



Percepções dos atores sociais sobre os efeitos de curto prazo, gargalos e potencialidades das concessões florestais na Amazônia Brasileira

Renato MORGADO (Imaflora), Isabel GARCIA-DRIGO (Nexus Socioambiental), Roberto HOFFMANN PALMIERI (Imaflora), Leonardo MARTIN SOBRAL (Imaflora), David ESCAQUETE (Imaflora)

Objetivo

Contribuir para a reflexão sobre os avanços percebidos das concessões florestais e desafios para sua expansão e consolidação.

Principais Resultados: efeitos de curto prazo

Os atores informam **efeitos positivos** para as Unidades de Conservação (UCs), municípios e comunidades:

- Viabiliza um dos objetivos de gestão das Florestas Nacionais e Estaduais que é o aproveitamento econômico sustentável;
- Cria oportunidades de geração de empregos e disponibiliza recursos importantes para estados, municípios e comunidades;
- Aumenta a proteção da área concedida, impedindo a exploração ilegal e a conversão da floresta para outros usos da terra, como agricultura e pecuária;
- Concessão começa a promover oportunidades de diálogo e processos de negociação entre empresas e comunidades (projetos de desenvolvimento, investimentos, resolução de conflitos, etc.).

No entanto, **efeitos negativos** também são percebidos:

- Frustração de expectativas e descrédito, pois recursos disponibilizados para municípios e comunidades não foram integralmente utilizados;
- Impactos em infraestrutura de uso comum, como estradas e portos;
- Desistência de empresas sem desmobilização rápida da área ou realocação do contrato de concessão, facilitou invasões e depreciação do estoque florestal.

Principais Resultados: gargalos e potencialidades

Gargalos:

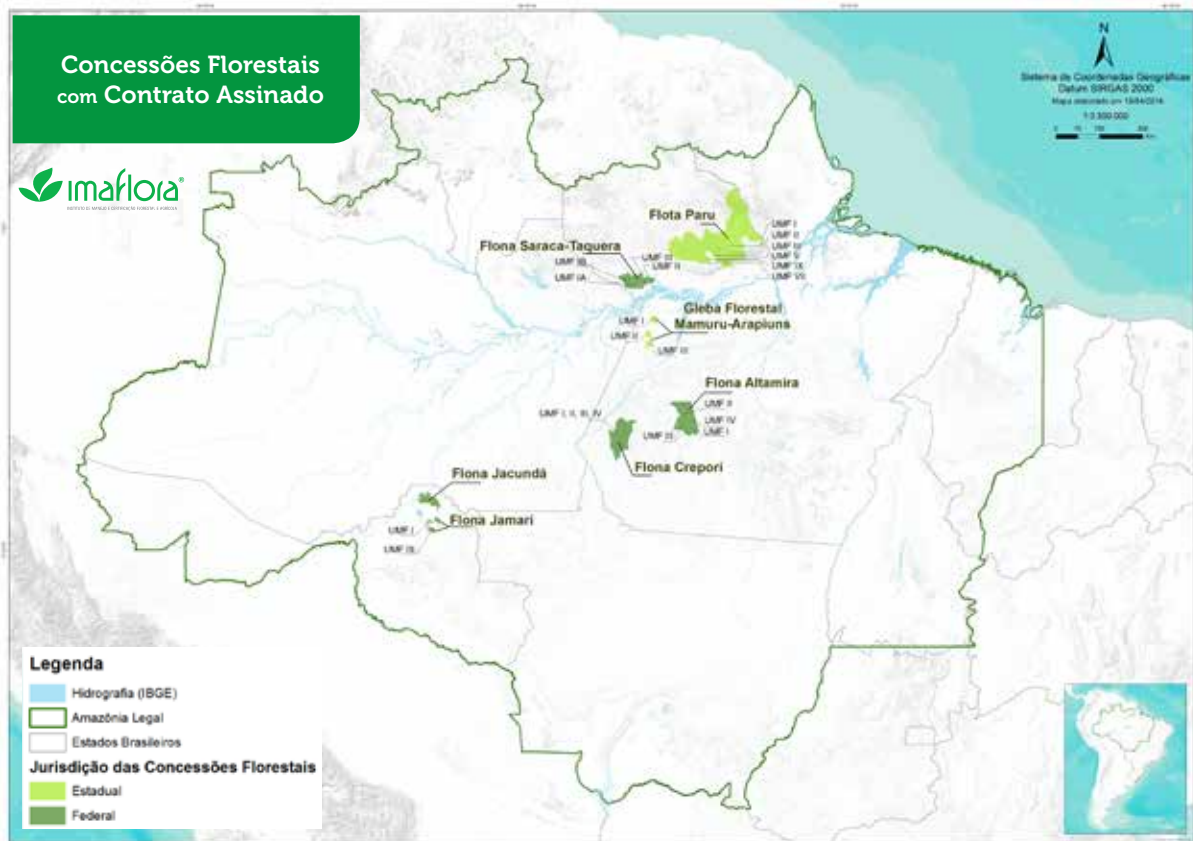
- Órgãos públicos não possuem estrutura suficiente (recursos humanos, financeiros) para executar com agilidade atividades tais como preparação dos planos de manejo, fiscalização das UCs, relacionamento com comunidades do entorno, etc;
- Inexistência de um rito diferenciado para os diversos licenciamentos ambientais necessários para a operação das concessões florestais;
- Concorrência com a exploração ilegal de madeira;
- Entraves para as concessões não-onerosas para comunidades em Unidades de Conservação;
- Falta de florestas públicas prontas para receber concessões com planos de manejo aprovados, com boa infraestrutura de acesso;
- Concessão não faz parte da estratégia de desenvolvimento do governo federal.

Potencialidades:

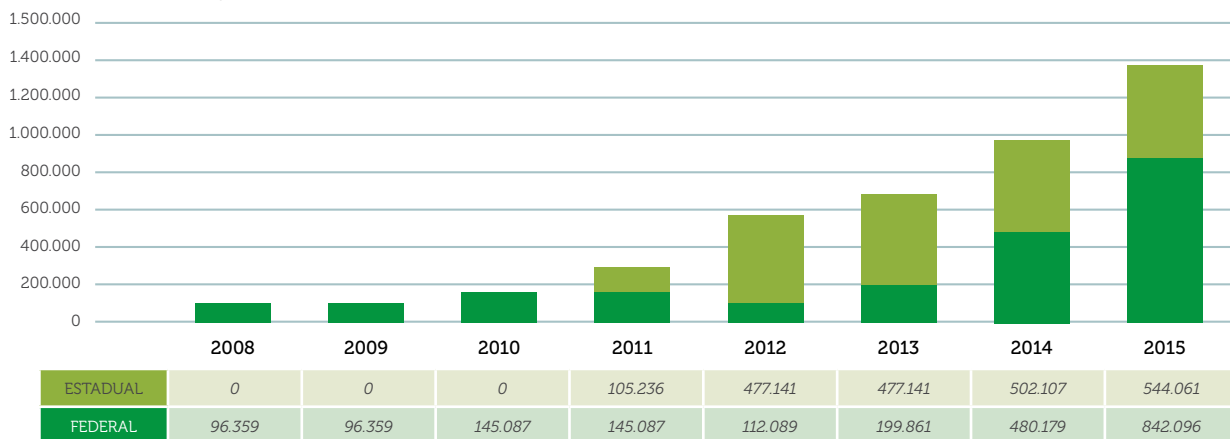
- Promover a marca “madeira de concessões” nos mercados, comunicando o diferencial deste produto que é sua origem legal e controlada;
- Promover arranjos territoriais coletivos (incluindo as três esferas de governo, empresas e comunidades) para pensar o desenvolvimento local a longo prazo;
- Incentivar a instalação de pólos industriais com centros de treinamento acoplados para dar escala e agregar valor à produção localmente.

Concessões Florestais no Brasil

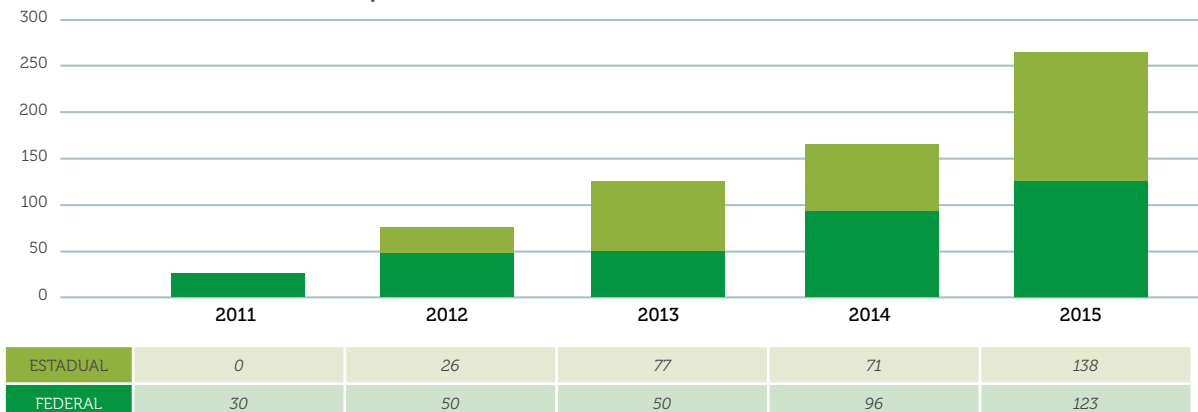
- A área total de florestas sob concessão é de 1,39 milhões de hectares na Amazônia Brasileira, somadas as áreas federais e estaduais.
- 89% da área total sob concessão está no Estado do Pará e 11% no Estado de Rondônia.
- 61% da área total corresponde às concessões federais e 39% às concessões estaduais. Até 2015 somente o Estado do Pará abrigava concessões estaduais em florestas sob seu domínio.
- No total, existem 15 concessionários florestais e 25 contratos vigentes.
- As concessões estão distribuídas em 6 Florestas Nacionais e Estaduais (Altamira, Crepori, Paru, Saracá Taquera - PA; Jamari e Jacundá - RO) e 1 concessão esta localizada em uma gleba estadual (Mamuru-Arapiuns).
- Até 2015, o volume acumulado explorado nas concessões federais e estaduais foi de 666 mil m³ de madeira em tora o que rendeu aos cofres públicos, aproximadamente, 43 milhões de reais.
- Destes, 8,7 milhões são recursos destinados aos municípios nos quais as áreas de concessão estão localizadas.
- Além do pagamento pela madeira explorada, os contratos de Concessão Florestal preveem a geração de empregos, o investimento em infraestrutura e serviços em comunidades locais, a agregação de valor local, a minimização de impactos ambientais, dentre outras responsabilidades ambientais e sociais do concessionário.



Evolução da área florestal sob concessão na Amazônia Brasileira (hectares)



Volume de madeira explorado nas concessões florestais na Amazônia Brasileira (1000 m³)



Procedimentos

O estudo realizou um levantamento e procedeu uma análise da percepção de distintos atores sobre os efeitos de curto prazo da implementação das Concessões Florestais no Brasil e sobre as potencialidades e os gargalos deste instrumento da política de gestão de florestas públicas.

Buscou-se responder a três questões:

1. Quais os efeitos de curto prazo das Concessões Florestais nas Unidades de Conservação (UCs) nas quais elas estão localizadas?
2. Quais os efeitos de curto prazo das Concessões Florestais nos municípios e nas comunidades do entorno?
3. Quais os gargalos e as potencialidades para expansão e a consolidação das concessões Florestais no Brasil?

Para analisar os efeitos nas Unidades de Conservação, nos municípios e nas comunidades do entorno (questões 1 e 2) foram selecionadas dois casos: as concessões na **Floresta Nacional do Jamari (Flona Jamari)**, no **Estado de Rondônia** e as concessões na **Floresta Estadual do Paru (Flota Paru)**, situada na **Calha Norte**, no **Estado do Pará**. A pesquisa focalizou atores públicos, privados e da sociedade civil relacionados às concessões florestais nestas áreas.

- **Flona Jamari**: possui uma área de 220 mil hectares. A área total sob concessão é de 96 mil hectares. Três empresas venceram a licitação nesta Flona. Os contratos foram assinados em 2008. Contudo, apenas duas empresas estão em operação: Amata e Madeflona. A empresa Sakura desistiu do contrato em 2010.
- **Flota do Paru**: possui uma área 3,6 milhões de hectares. A área total sob concessão é de 393 mil hectares. Existem 8 unidades de manejo florestal concedidas para 5 empresas. A Flota Paru é a primeira UC com concessões florestais estaduais no Brasil. Os primeiros contratos foram assinados em 2012.

Nos dois casos, foram entrevistados os gestores das Unidades de Conservação, empresas concessionárias, membros das Prefeituras e de organizações da sociedade civil dos municípios (Almeirim e Monte Alegre no Pará, Itapuã do Oeste e Cujubim em Rondônia) nos quais as concessões estão inseridas, além dos representantes das comunidades que vivem no entorno das concessões.

Para o levantamento e análise dos gargalos e potencialidades, as entrevistas foram ampliadas para captar também as percepções de outros atores, inclusive de atores dos Estados do Amazonas, do Amapá e do Acre, nos quais as políticas de concessões florestais estão em fase de implementação.

Ao todo foram **entrevistadas 56 pessoas**, sendo 8 de empresas concessionárias, 8 de órgãos estaduais gestores das concessões e de unidades de conservação, 7 de órgãos federais gestores das concessões e de unidades de conservação, 15 de governos municipais, 11 de membros de comunidades no entorno das concessões e 7 de organizações da sociedade civil.

As respostas foram analisadas para detectar as ênfases e redundâncias no pensamento dos atores sobre os efeitos de curto prazo, gargalos e potencialidades. Os principais resultados refletem a interpretação dos pesquisadores sobre os pontos mais ressaltados ou repetidos entre atores, mas não refletem consenso nem esgotam as opiniões de todos os entrevistados.

Efeitos percebidos para as Unidades de Conservação

POSITIVOS	NEGATIVOS
<ul style="list-style-type: none">• Viabiliza o objetivo de produção sustentável da Unidade de Conservação;• Promove o ordenamento territorial dentro da Unidade de Conservação;• Impede a conversão de floresta para outros usos da terra, como agricultura e pecuária;• Aumenta a proteção pelo menos na área concedida;• Incentiva as relações entre as empresas e as comunidades do entorno das concessões;• Gera conhecimento sobre a biodiversidade das UCs, mesmo que inicial.	<ul style="list-style-type: none">• Área concedida onde houve desistência do concessionário ficou vulnerável à invasão de madeireiros ilegais que se aproveitaram da infraestrutura aberta que não havia sido desmobilizada.

Como aumentar efeitos positivos e diminuir negativos para as UCs?

COMO AUMENTAR POSITIVOS



- Aumentar a participação dos concessionários nos Conselhos Gestores das UCs e seu conhecimento sobre o Plano de Manejo da área;
- Aprimorar o fluxo de informação para os membros do Conselho Gestor das UCs;
- Aumentar recursos para os órgãos gestores, destinando uma parte dos recursos pagos pelas concessões para as UCs que abrigam concessões.

COMO DIMINUIR NEGATIVOS



- Ser mais ágil para destinar novamente áreas concedidas quando houver desistência do concessionário vencedor;
- Incluir em contratos compromissos específicos para empresas que garantam proteção da área concedida em casos de desistência ou cancelamento do contrato.

Efeitos percebidos para municípios e comunidades

POSITIVOS

- Geração de empregos, mesmo que não o número total esperado ainda;
- As concessões começam a promover oportunidades de diálogo e processos de negociação entre empresas e comunidades (projetos de desenvolvimento, investimentos, resolução de conflitos, etc.);
- Concessão fomentou a reestruturação e o funcionamento de alguns Conselhos Municipais de Meio Ambiente (órgãos com participação de representantes do poder público e da sociedade civil local);
- Municípios recebem um aporte de recursos financeiros importante;
- Concessão promove a presença do Estado na região e faz com que comunidades se tornem mais visíveis;
- Concessionários estaduais iniciaram o investimento em infra-estrutura em algumas comunidades (projetos de escolas, centro comunitário, etc.).

NEGATIVOS

- Expectativa de investimentos nos municípios e nas comunidades foi frustrada, pois parte significativa dos recursos ainda não foi utilizado;
- Impactos negativos do transporte da madeira em estradas de uso comum em alguns casos (ex. derrubada de toras; alta velocidade, erosão do solo, etc.).

Como aumentar efeitos positivos e diminuir negativos para os municípios e comunidades?

COMO AUMENTAR POSITIVOS



- Promover capacitação e treinamento para população local nas atividades madeireiras;
- Promover capacitação e apoiar o funcionamento dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente;
- Aumentar conhecimento da sociedade civil, prefeituras e comunidades sobre o funcionamento das concessões (ex. promover visitas às áreas de manejo);
- Viabilizar infraestrutura para as comunidades (estradas, comunicação, etc.), acesso à tecnologia e mercados.

COMO DIMINUIR NEGATIVOS



- Capacitar e apoiar os municípios para planejar e executar os projetos com recursos das concessões;
- Destruar os recursos destinados às comunidades;
- Aproximar órgãos públicos das comunidades, das Prefeituras e das organizações locais;
- Promover ações conjuntas entre governo estadual, municipal e empresas para mitigar impactos negativos (ex. em estradas de uso comum).

Percepção de gargalos e de potencialidades para a consolidação e avanço das concessões florestais

POTENCIALIDADES

- Fomentar o manejo florestal comunitário dentro das áreas sob concessão, utilizando os recursos repassados aos fundos (FNDF e Fundeflor).
- Promover a marca “madeira de concessões” nos mercados, comunicando o diferencial que é sua origem legal e controlada.
- Promover arranjos territoriais coletivos (três esferas de governo, empresas e comunidades) para pensar o desenvolvimento das regiões com concessões a longo prazo.
- Incentivar a instalação de pólos industriais com centros de treinamento acoplados para dar escala e agregar valor à produção localmente.

GARGALOS

Político-administrativo-legal

- Estrutura insuficiente (recursos humanos, financeiros) para o funcionamento dos órgãos gestores das UCs e das concessões.
- Falta de um marco legal claro para destinar para concessões áreas florestais federais fora das UCs.
- Concessão não faz parte da estratégia de desenvolvimento do governo federal.
- Comunicação insuficiente entre os órgãos públicos.
- Comunicação insuficiente dos órgãos públicos com as comunidades.
- Falta de regras claras e precisas, disciplinando uso dos recursos a que tem direito os municípios e as comunidades.
- Baixa capacidade de fiscalização do contrato por parte dos órgãos públicos.
- Conselhos Municipais de Meio Ambiente desestruturados, inoperantes ou inexistentes.
- Conselhos das Flonas não funcionam bem.
- Inexistência de um rito diferenciado para os diversos licenciamentos ambientais necessários para a operação das concessões. Processos de aprovação e de licenciamento lentos.
- Entraves para implementar as concessões não-oneirosas para comunidades em UCs.
- Falta de ações de divulgação sobre o sistema de concessão florestal brasileiro dentro e fora do Brasil.
- Falta de regulamentação complementar dos “direitos emergentes”, como por exemplo, permitir o uso do contrato como garantia de empréstimos.
- Divisão de tarefas entre órgão concedente e gestor da UC (no caso federal) não é clara.
- Política tributária favorece a exportação de matéria-prima para outros estados em detrimento da agregação de valor local.

GARGALOS

Socioeconômico

- Requisitos de entrada para empresários são rigorosos e há poucas empresas habilitadas na Amazônia (ex. madeireiros dos municípios não conseguem participar de licitações).
- Concorrência com a exploração ilegal de madeira.
- Falta a uma parte dos empresários capacidade de fazer a gestão do negócio (financeira, do contrato, etc.). Existe uma tendência de colocar todos os esforços da gestão nas atividades de exploração.
- Agregação de valor na madeira é incipiente.
- Faltam condições estruturantes (oferta de energia adequada, vias de escoamento, etc.) para viabilizar localmente a cadeia de valor da madeira das concessões.
- Imagem de ilegalidade na Amazônia e alto risco afastam compradores no mercado exterior.
- Falta de linhas de crédito específicas para os concessionários.
- Baixa viabilidade econômica dos contratos: há um desequilíbrio na relação entre tamanho da área concedida, volume de madeira projetado pelos inventários florestais versus o preço a ser pago pela concessão e necessidade de altos investimentos iniciais em alguns casos (abertura de infraestrutura de acesso).
- Baixo conhecimento e informação por parte das comunidades para participar com qualidade das discussões e entender os processos e contratos das concessões.
- Alta rotatividade da mão-de-obra local, em alguns casos os ganhos dos membros de comunidades como assalariados nas concessões não compensam deixar atividades agrícolas nos lotes.
- Falta de recursos para preparar planos de manejo em UCs que podem receber concessões.
- Falhas no mapeamento de direitos de uso de comunidades dentro das UCs.
- Invisibilidade e sub-representação de grupos comunitários onde as lideranças são pouco ou nada atuantes.

GARGALOS

Técnico-administrativo

- Falta de florestas públicas prontas para receber concessões com planos de manejo aprovados e com bom acesso aos recursos.

Conclusões

O levantamento e a análise das percepções de atores diretamente envolvidos com a implementação das concessões florestais na Amazônia Brasileira permite concluir que, a despeito dos temores iniciais e argumentos contra as concessões, este instrumento de gestão de florestas públicas é percebido como capaz de gerar efeitos positivos.

Igualmente, o modelo de concessões tem potencialidade para desenvolver as regiões florestais onde é aplicado.

Contudo, os efeitos negativos já percebidos podem e devem servir de alerta para os gestores públicos e demais atores envolvidos com o tema.

Entre as soluções que os distintos atores sugerem para eliminar efeitos negativos estão: aumentar o conhecimento que gestores municipais e comunidades possuem sobre o funcionamento das concessões bem como buscar sua inclusão de forma mais abrangente e qualificada no planejamento das soluções e estratégias para fazer avançar as concessões. Estas ações podem evitar conflitos e ampliar resultados sociais.

Em relação aos gargalos pode-se concluir que aqueles de ordem político-administrativo-legal e socioeconômicos são amplamente mais importantes para o conjunto de atores do que aqueles de ordem técnico-operacional.

Alguns destes gargalos sugerem ações que podem ser tomadas no curto e médio prazo. Por exemplo, a melhoria de comunicação entre os órgãos públicos e destes com as comunidades, a revisão e simplificação dos processos de licenciamento, dentre outros.

No entanto, outros tipos de gargalos como a concorrência com a exploração ilegal de madeira, o fortalecimento dos órgãos públicos e das regiões florestais (construção de infraestrutura de acesso, energia e comunicação, entre outras) demandam ações articuladas e estratégicas entre governos e sociedade civil.

É fundamental aprofundar o entendimento sobre estes gargalos a fim de encontrar as soluções para superar os entraves, criar melhores condições e assim avançar com as concessões florestais. Desta forma, as concessões podem vir a cumprir seus objetivos de conservação ambiental e de geração de valor e riqueza a ser distribuída para o conjunto da sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL (2006). Lei Nº 11.284, de 2 de Março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável. Diário Oficial da União 04/03/2009, Brasília. DF.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro (2007). Plano de Outorga Florestal 2017. Brasília.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro (2010). Gestão de Florestas Públicas. Relatório 2015. Brasília.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro (2016). Informe sobre Concessões Florestais. Brasília.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ (2007). Lei estadual nº. 6.963, de 16 de abril de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará – IDEFLOR-Bio e do Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal – FUNDEFLO, e dá outras providências.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. Instituto de Desenvolvimento Florestal (2016). Plano de Outorga Estadual 2016. Belém.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. Instituto de Desenvolvimento Florestal (2016). Produção dos Contratos de Concessão. Belém.

Agradecimentos

Agradecemos a todos os membros de órgãos públicos, organizações privadas e pessoas que disponibilizaram seu tempo e compartilharam os seus pensamentos e visões para a realização desta análise.

Realização



+55 19 3429.0800
Estrada Chico Mendes, 185
Piracicaba - SP - Brasil
www.imaflores.org

Apoio

