

OSTROM, Elinor. Reformulating the commons. *Ambiente & Sociedade* [online]. 2002, n.10, pp.5-25. ISSN 1414-753X. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2002000100002>.

PEGADO, Erika A. da Cunha; BARBOSA, Erivaldo Moreira. Audiências Públicas Ambientais e Racionalidade Ambiental: Perspectivas E Desafios. **HOLOS**, vol. 29, n. 1, p. 92-101, mar. 2013. Disponível em: <<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/1196>>. Acesso em: dez. 2017.

PHILLIPS, Adrian. **Management Guidelines for IUCN Category V Protected Areas: Protected Landscapes/Seascapes.** UK: IUCN Gland, Switzerland and Cambridge, 2002. Disponível em: <<https://www.iucn.org/content/management-guidelines-iucn-category-v-protected-areas-protected-landscapesseascapes-0>>. Acesso em: jun. 2017.

PINTO, M. DE A.; SOBRINHO, M. V.; ROCHA, G. DE M. Gestão direta de Florestas Públicas: uma alternativa de gestão territorial em áreas protegidas. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 35, n. 0, 24 dez. 2015.

POKORNY, Benno; PACHECO, Pablo. Money from and for forests: A critical reflection on the feasibility of market approaches for the conservation of Amazonian forests. **Journal of Rural Studies**. v. 36, p. 441-452, out. 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2014.09.004>>. Acesso em: jun. 2017.

PRUD'HOMME, Rémy; HUNTZINGER, Hervé; GUELTON, Sonia. *Decentralization in Bolivia.* Inter-American Development Bank, 2007

REZENDE, Fernando. Instrumentos econômicos de estímulo ao manejo florestal na Amazônia. In. MAY, Peter; AMARAL, Carlos; MILKAN, Brent; ASCHER, Petra. (org). **Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira: experiências e visões.** Brasília: MMA, 2005. p. 28-34. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir894/SeminAMA\\_InstrumEconom.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir894/SeminAMA_InstrumEconom.pdf)>. Acesso em: jun. 2017.

RIO TERRA. Centro de Estudos da Cultura e do Meio Ambiente da Amazônia – RIOTERRA. **NOVOS VIVEIRISTAS SÃO CAPACITADOS EM ITAPUÃ DO OESTE.** 2018a. Disponível em: <<http://rioterra.org.br/pt/novos-viveiristas-sao-capacitados-em-itapua-do-oeste/>>. Acesso em: jul. 2018.

RIO TERRA. Centro de Estudos da Cultura e do Meio Ambiente da Amazônia – RIOTERRA. **RIOTERRA INSTALA BIODIGESTORES PARA AGRICULTORAS DE CUJUBIM.** 2018b. Disponível em: <<http://rioterra.org.br/pt/rioterra-instala-biodigestores-para-agricultoras-de-cujubim/>>. Acesso em: jul. 2018.

RIO TERRA. Centro de Estudos da Cultura e do Meio Ambiente da Amazônia – RIOTERRA. **Quem somos?** 2018c. Disponível em: <<http://rioterra.org.br/pt/sobre/>>. Acesso em: jul. 2018.

RIO TERRA. Centro de Estudos da Cultura e do Meio Ambiente da Amazônia – RIOTERRA. **Semeando Sustentabilidade.** 2018d. Disponível em: <[http://rioterra.org.br/pt/essencial\\_grid/semeando/](http://rioterra.org.br/pt/essencial_grid/semeando/)>. Acesso em: jul. 2018.

RIVAL, Laura.. The meanings of forest governance in Esmeraldas, Ecuador. **Oxford Development Studies.** Vol. 31. 2003. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/1360081032000146645>> Acesso em: mar. 2018.

ROMA, Júlio César; ANDRADE, André Luiz Campos de. Economia, concessões florestais e a exploração sustentável de madeira. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental.** vol. 8. p. 91-96. dez. 2013. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5614/1/BRU\\_n08\\_economia.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5614/1/BRU_n08_economia.pdf)>. Acesso em: jun. 2017.

RONDONIA, **Lei n. 364, de 13 de fevereiro de 1992.** Cria o Município de Jamari, desmembrado dos Municípios de Porto velho e Ariquemes. Porto Velho: DO n. 2473 de 14/02/1992.

RONDONIA, **Lei n. 568, de 22 de junho de 1994.** Cria o Município de Cujubim, desmembrado da área territorial dos Municípios Rio Crespo e Jamari. Porto Velho: DO n. 3047 de 24/06/1994.

RONDONIA, **Lei n. 747, de 24 de outubro de 1997.** Dá nova denominação ao Município de Jamari. Porto Velho: DO n. 3870 de 30/10/1997.

RONDONIAOVIVO. Ibama - Protesto em Cujubim contra queima de caminhos, em mar. 2017. Disponível em: <<http://rondoniaovivo.com/policia/noticia/2017/03/07/ibama-protesto-em-cujubim-contraqueima-de-caminhoes-video.html>>. Acesso em: mar. 2018.

SACHS, Ignacy. Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável. Organização: Paula Yone

Stroh. Rio de Janeiro. Garamond. 3ª. Ed. 2008.

SANTOS, Anderson de Jesus dos. Pedra bonita as pedras que contam : aspectos socioeconômicos do ciclo da mineração de cassiterita no Vale do Jamari/sub-bacia do Rio Jacundá do fim da década de 50 à 90. 2014. 114 f. Dissertação (Mestrado em História) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

SAYER, Jeff; SENGUPTA, Sandeep. Can logging save biodiversity? **Arborvitae IUCN/WWF Forest Conservation Newsletter** vol. 30. p. 14. jun. 2006. Disponível em: <<http://www.cifor.org/mla/download/publication/arborvitae30.pdf>>. Acesso em: jun. 2017.

SCHERR, Sara; WHITE, Andy; KHARE, Arvind. For Services Rendered. The current status and future potential of markets for the ecosystem services provided by forests. **ITTO, Technical Series** vol. 21. jul. 2004. Disponível em: <[http://www.itto.int/direct/topics/topics\\_pdf\\_download/topics\\_id=7240000&no=1&disp=inline](http://www.itto.int/direct/topics/topics_pdf_download/topics_id=7240000&no=1&disp=inline)>. Acesso em: jun. 2017.

SECOM/RO. Polícia Militar Ambiental apreende madeira nobre extraída ilegalmente, Rondoniagora, em ago. 2017. Disponível em: <<https://www.rondoniagora.com/policia/policia-militar-ambiental-apreende-madeira-nobre-extraida-ilegalmente>>. Acesso em: mar. 2018.

SFB. **Contrato de Concessão Florestal que entre si celebram a União, representada pelo Serviço Florestal Brasileiro, por Intermédio do seu diretor-geral, Tasso Rezende de Azevedo, e Industrial Madeireira Flona do Jamari Ltda.** 2008. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/documentos/concessoes-florestais/concessoes-florestais-florestas-sob-concessao/flona-do-jamari/contratos-e-aditivos-1/210-contrato-de-concessao-madeflona/file>> . Acesso em: jun. 2018.

SFB. SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **Resolução nº 25, de 2 de abril de 2014.** Estabelece os parâmetros do regime econômico-financeiro dos editais e dos contratos de concessão florestal, define o potencial volumétrico de referência, regulamenta os procedimentos para a cobrança dos preços dos produtos florestais e dá outras providências. DOU 03.04.2014.

SFB. SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **Município de Oriximiná recebe recursos da concessão florestal.** 2015. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/ultimas-noticias/252-municipio-de-oriximina-recebe-recursos-da-concessao-florestal>>. Acesso em: abr. 2018.

SFB. SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **Seis Florestas Nacionais Abrigam Concessão Florestal.** 2016. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/florestas-sob-concessao>>. Acesso em: jun. 2017.

SFB. Serviço Florestal Brasileiro. Floresta Nacional do Jamari (RO). 2017a Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/florestas-sob-concessao?id=101>>. Acesso em: nov. 2017.

SFB. Serviço Florestal Brasileiro. Sakura Indústria e Comércio de Madeiras: execução financeira e técnica da concessão (Jamari - UMF II). 2017b Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/florestas-sob-concessao/92-concessoes-florestais/florestas-sob-concessao/300-sakura-industria-e-comercio-de-madeiras-execucao-financeira-e-tecnica-da-concessao-jamari-umf-ii>>. Acesso em: mar. 2018

SFB. Serviço Florestal Brasileiro. Floresta Nacional do Jamari - Lote 2 (RO). 2017c Disponível em: < <http://www.florestal.gov.br/proximas-concessoes/134-concessoes-florestais/proximas-concessoes/flona-de-jamari-lote-ii-ro/1143-floresta-nacional-de-jamari-lote-ii-ro>>. Acesso em: mar. 2018

SFB. SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **Apresentação do Tema de Pauta: PAOF 2018**. 2017d. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/cgflop/70-participacao-social/191-atas-e-documentos-das-reunioes-da-cgflop>>. Acesso em: jun. 2017.

SFB. Resolução SFB nº 37/2017, de 07 de julho de 2017. 2017e. Disponível em: < <http://www.florestal.gov.br/resolucoes-sfb/3061-regimento-interno-do-sfb-resolucao-37-de-07-07-2017>>. Acesso em: jun. 2018.

SFB. SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **Resolução nº 38, de 5 de outubro de 2017**. 2017f. Estabelece indicadores técnicos classificatórios e bonificadores a serem utilizados nos editais de concessão florestal federal, e dá outras providências. DOU 09.10.2017.

SILVA, Ricardo Gilson da Costa. **Espaço, Sociedade e Natureza em Rondônia**. In Cavalcante, Maria Madalena de Aguiar (Org.). Gestão Ambiental. Desafios e possibilidades. Curitiba. Editora CRV. 2014.

STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3989**. Distribuído em 21/11/2007.

STF. Supremo Tribunal Federal. **STA n. 235**. União, Relatora do Agravo de Instrumento n. 2008.01.00.004474-1 do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Distribuído em 23/04/2008.

THE WORLD BANK. Cambodia - Forest Concession Management and Control Pilot Project: Inspection Panel Investigation Report. **Investigation Report. Report n. 35556**. mar. 2006. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/206011468231848248/Cambodia-Forest-Concession-Management-and-Control-Pilot-Project-Inspection-Panel-Investigation-Report>>. Acesso em: jun. 2017.

TCU. Tribunal de Contas Da União. **Autos de Auditoria Operacional n. TC 046126 2012-0**. Distribuído em 12/12/2012.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Autos de Auditoria Operacional n. TC 021791 2016-3**. Distribuído em 25/07/2016.

THUY, Phan Thu, BROCKHAUS, Maria, WONG, Grace, TAJADI, Januarti Sinara, LOFT, Lasse, LUTTRELL, Cecilia, & MVONDO, Samuel Assembe. **Approaches to benefit sharing: A preliminary comparative analysis of 13 REDD+ countries** Vol. 108. CIFOR. 2013.

TUAN, Yi Fu. **Topofilia: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente**. Trad. Livia de Oliveira. São Paulo: Difel, 1980.

VIANA, Maurício Borato. A contribuição parlamentar para a política florestal no Brasil. **Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**. Centro de Documentação e Informação.

Coordenação de Biblioteca. set. 2004. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1203>>. Acesso em: mai. 2017.

WERTZ-KANOUNNIKOFF, Sheila; FALCÃO, Mario P.; PUTZEL, Louis. Facing China's demand for timber: an analysis of Mozambique's forest concession system with insights from Cabo Delgado Province. **International Forestry Review**, vol. 15, n. 3, pp. 387-397. set. 2013. Disponível em: <<https://www.cifor.org/library/4238/facing-chinas-demand-for-timber-an-analysis-of-mozambiques-forest-concession-system-with-insights-from-cabo-delgado-province/>>. Acesso em: dez. 2017.

YORK Abigail M.; JANSSEN Marco A.; OSTROM, Elinor. **Incentives Affecting land use decisions of nonindustrial private forest landowners**. In. Handbook of Global Environmental Politics, Editado por Peter Dauvergne. Peter Dauvergne Publishing Limited, Cheltenham. 2005. pp. 233-248.

ZANETTI, Eder. Meio Ambiente – Setor Florestal. 2ª Edição. Curitiba. Juruá, 2009.

## ANEXOS

I – Indicadores presentes no contrato da Flona de Jamari relevantes para este estudo.

## Ficha de caracterização de indicador de classificação

A-6

## 1. Identificação

<b>Critério</b>	Maior eficiência		
<b>Indicador</b>	Diversidade de produtos explorados na unidade de manejo florestal.		
<b>Parâmetro</b>	Número de produtos explorados		
<b>Aplicação</b>	<input type="checkbox"/> Eliminatório	<input checked="" type="checkbox"/> Classificatório	<input checked="" type="checkbox"/> Bonificador

## 2. Parametrização

<b>Descrição do Parâmetro</b>	<p>Categorias de produtos explorados na unidade de manejo florestal. São três as categorias previstas:</p> <p>Categoria 1: madeira em tora;</p> <p>Categoria 2: material lenhoso residual da exploração (desde que o volume explorado seja de no mínimo 30% do volume da madeira em tora extraída);</p> <p>Categoria 3: produtos não-madeireiros (desde que represente, no mínimo, 5% do total pago ao poder concedente referente à madeira em tora auferida na concessão).</p>
<b>Eliminação</b>	Este indicador não possui caráter eliminatório.
<b>Classificação</b>	<p>A pontuação é acumulativa segundo a seguinte classificação:</p> <p>Categoria 1: 12 pontos            Categoria 2: 16 pontos            Categoria 3: 12 pontos</p> <p><i>Exemplo:</i></p> <p>Licitante se compromete a explorar produtos da Categoria 1 e 2. O total máximo de pontos é de 40.</p> <p>Pontuação = 12 + 16 = 28 pontos</p>
<b>Prazo de Apuração Inicial</b>	A avaliação do cumprimento do compromisso será feita a partir do 36º mês de assinatura do contrato.
<b>Bonificação</b>	<p>Aplicar-se-á o seguinte critério de bonificação de acordo com a superação de compromisso contratual:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Categoria 3; produtos não-madeireiros: Desconto de 3% sobre o valor por m<sup>3</sup> da madeira em tora.</li> </ul>

## 3. Meios de Verificação

Poderão ser utilizados individualmente ou acumulativamente entre outros os seguintes meios de verificação

- Verificação da documentação de origem florestal
- Verificação de dados, informações e relatórios do concessionário
- Verificação das notas fiscais de venda de produtos

#### 4. Definições

Termo	Definição
madeira em tora	Seção do tronco de árvores com diâmetro acima de 30 cm, normalmente cilíndrica, podendo apresentar defeitos ou anomalias na forma, na superfície e nas extremidades.
material lenhoso residual da exploração	Parte aérea da árvore de natureza lenhosa (madeira) não superior a 30 cm de diâmetro, resultante da exploração florestal, excetuando-se a madeira em tora.
produtos não-madeireiros	Produtos florestais, de origem vegetal, excetuando-se a madeira e derivados.



## Ficha de caracterização de indicador de classificação

**A-7**

## 1. Identificação

<b>Critério</b>	Maior eficiência		
<b>Indicador</b>	Diversidade de espécies exploradas na unidade de manejo florestal.		
<b>Parâmetro</b>	Número de espécies exploradas para fins de produção de madeira em tora.		
<b>Aplicação</b>	( x ) Eliminatório	( x ) Classificatório	( x ) Bonificador

## 2. Parametrização

<b>Descrição do Parâmetro</b>	Número de espécies vegetais exploradas na unidade de manejo florestal, para fins madeireiros.  Para efeito deste parâmetro, será considerada espécie explorada aquela que atingir pelo menos uma das seguintes proporções: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2% do volume total de tora explorado no ano</li> <li>• 4% do valor pago pelo preço do produto madeira em tora para no ano.</li> </ul>
<b>Eliminação</b>	Número mínimo de espécies exploradas é de 15 (quinze)
<b>Classificação</b>	Proporção da melhor oferta acima do mínimo requerido. O maior número de espécies adicionais proposto pelos licitantes equivalerá a 100% da pontuação.  $\text{Pontuação} = \left( \frac{NEPLic}{NEMP} \right) * TP$ <p>Sendo:  NEPLic – Número de Espécies da Proposta Licitante  NEMP – Número de espécies da Maior proposta  TP – Total de Pontos do Indicador</p> <p><b>Exemplo:</b></p> <p>Licitante propõe explorar 25 espécies e a melhor proposta é 40 espécies (máximo de pontos possível é 40):</p> $\text{Pontuação} = \left( \frac{25}{40} \right) * 40 = 25 \text{ pontos}$
<b>Prazo de Apuração Inicial</b>	A avaliação do cumprimento do compromisso será feita a partir o 36º mês de assinatura do contrato.

*Handwritten signatures and initials in purple ink, including a large signature and the initials 'GM' at the bottom.*

Bonificação	<p>Aplicar-se-á o seguinte critério de bonificação de acordo com a superação de compromisso contratual:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Incremento de 20% a 49,99% no número de espécies: Desconto de 1,0% sobre o valor por m<sup>2</sup>.</li><li>• Incremento 50% a 79,99% no número de espécies: Desconto de 2% sobre o valor por m<sup>2</sup>.</li><li>• Incremento 80% ou mais no número de espécies: Desconto de 3% sobre o valor por m<sup>2</sup>.</li></ul>
-------------	--

### 3. Meios de Verificação

Poderão ser utilizados individualmente ou acumulativamente entre outros os seguintes meios de verificação

- Documentação de origem florestal
- Dados, informações e relatórios do concessionário
- Notas fiscais de venda de produtos

### 4. Definições:

n.a.



## Ficha de caracterização de indicador de classificação

**A-8**

## 1. Identificação

<b>Critério</b>	Maior eficiência		
<b>Indicador</b>	Diversidade de serviços explorados na unidade de manejo florestal.		
<b>Parâmetro</b>	Número de serviços explorados		
<b>Aplicação</b>	<input type="checkbox"/> Eliminatório	<input checked="" type="checkbox"/> Classificatório	<input checked="" type="checkbox"/> Bonificador

## 2. Parametrização

<b>Descrição do Parâmetro</b>	<p>Categorias de serviços explorados na unidade de manejo florestal. São três as categorias previstas:</p> <p>Categoria I: hospedagem;</p> <p>Categoria II: atividades de esportes de aventura;</p> <p>Categoria III: visitação e observação da natureza (excetuando-se as ações de pesquisa e educação ambiental autorizadas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e/ou pelo Serviço Florestal Brasileiro)</p> <p>Estas categorias serão consideradas apenas quando o total pago anualmente ao poder concedente pela exploração dos serviços atingir o percentual mínimo de 5% em relação ao total pago no mesmo período pelos produtos madeireiros.</p> <p>Para ser considerada como serviço explorado a categoria tem que representar pelo menos 20% do faturamento com Serviços.</p>
<b>Eliminação</b>	Este indicador não possui caráter eliminatório.
<b>Classificação</b>	<p>A pontuação é cumulativa.</p> <p>Para classificação:</p> <p>Categoria I: 7 pontos</p> <p>Categoria II: 7 pontos</p> <p>Categoria III: 6 pontos</p> <p><b>Exemplo:</b></p> <p>Licitante se compromete a explorar serviços das Categoria I e II. O total máximo de pontos é de 20.</p> <p>Pontuação = 7 + 7 = 14 pontos</p>
<b>Prazo de Apuração Inicial</b>	A avaliação do cumprimento do compromisso será feita a partir do 48º mês de assinatura do contrato.

Bonificação	<p>Avaliado anualmente, após o 48º mês, por demanda do concessionário. Aplicar-se-á o seguinte critério de bonificação de acordo com a superação de compromisso contratual:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Categoria I: hospedagem - Desconto de 1% sobre o valor por m<sup>3</sup> da madeira em tora.</li> <li>• Categoria II: práticas esportivas de aventura - Desconto de 1% sobre o valor por m<sup>3</sup> da madeira em tora.</li> <li>• Categoria III: visitação e observação da natureza - Desconto de 1% sobre o valor por m<sup>3</sup> da madeira em tora.</li> </ul> <p>A bonificação é válida enquanto for mantida a condição de superação do compromisso.</p>
-------------	---

### 3. Meios de Verificação

Poderão ser utilizados individualmente ou acumulativamente entre outros os seguintes meios de verificação

- Dados, informações e relatórios do concessionário;
- Contratos de compra e venda de serviços.
- Notas fiscais de venda de serviços.

### 4. Definições

Termo	Definição
hospedagem	empreendimento de apoio à estada de visitantes que atenda a requisitos de sustentabilidade socioambiental em sua arquitetura e infra-estruturas físicas e de serviços.
atividades esportivas e de aventura	atividades físicas de aventura na natureza que compreendam e respeitem os diversos aspectos ambientais envolvidos na sua operação, como a utilização adequada das características geofísicas e biológicas dos espaços naturais e o uso de equipamentos e técnicas de mínimo impacto (ex. trilha, rappel, arvorismo).
visitação e observação da natureza	programas de vivências e práticas que promovam a interpretação ambiental, respeitando os diversos aspectos ambientais envolvidos na sua operação.

*[Handwritten signatures and initials in purple ink]*

## Ficha de caracterização de indicador de classificação

## A-9

## 1. Identificação

<b>Critério</b>	Maior agregação de valor ao produto ou serviço florestal na região da concessão		
<b>Indicador</b>	Grau de processamento local do produto.		
<b>Parâmetro</b>	Proporção de agregação de valor à matéria-prima extraída da floresta, considerando a responsabilidade direta do concessionário.		
<b>Aplicação</b>	<input type="checkbox"/> Eliminatório	<input checked="" type="checkbox"/> Classificatório	<input type="checkbox"/> Bonificador

## 2. Parametrização

Descrição do Parâmetro	<p>A proporção agregação de valor que é calculada pela razão do faturamento pela venda de produtos madeireiros processados pelo concessionário nos municípios de abrangência do lote de concessão (Cujubim e Itapuã do Oeste) dividido pelo volume de madeira em tora consumida na produção multiplicado pela proporção da madeira em tora proveniente da unidade de manejo.</p> <p>Fator de Agregação de Valor (FAV) =</p> <p>Sendo:</p> <p>FPP = faturamento bruto de produto florestal processado (1 ano fiscal)</p> <p>VMP = volume de matéria prima consumida (1 ano fiscal)</p> <p>PMP = proporção da matéria prima extraída da floresta processada diretamente pelo concessionário (em %)</p> <p>VmMT = Valor médio pago pela madeira em tora para o poder concedente (calculado anualmente em função do volume explorado e respectivos valores pagos por grupos de espécie).</p> <p>No caso de consórcio, o cálculo será efetuado considerando as unidades de processamento dos participantes do consórcio e que efetivamente processam os produtos oriundos da concessão florestal.</p> <p><b>Exemplo para madeira.</b></p> <p>Empresa A tem uma unidade de processamento de madeira faturou em madeira serrada R\$ 2 milhões consumindo 10 mil m<sup>3</sup> de tora por ano. Ela pagou num determinado ano uma média de R\$ 45,00 por m<sup>3</sup> e ela processa 80% da madeira que sai da concessão florestal.</p> <p>Fator de Agregação de Valor (FAV) = = 3,56</p>
------------------------	--

*M. M. M.*  
*Supervisor*  
*GM*

Eliminação	O FAV mínimo deve ser de 3.
Classificação	<p>O concessionário que apresentar maior FAV, a ser atingido no 36º mês do contrato de concessão, receberá 100% pontos e os demais candidatos receberão pontuação proporcional a ela.</p> <p>Pontuação =</p> <p>Sendo</p> <p>FAVCon – Fator de Agregação de Valor proposto pelo licitante  FAVMP – Fator de Agregação de Valor da Melhor proposta  TP – Total de pontos possível do indicador</p> <p><b>Exemplo:</b></p> <p>FAV do licitante é de 8 e a melhor proposta foi de 10.</p> $\text{Pontuação} = \left( \frac{8}{10} \right) * 100 = 80 \text{ pontos}$
Prazo de Apuração Inicial	A avaliação do cumprimento do compromisso será feita a partir do 36º mês de assinatura do contrato. A apuração será anual.
Bonificação	Este indicador não possui caráter bonificador.

### 3. Meios de Verificação

Poderão ser utilizados individualmente ou acumulativamente entre outros os seguintes meios de verificação

- Verificação da documentação de origem florestal;
- Verificação de dados, informações e relatórios do concessionário;
- Verificação das notas fiscais de venda de produtos.

### 4. Definições

n.a.

*[Handwritten signatures]*

## Ficha de caracterização de indicador de bonificação

**B-4**

## 1. Identificação

<b>Critério</b>	Maior Benefício Social
<b>Indicador</b>	Fornecimento de matéria prima para utilização pela indústria local
<b>Parâmetro</b>	Volume de matéria prima fornecida às indústrias locais

## 2. Parametrização

<b>Descrição do Parâmetro</b>	<p>Volume de matéria prima oriunda da concessão florestal que é destinado às indústrias localizadas nos municípios da área de concessão (Cujubim e Itapuá do Oeste)</p> <p>Expresso como porcentagem da produção em volume. Caso o fornecimento seja feito em forma de produto processado, o volume será convertido em equivalente de matéria prima (ex. volume de m<sup>3</sup> em tora utilizados para produzir determinada quantidade de madeira serrada).</p> <p>Para fins de avaliação deste indicador não será considerado o volume fornecido a empresas de propriedade do concessionário ou, no caso de consórcio, às empresas participantes do mesmo.</p>
<b>Forma de bonificação</b>	A cada 20% de matéria-prima fornecida à indústria local, o concessionário terá um desconto de 1% nos valores devidos.
<b>Prazo de Apuração Inicial</b>	Apuração ocorrerá a partir do 1º ano completo do contrato de transição.
<b>Meios de Verificação</b>	<p>Poderão ser utilizados individualmente ou acumulativamente entre outros os seguintes meios de verificação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Documento de origem florestal (DOF) ou equivalente legal.</li> <li>• Notas fiscais de vendas de produtos</li> <li>• Relatório de auditoria fiscal</li> <li>• Relatórios de produção</li> </ul>

## 3. Definições

n.a.

*[Handwritten signatures and initials in purple ink]*

## II - FAV no contrato da Flona de Saracá Taquera, assinado em 2010.

Ficha de caracterização de indicador de classificação  
A9

## 1. Identificação

<b>Critério</b>	Maior agregação de valor ao produto ou serviço florestal na região da concessão florestal		
<b>Indicador</b>	Grau de processamento local do produto.		
<b>Parâmetro</b>	Proporção de agregação de valor à matéria-prima extraída da floresta, considerando a responsabilidade direta do concessionário.		
<b>Aplicação</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Eliminatório	<input checked="" type="checkbox"/> Classificatório	<input type="checkbox"/> Bonificador

## 2. Parametrização

<b>Descrição do Parâmetro</b>	<p>Fator de agregação de valor é calculado pela razão do faturamento em vendas de produto florestal processado pelo concessionário nos municípios de Faro, Oriximiná e Terra Santa, dividido pelo volume de matéria prima consumida na produção (madeira em tora, material lenhoso residual da exploração e produtos não madeireiros) multiplicado pela proporção da matéria prima processada</p> $\text{Fator de Agregação de Valor (FAV)} = \left( \frac{A}{B} \right) \times \left( \frac{C}{D} \right)$ <p>Sendo :</p> <p>A= Receita anual bruta de produtos madeireiros (R\$)  B= Valor equivalente das toras extraídas da UMF no ano calculado com base no valor da proposta (R\$)  C= Volume anual de toras da UMF processadas diretamente pelo concessionário (m³)  D= Volume equivalente anual em toras de madeiras processado pelo concessionário (m³)</p> <p>Obs : O período anual corresponde a 1 ano fiscal, ou seja de janeiro a dezembro</p> <p>No caso de consórcio, o cálculo será efetuado considerando as unidades de processamento dos participantes do consórcio e que efetivamente processam os produtos oriundos da concessão florestal.</p>
<b>Eliminação</b>	O FAV mínimo deve ser de 3,00.
<b>Classificação</b>	O concessionário que apresentar o maior FAV receberá 100% dos pontos e os demais candidatos receberão pontuação proporcional ao maior valor ofertado.
<b>Prazo de Apuração</b>	Será apurado anualmente a partir do 48º mês após a assinatura do contrato de concessão florestal.
<b>Bonificação</b>	Este indicador não possui caráter bonificador.

## 3. Meios de Verificação

Poderão ser utilizados isolados ou conjuntamente os seguintes meios de verificação:

- verificação da documentação de origem florestal;
- verificação de dados, informações e relatórios do concessionário;

Edital 01/2009 - Anexo 7 – Página 19 de 27

- verificação das notas fiscais de venda de produtos.

#### 4. Definições

Termo	Definição
Volume Equivalente de Toras	<p>Volume necessário de toras para produzir um determinada quantidade de produtos. Unidade de processamento que tem como matéria prima toras e madeira processada deve, para fins deste indicador, reportar o volume de toras adicionado do volume equivalente de toras necessário para produzir a madeira processada utilizada como matéria prima.</p> <p>Ex. Empresa A consome 100 m3 de tora e 100 m3 de madeira serrada. Considerando uma conversão média de 40% (madeira em tora para madeira serrada) ela deverá declarar o Volume Equivalente de Toras de 350 m3 (100 + 250).</p>



## III - FAV no contrato da Flona de Jacundá, assinado em 2013.

<b>FICHA DE CARACTERIZAÇÃO DE INDICADOR DE CLASSIFICAÇÃO</b>
<b>A5</b>

**1. Identificação**

<b>Critério</b>	Maior agregação de valor ao produto florestal na região da concessão florestal.
<b>Indicador</b>	Grau de processamento local do produto.
<b>Parâmetro</b>	Proporção de agregação de valor à matéria-prima extraída da floresta, realizado sob a responsabilidade direta do concessionário.
<b>Aplicação</b>	( x ) Classificatório      ( x ) Bonificador

**2. Parametrização**

A agregação de valor é verificada por meio do Fator de Agregação de Valor (FAV), que mede a relação entre o preço de venda dos produtos processados e o preço mínimo do edital para o produto tora. O cálculo é realizado em base unitária, a partir da estimativa da receita média a ser obtida pela venda dos produtos processados resultantes de 1m<sup>3</sup> de tora, dividido pelo Preço Mínimo do Edital. Este valor é multiplicado pelo produto entre o volume processado no raio de 150 km e o volume extraído da UMF durante o período de produção anual, conforme fórmula abaixo:

$$\text{Fator de Agregação de Valor (FAV)} = \left( \frac{A}{PME} \right) \times \left( \frac{C}{D} \right)$$

Em que:

**A** = Receita média estimada obtida a partir do processamento 1 m<sup>3</sup> de tora, auferida pelo concessionário em plantas industriais localizadas nos municípios situados em um raio de até 150 km de distância dos limites da floresta nacional licitada, calculada pela seguinte fórmula:

$$A = \sum (RP1...n * VP1...n)$$

Onde:

RP1...n = Rendimento médio no processamento dos produtos de 1 à n.

VP1...n = Valor dos produtos processados de 1 à n.

**PME** = Preço Mínimo do Edital para o m<sup>3</sup> de tora – R\$ 56,94.

**C** = Volume anual de toras, com origem na UMF, processadas diretamente pelo concessionário (em m<sup>3</sup>) em plantas industriais localizadas nos municípios situados em um raio de até 150 km de distância dos limites da floresta nacional licitada.

**D** = Volume total de toras extraídas da UMF pelo concessionário (em m<sup>3</sup>) durante o ano.

Intervalo de variação	O intervalo de variação do FAV para a oferta na proposta técnica será entre 4,0 e 8,0.
Classificação	O licitante que apresentar o maior FAV receberá 100% dos pontos e os demais receberão pontuação diretamente proporcional a proposta vencedora.
Apuração	<p>Anual, a partir do término do primeiro período de produção anual, conforme gradação abaixo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- alcance de no mínimo 50% da proposta na primeira avaliação anual;</li> <li>- alcance de no mínimo 70% da proposta na segunda avaliação anual;</li> <li>- alcance de no mínimo 90% da proposta na terceira avaliação anual;</li> <li>- alcance pleno da proposta a partir da quarta avaliação anual.</li> </ul>
Bonificação	Será concedida bonificação de 1% para de cada 0,5 ponto acima da proposta, até o limite de 4%.
Verificação	Para efeito de verificação o cálculo do FAV levará em conta o Preço Mínimo do Edital reajustado pelo mesmo índice de atualização monetária aplicado na correção do Preço Ofertado pelo concessionário.

### 3. Meios de verificação

Poderão ser utilizados, isolados ou conjuntamente, os seguintes meios de verificação:

- documentação de origem florestal;
- cadeia de custódia dos produtos;
- dados, informações e relatórios do concessionário;
- notas fiscais de venda de produtos;
- checagens, no local, dos investimentos em maquinário e dos rendimentos do processamento.

## IV - FAV no contrato da Flona de Saracá-Taquera, assinado em 2014.

## FICHA DE CARACTERIZAÇÃO DE INDICADOR DE CLASSIFICAÇÃO

A5

## 1. Identificação

<b>Critério</b>	Maior agregação de valor ao produto florestal na região da concessão florestal.	
<b>Indicador</b>	Grau de processamento local do produto.	
<b>Parâmetro</b>	Proporção de agregação de valor à matéria-prima extraída da floresta, realizado sob a responsabilidade direta do concessionário.	
<b>Aplicação</b>	( x ) Classificatório	( x ) Bonificador

## 2. Parametrização

A agregação de valor é verificada por meio do Fator de Agregação de Valor (FAV), que mede a relação entre o preço de venda dos produtos processados e o preço mínimo do edital para o produto tora. O cálculo é realizado em base unitária, a partir da estimativa da receita média a ser obtida pela venda dos produtos processados resultantes de 1m<sup>3</sup> de tora, dividido pelo Preço Mínimo do Edital. Este valor é multiplicado pelo produto entre o volume processado no raio de 150 km e o volume extraído da UMF durante o período de produção anual, conforme fórmula abaixo:

$$\text{Fator de Agregação de Valor (FAV)} = \left( \frac{A}{PME} \right) \times \left( \frac{C}{D} \right)$$

Em que:

**Descrição do indicador** A = **Receita média estimada obtida a partir do processamento 1 m<sup>3</sup> de tora**, auferida pelo concessionário em plantas industriais localizadas nos municípios situados em um raio de até 150 km de distância dos limites da floresta nacional licitada, calculada pela seguinte fórmula:

$$A = \sum (RPI_{1..n} * VPI_{1..n})$$

Onde:

RPI<sub>1..n</sub> = Rendimento médio no processamento dos produtos de 1 à n.

VPI<sub>1..n</sub> = Valor dos produtos processados de 1 à n.

PME = Preço Mínimo do Edital para o m<sup>3</sup> de tora – R\$ 53,27.

C = Volume anual de toras, com origem na UMF, processadas diretamente pelo concessionário (em m<sup>3</sup>) em plantas industriais localizadas nos municípios situados em um raio de até 150 km de distância dos limites da floresta nacional licitada.

D = Volume total de toras extraídas da UMF pelo concessionário (em m<sup>3</sup>) durante o ano.

**Intervalo de variação**

O intervalo de variação do FAV para a oferta na proposta técnica será entre 4,0 e 8,0.

<b>Classificação</b>	O licitante que apresentar o maior FAV receberá 100% dos pontos e os demais receberão pontuação diretamente proporcional a proposta vencedora.
	Anualmente, a partir do término do primeiro período de produção anual, conforme gradação abaixo:
<b>Apuração</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– alcance de no mínimo 50% da proposta na primeira avaliação anual;</li> <li>– alcance de no mínimo 70% da proposta na segunda avaliação anual;</li> <li>– alcance de no mínimo 90% da proposta na terceira avaliação anual;</li> <li>– alcance pleno da proposta a partir da quarta avaliação anual.</li> </ul>
<b>Bonificação</b>	Será concedida bonificação de 1% para de cada 0,5 ponto acima da proposta, até o limite de 4%.
<b>Verificação</b>	Para efeito de verificação o cálculo do FAV levará em conta o Preço Mínimo do Edital reajustado pelo mesmo índice de atualização monetária aplicado na correção do Preço Ofertado pelo concessionário.

### 3. Meios de Verificação

Poderão ser utilizados, isolados ou conjuntamente, os seguintes meios de verificação:

- documentação de origem florestal;
- cadeia de custódia dos produtos;
- dados, informações e relatórios do concessionário;
- notas fiscais de venda de produtos;
- checagens no local dos investimentos em maquinário e dos rendimento do processamento.

## V - FAV no contrato da Flona de Crepori, assinado em 2014.

## FICHA DE PARAMETRIZAÇÃO DE INDICADOR CLASSIFICATÓRIO

A4

## 1. Identificação:

<b>Critério</b>	Maior agregação de valor ao produto florestal na região da concessão florestal.
<b>Indicador</b>	Grau de processamento local do produto.
<b>Parâmetro de desempenho</b>	Valor adicionado à madeira em tora extraída da UMF, por meio de unidades de processamento localizadas na área de influência da concessão florestal.
<b>Aplicação</b>	(X) Classificatório (X) Bonificador

## 2. Parametrização:

A agregação de valor é verificada por meio do Fator de Agregação de Valor (FAV), que mede a relação entre o preço de venda dos produtos processados e o preço mínimo do edital para o produto tora. O cálculo é realizado a partir da relação entre a receita obtida com a venda dos produtos processados a partir das toras produzidas na UMF e o valor das toras produzidas, com base no Preço Mínimo do Edital. Esse valor é multiplicado pela ponderação entre o volume de toras processado em um raio de 150 km da Flona e o volume total de toras extraídas da UMF durante o período de produção anual.

$$\text{Fator de Agregação de Valor (FAV)} = \left(\frac{A}{B}\right) \times \left(\frac{C}{D}\right)$$

Em que:

**Descrição do parâmetro de desempenho**

**A** = Receita bruta obtida a partir da comercialização dos produtos processados, oriundos de toras produzidas na UMF durante o período de produção anual.

**B** = Valor das toras produzidas durante o período de produção anual, com base no Preço Mínimo do Edital, corrigido pelo índice de reajuste do contrato.

**C** = Volume anual de toras, com origem na UMF, processadas diretamente pelo concessionário (em m<sup>3</sup>) em plantas industriais localizadas nos municípios situados em um raio de até 150 km de distância dos limites da floresta nacional do Crepori.

**D** = Volume total de toras extraídas da UMF pelo concessionário (em m<sup>3</sup>) durante o ano.

**Intervalo de variação**

Mínimo – 12.  
Máximo – Sem limite.

<b>Classificação</b>	O licitante que apresentar o maior FAV receberá 100% dos pontos e os demais receberão pontuação diretamente proporcional à proposta vencedora.
<b>Periodicidade e prazo de apuração</b>	<p>Anual, a partir da aprovação do segundo Plano Operacional Anual, conforme gradação a seguir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- alcance de no mínimo 50% da proposta na primeira avaliação anual;</li> <li>- alcance de no mínimo 70% da proposta na segunda avaliação anual;</li> <li>- alcance de no mínimo 90% da proposta na terceira avaliação anual;</li> <li>- alcance pleno da proposta a partir da quarta avaliação anual.</li> </ul>
<b>Bonificação</b>	Será concedida bonificação de 1% para de cada 1 ponto acima da proposta técnica, até o limite de 15%.
<b>Aplicação</b>	O indicador será apurado anualmente a partir de solicitação do concessionário, conforme regras estabelecidas na Resolução SFB 04/2012.

### 3. Meios de verificação:

Poderão ser utilizados, isolada ou conjuntamente, os seguintes meios de verificação:

- documentação de origem florestal;
- Guias de Recolhimento da União (GRUs);
- análises do processamento industrial;
- cadeia de custódia dos produtos;
- dados, informações e relatórios do concessionário;
- notas fiscais de venda de produtos; e
- checagens de campo.




## VI - FAV no contrato da Flona de Altamira, assinado em 2015.



## FICHA DE PARAMETRIZAÇÃO DE INDICADOR CLASSIFICATÓRIO

A4

## 1. Identificação:

<b>Critério</b>	Maior agregação de valor ao produto florestal na região da concessão florestal.
<b>Indicador</b>	Grau de processamento local do produto.
<b>Parâmetro de desempenho</b>	Valor adicionado à madeira em tora extraída da UMF, por meio de unidades de processamento localizadas na área de influência da concessão florestal.
<b>Aplicação</b>	(X) Classificatório      (X) Bonificador

## 2. Parametrização:

A agregação de valor é verificada por meio do Fator de Agregação de Valor (FAV), que mede a relação entre o preço de venda dos produtos processados e o preço mínimo do edital para o produto tora. O cálculo é realizado a partir da relação entre a receita obtida com a venda dos produtos processados a partir das toras produzidas na UMF e o valor das toras produzidas, com base no Preço Mínimo do Edital. Esse valor é multiplicado pela ponderação entre o volume de toras processado em um raio de 150 km da Flona e o volume total de toras extraídas da UMF durante o período de produção anual.

$$\text{Fator de Agregação de Valor (FAV)} = \left(\frac{A}{B}\right) \times \left(\frac{C}{D}\right)$$

em que:

**Descrição do parâmetro de desempenho**

**A** = Receita bruta obtida a partir da comercialização dos produtos processados, oriundos de toras produzidas na UMF durante o período de produção anual;

**B** = Valor das toras produzidas durante o período de produção anual, com base no Preço Mínimo do Edital, corrigido pelo índice de reajuste do contrato;

**C** = Volume anual de toras com origem na UMF, processadas diretamente pelo concessionário (em m<sup>3</sup>) em plantas industriais localizadas nos municípios situados em um raio de até 150 km de distância dos limites da Floresta Nacional do Altamira;

**D** = Volume total de toras extraídas da UMF pelo concessionário (em m<sup>3</sup>) durante o ano.

	Intervalo de variação do indicador:
<b>Intervalo de variação</b>	<b>Para as UMFs I e IV:</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mínimo – 10;</li> <li>• máximo – Sem limite máximo.</li> </ul>
	<b>Para as UMFs II e III:</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mínimo – 5;</li> <li>• máximo – Sem limite máximo.</li> </ul>
<b>Classificação</b>	O licitante que apresentar o maior FAV receberá 100% dos pontos e os demais receberão pontuação diretamente proporcional à proposta vencedora.
	Anual, a partir da aprovação do segundo Plano Operacional Anual, conforme gradação a seguir:
<b>Periodicidade e prazo de apuração</b>	– alcance de no mínimo 50% da proposta na primeira avaliação anual;
	– alcance de no mínimo 70% da proposta na segunda avaliação anual;
	– alcance de no mínimo 90% da proposta na terceira avaliação anual;
	– alcance pleno da proposta a partir da quarta avaliação anual.
<b>Bonificação</b>	Será concedida bonificação de 1% para de cada 1 ponto acima da proposta técnica, até o limite de 15%.
<b>Aplicação</b>	O indicador será apurado anualmente a partir de solicitação do concessionário, conforme regras estabelecidas na Resolução SFB 04/2011.

### 3. Meios de verificação:

Poderão ser utilizados, isolada ou conjuntamente, os seguintes meios de verificação:

- documentação de origem florestal;
- Guias de Recolhimento da União (GRUs);
- análises do processamento industrial;
- cadeia de custódia dos produtos;
- dados, informações e relatórios do concessionário;
- notas fiscais de venda de produtos; e
- checagens de campo.

## VII - FAV no contrato da Flona de Caxiuanã, assinado em 2016.

## FICHA DE PARAMETRIZAÇÃO DE INDICADOR CLASSIFICATÓRIO

A4

## 1. Identificação:

<b>Critério</b>	Maior agregação de valor ao produto florestal na região da concessão florestal.
<b>Indicador</b>	Grau de processamento local do produto florestal.
<b>Parâmetro de desempenho</b>	Valor adicionado à madeira em tora extraída da UMF, por meio de unidades de processamento localizadas na área de influência da concessão florestal.
<b>Aplicação</b>	(X) Classificatório    (X) Bonificador

## 2. Parametrização:

O grau de processamento local do produto florestal é verificado por meio do Fator de Agregação de Valor (FAV), que mede a relação entre o preço de venda dos produtos oriundos das toras produzidas na UMF e o preço mínimo do edital para o produto tora. O cálculo é realizado a partir da relação entre a receita obtida com a venda dos produtos oriundos das toras produzidas na UMF e o valor dessas toras, com base no Preço Mínimo do Edital.

$$\text{Fator de Agregação de Valor (FAV)} = \left(\frac{A}{B}\right) \times \left(\frac{C}{D}\right)$$

Em que:

**Descrição do parâmetro de desempenho**

**A**= Receita bruta obtida a partir da comercialização de toras ou produtos, processados pelo concessionário ou terceirizado, em um raio de até 150 km de distância dos limites da floresta nacional de Caxiuanã, oriundos das toras produzidas na UMF durante o período de apuração.

**B**= Valor das toras produzidas durante o período de apuração, com base no Preço Mínimo do Edital, corrigido pelo índice de reajuste do contrato.

**C** = Volume anual de toras (em m<sup>3</sup>), com origem na UMF, processadas diretamente pelo concessionário ou terceirizado em plantas industriais localizadas nos municípios situados em um raio de até 150 km de distância dos limites da floresta nacional de Caxiuanã.

**D** = Volume total de toras (em m<sup>3</sup>) extraídas da UMF pelo concessionário durante o ano.

Para fins de contabilização do volume processado por empresas terceirizadas, serão exigidas: (i) a apresentação de contrato formal entre o concessionário e a empresa terceirizada; (ii) a adoção pela empresa terceirizada do sistema de cadeia de custódia; (iii) demonstração de faturamento do produto processado em favor do concessionário; (iv) a apresentação de todos os documentos necessários para a apuração do indicador.

<b>Intervalo de variação</b>	Mínimo – 4. Máximo – 8.
<b>Classificação</b>	O licitante que apresentar o maior FAV receberá 100% dos pontos e os demais receberão pontuação diretamente proporcional à proposta vencedora.  Anual, a partir da aprovação do segundo Plano Operacional Anual, conforme gradação a seguir:
<b>Periodicidade e prazo de apuração</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Alcance de no mínimo 50% da proposta na primeira avaliação anual;</li> <li>– Alcance de no mínimo 70% da proposta na segunda avaliação anual;</li> <li>– Alcance de no mínimo 90% da proposta na terceira avaliação anual;</li> <li>– Alcance pleno da proposta a partir da quarta avaliação anual.</li> </ul>
<b>Bonificação</b>	Será concedida bonificação de 2% para de cada 1 ponto acima da proposta técnica, até o limite de 30%.
<b>Aplicação</b>	O indicador será apurado anualmente a partir de solicitação do concessionário, conforme regras estabelecidas na Resolução SFB 04/2011.

### 3. Meios de verificação:

Poderão ser utilizados, isolada ou conjuntamente, os seguintes meios de verificação:

- Documentação de origem florestal;
- Guias de Recolhimento da União (GRUs);
- Análises do processamento industrial;
- Sistema de cadeia de custódia dos produtos;
- Dados, informações e relatórios do concessionário;
- Notas fiscais de venda de produtos; e
- Checagens de campo.

## VIII - FAV na proposta de contrato da Flona de Itaituba, edital de 2017.

<b>FICHA DE PARAMETRIZAÇÃO DE INDICADOR CLASSIFICATÓRIO E BONIFICADOR</b>
<b>A4</b>

**1. Identificação:**

<b>Critério</b>	Maior agregação de valor ao produto florestal na região da concessão florestal.
<b>Indicador</b>	Grau de processamento local do produto florestal.
<b>Parâmetro de desempenho</b>	Valor adicionado à madeira em tora extraída da UMF, por meio de unidades de processamento localizadas na área de influência da concessão florestal.

**2. Parametrização:**

	<p>A agregação de valor é verificada por meio do Fator de Agregação de Valor (FAV), que mede a relação entre o preço de venda dos produtos processados e o preço mínimo do edital para o produto tora.</p> <p>O cálculo é realizado a partir da relação entre a receita obtida com a venda dos produtos processados a partir das toras produzidas na UMF e o valor das toras produzidas, com base no Preço Mínimo do Edital. Esse valor é multiplicado pela ponderação entre o volume de toras processadas nos municípios de Itaituba e Trairão e o volume total de toras transportadas da UMF durante o período de produção anual.</p> $\text{Fator de Agregação de Valor (FAV)} = \frac{A}{B} \times \frac{C}{D}$ <p>Em que:</p> <p><b>A</b> = Receita bruta obtida a partir da comercialização de toras ou de produtos de toras processados pelo concessionário ou terceirizado, nos municípios localizados em um raio de até 150 km de distância dos limites das Florestas Nacionais de Itaituba I e II, oriundos das toras produzidas na UMF durante o período de apuração.</p> <p><b>B</b> = Valor das toras produzidas durante o período de apuração, com base no Preço Mínimo do Edital, corrigido pelo índice de reajuste do contrato.</p> <p><b>C</b> = Volume anual de toras (em m<sup>3</sup>), com origem na UMF, processadas diretamente pelo concessionário ou terceirizado em plantas industriais localizadas nos municípios situados em um raio de até 150 km de distância dos limites das Florestas Nacionais de Itaituba I e II.</p> <p><b>D</b> = Volume total de toras transportadas da UMF pelo concessionário (em m<sup>3</sup>) durante o ano.</p>
<b>Descrição do parâmetro de desempenho</b>	

Para fins de contabilização do volume processado por empresas terceirizadas, serão exigidas: (i) a apresentação de contrato formal entre o concessionário e a empresa terceirizada; (ii) a adoção pela empresa terceirizada do sistema de cadeia de custódia; (iii) demonstração de faturamento do produto processado em favor do concessionário; (iv) a apresentação de todos os documentos necessários para a apuração do indicador.

Intervalo de variação	UMF I	UMF II	UMF III
	Mínimo – 6	Mínimo – 4	Mínimo – 4
	Máximo – 12	Máximo – 8	Máximo – 8

O licitante que apresentar o maior FAV receberá 100% dos pontos e os demais receberão pontuação diretamente proporcional à maior proposta de FAV.

$$\text{Pontos} = \left( \frac{FAV_{lic}}{FAV_{mp}} \right) \times TP$$

Classificação

Em que:

FAV<sub>lic</sub> – Proposta de FAV do licitante;  
 FAV<sub>mp</sub> – Maior proposta de FAV;  
 TP – Total de pontos do indicador.

Periodicidade e prazo de apuração

O indicador será apurado anualmente, a partir da aprovação do terceiro Plano Operacional Anual, conforme gradação a seguir:

- Alcance de no mínimo 50% da proposta na primeira avaliação anual;
- Alcance de no mínimo 70% da proposta na segunda avaliação anual;
- Alcance de no mínimo 90% da proposta na terceira avaliação anual;
- Alcance pleno da proposta a partir da quarta avaliação anual.

Bonificação

Será concedida bonificação de 1% para cada 1 ponto acima da proposta técnica, até o limite de 10%.

Regras de aplicação da bonificação

O indicador será apurado anualmente a partir de solicitação do concessionário, conforme regras estabelecidas na Resolução SFB 04/2011.

### 3. Meios de verificação:

Poderão ser utilizados, isolada ou conjuntamente, os seguintes meios de verificação:

- Documentação de origem florestal;
- Guias de Recolhimento da União (GRUs);
- Análises do processamento industrial;
- Cadeia de custódia dos produtos;
- Dados, informações e relatórios do concessionário;
- Notas fiscais de venda de produtos; e
- Checagens de campo.

## IX - FAV no contrato da Flota de Paru, contrato assinado em 2012.

 Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará - IDEFLOR		
A6		
		
<b>1. Identificação</b>		
<b>Critério</b>	Maior agregação de valor ao produto ou serviço florestal na região da concessão.	
<b>Indicador</b>	Grau de processamento local do produto.	
<b>Parâmetro</b>	Proporção de agregação de valor à matéria prima extraída da floresta, considerando a responsabilidade direta do concessionário.	
<b>Aplicação</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Eliminatório <input checked="" type="checkbox"/> Classificatório <input type="checkbox"/> Bonificador	
<b>2. Parametrização</b>		
<b>Descrição do parâmetro</b>	<p>Fator de agregação de valor é calculado pela razão do faturamento em vendas de produto florestal processado pelo concessionário nos municípios de Monte Alegre e Almeirim, dividido pelo volume de matéria prima consumida na produção (madeira em tora, material lenhoso residual da exploração e produtos não madeireiros) multiplicado pela proporção da matéria prima processada.</p> $\text{Fator de Agregação de Valor (FAV)} = \frac{(A)}{(B)} \times \frac{(C)}{(D)}$ <p>Sendo:</p> <p>A = Receita anual bruta de produtos madeireiros produzidos a partir de toras oriundas da concessão florestal (R\$), aferido pelo concessionário em plantas industriais localizadas nos municípios de Monte Alegre e Almeirim.</p> <p>B = Valor anual pago ao Instituto de Desenvolvimento Florestal pelo volume das toras extraídas da UMF, utilizadas para gerar os produtos citados no fator A.</p> <p>C = Volume anual de toras, com origem na UMF, processadas diretamente pelo concessionário (m³) em plantas industriais localizadas nos municípios de Monte Alegre e Almeirim.</p> <p>D = Volume equivalente anual de toras de madeiras processado pelo concessionário (m³) em plantas industriais localizadas nos municípios de Monte Alegre e Almeirim.</p> <p>Obs: O período anual corresponde ao ano fiscal, ou seja, de janeiro a dezembro, para a verificação do faturamento, retroagindo à data de pagamento da madeira para cálculo do valor anual pago ao Instituto de Desenvolvimento Florestal.</p> <p>No caso de consórcio, o cálculo será efetuado considerando o FAV médio das unidades de processamento dos participantes do consórcio localizadas nos municípios de Monte Alegre e Almeirim e que efetivamente processam os produtos oriundos da concessão florestal.</p>	
	<b>Eliminação</b>	O FAV mínimo deve ser de 3,0.
	<b>Classificação</b>	O concessionário que apresentar o maior FAV receberá 100% dos pontos e os demais candidatos receberão pontuação proporcional ao maior valor ofertado.
	<b>Prazo de apuração inicial</b>	<p>A verificação ocorrerá no mês anterior ao início do período de embargo subsequente à aprovação de cada POA, conforme gradação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- alcance de 50% da proposta na primeira verificação anual;</li> <li>- alcance de 75% da proposta na segunda verificação anual;</li> <li>- alcance pleno da proposta a partir da terceira verificação anual.</li> </ul>
Floresta Estadual do Pará Contrato de concessão florestal referente à UMF IV – Concessionária SEMASA Indústria Comércio e Exportação de Madeiras Ltda. Página 54 de 76		
		



<b>Bonificação</b>	Será concedida bonificação de 1% da proposta de preço para ampliação de cada 1 ponto de FAV acima da proposta, até o limite de 5%.
--------------------	--



### 3. Meios de Verificação

Serão utilizados, isolada ou conjuntamente, os seguintes meios de verificação:

- Documentação de Guia Florestal;
- Cadeia de custódia dos produtos;
- Dados, informações e relatórios do concessionário;
- Notas fiscais de venda de produtos;
- Local de investimento em maquinário e de rendimento do processamento.

### 4. Definições

Termo	Definição
<b>Volume Equivalente de Toras</b>	<p>Volume necessário de toras para produzir uma determinada quantidade de produtos. Unidade de processamento que tem como matéria-prima toras e madeira processada deve, para fins deste indicador, reportar o volume de toras adicionado do volume equivalente de toras necessário para produzir a madeira processada utilizada como matéria-prima.</p> <p>Ex. Empresa A consome 100 m<sup>3</sup> de tora e 100 m<sup>3</sup> de madeira serrada. Considerando uma conversão média de 40% (madeira em tora para madeira serrada), deverá declarar o Volume Equivalente de Toras de 350 m<sup>3</sup> (100 + 250).</p>



Anexo X – Audiência pública realizada em 01/09/2016 no município de Itapuã do Oeste para apresentação dos projetos aprovados para aplicação do indicador A3 referente ao investimento em infraestrutura e serviços para comunidade local decorrentes dos contratos e concessão de produção sustentável da Floresta Nacional do Jamari.

31/10/2017

Prefeitura Municipal de Itapuã do oeste

**ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPUÃ DO OESTE**

**GABINETE DO PREFEITO**  
**ATA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA REFERENTE À CHAMADA PÚBLICA N°**  
**001/2016 - COMDEMA.**

Ao primeiro dia do mês de setembro do ano de dois mil e dezesseis, às 09h, a portas abertas, nas dependências do Auditório Municipal Dep. Eduardo Valverde, localizado na Rua Ayrton Senna, S/n, Centro, Itapuã do Oeste - RO, reuniram-se, Representantes Governamentais, membros de Entidades Não Governamentais do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA, representantes do ICMbio, representante do Sistema Florestal Brasileiro e membros da comunidade em geral. Eleito pelo presidente do conselho, a ata será lavrada pela Diretora do Meio Ambiente, Sr. Deborah Kajane Filgueiras. A Audiência pública inicia-se no intuito de apresentação dos projetos aprovados da chamada pública n° 001/2016 referente a ESCOLHA DE PROJETOS PARA A APLICAÇÃO DO INDICADOR A3 REFERENTE AO INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PARA COMUNIDADE LOCAL DECORRENTES DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL DA "FLORESTA NACIONAL DO JAMARI", após a apresentação da temática, o Sr. Arnaldo, explicou a funcionalidade do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA e fez um breve histórico de todo o início dos trabalhos no ano de 2011 até o ano de 2016 com o auxílio do Serviço Florestal Brasileiro na pessoa do Sr. Mauricio Sacramento. Informou também que o conselho não possui, de forma alguma, influência partidária, estando isento das manifestações públicas de candidatos oportunistas. Em ato contínuo, apresentou os membros do Conselho de acordo com o decreto 1665/GAB-PMIO/2016 que possui representação de entidades governamentais e entidades não governamentais. Em seguimento, foi lido o regimento da Audiência Pública, esclarecendo direitos e deveres dos participantes. Após esse primeiro momento, foi convidado o Sr. Aquilas Mascarenhas, chefe da unidade de conservação da Floresta Nacional do Jamari, que fez uma breve apresentação sobre a FLONA do JAMARI em suas características, dentre as principais, apresenta-se o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas, possui a permanência de populações tradicionais (1 caso somente), a Unidade de Conservação foi criada pelo dec. 90.224 de 25 de setembro de 1984. O Sr. Aquilas discorreu sobre o histórico e as atividades desenvolvidas na referida Unidade de Conservação. Em continuidade, foi passada a palavra ao Sr. Mauricio Sacramento, representante do Serviço Florestal Brasileiro, para uma breve apresentação, onde ele começou a falar da lei de gestão de florestas públicas tal lei que discrimina todas as atribuições quanto ao uso da floresta pública e suas concessões, e explicou sobre todas as atividades desenvolvidas pelo SFB, e sobre o site [www.florestal.gov.br](http://www.florestal.gov.br) que apresenta todas as informações e documentações referentes aos processos de concessão florestal de todas as unidades, seguiu repassando elogios ao conselho pelo trabalho realizado e dizendo que os parâmetros utilizados pelo COMDEMA, serão utilizados como requisitos e para os outros municípios que possuem o recurso do indicador A3 para ser utilizado. O Sr. Mauricio apresentou os valores que são repassados das empresas concessionárias para esse indicador A3 – indicador de compensação social para infraestrutura e serviços para comunidade local, terminou sua apresentação falando que a missão do Serviço Florestal Brasileiro é promover o conhecimento, o uso sustentável e a ampliação da cobertura florestal, tornando a agenda florestal uma estratégia para economia do país e que está a total disposição a responder questionamentos dos presentes sobre o assunto. Em ato contínuo, o Sr. Arnaldo apresentou a chamada pública n° 001/2016 com seu cronograma e as documentações exigidas, em sequência apresentou como foi feito a parte de divulgação da referida chamada pública, com reuniões em associações, divulgação em sites: prefeitura e AROM, vinheta em rádio e oficinas convite. O presidente explicou as normas que foram utilizadas para a votação e aprovação dos projetos, explicou

31/10/2017

Prefeitura Municipal de Itapuí do oeste

que foram feito dois grupos de trabalhos, 1 grupo para análise dos documentos e 1 outro grupo para análise dos projetos. Em sequência, apresentou as oito associações que entregaram os projetos em prazo hábil, como segue: Associação dos Produtores da Gleba do Cajueiro – APGC, Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais – STTR, Associação dos Produtores Rurais Aliança do Jamari – ASPRAJA, Associação Rural de Itapuí do Oeste – AROESTE, Associação dos Produtores Rurais do Arul – APRAZUL, Associação dos Produtores Rurais da Aliança do Jamari – APRAJAM, Associação dos Agropecuaristas do Município de Itapuí do Oeste – AGROPÃ, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Itapuí do Oeste – RO – APAE, dando seguimento, foi apresentado cada projeto individualmente, apresentando a viabilidade técnica, o valor especificado, o n° de pessoas que serão beneficiadas e viabilidade dos projetos quanto a análise documental. Foi esclarecido que das oito associações apenas uma apresentou todas as documentações exigidas no edital da chamada pública n° 001/20016 e que por deliberação do conselho foi concedido as associações um prazo adicional para a entrega desses documentos sendo de dois dias úteis e que foi entregue ofícios de notificações aos representantes das entidades em prazo hábil. Em ato contínuo, foi apresentado os valores totais por associações e um valor de todos de todos os projetos entregues no total de R\$ 725.316,00 (Setecentos e Vinte e Cinco Mil Trezentos e Dezesseis Reais) explicando novamente os critérios da votação e aprovação, já que este referido valor ultrapassa o valor total que se tem disponível para ser utilizado. Esclareceu que foi aprovado uma quantidade de projetos com margem de variação de valores, ficando em R\$ 420.000,00 (Quatrocentos e Vinte Mil Reais), levando em consideração o valor disponível é de aproximadamente R\$ 450.000,00 (Quatrocentos e Cinquenta Mil Reais), para o exercício de 2016 (valor acumulado dos anos anteriores e mais o do ano vigente, 2016) e um banco de projetos pré aprovados para o ano seguinte. Passou-se a palavra ao Sr. Paulo, vice-presidente do conselho e representante do grupo de trabalho de análise documental, que fez um resumo de como foi realizado essa análise e os critérios que foram utilizados pelo grupo.

Seguiu-se a apresentação dos projetos aprovados e reprovados de cada associação e seus referidos valores, como segue:

PROJETOS	ASSOCIAÇÃO	VALOR	SITUAÇÃO
Mat. de construção para barracão e coqueira.	APGC	R\$ 28.337,00	APROVADO
Construção de muro.	STTR	R\$ 14.905,00	REPROVADO
Aquisição de implementos Agrícolas.	APRAJAM	R\$ 28.455,00	APROVADO
Aquisição de implementos Agrícolas.	AROESTE	R\$ 53.825,00	APROVADO
Aquisição de implementos Agrícolas.	APRAZUL	R\$ 76.887,00	APROVADO
Aquisição de Píscina adulta e infantil.	APAE	R\$ 42.800,00	APROVADO
Aquisição de implementos Agrícolas.	ASPRAJA	R\$ 56.200,00	APROVADO PARCIALMENTE
Aquisição de jogos de mesa plásticas.	AGROPÃ	R\$ 28.800,00	APROVADO
Aquisição de colatório.	APGC	R\$ 48.800,00	REPROVADO
Aquisição de colatório.	APRAJAM	R\$ 45.800,00	REPROVADO
Aquisição de colatório.	AROESTE	R\$ 26.800,00	REPROVADO
Mat. de construção / reforma sanitário e coqueira.	APAE	R\$ 13.799,00	APROVADO
Aquisição de mat. Elétrico p/ funcionamento do parque.	AGROPÃ	R\$ 28.302,00	APROVADO
Aquisição de mat. Agrícola.	APRAZUL	R\$ 24.850,00	REPROVADO
Aquisição de repadeiras hidráulicas	AGROPÃ	R\$ 8.000,00	REPROVADO
Infraestrutura e Lazer.	APRAZUL	R\$ 23.574,00	APROVADO
Aquisição de 2 Fretos	AGROPÃ	R\$ 6.480,00	APROVADO
Aquisição de mat. Marcenaria.	APRAZUL	R\$ 31.129,00	REPROVADO
Aquisição de mat. Construção calço de muros.	APAE	R\$ 17.573,00	APROVADO
Aquisição de 2 repadeiras manuais	AGROPÃ	R\$ 3.880,00	APROVADO

31/10/2017

Prefeitura Municipal de Itapuí do oeste

Aquisição de Calcário.	APRAJUL.	R\$ 54.000,00	REPROVADO
------------------------	----------	---------------	-----------

Em continuidade, explicou que foi colocado para aprovação inicialmente todos os projetos prioritários das associações e em segunda etapa os seguintes em ordem de prioridade (2º, 3º, 4º e 5º prioridade) e explicou o porque dos projetos de aquisição de calcário foram reprovados, levando em consideração o posicionamento da equipe técnica de que a quantidade de calcário para recuperação de pastagem não seria suficiente para atender o público indicado nos projetos e que possui outros meios menos onerosos e que existem entidades que auxiliam na aquisição do referido objeto a custo zero aos produtores. O Sr. Presidente, esclareceu sobre o repasse desse valor e de que forma as associações deverão fazer a prestação de contas, uma forma de estarem organizadas e aptas para participarem das próximas chamadas públicas dos anos seguintes. Foi aberto ao público para questionamentos. Foi feito um questionamento pelo Sr. Reinaldo Alves, representante da associação APRAJAM, em relação ao repasse do recurso as associações. O Sr. Arnaldo explicou sobre como será feito esse repasse e a Sra. Maristela completou informando que as associações deverão ter as documentações em dia, pois no ato do repasse do recurso se a associação não estiver em dia, será desclassificado e que a diretoria das associações deverá participar de um curso de capacitação para prestação de contas. O Sr. Manoel Messias, questionou ainda sobre onde está esse recurso, se já foi depositado na conta da prefeitura e se sim, que deve ser utilizado o mais rápido possível. O Sr. Mauricio esclareceu que o referido recurso está em conta própria e somente depois da aprovação pelo conselho e auditoria pública será repassado a conta da prefeitura e que deverá fiscalizar como será utilizado pelo prefeito e que o conselho deverá continuar organizado e eficaz quanto a fiscalização do uso do recurso. Em seguida, fez o questionamento ao público se sabem ou possuem alguma informação adicional que impeça alguma das entidades que tiveram projetos aprovados a receberem o referido recurso. O Sr. Marçilon em uso da palavra agradeceu aos presentes e ao conselho pelo trabalho realizado. O Sr. Marcos, agradeceu o Conselho pela confiança as associações em especial a ASPRAJA pelo repasse do recurso e que será utilizado de maneira correta. O Sr. Mário, representante da EMATER, agradeceu ao conselho e motivou aos representantes das associações que não puderam concorrer a chamada pública por motivo de falta de documentações. Ainda existindo dúvidas quanto ao repasse e prestação de contas, o Sr. Mauricio fazendo uso da palavra explicou como deve ser feito a forma de obtenção dos objetos aprovados e que se sobrar dinheiro do projeto aprovado esse deverá ser devolvido e que deve apresentar nota fiscal e toda a comprovação exigida para prestação de contas. A Sra. Maristela explicou de que forma a prefeitura irá auxiliar pós-empenho para prestação de contas. O Sr. Marcos, realizou o questionamento que trata sobre a possibilidade de aquisição de produtos usados, de segunda mão, e sobre a possibilidade de mudança do objeto aprovado por outros que a associação acha ser mais importante. Sendo respondido pelo Sr. Arnaldo juntamente com o Sr. Mauricio respondeu essa e as demais perguntas, onde o que se trata da respectiva pergunta anterior, a resposta mesma é que isso não será possível para não abrir outros precedentes, podendo posteriormente apresentar problemas adicionais. O Sr. Mauricio completou que serão aceitos somente bens novos e com notas fiscais, já que materiais usados ou semi novos, não tem como classificar ou validar, e em resposta ao segundo questionamento, o Sr. Mauricio respondeu que a troca de objetos que estão classificados dentro do projeto e não estiver apresentado no projeto, não poderá ser trocado. Outro questionamento feito pelo Sr. Marçilon, foi em relação a utilização da mão de obra, o Sr. Mauricio respondeu que a mão de obra não é contemplada pelo edital da chamada pública e que se precisar deve ser uma contra - partida da associação. A Sra. Maria Durans, representante da associação dos Extrativistas perguntou sobre o indicativo, se os projetos aprovados estão dentro do parâmetro que deve apoiar e promover a sustentabilidade florestal, sendo respondido que houve uma confusão no entendimento dos indicadores, o indicador A3 - refere-se ao investimento em infraestrutura e serviços para a comunidade local que é está sendo objeto da referida chamada pública e o indicador A2 - é voltado para apoio e promoção sustentável florestal. O Sr. Arnaldo em uso da palavra agradeceu os presentes e as associações que participaram e as que não conseguiram participar que se adequem e se preparem para participarem no ano que vem. Dando

31/10/2017

Prefeitura Municipal de Itapuã do oeste

assim, termino aos trabalhos, encerrou-se a audiência pública n° 001/2016. Nada mais havendo a tratar, eu Deborah Rejane Filgueiras lavro a presente ata que após lida, será assinada por mim e pelos demais presentes, como segue a lista de presença.

Itapuã do Oeste – RO, 01 de setembro de 2016.

**ARNALDO SOARES DO NASCIMENTO JUNIOR**

Presidente  
COMDEMA

Decreto N.º 1665/GAB-PMIO/2016

**DEBORAH REJANE FILGUEIRAS**

Diretora do Meio Ambiente  
Secretaria da Audiência

Publicado por:  
Gabriela da Silva Biondo  
Código Identificador:72DB121C

---

Matéria publicada no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Rondônia no dia 14/09/2016. Edição 1789  
A verificação de autenticidade da matéria pode ser feita informando o código identificador no site:  
<http://www.diariomunicipal.com.br/arom/>