



Núcleo de Meio Ambiente
Universidade Federal do Pará
Rua Augusto Corrêa, 01, Guamá
Belém, Pará, Brasil

<https://periodicos.ufpa.br/index.php/agroecossistemas>

Luciana Di Paula Pereira

Universidade Federal do Pará
ludipaulafloresta@gmail.com

Mario Vasconcellos Sobrinho

Universidade Federal do Pará
mariovasc@ufpa.br

Maria do Socorro Almeida Flores

Universidade Federal do Pará
saflores@ufpa.br

A POLÍTICA DE CONCESSÃO EM FLORESTAS PÚBLICAS NO ESTADO DO PARÁ: O CASO DA UNIDADE DE MANEJO FLORESTAL (UMF) III DA GLEBA ESTADUAL MAMURU ARAPIUNS

RESUMO: A modalidade de uso dos recursos florestais denominada concessão florestal é a forma de gestão em que o Estado delega a um concessionário o direito de gerenciar a exploração de uma área de floresta de domínio público. O objetivo deste artigo é analisar a efetividade desse modelo de gestão a partir da análise de um caso específico de concessão florestal, particularmente o caso da Unidade de Manejo Florestal III (UMF III) da Gleba Estadual do Mamuru Arapiuns, localizada entre os municípios de Santarém, Juruti e Aveiro, no estado do Pará. A análise é realizada a partir dos dados públicos disponíveis em órgãos ambientais do estado e da federação. Toma-se como referência para análise da efetividade os critérios estabelecidos pelo próprio edital público de concessão florestal da UMF III de Gleba Estadual do Mamuru Arapiuns reorganizados nas dimensões econômico-sociais, ambientais e institucionais. O artigo demonstra que a concessão florestal é eficiente enquanto política pública e eficaz enquanto ferramenta de gestão, porém, não há clareza quanto a efetividade do uso dos recursos para o desenvolvimento das comunidades locais. Para tanto, este artigo usou como parâmetro de referência as disposições da Lei Federal Nº 11.284, a Lei de Gestão de Florestas Públicas (LGFP), aprovada em 2006, apoiado por Sano e Montenegro Filho (2013), que permite realizar avaliação preliminar acerca das definições de eficiência, eficácia e efetividade no que diz respeito a legislação em questão.

PALAVRAS-CHAVE: Concessão Florestal, Recurso Florestal; Política Pública, Comunidades Locais, Sustentabilidade.

Recebido em: 2019-06-20

Avaliado em: 2019-07-25

Aceito em: 2019-08-11

PARÁ STATE'S PUBLIC FOREST CONCESSION POLICY: THE CASE OF THE FOREST STEWARDSHIP UNIT (FSU) III OF THE MAMURU ARAPIUNS

ABSTRACT: The pattern for using forest resources known as forest concession is a management model in which State delegates rights to a concessionaire to manage exploitation of a public domain forest area. This paper aims to analyze the effectiveness and efficiency of this management model from an analysis of a specific case of forest concession, particularly the case of Mamuru Arapiuns State Gleba, Forest Management Unit III (UMF III), located between the municipalities of Santarém, Juruti and Aveiro, in Pará State. The analysis is based on public data available from state and federal environmental agencies. The analysis takes as effectiveness and efficiency references the criteria established by the public tender for forest concession of the UMF III Mamuru Arapiuns State Gleba organized in economic, social, environmental and institutional dimensions. The article demonstrates that forest concession is efficient as a public policy, effective as a management tool; however there is no clarity about the effectiveness in the use of the resources for local communities development. To this end, the article used as a benchmark the provisions of Federal Law No. 11,284 called Law of Public Forests Management (LGFP) approved in 2006 and also Sano (2013) who preliminary evaluate the definitions of efficiency, efficacy and effectiveness using the legislation in question..

KEYWORDS: Forest Concession, Forest Resource, Public Policy, Local Communities, Sustainability.

LA POLÍTICA DE CONCESIÓN FORESTAL EN BOSQUES PÚBLICOS DEL ESTADO DE PARÁ: EL CASO DE LA UNIDAD DE MANEJO FORESTAL (FMU) III DE LA GLEBA ESTATAL MAMURU ARAPIUNS

RESUMEN: La modalidad de manejo forestal llamada concesión forestal (Ley Federal 11.284 / 2006) es la forma de manejo en la cual el Estado delega a un concesionario el derecho a administrar un área forestal. El objetivo de este trabajo es analizar la efectividad de este modelo de gestión a partir del análisis de un caso específico de concesión forestal, particularmente el caso de la Unidad de Manejo Forestal Gleba del Estado Mamuru Arapiuns III (UMF III), ubicada entre los municipios de Santarém, Juruti y Aveiro, en el estado de Pará. El análisis se basa en datos públicos disponibles de agencias ambientales estatales y federales. La referencia para el análisis de efectividad se basa en los criterios establecidos por la licitación pública para la concesión forestal de la UMF III de Mamuru Arapiuns State Gleba, reorganizada en las dimensiones económica, social, ambiental e institucional. El artículo demuestra que la concesión forestal es eficiente como política pública, efectiva como herramienta de gestión, pero no hay claridad sobre la efectividad del uso de los recursos para el desarrollo de las

comunidades locais. Con este fin, este artículo utilizó como punto de referencia la Ley de Gestión de los Bosques Públicos (11.284 / 2006), respaldada por Sano e Montenegro Filho (2013), que permite una evaluación preliminar de las definiciones de eficiencia, efectividad y efectividad con respecto a LGFP en cuestión.

PALABRAS CLAVES: Concesión forestal, Recurso forestal, Política pública, Comunidades locales, Sostenibilidad.

INTRODUÇÃO

As florestas públicas foram definidas legalmente na Lei de Gestão de Floresta Pública (LGFP), que em seu art. 3º, inciso I, as define como “florestas, naturais ou plantadas, que estão localizadas nos diversos biomas brasileiros em áreas da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta” (BRASIL, 2006). Desse modo, se a área florestada está localizada em área da União, é de domínio e gestão do governo federal, assim como as situadas em áreas dos Estados ou dos Municípios, são de domínio e gestão dos governos estaduais ou municipais, respectivamente (IFT, 2014).

É importante destacar que a competência para a proteção e conservação das florestas, estabelecida

na Constituição Federal brasileira, é comum aos entes federados (União, Estados e Municípios), o que em respeito ao princípio da legalidade, o qual determina que as ações administrativas estejam sempre fundamentadas em norma legal, faz com que se tenha em âmbito nacional leis e normas regulamentadoras para a gestão florestal no plano federal, estadual e municipal.

A Lei Federal nº 11.284/2006 prevê três modalidades de gestão de florestas públicas para a produção sustentável, assim denominadas e identificadas de acordo com o detentor da gestão em si, ou seja, na modalidade de gestão direta, é o próprio poder público que assume a gestão do uso das florestas, na modalidade de destinação às

comunidades, a gestão é assumida pelas comunidades beneficiárias, por ato administrativo e em conformidade com as regras previstas na lei, e a modalidade de concessão florestal, objeto da pesquisa realizada e pautada neste artigo, que é definida como aquela que compreende a delegação e o repasse a terceiros, por contrato administrativo do direito de praticar manejo florestal sustentável com a exploração de produtos e serviços em uma Unidade de Manejo Florestal (UMF) (BRASIL, 2006).

A terceira modalidade de gestão e uso dos recursos florestais tem prevalecido no Brasil, quando se observa a prática do gerenciamento e do uso das florestas públicas. Considerando os termos e o tamanho das áreas, disponibilizadas para este fim, se observa que o relatório PARÁ (2017) mostra que 80% das áreas destinadas à gestão florestal estão sob a forma de concessão, quando comparado com as demais modalidades.

As florestas públicas do Estado do Pará, de acordo com seus objetivos e modalidades, não estão

necessariamente em áreas protegidas criadas pelo poder público como unidades de conservação (UC) de uso sustentável ou de proteção integral, existindo também áreas de florestas públicas que foram arrecadadas pelo Estado e que permanecem indisponíveis e que não podem ter a propriedade repassada aos particulares, como é o caso da Unidade de Manejo Florestal III (UMF III) da Gleba Estadual do Mamuru Arapiuns, cuja concessão foi o objeto empírico de análise desta pesquisa.

Na Amazônia brasileira, especificamente no Pará, o regime jurídico de concessão florestal foi uma modalidade implementada pelo órgão gestor das florestas públicas estaduais somente em 2011, de modo que os estudos que discutem a efetividade desse modelo de gestão são muito recentes. Durante anos se entendeu, equivocadamente, que a extração de madeira na Amazônia era a atividade que mais contribuía para a supressão florestal clandestina na região. Atualmente, se observa claramente que o fomento e a implantação dos projetos

agropecuários foram os principais responsáveis pela conversão de grandes áreas de floresta em áreas de uso alternativo do solo, causando grande modificação da paisagem natural das florestas em pastos e campos agrícolas, grande parte destes hoje destinados ao agronegócio.

Segundo Barros e Veríssimo (2002), embora os impactos primários da exploração seletiva de madeiras sejam pequenos, a presença da economia madeireira em regiões de fronteira pode contribuir para que ocorra o desmatamento. Por outro lado, por meio da concessão florestal, vislumbra-se ainda a possibilidade da garantia de desenvolvimento socioeconômico e sustentável com o fornecimento de madeira de origem legal ao setor madeireiro, com a manutenção da floresta em pé.

A partir dessa premissa foi questionado se a concessão florestal é forma adequada e efetiva de gestão de florestas públicas no tocante ao uso dos recursos florestais no contexto do desenvolvimento sustentável que

envolve necessariamente a viabilidade econômica, a sustentabilidade ecológica da floresta, sem esquecer se esse modelo promove o manejo florestal sustentável com benefícios sociais. Assim, o objetivo deste artigo é entender como a gestão florestal sob o regime da concessão florestal se configura em modalidade efetiva de uso sustentável da floresta sob a perspectiva de desenvolvimento econômico, social e ambiental.

MATERIAL E MÉTODOS

A presente análise foi delimitada a partir de um caso específico de concessão florestal, a Unidade de Manejo Florestal III (UMF III) da Gleba Estadual do Mamuru Arapiuns, localizada entre os municípios de Santarém, Juruti e Aveiro, no Estado do Pará (Mapa 1). A referida área foi a primeira concessão florestal realizada pelo órgão gestor de florestas do Pará, cujo processo administrativo de concessão florestal iniciou em 2010. Cabe ressaltar que essa área de floresta pública concedida não é uma unidade de conservação da natureza do grupo de

uso sustentável, nos termos disposto na Lei Federal Nº 9.985/2000, o que a torna particularmente interessante, pois demonstra que instituto jurídico da concessão florestal não está vinculado ou restrito ao estabelecimento ou criação de espaços territoriais especialmente protegidos.

A análise foi realizada a partir de dados públicos disponíveis em órgãos ambientais, tanto do Estado como da União Federal, a exemplo, respectivamente, Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS), do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade (Ideflor-bio), órgão gestor da política florestal no Pará, do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO) e do Serviço Florestal Brasileiro (SFB).

Tomou-se como referência, para o exame da efetividade, os critérios estabelecidos pelo edital público e os indicadores contratuais da Concessão

Florestal da UMF III de Gleba Estadual do Mamuru Arapiuns, reorganizados nas dimensões econômico-sociais, ambientais e institucionais: investimento em infraestrutura, serviço para as comunidades locais e geração de empregos locais pela concessão (econômico-social); redução de danos à floresta e redução da perda da biodiversidade (ambiental); e, normas e regras específicas para a gestão dos contratos administrativos de concessão florestal (institucional), com vista a corroborar, ou não, o que vem sendo demonstrado como critério de efetividades nas concessões florestais vigentes.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A CONCESSÃO FLORESTAL NO BRASIL E NO PARÁ

O advento da Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei Federal Nº 11.284/2006), que também reinstalou no Brasil o SFB¹, como órgão de fomento na esfera federal, promoveu o avanço

¹ A primeira versão do SFB existiu no século XX, enquanto órgão gestor das florestas públicas no Brasil foi extinto na década de sessenta, tendo suas funções passada ao Instituto

de Desenvolvimento Florestal (IBDF), que também foi extinto em 1989, para a formação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

da gestão de florestas de domínio público por meio da criação de institutos jurídicos, como o da concessão florestal, e de instituições administrativas, como o SFB, todos específicos para o mesmo fim, permitir a realização da gestão de áreas de florestas públicas para a produção sustentável.

Com esse regulamento foram instituídas novas modalidades para o procedimento de concessão, podendo de desenvolvimento às comunidades abarcadas pelas concessões florestais.

O manejo florestal sustentável corresponde a “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” (Lei Federal Nº 11.284/2006, art. 3º, IV). Partindo desta definição, o

manejo florestal se apresenta como a ferramenta para exploração e uso do recurso natural em área de floresta pública. Registra-se que houve o incremento das discussões acerca das melhores metodologias que garantam adequadamente o uso da madeira sem a destruição das florestas com a consequente perda tanto da biodiversidade quanto do comprometimento dos recursos hídricos presentes no ecossistema florestal.

A legitimação do manejo florestal como maneira exequível de extração de madeira de forma sustentável foi introduzida no Brasil e em especial na Amazônia por força do Decreto Federal nº 1.282/1994, que internaliza no ordenamento jurídico nacional as regras convencionadas na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, sediada no Rio de Janeiro, em 1992 quando se aprovou a Declaração de Princípios sobre as Florestas, da qual o Brasil é signatário.

O referido Decreto determinou que a “exploração das florestas primitivas da bacia amazônica (...), e demais formas de

vegetação arbórea natural, somente será permitida sob a forma de manejo florestal sustentável, segundo os princípios gerais e fundamentais técnicos estabelecidos” (BRASIL, 1994), este Decreto definiu o manejo florestal sustentável como “a administração da floresta para obtenção de benefícios econômicos e sociais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo” (BRASIL, 1994).

Essa primeira definição legal de manejo florestal sustentável foi alterada pelo Decreto Federal Nº 2.788/1998², que acrescentou na definição o seguinte: “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” (BRASIL, 1998).

É importante ressaltar que essas definições legais remetiam sempre ao uso e exploração das florestas primitivas

ou nativas, e somente a LGFP de 2006 passou a considerar a possibilidade da aplicação da técnica de manejo para as florestas plantadas, pois ao conceituar florestas públicas considera que podem ser “naturais, ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros, em bens sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta” (BRASIL, 2006, art. 3º, I), observa-se que as florestas naturais seriam equivalentes às primitivas ou nativas. O conceito de manejo florestal sustentável permaneceu o mesmo já antes estabelecido pelos decretos da década de 90.

Posteriormente o manejo florestal sustentável, como técnica de uso e exploração florestal é regulamentado no ano de 2006, por meio da Instrução Normativa (IN) nº05/IBAMA, expedida em 15 de dezembro do referido ano. No caso do Estado do Pará, que aprovou sua Política Florestal com o advento da Lei Estadual Nº 6.462/2002, a

² Este Decreto Federal Nº 2.788/1998 posteriormente foi revogado, juntamente com o Decreto Federal Nº 1.282/1994 pelo Decreto Federal Nº 5.975/2006, que regulamentou e estabeleceu novas regras para a

exploração de florestas e de formações sucessoras, compreendendo o regime de manejo florestal sustentável e o regime de supressão de florestas e de formações sucessoras para uso alternativo do solo.

regulamentação ocorre em 2011, ano da realização da primeira licitação de concessão por meio da IN de nº05/SEMAS de 2011. É possível constatar, portanto, que as legislações para amparar a exequibilidade do manejo florestal surgem em paralelo aos avanços e direcionamentos das concessões florestais.

Dado o contexto acima, destaca-se o manejo como uma diretriz que aposta na exequibilidade de colheita da madeira de forma sustentável, tendo como resultado a garantia da manutenção da floresta e dos serviços ecossistêmicos. Para a política florestal a concessão é um instrumento que deve promover a utilização das florestas em bases sustentáveis e de longo prazo de forma a se alinhar com a Constituição Federal brasileira, que estabelece como direito fundamental o meio ambiente equilibrado, transformando os recursos naturais em bens ambientais que todos têm a responsabilidade quanto a sua proteção e conservação para às presentes e futuras gerações. Motivo pelo qual se fazia necessário direcionar

políticas específicas para o melhor uso das áreas florestais, com objetivo de minimizar os impactos negativos, causados pelo avanço da ilegalidade sobre estas áreas, e fomentar o acesso aos recursos ordenadamente.

No Pará, atualmente pode-se contabilizar as áreas concedidas em florestas de domínio público federal e estadual, tanto em áreas protegidas quanto fora delas. Verifica-se que são 07 Florestas Nacionais (FLONAS), em 01 Floresta Estadual (FLOTA Paru), unidades de conservação da natureza e compreendem áreas protegidas, e 01 Gleba Estadual (Mamuru Arapiuns) área de floresta de domínio do estado, mas não é uma área protegidas integrante do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Somando o total de aproximadamente 2 milhões de hectares de áreas concedidas em florestas públicas cuja exploração se dá mediante a técnica de manejo florestal sustentável por mais de 16 empresas, aprazados para os próximos 40 anos, conforme as informações contidas na Tabela 1.

Tabela 1. Florestas Públicas Concedidas.

Ano Concessão	Florestas públicas	Área passível (ha)	Área concedida (ha-%)	
2015	FLONA Altamira	724.988,12	361.916,42	49,92
2014	FLONA Crepori	739.805,00	490.198,00	66,26
2016	FLONA Caxiuanã	322.400,00	176.600,41	54,77
2013	FLONA Jacundá/RO	220.644,52	111.692,00	50,62
2008	FLONA Jamari/RO	222.114,52	96.361,08	43,38
2010	FLONA Saracá-Taquera/PA	429.600,00	48.703,44	11,33
2012	FLONA Saracá-Taquera/PA Lote Sul	429.600,00	86.306,00	20,089
2012	FLOTA Paru	3.612.914,00	326.185,12	12,03
2011	Gleba MamuruArapitins	1.312.244,00	150.956,00	11,50
	Total	7.584.710,16	1.848.918,47	35%

Fonte: BRASIL (2013) e PARÁ (2017).

Uma das etapas do procedimento para a realização da concessão florestal é quando o concessionário interessado se apresenta em licitação pública com vista a ofertar técnica. Sua oferta deve ser viável economicamente e causar impactos positivos na dimensão socioambiental.

Destaca-se que o concessionário vencedor não se torna detentor da propriedade, que sempre será de domínio do poder público concedente, o concessionário apenas obtém o direito do uso do recurso florestal madeireiro e não madeireiro vinculado as boas práticas do manejo florestal sustentável.

A floresta, em hipótese alguma, pode ser negada às comunidades abrangentes da área licitada. Ressalta-se, ainda, que a concessão não permite o acesso aos recursos genéticos, pesqueiros, minerais e hídricos, fauna de um modo geral. A comercialização de créditos de carbono é considerada restrita e ainda não estão disponíveis para utilização (BRASIL, 2006).

Somente a partir das experiências obtidas de concessão iniciais, a exemplo da FLONA do Jamari, no estado de Rondônia, que se aperfeiçoaram os procedimentos estabelecidos em editais e os conceitos acerca das atividades desenvolvidas para as próximas concessões que

viriam, passando de apenas duas áreas na Amazônia, em regime de concessão na época da licitação da Gleba Mamurú-Arapiúns, para mais de 08 áreas de florestas atualmente, em 09 licitações, conforme Tabela 1.

As normas e regulamentos instituídos pelas instruções normativas, manuais e notas técnicas em vigor hoje, ainda não estavam presentes no período do processo de licitação da Gleba Mamuru Arapiuns, para auxiliar na elaboração do edital. A concessão foi realizada em 2011. Essas instruções tratam da metodologia adotada no edital e apresentam diretrizes para o sistema econômico-financeiro, considerando o potencial de volume que pode ser extraído na área, assim como os procedimentos para cobrança dos preços sobre os produtos explorados na área em questão, influenciando diretamente no valor a ser destinado para a melhoria de qualidade de vida das comunidades locais do entorno da área licitada.

A partir da normatização em desenvolver atividades econômicas que garantam a manutenção e

sustentabilidade das florestas e de sua biodiversidade, sem se esquecer do desenvolvimento local das regiões, onde as áreas de florestas estão inseridas. Com a institucionalização da concessão florestal, e para atender a demanda de fomento e da gestão em si, a LGFP, além de dispor sobre a gestão das florestas, criou Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), “de natureza contábil, gerido pelo órgão gestor federal, destinado a fomentar o desenvolvimento de atividades sustentáveis de base florestal no Brasil e a promover a inovação tecnológica do setor” (Lei Federal Nº 11.284/2006, art. 41, X). Criou também o Serviço Florestal Brasileiro, este, criado na estrutura básica do Ministério do Meio Ambiente, atualmente é uma unidade da estrutura básica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de acordo com as modificações promovidas pelo artigo 22, VI da Medida Provisória nº 870/2019.

No âmbito estadual por meio da legislação específica foram criados o Instituto de Desenvolvimento Florestal

do Estado do Pará (Ideflor-bio) como órgão gestor e de fomento florestal, e para atender a necessidade de administração dos recursos financeiros pertinentes a exploração dos recursos florestais em regime de concessão, foi criado em 2007 o Fundo de Desenvolvimento Florestal – FUNDEFLO. Dessa forma, observa-se que a formalização dos instrumentos legais para subsidiar a ação do regime de concessão como prática para a exploração das florestas públicas tendo o manejo florestal como técnica é adequada à racionalidade necessária para uso do recurso natural floresta.

A GLEBA ESTADUAL DO MAMURU ARAPIÚNS, HISTÓRICO, CARACTERÍSTICAS E ORGANIZAÇÃO

Mamurú-Arapiúns é o nome da gleba de concessão florestal que abrange as bacias hidrográficas dos rios Mamuru e Arapiúns, afluentes dos rios Amazonas e Tapajós, respectivamente (PARÁ, 2017). Está situada em conjunto com outras 5 glebas públicas estaduais, quais sejam, Curumucuri, Nova Olinda I, Nova

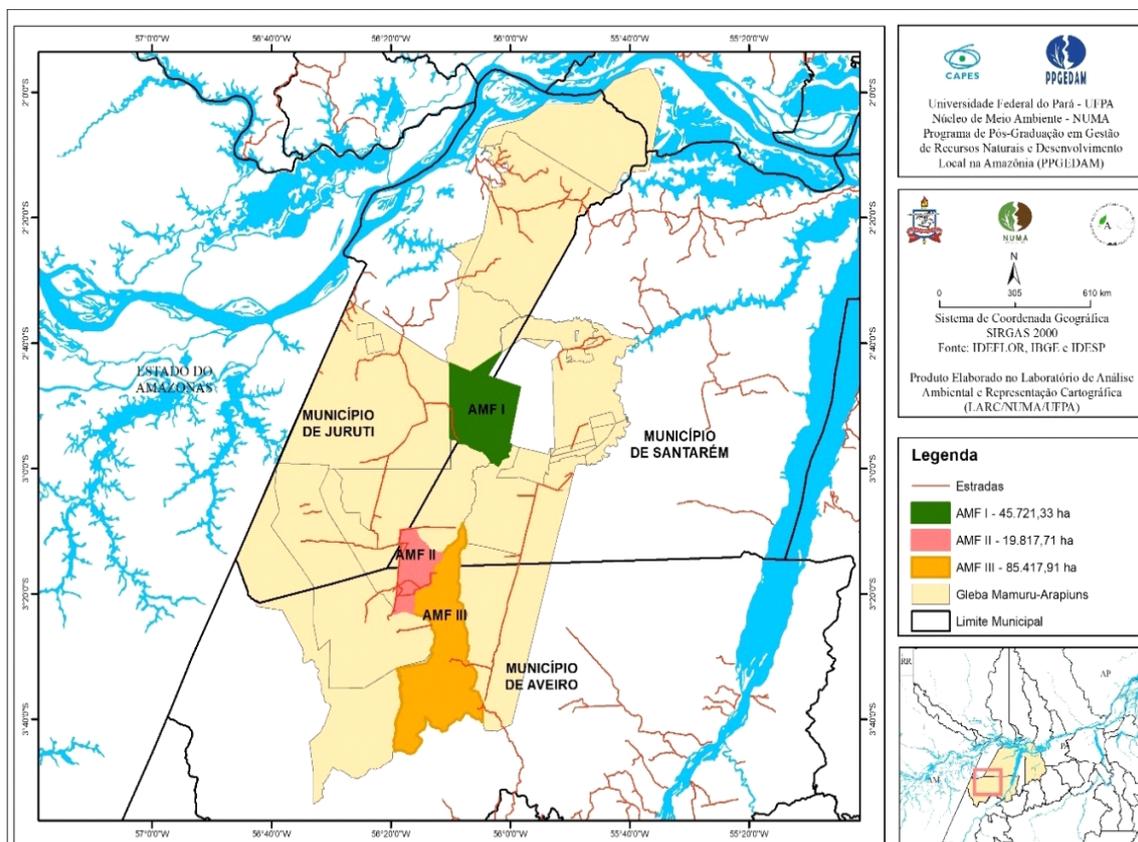
Olinda II, Nova Olinda III e Mamuru Arapiúns, que formam um maciço florestal, com área de 1.122.054,978 hectares, de acordo com o que informa o Instituto de Terras do Pará – ITERPA (PARÁ, 2017), localizada nos municípios de Santarém e Juruti na Região de Integração do Baixo Amazonas, e Aveiro na Região de Integração do Tapajós (Figura 1).

Segundo o Plano Outorga Florestal (PARÁ, 2017), o conjunto de glebas Mamurú-Arapiúns pode ser acessado por meio de cinco percursos: o primeiro, por terra, saindo de Itaituba passando pelo Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS Anjo da Guarda e seguindo pela estrada “Transjuruti”. O segundo percurso via fluvial e terrestre, saindo de Santarém, seguindo pelo rio Arapiúns e acessando rotas terrestres (estradas e ramais), a partir da Gleba Nova Olinda. A terceira rota em vias fluvial e terrestre, saindo de Santarém até a localidade de Patacho, de onde se segue por rota terrestre através de estradas e ramais. A quarta possibilidade acontece partindo-se de

Juruti, via terrestre, seguindo por estradas e ramais de acesso pela Gleba Nova Olinda III. Por fim, a quinta possibilidade dá-se através de Juruti, via fluvial, com destino ao rio Mamuru

ou ainda, saindo de Parintins, descendo pelo Rio Mamuru.

Mapa 1. Localização da Gleba Estadual do Mamuru-Arapi



Fonte: PARÁ (2011); IBGE (2014); IDESP (2014). Adaptado pelos autores.

Em 17 de julho de 2008, o governo do Estado assinou o Decreto nº 1.149, criando a Limitação Administrativa Provisória (LAP) no Conjunto de Glebas Mamuru Arapiúns, nos termos do

Artigo 22-A da Lei Federal nº 9.985/2000. A LAP proibiu o desenvolvimento de atividades causadoras de degradação ambiental, com aquelas que impliquem em corte

raso da floresta e demais formas de vegetação nativa, excetuando se o uso direto sustentável por parte das comunidades tradicionais. Assim, verifica-se que desde 2008 o ITERPA realiza trabalhos de identificação de comunidades tradicionais e regularização fundiária nas glebas.

Em 2011, para realizar o processo de licitação pública de concessão florestal da Gleba Mamuru Arapiúns, o Ideflor-bio relançou edital nº01/2011, que definiu e destinou as concessões em três (03) Unidades de Manejo Florestal (UMF) do total da área, sendo a UMF I com 45.721,33 hectares, a UMF II com área de 19.817,71 hectares e a UMF III, que é o lócus desta pesquisa com área de 85.417,91 hectares (Mapa 01).

Destaca-se que todos os editais lançados são precedidos de pré-edital para consulta pública, acompanhados de audiências públicas nos municípios de abrangência das áreas licitadas, com a presença das comunidades a serem abarcadas pela concessão florestal. No caso do Mamuru Arapiúns, em 2011, esses procedimentos foram

realizados em Santarém, Juruti, Aveiro e Belém (capital do Estado).

O processo de licitação da Gleba Mamuru Arapiúns, foi concluído com três (03) vencedores. A empresa LN Guerra Indústria e Comércio de Madeiras LTDA para a UMF I, com área total de 45.721,33 hectares. A empresa Rondobel Indústria e Comércio de Madeiras LTDA para a UMF II, que cobre uma área de 19.817,71 hectares. E a empresa Amazônia Florestal LTDA para a UMF III, que hoje executa o manejo em uma área total de 85.417,91 hectares. Considerando os contratos em vigor a área total licitada foi de 150.956,95 hectares.

A Gleba Estadual do Mamuru Arapiúns foi primeira concessão de floresta pública promovida pelo Estado do Pará, cuja licitação começou em 2010, com todo processo de execução das concessões de florestas públicas estaduais. A partir dela foram aplicadas metodologias, cálculos e resoluções diferenciadas para a precificação dos produtos florestais em comparação as novas conjunturas utilizadas no setor após a metade da atual década, ou

seja, são 9 anos de evolução e transformação nas metodologias e características contratuais mostrados no Quadro 1, no que diz respeito aos critérios ambientais, sociais e econômicos previstos, tanto na gestão das florestas públicas estaduais como federais.

Esta evolução citada pode ser percebida quando analisado os critérios e indicadores que amparam o edital de licitação, no que diz respeito aos quesitos ambientais, sociais e econômicos. Conforme pode ser observado no Quadro 1, há uma simplificação dos quesitos no período de 8 anos decorridos.

No período da licitação da Gleba Mamuru Arapiuns, não havia grandes informações e estudos acerca das atividades de Manejo Florestal em áreas de concessões, bem como metodologias e normativas legais, sendo ainda tomadas como bases as atividades executadas nas explorações convencionais.

As áreas de concessão florestal em suas dimensões abrangem diversas comunidades. No caso do Arapiuns,

verifica-se as comunidades de Cachoeira do Aruã, Monte Sião e Curi, com diferentes características e necessidades, por esta razão, entender este conceito de comunidades locais se faz fundamental com vistas a responder se a concessão florestal, com todos os quesitos sociais que descreve em seus contratos, vem atendendo, de fato, comunidades locais enquanto conjunto de inter-relações que se relacionam direta ou indiretamente com as florestas (UFRA, 2009).

Santos (2003), em sua discussão sobre espaço, afirma que o espaço sem a ação humana é paisagem, pois é o homem que anima as formas espaciais, conferindo-lhes conteúdo. Santos (2003) analisa a paisagem como morfológica e enxerga o espaço vinculado à funcionalidade. Segundo ele, embora as ações se tornem gradativamente mais técnicas, estas são também emotivas, simbólicas. Deste modo, toda ação é dotada de intencionalidade. As relações entre os sistemas de objetos e os de ações são mediadas pelas leis e normas. Ou seja,

a relação homem e espaço no Aruã vêm sendo respeitadas e valorizadas e, por sua vez permitindo que as relações

intencionais garantam a perpetuação da cultura local e da floresta.

Quadro 1. Comparativo Critérios e Indicadores Contratuais.

Indicadores Edital 2008	Indicadores Edital 2016
A1-Monitoramento da dinâmica de crescimento e recuperação florestal.	A1 – Implantação e manutenção de sistema de gestão e desempenho de qualidade das operações florestais.
A2-Redução de Danos a Floresta remanescente durante a exploração florestal.	A2 – Investimento em infraestrutura e serviços para comunidade local.
A3-Investimento em infraestrutura e benefícios sociais para comunidade local.	A3 – Adoção de inovações técnicas e tecnológicas associadas ao manejo florestal.
A4- Geração de empregos locais.	A4 – Grau de processamento local do produto florestal.
A5-Geração de empregos pela concessão.	B1– Apoio e participação em projetos de pesquisa.
A6-Diversidade de produtos explorados na unidade manejo florestal.	B2 – Geração de empregos pela concessão florestal.
A7-Diversidade de espécies exploradas na unidade manejo florestal.	B3 – Capacitação dos empregados.
A8-Diversidade de serviços explorados na unidade manejo florestal.	B4 – Implantação e manutenção de sistema de gestão integrada de qualidade em saúde e segurança no trabalho e responsabilidade social
A9 – Grau de processamento local do produto florestal.	B5 – Aproveitamento de resíduos florestais.
B1-Apoio e participação em projetos de pesquisa.	B6 – Implantação e manutenção de sistema de gestão da qualidade e ambiental na indústria.
B2- Implementação de programas de conservação da fauna na UMF.	
B3- Política afirmativa de gênero.	
B4- Fornecimento de matéria prima para utilização pela indústria local.	
B5-Implantação e manutenção de sistemas de gestão e desempenho de qualidade socioambiental.	

Fonte: SFB/Ideflor-bio – Elaboração dos autores.

Segundo Peruzzo e Volpato (2009) não há como negar que o termo “comunidade” evoca sensações de solidariedade, vida em comum, independentemente de época e/ou região. Atualmente, seria o lugar ideal onde se almejaria viver, um esconderijo

dos perigos da sociedade moderna. Ainda, segundo Peruzzo e Volpato (2009), para que se possa compreender os aspectos fundamentais e essenciais do conceito, resgata-se alguns breves aportes das contribuições teóricas de pensadores

clássicos, como Max Weber (1973), para quem a comunidade é um conceito amplo que abrange situações heterogêneas, mas que, ao mesmo tempo, apoia-se em fundamentos afetivos, emotivos e tradicionais, define comunidade como "uma relação social quando a atitude na ação social – no caso particular, em termo médio ou no tipo puro – inspira-se no sentimento subjetivo (afetivo ou tradicional) dos partícipes da constituição de um todo" (WEBER, 1973, p. 140).

Para Weber (1973), assim como para Ferdinand Tönnies (1973) a "maioria das relações sociais participa em parte da comunidade e em parte da sociedade" (WEBER, 1973, p.140-143), este autor aponta que, na comunidade, os fins são racionalmente sustentados por grande parte de seus participantes e que o sentido comunitário se contrapõe à ideia de "luta". Observando a realidade da Amazônia é necessário também, pensar nas comunidades a partir de Tönnies (1973) que identifica a comunidade diferente da sociedade. Para este autor o que essencialmente

caracteriza a comunidade é a "vida real e orgânica" que liga os seres humanos fazendo-os se afirmarem reciprocamente onde e quando tudo é partilhado e vivido em conjunto na essência da comunidade. As relações que se estabelecem são pautadas pelos graus de parentesco, vizinhança e amizade.

É importante observar que a LGFP em 2006 instituiu pela primeira vez no Brasil um conceito jurídico sobre comunidades locais como: "populações tradicionais e outros grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica" (Lei Federal Nº 11.284/2006, art. 3º, X). Este enunciado legal identifica e retira da invisibilidade social muitos grupos de pessoas, a quem não lhes era dado reconhecimento de direitos fundamentais como direitos territoriais, que implica essencialmente em ser reconhecidos como sujeitos detentor do direito de usufruir dos recursos naturais do ambiente onde vivem e

viveram seus antepassados, por exemplo.

No caso do Mamuru Arapiuns, esta vida real e orgânica é acompanhada pelas organizações sociais que vem surgindo por meio de associações, como é o caso da Associação Trançados do Arapiuns, dentre outras, que se organizaram com objetivo de transformar sua cultura em arte e

produtos para venda. Destacam-se ainda reuniões realizadas entre o concessionário da UMF III, comunidades locais do município de Aveiro e prefeitura de Aveiro, sendo a primeira realizada em 07/08/2013, que subsidiou o levantamento de demandas de 5 comunidades, conforme Quadro 2.

Quadro 2. Comunidades com demandas no Arapiuns.

Comunidade	Nº famílias
Igarapé Açu	19
Ribeirinha	10
Adurú	12
São Francisco das Chagas	15
Vista Alegre	21
TOTAL	77

Fonte: UFRA, 2009

Beneficiando um total de 77 famílias nestas comunidades tradicionais da Floresta Nacional do Tapajós, aproximando as mesmas do manejo florestal realizado na concessão florestal do Mamuru Arapiuns. Portanto, considerando que a atividade de manejo florestal interfere direta e indiretamente sobre as comunidades do entorno das áreas licitadas e,

levando em conta que as comunidades se vinculam mediante relações sociais, para pensar as comunidades deve-se discorrer sobre de que forma as relações, ali estabelecidas, podem ser fomentadas de maneira positiva, minimizando impactos históricos das regiões do interior do Pará.

O SIGNIFICADO E A EXPECTATIVA DA EFETIVIDADE, EFICIÊNCIA E EFICÁCIA NA GESTÃO POR VIA DA CONCESSÃO FLORESTAL

Segundo Sano e Montenegro Filho (2013), a necessidade crucial de mais eficiência, eficácia e efetividade (3Es) das ações governamentais está intrinsecamente relacionada à questão do desenvolvimento, pois suas possibilidades são muitas vezes cerceadas, devido aos limites que surgem quando os atores envolvidos na gestão pública não estão comprometidos com estes conceitos, resultando em impactos negativos na vida de todos os cidadãos.

Partindo desta colocação e em atenção a Sano e Montenegro Filho (2013), a efetividade é percebida mediante a avaliação das transformações ocorridas a partir da ação e sua permanência. A eficácia resulta da relação entre metas alcançadas versus metas pretendidas e a eficiência significa fazer mais com menos recursos.

Considerando estas premissas e os resultados obtidos a partir dos dados

públicos das concessões e, mais especificamente, no caso deste artigo, a partir da realidade da UMF III do Mamuru Arapiuns, se faz necessário entender que as diversas metodologias para validação da efetividade não contemplam a perspectiva específica deste instrumento da política florestal denominada concessão florestal.

A afirmação acima se justifica em análises que partem de expectativas diferenciadas, ou seja, outras realidades. No entanto, existem metodologias verificadas, como por exemplo, a utilizada por Costa (2013), que busca analisar e diagnosticar a efetividade em UCs, ou seja, tem como objetivo validar a efetividade de políticas públicas implementadas. Portanto, a partir da constatação acima e considerando o edital do Mamuru Arapiuns, se verificou que o próprio Ideflor-bio definiu metodologia para aferir a efetividade da concessão florestal do Mamuru Arapiuns.

Assim, tendo como base a metodologia do Ideflor-bio, consideraremos as seguintes dimensões: ambiental com indicador

amparado na redução de danos a floresta; a dimensão econômica, com o indicador amparado no investimento em infraestrutura e geração de empregos locais pela concessão florestal e; a dimensão institucional não

presente em edital, mas necessária para este trabalho, tendo como indicadores o cumprimento da legalidade e a gestão dos contratos (Quadro 3).

Quadro 3. Dimensão, critérios e indicadores para análise da efetividade.

Dimensão	Critério	Indicador
Ambiental	Menor Impacto Ambiental	Redução de danos a Floresta
Econômica	Maior benefício social	Investimento em Infraestrutura e serviço para as comunidades locais
	Maior benefício social	Geração de empregos locais pela concessão.
Institucional	Cumprimento da legalidade	Leis específicas
	Cumprimento da legalidade	Gestão dos contratos

Fonte: PARÁ (2011); adaptado pelos autores.

Considerando as definições de critérios e indicadores, se parte deste ponto para desenvolver a metodologia dos parâmetros de definição da efetividade do instrumento da concessão em questão. No entanto, antes de aplicar a metodologia, se destaca o que se entende como eficácia e eficiência da concessão como instrumento da política pública de gestão florestal.

A eficácia é entendida como a capacidade de se alcançar os objetivos propostos, nessa perspectiva o pressuposto de se explorar economicamente uma área de floresta pública mediante o instrumento da concessão é essencialmente que se transforme essa área e uso alternativo do solo, ou seja, que venha a converter a floresta ali existente em áreas agrícola ou de pastagem. A área de floresta

explorada com a técnica de manejo florestal sustentável deve permanecer floresta abrigando sua biodiversidade e mantendo sua função ecológica para assim garantir a prestação dos serviços ambientais ou ecossistêmicos de acordo com o previsto na letra do Código Florestal (Lei Federal Nº 12.651, art.41, I).

Com relação ao critério ambiental, após análise foi observado que na Gleba Estadual do Mamuru, especificamente na área onde está inserida a UMF III, está ocorrendo a preservação da floresta, em contraponto as áreas externas a referida unidade, ou seja, o objetivo de preservação da floresta e manutenção da biodiversidade na área em que está se desenvolvendo a atividade de exploração através do manejo florestal sustentável, o que corrobora a eficácia no critério ambiental.

No critério econômico, a análise verificou que o contrato segue todas as exigências estabelecidas na LGFP, quanto a destinação dos recursos e investimentos em infraestrutura as comunidades. Ao analisar o

cumprimento das obrigações convencionadas observou-se a execução correta de todas as obrigações contratuais amparadas na LGFP. Dessa forma, verifica-se o alcance do objetivo estabelecido no critério econômico.

Quanto a eficiência, Malmegrim e Michaud (2003) definem o conceito a partir do foco na produção com otimização de recursos. Pode-se observar que o instrumento da concessão florestal caracteriza-se pelo repasse ao particular das obrigações de manutenção da conservação e preservação das florestas públicas, em contra partida, esse particular obtém o direito de usufruir dos recursos florestais madeireiros e não madeireiros, transformando em bens do mercado e ainda promovendo a arrecadação de um percentual ao erário dos recursos comercializados.

Dessa forma, considera-se que ocorre uma desoneração do poder público, pois, no contrato de concessão fica expressamente determinado que o concessionário deva "evitar ações ou omissões

passíveis de gerar danos ao ecossistema ou a qualquer de seus elementos, adotando todas as medidas necessárias para a conservação dos recursos naturais, em estrito cumprimento ao PMFS”, ou seja, a responsabilidade e o consequente ônus pela conservação e manutenção da qualidade ambiental na floresta concedida.

Junto a isso, o concessionário deve assumir responsabilidade integral e objetiva por todos os danos e prejuízos ao meio ambiente, a terceiros e ao Estado que resultarem, direta ou indiretamente, das suas ações ou omissões na execução do PMFS (PARÁ, 2011). Adicionalmente, o concessionário deve demarcar a floresta, informar ações ilegais, reparar áreas degradadas, enfim, tomar todas as providências e ações cabíveis no que diz respeito a garantia da integridade da floresta concedida (PARÁ, 2011).

Na análise do critério social observou-se que no instrumento contratual N° 01/2011, consta como uma das obrigações do concessionário destinar valores específicos para ações

sociais, sendo que este valor deve ser multiplicado pelo tamanho da área de manejo. Além disso, como item social, consta também no contrato, que o concessionário tem obrigação de garantir a proposta de empregos prevista, que varia no caso da UMF III de 98 empregos locais gerados, e um estoque de 480 empregados com registro em carteira nas indústrias locais da área de concessão, como forma a fomentar o desenvolvimento local e contribuir para a melhoria da qualidade de vida, implicando em contribuições para o alcance do aspecto socialmente justo.

Portanto, em nível de eficiência, se pode entender que, no caso específico da UMF III, após a verificação dos relatórios disponíveis (site Ideflor-bio, consultado em 28 de janeiro de 2019), onde em seus resultados se observa que a eficiência está posta por meio da garantia da preservação da floresta com baixo custo para o poder público, visto que, conforme contrato vigente, o concessionário deve garantir variação entre 6 a 8% como valores mínimos e máximos das áreas impactadas pela

abertura de estradas e trilhas de arraste. E o concessionário, aqui analisado, obteve percentual abaixo deste limite, tendo sido bonificado por isso. Observa-se, assim, que o objetivo maior da política de concessão, que é a conservação (associado com a destinação de valores específicos aos quesitos sociais, que são destinados ao Ideflor-bio para gestão), com isso fica demonstrado que o concessionário da UMF III está adimplente com suas responsabilidades e pagamentos, o que corrobora a eficiência do procedimento de concessão florestal.

A EFETIVIDADE DO MODELO DE CONCESSÃO FLORESTAL NA GLEBA MAMURU ARAPIUNS REDUÇÃO DE DANOS A FLORESTA

Este indicador, de acordo com o edital e contrato vigentes, leva em consideração as alterações pela exploração ou colheita da floresta na área concedida, tanto pelo acesso quanto pela área impactada pela derrubada, quando esta for menor do que 10 % da área da Unidade de Produção Anual (UPA). Para fins de

validação deste indicador, considera-se a proporção das áreas de florestas abertas para a implantação de estradas secundárias, trilhas de arraste, pátios e pela derrubada em uma UPA.

O impacto das estradas secundárias, trilhas de arraste e pátios, também é considerado para efeito de eliminação e de classificação das propostas no procedimento de licitação para a concessão florestal. O impacto da derrubada da árvore colhida (clareira aberta pela queda da árvore) não é considerado para efeitos de eliminação e classificação, mas somente para bonificação. Os meios de verificação dessas alterações na floresta são ações de monitoramento descritas no plano de manejo florestal sustentável e do plano operacional anual, no item onde é apresentado o planejamento da colheita florestal. Incluem ainda relatórios anuais, análise de imagens de satélite e vistorias de campo, para se observar o cumprimento de tais medidas.

A partir destas verificações, observou-se na análise que o concessionário da UMF III foi

bonificado pelo Ideflor-bio por estar garantindo a redução de danos a floresta, sendo sua proposta a de 8% para os impactos e o mesmo alcançado 6%. Segundo Relatório de Avaliação Florestal Independente, emitido pelo IMAFLORA em 2015, constatou-se também que os itens ambientais estão coerentes e estão sendo respeitados de acordo com as verificações documentais e de campo, corroborando o alcance da efetividade neste critério.

INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA E SERVIÇO PARA AS COMUNIDADES LOCAIS

Este indicador se assegura no valor anual a ser investido nos municípios de Santarém, Juruti e Aveiro e municípios circunvizinhos, em bens e serviços, a partir de propostas aprovadas pelos Conselhos Municipais de Meio Ambiente, após a realização das Audiências Públicas. Deve ser contabilizado o valor depositado anualmente em conta bancária específica do concessionário para este fim. O valor anual é expresso em reais

(R\$) por hectare (ha) da Unidade de manejo florestal pretendida pelo licitante. Os meios de verificação podem ser utilizados, isolada ou conjuntamente, com os seguintes documentos e ações: extratos de conta bancária exclusiva, atas de reuniões do Conselho Municipal de Meio Ambiente e das Audiências Públicas, verificação in loco dos investimentos.

Com relação a este critério verificou-se o Relatório de Avaliação Florestal Independente emitido pelo IMAFLORA em 2016, que constatou a não conformidade, pois o concessionário não informou, em tais relatórios, o cumprimento da aplicação do valor destinado para ações na comunidade, a pesquisa também não conseguiu acessar essa informação nos documentos analisados. Da mesma forma verificou-se, em campo, após consulta com as comunidades que o concessionário não encaminhou as ações necessárias para consulta ampla às comunidades com relação às ações sociais a serem desenvolvidas na área.

Verificou-se, por meio das entrevistas em pesquisa de campo, que

o concessionário não enviara até a data das entrevistas, o cronograma de reuniões a serem realizadas com as comunidades, conforme solicitado por ofício (Of. 499/2014) pelo órgão gestor da concessão florestal. Na pesquisa de campo observou-se que ocorreram avanços a partir desta constatação, porém, no site do Ideflor-bio não há maiores informações sobre este item.

Em entrevista realizada com servidores do Ideflor-bio, foi colhida a informação de que os valores calculados de acordo com a volumetria da madeira colhida, que são repassados aos municípios, conforme previsto em lei, são realizados, no entanto, após o repasse do valor, o Ideflor-bio, como órgão gestor da concessão florestal, não faz acompanhamento para verificação da implementação efetiva dos recursos, em respeito a autonomia administrativa e financeira do poder público municipal, um dos preceitos constitucionais da federação brasileira.

Nesse contexto, constatou-se, em pesquisa de campo, que no município de Aveiro, onde se localiza gleba

objeto desta pesquisa, ocorreu a aplicação de recursos pelo poder público municipal, sendo destaque ações de viveiros de mudas florestais para fins de recuperação de áreas degradadas que proporcionou aumento na geração de emprego e renda na região, de acordo com o informações colhidas no sítio do Ideflor-bio – ASCOM (GADELHA, 2019), bem como, a implementação do centro de treinamento em manejo florestal, também realizado com recursos proveniente das concessões florestais, confirmando a existência positiva de ações nesse critério.

GERAÇÃO DE EMPREGOS LOCAIS PELA CONCESSÃO.

Neste critério observa-se a ocorrência de empregos gerados pelo concessionário na unidade de processamento localizada nos municípios Santarém, Juruti, Aveiro e municípios circunvizinhos e nas atividades de manejo florestal dentro da unidade de manejo objeto da concessão florestal. O número de empregos totais é dado pelo somatório

do estoque médio de empregos diretos mantidos pelo concessionário no período anual (janeiro a dezembro) em indústria localizada nos municípios de Santarém, Juruti, Aveiro e municípios circunvizinhos, nas atividades vinculadas ao manejo florestal dentro da unidade de manejo objeto da concessão florestal.

Nas atividades de manejo podem ser contabilizados os empregados contratados diretamente por empresas parceiras, com contrato assinado com o concessionário para prestação de serviço relacionada à execução do Plano de Manejo Florestal Sustentável, realizadas dentro da Unidade de Manejo Florestal sob concessão. Destaca-se ainda que, para este indicador, do total de empregos gerados pela concessão, 30% devem ser destinados, obrigatoriamente, a jovens na faixa etária de 18 a 25 anos.

São utilizados isolada ou conjuntamente os seguintes meios de verificação via contratos registrados na CTPS, em folha de pagamento, em contratos de terceirização, em relatórios de auditoria/vistoria,

documentos disponibilizados para análise.

Neste critério não foi possível quantificar os profissionais contratados, pois não há informações pertinentes nos relatórios analisados, entretanto observou-se que ocorre a seguinte situação, a empresa concessionária instalou sua indústria no município de Itaituba, que é limítrofe com Aveiro, e teve a mão de obra predominante contratada de moradores locais.

Considerando que o contrato de concessão prevê que é obrigação do concessionário garantir o atendimento de sua proposta nos municípios vizinhos e circunvizinhos a área concedida, a implementação de indústria feita pelo concessionário da UMF III, no município de Itaituba, atende os limites territoriais previstos em edital, confirma a execução positiva neste critério.

LEIS ESPECIFICAS.

Para este indicador, se considerou a existência de leis específicas e sua implementação em campo. Verificou-se que para a realização do

procedimento de concessão através do processo administrativo a partir da promulgação da LGFP, e mais a frente com a assinatura do 1º contrato de concessão, foi necessário regulamentar esses procedimentos previstos na lei federal no nível estadual, em cumprimento ao princípio da legalidade, o qual orienta que as ações no âmbito da gestão pública só devem ser praticadas se a norma permitir.

Nesse contexto constata-se preocupação por parte do poder público estadual em legitimar suas ações, produzindo os regulamentos necessários para a concessão das florestas públicas do estado do Pará, como por exemplo, a própria IN de nº05/SEMAS de 2011, que orientou a realização da primeira licitação para fins de concessão florestal no estado. Além da IN de nº05/SEMAS de 2011, as principais normativas, diretrizes e manuais que hoje vigoram para fins de gestão dos contratos de concessão são:

- (a) Manual de normas técnicas para demarcação em florestas públicas estaduais do Pará;
- (b) Diretriz técnica de verificação do indicador A2 – Investimento em infraestrutura e serviços para a comunidade local; Nota Técnica 01/2014;
- (c) Diretriz de Verificação do Indicador A1 – Redução de danos à floresta remanescente durante a exploração florestal; manual explicativo contendo orientações³;
- (d) Diretrizes para realização de auditoria florestal Independente; Diretrizes para elaboração de POA (Plano Operacional Anual); Diretrizes para elaboração do relatório anual de gestão dos recursos florestais;
- (e) Diretrizes para implantação do sistema de Parcelas Permanentes de Inventário Contínuo;
- (f) Orientação para pagamento de Exploração Florestal.

Portanto, verifica-se que os procedimentos estabelecidos na Lei de Gestão de Florestas Públicas, e sua efetiva implementação, ocorreu pautado na legalidade e se legitimou a partir das assinaturas dos primeiros contratos, e sua implementação foi norteado por diretrizes, manuais, notas e outros instrumentos, que tem possibilitado a garantia e a segurança

³ HYPERLINK "http://ideflor.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/ORIENTA_ES-PARA-PAGAMENTO-DE-EXPLORACAO-FLORESTAL_reformulada_17_10_2013.pdf" HYPERLINK "http://ideflor.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/ORIENTA_ES-PARA-

PAGAMENTO-DE-EXPLORACAO-FLORESTAL_reformulada_17_10_2013.pdf" HYPERLINK "http://ideflor.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/ORIENTA_ES-PARA-PAGAMENTO-DE-EXPLORACAO-FLORESTAL_reformulada_17_10_2013.pdf";

jurídica do processo. Ressalva-se que até o momento da análise dos documentos coletados na pesquisa não havia sanções legais maiores para a concessionária da UMF III, demonstrando que esta se encontra executando o contrato de concessão de acordo com a previsão legal e contratual. Assim, para efeito desta análise.

GESTÃO DOS CONTRATOS

Para este indicador considerou-se as não conformidades apresentadas em relatório pela auditoria florestal independente. Destaca-se que esta

auditoria específica é obrigatória em contrato com vista a trazer isonomia e credibilidade ao processo (PARÁ, 2011).

Portanto, a cada 03 anos, são feitas auditorias de contrato que analisa tanto o concessionário, quanto o poder público concedente. Considerando que são 37 as obrigações contratuais, que são utilizadas a gradação de efetivo ou não efetivo, e considerando a margem de 30% quanto as sanções presentes em contrato de forma a avaliar a efetividade da política pública em questão. Com esses parâmetros tem-se o seguinte quadro:

Quadro 4. Gradação de efetividade.

Não conformidades (NCs)	
<30% (11)	efetivo
> 30% (11)	não efetivo

Fonte: Elaborado pelos autores.

No caso da UMF III em relatório do IMAFLORA de auditoria independente, verificou-se 15% não conformidades. Porém, considerando as ações após sinalização das não conformidades, ficou em aberto apenas 02 não conformidades para tratamento, mais a

frente, em prazo pré-determinado no plano de ação apresentado a época à auditoria, para tratamento e resolução. Desta forma, verifica-se que dada as NCs listadas, no caso da UMF III, que não foram solucionadas ficam abaixo de 02, o que representa 5% de

inconformidade, sugerindo resultado positivo e validando a gestão de contrato. Assim, há a efetividade quanto a implementação da legalidade e cumprimento da mesma.

CONCLUSÕES

Considerando o discutido com relação a eficácia, eficiência e efetividade no procedimento de concessão florestal como um instrumento da política florestal brasileira, especialmente nas concessões realizadas na gleba Mamuru Arapiuns no Pará, análise feita sob critérios de ordem ambiental, econômica e legal/institucional. Pode-se perceber que ainda há lacunas no que diz respeito ao indicador social, pois as ações realizadas são pontuais.

Há ainda lacunas para entender a efetividade no uso dos recursos pelo Ideflor-bio, considerando a aplicação dos mesmos em termos de melhoria da qualidade de vida das comunidades ainda são ações insipientes.

Porém, destaca-se que há eficiência e eficácia enquanto a execução do instrumento de concessão da política

pública florestal, considerando que houve grande avanço de ações da preservação das florestas públicas na área de concessão, com baixo custo, o que era o objetivo inicial da concessão. Quanto a efetividade precisa ser melhor considerada, uma vez que há percalços quanto as ferramentas utilizadas para monitoramento dos quesitos econômicos que permeiam diretamente as comunidades.

Desta forma, constata-se que muito foi feito para a realização do procedimento administrativo de concessão florestal, por parte do poder público, como por exemplo, a institucionalização de novas regras e regulamentos jurídicos, bem como por parte dos particulares e agentes do mercado utilizadores dos recursos florestais na Amazônia, que assumiram a postura de compatibilizar a exploração das florestas sem necessariamente converter essas áreas em uso alternativo do solo em atividades agropecuárias, uma mudança de comportamento que quebra a regra antes adotada na região que era a não valorização das

florestas, atualmente observa-se que a concessão florestal permite a efetividade das funções ambientais das florestas, que compreende permanência dos serviços ecossistêmicos por elas prestados e a consequente conservação da biodiversidade.

O processo de implementação da concessão florestal mitigou impactos ambientais e também permitiu avanços na discussão sobre as comunidades, principalmente com relação às populações tradicionais que ao receberem, pela primeira vez no Brasil, a conceituação legal na Lei de Gestão de Florestas Públicas (art. 3º, X), saem da invisibilidade e adquirem direitos territoriais, e de usufrutos das florestas de seus territórios reconhecidos.

Contudo, é necessário ser constante a vigilância para que, cada vez mais a concessão florestal seja ferramenta de promoção social, com a evidente melhora na qualidade de vidas das pessoas ao entorno destas áreas e, se torne ferramenta de gestão adequadamente efetiva em todos os âmbitos promovendo também o desenvolvimento local.

REFERÊNCIAS

BARROS, A.C., VERISSIMO, A. **A expansão madeireira na Amazônia: Impactos e perspectivas para o desenvolvimento sustentável no Pará.** Belém, 2ed., 2002.

BRASIL. **Decreto Federal Nº 1.282**, de 19 de outubro de 1994. Regulamenta os arts. 15, 19, 20 e 21 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acessado em: 02/11/2019.

BRASIL. **Decreto Federal Nº 5.975**, de 30 de novembro de 2006. Regulamentou o Código Florestal (Lei Federal Nº 4.771/1965), a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal Nº 6.938/1981), a Lei de Informações Ambientais (Lei Federal nº 10.650/2003), altera e acrescenta dispositivos aos Decretos nºs 3.179/1999, e 3.420/2000, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acessado em: 02/11/2019.

BRASIL. **Lei Federal Nº 11.284/2006.** 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. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br>. Acessado em: 02/11/2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. **Plano anual de outorga florestal 2014**. 2013.

COSTA, A. L. S. **Efetividade de gestão da Área de Proteção Ambiental Triunfo do Xingu**: desafios de consolidação de uma Unidade de Conservação na Região da Terra do Meio, Estado do Pará. 2013.

GADELHA, Dilermando. **Ideflor-bio recebe recursos para criação de Centro de Treinamento em Manejo Florestal**. Assessoria de Comunicação do Ideflor-bio Disponível em: <https://ideflorbio.pa.gov.br/2018/12/ideflor-bio-recebe-recursos-para-criacao-de-centro-de-treinamento-em-manejo-florestal>. Acessado em 01/02/2019.

IMAFLOA, Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola. **Relatório de Avaliação Florestal Independente Relatório Final - AMAZÔNIA FLORESTAL LTDA**. em Santarém e Aveiro - PA – Brasil. Contrato de Concessão: N° 01/2011 - UMF III (Conjunto de Glebas Mamuru - Arapiuns). Auditoria Florestal Independente. concluído em 30 de maio de 2016. Disponível em: http://ideflorbio.pa.gov.br/wp-content/uploads/2016/09/IMA_OAF_AFI_Amazonia-Florestal_relatorio-final-26ago16.pdf. Acessado em: 02/11/2019.

INSTITUTO FLORESTA TROPICAL, IFT. **As Concessões de Florestas Públicas na Amazônia Brasileira A lei de gestão de florestas públicas e o panorama das**

concessões florestais na Amazônia brasileira. Informativo Técnico 2. 2014. Disponível em: <http://ift.org.br/wp-content/uploads/2014/11/Informativo-T%C3%A9cnico-2.pdf>. Acessado em 27/08/2019.

MALMEGRIN, M. L. M.; MICHAUD, Claude. **Modelagem Organizacional para Ação e Controle Estratégicos: Guia Metodológico**. Brasília, DF, 2003.

PARÁ. Instituto de Desenvolvimento do Florestal do Pará. IDEFLOR. **Plano Anual de Outorga Florestal - PAOF 2011**. 2011. Disponível em: <http://ideflor-bio.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/Plano-Anual-de-Outorga-Florestal-do-Estado-do-Par_-2011.pdf>. Acesso em: 12 fevereiro 2018.

PARÁ. Instituto de Desenvolvimento do Florestal do Pará. IDEFLOR. **Plano Anual de Outorga Florestal - PAOF 2017**. 2017. Disponível em: http://ideflor-bio.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/PLANO_ANUAL_DE_OUTORGA_FLORESTAL_DO-ESTADO_DO-PARA_2017.pdf. Acesso em: 12 fevereiro 2018.

PERUZZO, Cecília M. Krohling. VOLPATO, Marcelo de Oliveira. **Conceitos de comunidade, local e regio: inter-relacoes e diferencas**. II COLÓQUIO BINACIONAL BRASIL-MÉXICO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, v. 1, 2009.

SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França. **As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento**

social e das ações públicas. **Desenvolvimento em questão**, v. 11, n. 22, p. 35-61, 2013.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica, Razão e Emoção**. 3ª Edição. São Paulo: Edusp (Editora da USP), 2003

TÖNNIES, Ferdinand. Comunidade e sociedade como entidades típico-ideais. **Comunidade e sociedade**. São Paulo: Nacional, v. 1, p. 96-116, 1973.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZÔNIA. **Pesquisa Socioambiental da região Mamuru Arapiuns - PARÁ**. 2009. Disponível em: <https://ideflorbio.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/Estudo-socio-economico-do-conjunto-de-glebas-Mamuru-Arapiuns.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2019.

WEBER, Max. Comunidade e sociedade como estruturas de socialização. **Comunidade e sociedade: leituras sobre problemas conceituais, metodológicos e de aplicação**. São Paulo: Editora Nacional e Editora da USP, p. 140-143, 1973.