

A importância das populações locais e dos arranjos institucionais para as concessões florestais no Brasil

Roberto Hoffmann Palmieri ^I
Mateus Batistella ^{II}

Resumo: O advento das concessões florestais na Amazônia Brasileira gerou expectativa de aumento de madeira legal no mercado e concomitante conservação das florestas públicas. Contudo, ainda não ganharam a escala necessária. O objetivo desse artigo foi analisar a experiência do Brasil com concessões florestais para empresas privadas desde a sanção da Lei de Gestão de Florestas Públicas (LGFP), lei 11.284/2006, sob a perspectiva dos arranjos institucionais locais. Foi analisada a documentação relacionada à implementação da LGFP combinada com as informações obtidas por meio da observação direta dos acontecimentos e entrevistas no campo. Observou-se que o desafio da garantia de direitos às populações locais gerou insegurança jurídica aos atores envolvidos comprometendo a continuidade do manejo das florestas já concedidas e novos processos de concessão. Estabelecer arranjos institucionais mais favoráveis será determinante para que a política pública contribua à mudança do setor florestal e seus estigmas.

^I UNICAMP, Campinas, SP, Brasil.

^{II} EMBRAPA, Campinas, SP, Brasil.

Palavras-chave: Concessões florestais; Amazônia; manejo florestal; políticas públicas; análise institucional.

São Paulo. Vol. 25, 2022

Artigo Original

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc20200238r2vu2022L4AO>

Introdução

Uma concessão florestal é um contrato entre o proprietário da floresta e outra parte permitindo o manejo ou colheita de recursos específicos em uma determinada área (GRAY, 2002; BRASIL, 2006; BALIEIRO et al, 2010). No Brasil, as concessões florestais para empresas privadas ocorreram sob controle governamental por meio de processos públicos de licitação instituídos pela Lei de Gestão de Florestas Públicas (LGFP), lei 11.284/2006 (BRASIL, 2006), e regulamentada pelo decreto 6.063/2007. Isso foi parte da estratégia do governo federal para dinamizar a economia atraindo investimentos privados para a cadeia de produtos florestais em florestas públicas.

O modelo de concessões florestais instituído pela LGFP assegurou legalmente a priorização dos direitos das populações locais alinhados aos acordos internacionais. Também incorporou parte dos aprendizados das concessões em outros países, como a conciliação dos direitos dos atores locais e medidas para promover a conservação ambiental. A África e a Ásia acumulam mais estudos científicos sobre concessões florestais e sua relação com as populações locais por um histórico mais longo de concessões das suas florestas públicas e maior atenção de agências como a FAO e centros de pesquisa como Ciat e Cifor (GRAY, 2002; WORLD BANK, 2002; KARSENTY et al., 2008; HENSBERGEN, 2016; CHAN, 2017; KARSENTY, 2017; KARSENTY; HARDIN, 2017; KARSENTY; VERMEULEN, 2017; TIEGUHONG et al., 2017; FAO, 2018).

O governo brasileiro e alguns estados (Pará, Acre e Amapá) adotaram as concessões florestais como uma alternativa de promoção de atividades econômicas aliada à conservação das florestas e sua manutenção no patrimônio da União e dos estados. O governo federal anunciou publicamente em 2020 a meta de triplicar as áreas concedidas para atingir três milhões de hectares até 2022. O processo de elaboração do marco regulatório brasileiro envolveu diversas partes interessadas em sua concepção, incluindo movimentos sociais, ambientalistas e setor empresarial. Buscou-se salvaguardar os direitos coletivos e difusos considerando a viabilidade econômica dos empreendimentos florestais (AZEVEDO-RAMOS, 2015). Contudo, a forma como as concessões florestais foram implementadas em algumas Florestas Públicas foi questionada pelos atores locais. Um dos motivos da suspensão, da redução e do adiamento de alguns processos de concessões na Amazônia Brasileira consiste na defesa dos direitos e interesses das populações locais.

O objetivo desse artigo foi analisar a experiência do Brasil com concessões florestais para empresas privadas desde a sanção da Lei de Gestão de Florestas Públicas (LGFP), Lei 11.284/2006, sob a perspectiva dos arranjos institucionais locais de forma a orientar políticas públicas para a obtenção de melhores resultados. Para isso, após a apresentação da metodologia, o tópico 3 constrói um panorama da implementação das concessões de Florestas Públicas para manejo florestal privado no Brasil de 2006 a 2020. No tópico 4, as disputas por territórios e por recursos são analisadas. As estratégias utilizadas pelos atores locais influenciaram a implementação das Concessões Florestais indicando sua relevância para a continuidade do processo. No último tópico, foram apontados caminhos para a integração dos arranjos institucionais locais aos processos formais no nível nacional visando o aprimoramento da gestão de Florestas Públicas destinadas ao manejo florestal no Brasil.

Metodologia

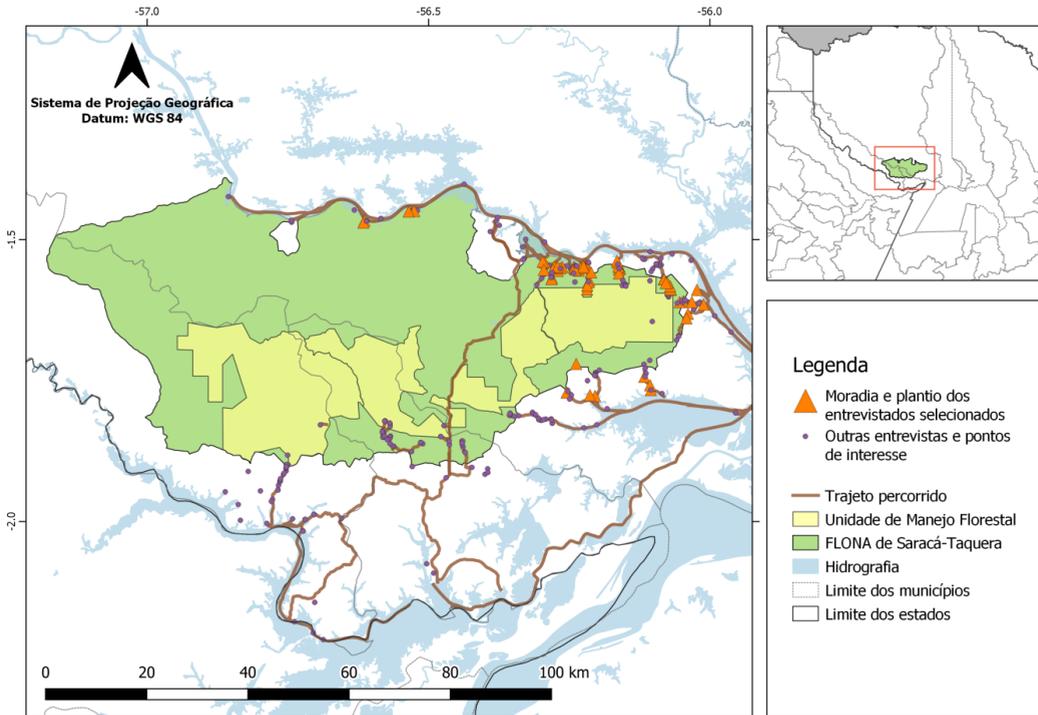
Foi feito um levantamento sistemático e análise da documentação relacionada às concessões florestais no Brasil desde a aprovação da LGFP em 2006 até 2020. Os principais documentos consultados foram Cadastro Nacional de Florestas Públicas; Plano Anual de Outorga Florestal – PAOF; editais das concessões florestais; documentos dos processos de licitação; contratos de concessões florestais; planos de manejo das Florestas Nacionais com concessões; atas das reuniões do conselho consultivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal; atas das reuniões da Comissão de Gestão de Florestas Públicas – CGFLOP; relatórios dos monitoramentos dos contratos; relatórios públicos das auditorias independentes; atas das audiências e consultas públicas.

As observações de campo e entrevistas foram realizadas na Floresta Nacional (Flona) de Saracá-Taquera, estudo de caso selecionado por ser a primeira Flona concedida com populações tradicionais em seu interior. A Flona Saracá-Taquera é uma Unidade de Conservação da Natureza (UC) criada por meio do Decreto 98.704 de 27/12/1989, com área de 429.600 hectares. Localiza-se no noroeste do Estado do Pará nos Municípios de Oriximiná, Faro e Terra Santa.

Foram realizados seis levantamentos de dados em campo na Flona de Saracá-Taquera entre setembro/2018 e março/2020. Cada uma dessas 6 viagens durou de 7 a 15 dias cada para realizar as entrevistas e observações de campo em 18 comunidades no interior e entorno dessa Flona.

A coleta de dados incluiu também a participação nas reuniões do conselho da Flona de Saracá-Taquera, do CGFlop e dos conselhos municipais de meio ambiente e em eventos relacionados ao tema. No total, foram realizadas entrevistas estruturadas com 46 moradores das comunidades selecionadas e entrevistas semiestruturadas com 84 pessoas incluindo moradores das comunidades no interior e entorno da Flona, servidores de órgãos públicos, membros de conselho, donos das empresas concessionárias e seus funcionários (Figura 1). As entrevistas abordaram: perfil do entrevistado, rede de relacionamentos, interações das populações locais com a floresta, mudanças causadas pelas concessões florestais, visão sobre o futuro das concessões e das florestas públicas.

Figura 1 - Rotas percorridas e pontos georrefenciados coletados nas expedições de campo na Flona de Saracá-Taquera e seu entorno



Fonte: Limites político-administrativos IBGE, 2015; Hidrografia IBGE, 2017; Unidade de Conservação MMA, 2019; UMF SFB, 2017; Pontos de interesse e trajeto percorrido: dados do autor.

Panorama das concessões florestais no Brasil de 2006 a 2020

A LGFP previu critérios para priorizar o uso dos recursos pelas populações locais, para reduzir o impacto ambiental negativo, para proteger os direitos das populações locais e para gerar mais benefícios socioeconômicos locais. Esse modelo de concessões florestais apoiou-se na premissa amparada por acordos internacionais como a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) que reconheceu o uso sustentável como estratégia para a conservação da biodiversidade (MORAN, 2002).

Só podem ser concedidas áreas já arrecadadas (glebas) e as UCs que incluam manejo florestal no seu plano de manejo. E deve resguardar a prioridade às populações locais para acesso, uso e manejo de seus territórios de uso costumário. Até junho de 2020, o governo federal concedeu 18 Unidades de Manejo Florestal (UMF) em seis Flonas nos estados de Rondônia e Pará, totalizando um milhão de hectares na Amazônia Brasileira incluindo os casos com contratos suspensos (Tabela 1). De janeiro a dezembro de 2019, com 805.728 hectares de área total das UMF em operação e 27.880 ha de Unidades de Produção Anual (UPAs) autorizadas, o volume autorizado pelo SFB foi 499.851 m³ e o volume transportado foi 247.187 m³ (SFB, 2020).

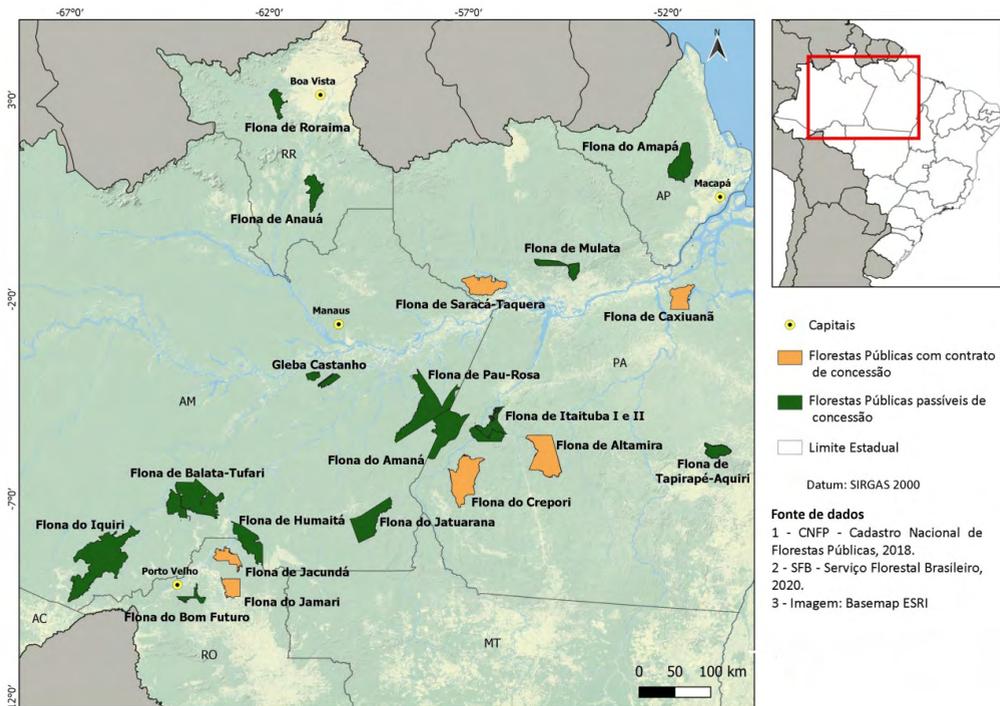
Tabela 1 - Empresas concessionárias, extensão, data da assinatura do contrato e início das operações nas Flonas concedidas no Brasil até junho 2020

Flona	Concessionário	Extensão (em hectares)	Data de assinatura do contrato	Início das operações
Jamari (RO)	Amata S/A	46.184,17	set/2008	set/10
	Madeflona Industrial Madeireira Ltda.	17.176,37	out/2008	set/10
	Madeflona Industrial Madeireira Ltda.	32.294,99	ago/2019	abr/20
Saracá-taquera (PA)	Ebata Produtos Florestais Ltda.	29.769,82	ago/2010	set/10
	Golf Indústria, Comércio e Exploração de Madeireiras Ltda.	18.933,62	ago/2010	set/10
	Ebata Produtos Florestais Ltda.	26.898,00	mar/2014	set/15
	Samise Indústria, Comércio e Exportação Ltda.	59.408,00	mar/2014	jun/15
Jacundá (RO)	Madeflona Industrial Madeireira Ltda.	55.014,27	jun/2013	set/10
	Madeflona Industrial Madeireira Ltda.	32.757,96	jun/2013	out/14
Crepori (PA)	Brasd'oc Timber Comércio de Madeiras Ltda.	134.148,31	jun/2014	Contratos suspensos juridicamente antes do início das operações
	Brasd'oc Timber Comércio de Madeiras Ltda.	59.863,91	jun/2014	
Altamira (PA)	RRX Mineração e Serviços Ltda	39.072,60	abril/2015	nov/17
	RRX Mineração e Serviços Ltda	112.994,27	abril/2015	out/16
	Patauá Florestal Ltda – SPE	98.413,59	abril/2015	ago/16
	Patauá Florestal Ltda – SPE	111.435,98	abril/2015	jun/17
Caxiuanã (PA)	Benevides Madeiras Ltda. – EPP	37.365,15	nov/2016	nov/18
	Benevides Madeiras Ltda. – EPP	87.067,18	nov/2016	ago/19
	Cemal Comércio Ecológico de Madeiras Ltda. – EPP	52.168,08	nov/2016	set/18
Total		1.050.966,27		

Fonte: SFB, 2020.

Além das seis Flonas já com contratos de concessão (Tabela 1), o Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF) 2020 aprovado incluiu outras catorze Florestas Nacionais e uma gleba em sete estados a serem potencialmente concedidas até 2022: Amazonas (Gleba Castanho, Flona de Humaitá, Flona de Balata-Tufari, Flona do Iquiri, Flona do Pau-Rosa, Flona de Jatuarana), Pará (Flona de Itaituba I, Flona de Itaituba II), Amapá (Flona do Amapá), Rondônia (Flona do Bom Futuro), Roraima (Flona de Roraima, Flona de Anauá), São Paulo (Flona de Capão Bonito) e Santa Catarina (Flona de Três Barras) e uma nos estados do Pará e Amazonas (Flona do Amaná). Essas Florestas Públicas somam 3,8 milhões de hectares passíveis de concessão. Potencialmente, o governo federal pode conduzir processos de concessões florestais em 17 Flonas e uma gleba em cinco estados da Amazônia brasileira até 2022. O PAOF 2021 incluiu outras duas Flonas no Pará, Flona de Mulata e Flona de Tapirapé-Aquiri. A extensão de florestas públicas para concessão total prevista no PAOF 2021 ampliou para 4,4 milhões de hectares considerando a inclusão de duas novas Flonas no Pará e três no sul do país e a ampliação da extensão da Flonas que já constavam no PAOF anterior (Figura 2).

Figura 2 - Florestas Nacionais com contratos de concessão assinados até junho/2020 e as florestas públicas passíveis de concessão na Amazônia de acordo com o Plano Anual de Outorga Florestal 2021



Fonte: CNFP – Cadastro Nacional de Florestas Públicas, 2018; SFB, 2020.

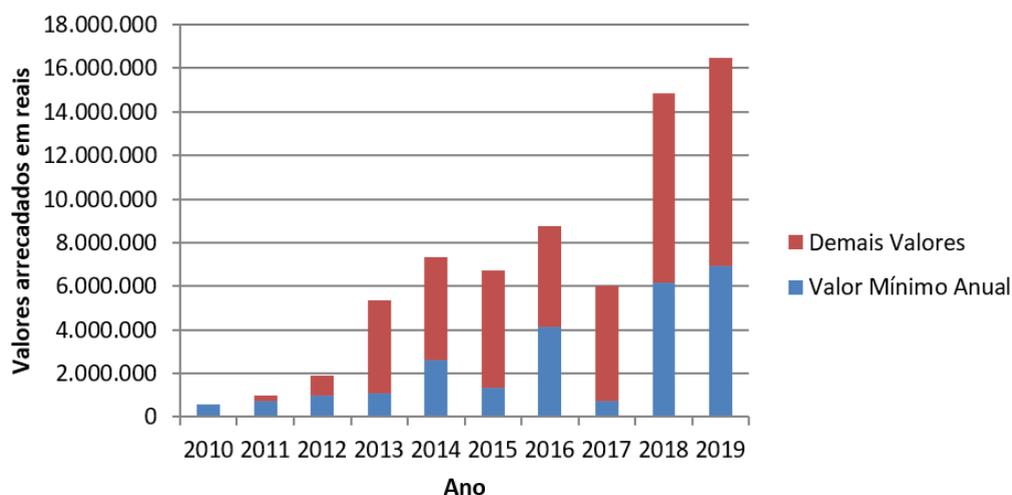
O processo de concessão em glebas tem exigências legais adicionais e não havia nenhum caso de concessão federal em gleba até 2020. O SFB precisará fazer o licenciamento diferenciado que inclui o relatório ambiental preliminar e a pré-aprovação do Ibama. A Gleba do Castanho (AM) foi incluída no PAOF para concessão. Ela foi qualificada como um projeto prioritário no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (PPI) dado o interesse de construir um modelo de concessão florestal para florestas sem destinação (BRASIL, 2020). Nesse mesmo decreto e resolução, as Flonas de Humaitá e do Iquiri também foram qualificadas para o PPI. É a primeira vez que projetos de concessões florestais foram qualificados para entrar no PPI. Esses três projetos ficaram entre os 106 projetos informados no PPI em junho/2020.

Estima-se que o manejo florestal nos padrões exigidos pelas concessões florestais necessitaria 20 milhões de hectares para suprir toda a demanda de madeira proveniente da Amazônia brasileira. Isso representaria uma arrecadação de cerca de R\$ 250 milhões em impostos ao longo de toda a cadeia e um valor de produção de aproximadamente R\$ 6,3 bilhões considerando 21 milhões de m³ em 2030 (LENTINI; MORGADO, 2017). Se a concessão florestal fosse implementada para suprir toda a demanda de madeira, poderiam ser gerados cerca de 170 a 540 mil empregos e uma renda da ordem de R\$ 281 milhões/mês em salários (OLIVEIRA, 2013; BONFIM et al., 2016; LENTINI; MORGADO, 2017).

Quanto à geração de recursos aos cofres públicos, o concessionário paga um valor por hectare concedido e um valor mínimo anual mesmo sem haver qualquer operação. Dessa forma, procurou-se desestimular que áreas concedidas ficassem inativas por algum período. Pelo contrário, a formulação da lei buscou incentivar o uso eficiente da área a fim de abastecer o mercado com madeira proveniente do manejo florestal justificando a destinação desses territórios para as concessões. Foi observada ociosidade nas Florestas Públicas nos países em que a maior taxa era sobre a madeira exportada e as taxas sobre a extensão do território concedida eram inexistentes ou muito baixas (GRAY, 2002).

De 2010 a 2019, as concessões florestais geraram uma arrecadação de R\$ 69.018.629,61. O valor arrecadado anualmente foi crescente. Subiu de R\$ 580 mil em 2010 para mais de R\$ 16 milhões em 2019 (Figura 3). O total de recurso destinado especificamente para os municípios, cuja destinação foi decidida de forma autônoma pelos seus conselhos municipais de meio ambiente, foi de R\$ 9.726.501,77 de 2010 a 2020 (SFB, 2020). O mesmo valor destinado aos municípios foi destinado aos governos estaduais, outra parcela também de R\$ 9.726.501,77 ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), 19.453.003,55 ao ICMBio e 29.505.290,47 ao SFB.

Figura 3 - Valores arrecadados com as concessões florestais no Brasil de 2010 a 2019



Fonte: SFB, 2020.

Relevância dos atores locais para continuidade das concessões florestais

As concessões florestais no Brasil até 2020 demonstraram ser um modelo efetivo para ofertar madeira legal no mercado conciliando conservação dos ecossistemas com uma alternativa econômica sustentável (BONFIM et al., 2016; PALMIERI et al., 2019; RIBEIRO et al., 2020; LIMA; AZEVEDO-RAMOS, 2020). Contudo, ainda não ganharam a escala para atender parte significativa do mercado ainda ocupado majoritariamente pela madeira ilegal (AZEVEDO-RAMOS et al., 2015; ARAÚJO et al., 2017; LENTINI; MORGADO, 2017).

As concessões no Brasil contaram com mecanismos para garantir a transparência exigida legalmente. O PAOF, editais de licitação e demais documentos relacionados aos processos de concessão foram submetidos a espaços representativos de discussão e decisão (LIMA; AZEVEDO-RAMOS, 2020).

O SFB esperava que o processo tivesse sido suficiente para contemplar os múltiplos interesses. As empresas esperavam segurança jurídica no longo prazo por terem respaldo governamental e seguirem todos os procedimentos formais e dentro da legalidade. As concessões exigem compromisso e investimentos de 40 anos no caso do Brasil. Portanto, a segurança jurídica duradoura é um fator de grande importância.

Contudo, essa segurança jurídica às empresas e respaldo ao poder concedente não foi alcançado desde os primeiros anos de concessões na maior parte dos casos no Brasil chegando ao cancelamento e adiamentos de vários processos de concessão e até mesmo à suspensão de operações em áreas já concedidas. Os motivos incluem outras demandas para esses territórios como reconhecimento de Terra Indígena e Projetos de Assentamento; sobreposição com locais de coleta, caça e outros usos; reclamações das populações locais

sobre os impactos em seu modo de vida (NEPOMUCENO, 2017).

Dentre os oito princípios propostos como orientadores para implementação das concessões florestais no mundo (FAO; EFI, 2018), o princípio 6 que abordou a clareza e a garantia dos direitos de propriedade teve um grau insatisfatório de atendimento (LIMA; AZEVEDO-RAMOS, 2020). A insegurança das populações locais quanto aos seus direitos refletiu na insegurança aos demais atores e foi um dos fatores limitantes para ampliar a extensão de florestas concedidas no Brasil.

As populações na Amazônia brasileira estabeleceram seus próprios sistemas de governança para definir regras de usos desses territórios geralmente desconhecidos pelas organizações externas e nem sempre considerados nos processos formais de consulta. A consulta pública e demais formas de oitivas realizadas não capturaram apropriadamente os interesses de alguns atores, em especial os das populações locais (NEPOMUCENO, 2017). Isso levou alguns povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos e outros agricultores familiares a interferirem no processo judicialmente por meio do Ministério Público contra o órgão concedente, as empresas e outros atores. Historicamente, esses agentes acessam o Ministério Público quando não conseguem institucionalizar espaço para influenciar decisões governamentais (FERREIRA; TAVOLARO, 2008) como ocorreu em quase todos os casos de concessões florestais no Brasil.

O órgão concedente afirmou que os atores locais participaram ativamente do processo e as concessões respeitaram suas reivindicações. Por outro lado, alguns moradores das comunidades locais afirmaram que não participaram devidamente do processo e seus interesses não foram considerados. Pontos de vista opostos sobre o mesmo fato podem ser consequência da pluralidade de perspectivas e interesses dentro desse grupo. Mesmo havendo espaços formais de participação, outras arenas também têm influência nos processos de decisão, construídos pelos diversos centros de poder (BECK, 1997; OSTRUM, 2005; BRONDÍZIO et al., 2009; BISSONNETTE et al., 2018).

Disputas internas nas comunidades acirraram a discordância sobre a forma mais aceita de tomada de decisão. Em meio a essa pluralidade, o SFB, Ministério Público, certificador, universidades, ONGs e demais atores externos podem ter privilegiado a perspectiva de um grupo de atores em detrimento de outros. Alguns fatores que determinam os processos e objetivos da participação incluem tradição e cultura de participação, procedimentos, necessidades locais e expectativas das pessoas envolvidas (BERMEJO et al., 2020). Mesmo que o governo tenha trabalhado pensando no bem público, populações locais imediatamente afetadas podem criar resistência em uma sociedade de risco (BECK, 1998). As populações na Amazônia brasileira estabeleceram espaços próprios de organização, tomada de decisão e influência. Compreender e utilizar esses espaços instituídos informalmente pode ser eficiente e efetivo no longo prazo.

Povos indígenas, populações tradicionais e outras populações locais estão distribuídos por toda a Amazônia brasileira. Seus locais de residência e manejo mais intensivo podem ser mais facilmente mapeados. Contudo, acessam e usam grande parte das florestas públicas de forma extensiva e temporária. Alguns territórios são acessados de forma sazonal e outras áreas são de acesso esporádico. Esse intervalo está relacionado a fatores

como as características dos produtos que coletam, as tradições e a demanda de mercado.

Informações oficiais e demais documentos formais sobre o território de acesso e uso por essas populações são incompletos. Apesar de todos os esforços, os estudos realizados subestimam a extensão e a diversidade de usos feitos por essas populações. Levantamentos aprofundados e detalhados sobre acesso, uso e manejo das florestas públicas por populações locais na Amazônia exigem maiores investimentos de recursos e demanda tempo. Mesmo com levantamentos aprofundados, as populações podem intencionalmente omitir informações sobre os locais de uso. Soma-se ainda o fato do acesso e uso das florestas públicas pelas populações locais mudar ao longo dos 40 anos de vigência do contrato de concessão. Essas mudanças ocorrem por fatores endógenos que alteram o perfil demográfico dessas populações, assim como por oscilações da demanda do mercado que induzem essas populações a realizar a coleta em áreas mais distantes ou coletar novos produtos. Como a atividade de manejo florestal também exige extensas áreas, há grande chance de sobreposição de territórios de usos pelas populações locais, desconhecidos pelos estudos prévios, como foi constatado em quase todas as concessões no Brasil.

O caso das glebas, por serem florestas públicas sem destinação, são ainda mais sujeitas à disputa já que ainda não tem definida a finalidade desse território. A Gleba Mamuru-Arapiuns, sob domínio do estado do Pará, localizada no Oeste desse estado e sob concessão florestal pelo Ideflor-Bio, foi disputada para reconhecimento de Terra Indígena Maró, Projetos Estaduais de Assentamentos Agroextrativistas (PEAEX), Projetos Estaduais de Assentamentos Sustentáveis (PEAS), títulos individuais, Parque Estadual e Floresta Estadual.

As glebas são as florestas públicas nas quais as concessões trariam mais benefícios do ponto de vista do controle e proteção dessas áreas, pois são as mais vulneráveis à invasão. Contudo, são as mais sujeitas a disputas pelos atores externos e locais. O SFB incluiu a primeira gleba sob domínio da União no PAOF 2020 e esta foi incluída no PPI. Contudo, terá o desafio adicional das disputas relacionadas à destinação definitiva desse território.

Quanto aos recursos das florestas públicas concedidas, o principal recurso sob competição direta é a madeira. Ela foi o único recurso manejado com finalidade comercial pelas empresas concessionárias até 2020 e é também um recurso imprescindível para construir casas, pontes e outras estruturas pelas populações locais, e foi comercializado por elas informalmente. Além da disputa direta pela madeira, algumas espécies de interesse madeireiro comercial para as concessionárias eram de interesse das comunidades pelo produto não madeireiro como, por exemplo, a coleta de uxi, andiroba e cumaru e a extração de óleo de copaíba. Algumas espécies são fontes de alimento para animais que as populações locais costumavam caçar. Portanto, o corte das árvores dessas espécies reduz a abundância de recursos cinegéticos para a população local. Em outros países, também foi observado o efeito indireto pela alteração da estrutura da floresta e retirada de determinadas árvores para madeira que comprometiam a obtenção de outros recursos importantes para as comunidades locais afetadas (TIEGUEHONG et al., 2017; KARSENTY, 2017; HEINIMANN et al., 2014; CHAN, 2017; KARSENTY; HARDIN, 2017).

Os protocolos de consulta livre, prévia e informada previsto na Convenção 169

da Organização Internacional do Trabalho (OIT) tem por objetivo garantir a autonomia dos povos e comunidades na gestão dos seus territórios tradicionais, em situações que podem ter o seu território ou seus modos de vida afetados e foram considerados nas orientações para processos de concessões florestais (FAO; EFI, 2018). Alguns povos definiram protocolos e regras observando sua forma própria de discutirem e decidirem assuntos de interesse comum. Exemplos incluem partes interessadas em algumas concessões como os Mundurucus no caso da concessão da Flona de Crepori e quilombolas de Oriximiná na Flona de Saracá-Taquera. Observar esses protocolos dará mais sustentabilidade política aos processos de concessão, pois reconhece e utiliza os espaços de transparência e decisão definidos pelos próprios atores locais de acordo com suas tradições e experiências.

As empresas madeireiras concessionárias perceberam que precisariam investir mais na relação com as comunidades locais e instituíram comitês compostos por representantes das empresas, das comunidades e demais atores, a exemplo do que elas fizeram nas Flonas de Saracá-Taquera e Jacundá (LIMA; AZEVEDO-RAMOS, 2020). Inicialmente, essa conduta foi decorrente da necessidade de gerenciarem conflitos já estabelecidos com as populações e exigência da norma de certificação FSC. Posteriormente, as empresas passaram a se antecipar a potenciais conflitos acionando esses comitês para contribuírem na tomada de decisão de forma a evitarem conflitos posteriores.

Integração dos arranjos institucionais locais aos processos formais no nível nacional

As chances de definirem propostas negociadas que se sustentem no longo prazo incluindo o uso compartilhado das florestas públicas para otimizar seus benefícios serão maiores quanto mais o governo e outros atores envolvidos na condução dos processos de concessão aproximarem os espaços de governança do nível nacional e local e integrarem a forma como as regras são concebidas (Quadro 1). Também reduzirá a oposição e a utilização de outros meios, como o Ministério Público, para reivindicarem seus interesses. A judicialização por meio do Ministério Público tal qual ocorreu em concessões em cinco das seis Flonas concedidas elevaram o custo aos envolvidos para resolução do conflito e tardou mais tempo para a decisão, o que não interessou a nenhuma das partes. As populações locais demoraram em ter seu pleito atendido e algumas empresas concessionárias ficaram anos com incertezas sobre a continuidade das suas operações dentro das Flonas. A arrecadação de recursos aos órgãos públicos e o fornecimento de madeira de origem legal para o mercado foram inferiores ao previsto, comprometendo os resultados esperados com as concessões no Brasil.

Quadro 1 – Espaços instituídos e meios para elaboração das regras relacionadas às concessões florestais no Brasil

	Forma e contexto da ação	Instrumentos de Governança	Elaboração de Regras
Nível Nacional	<p>Formal e oficial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reuniões CGFlop - Publicação de editais - Consultas Públicas - Procedimentos protocolares <p>Informal</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lobbying - Campanhas publicitárias 	<p>Leis, decretos, resoluções, portarias e outros atos normativos</p> <p>Atas de reunião, Plano anual de outorga Florestal, Plano de Manejo e outros planos</p> <p>Relatórios da ouvidoria do SFB, do monitoramento dos contratos e outros relatórios oficiais</p>	<p>Moradores e usuários das florestas públicas e empresas foram representados por federações ou outra organização com representação nacional</p> <p>Técnicos dos órgãos públicos elaboram regras submetidas à consulta pública e à apreciação do CGFlop</p> <p>Todos os setores são ouvidos e tem acesso à informação.</p> <p>As decisões são prerrogativas do governo por meio de SFB (sobre concessões), Ibama (sobre licenciamento dos empreendimentos) e ICMBio (sobre gestão da Flona)</p>
Nível Local	<p>Formal e oficial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reuniões do conselho da Flona - Assembleia e outras reuniões formais das associações, cooperativas, sindicatos, igrejas. - Reunião dos conselhos municipais - Reinvidicações e denúncias via Ministério Público <p>Informal</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diálogo dentro dos grupos agregados por relações familiares ou por atividade - Diálogo entre grupos da comunidade e entre comunidades - Lideranças formais e informais em contato com organizações externas - Comitês organizados pelas concessionárias - Interações cotidianas 	<p>Política das empresas</p> <p>Plano de manejo da UC</p> <p>Plano de manejo florestal</p> <p>Licenciamento ambiental da mineração e do manejo florestal</p> <p>Contratos de concessão florestal</p> <p>Normas da certificação FSC</p> <p>Relatórios de auditoria dos contratos de concessão, da auditoria de certificação, da ouvidoria do SFB</p> <p>Protocolos de consulta livre, prévia e informada</p> <p>Ação coletiva</p> <p>Reciprocidade</p> <p>Confiança</p> <p>Comprometimento com costumes e regras estabelecidas por seu grupo mais próximo</p>	<p>Atores locais são consultados pelo governo por meio do conselho da Flona, conselhos municipais de meio ambiente e consultas públicas. Esses são abertos à participação de todos quanto ao acesso à informação e emitirem suas opiniões (caráter consultivo).</p> <p>Atores locais se mobilizam utilizando os espaços locais instituídos e em parceria com instituições externas atuando em defesa dos direitos das populações locais</p>

Fonte: Elaborado pelos autores.

Localmente, as ferramentas de governança predominantes para as populações locais foram reciprocidade, confiança e comprometimento com costumes e regras estabelecidas por seu grupo mais próximo (Quadro 1). A participação de representantes dos atores locais para os espaços formais criados especificamente para as concessões florestais é necessária, como já vem sendo feito para maior aproximação das regras formais e informais. Contudo, a ampliação dos esforços para utilizar e considerar os espaços locais de participação, informais e formais, já instituídos, pode ter mais efetividade que aumentar os esforços de ampliar a participação em novos espaços próprios no nível nacional. Trabalhar nos espaços já instituídos localmente aumentará a confiança e reciprocidade tanto dos atores locais com relação aos atores externos a essa localidade como entre os próprios atores locais na medida em que se aumenta a participação direta e a transparência ao nível local ao longo do processo de concessão.

Um ambiente mais favorável à implementação das próximas concessões será alcançado na medida em que os processos de consulta formais reconhecidos oficialmente aproximem-se aos já reconhecidos pelas populações e demais atores locais, como por exemplo, os protocolos que definiram e as reuniões que já realizam nas comunidades, associações e demais coletivos já organizados. Equipe, prazo e orçamento maiores nessas etapas iniciais não convergem com a expectativa de alguns atores em dar mais celeridade a esses processos nos próximos anos. Porém, problemas posteriores serão evitados e uma reciprocidade estará estabelecida para conciliar interesses, resolver conflitos e minimizar prejuízos.

Governos, empresas e demais atores podem aproveitar os aprendizados gerados pelo primeiro milhão de hectares concedidos pela União, como já observado em resultados favoráveis nos processos de concessões em andamento. O SFB demonstrou incorporar esses aprendizados em suas práticas ao identificar os melhores meios para os atores locais participarem do processo e terem seus interesses considerados. O ICMBio, como órgão gestor da Flona, também avançou em aproximar-se dos atores locais ao investir mais nos escritórios locais, em gestão participativa e considerar os espaços estabelecidos localmente.

Contudo, lideranças que assumiram o governo federal em 2019 afirmaram que as restrições legais para proteção da biodiversidade, como as que incidem sobre Flona, e o reconhecimento dos direitos das populações locais na Amazônia, como previsto na LGFP, foram responsáveis pelos problemas de ordem econômica: subdesenvolvimento regional, falta de oportunidade de emprego e renda. Também agiram para concentrar as discussões e decisões nos espaços nacionais e reduzir a participação da sociedade civil. Essas ações antagônicas por parte do governo federal prejudicam a segurança e estabilidade almejada pelas empresas, pelas populações locais e pelo próprio governo, pois não contribuem para o atendimento da própria LGFP e para que os processos de concessão sejam implementados.

Os primeiros 14 anos da LGFP demonstraram que as concessões florestais podem ser uma estratégia efetiva para dinamizar uma economia florestal associada à maior proteção de Florestas Públicas e reconhecimento de direitos dos atores locais. Contudo, ainda não haverá a segurança jurídica esperada pelo governo e pelas empresas concessionárias enquanto os atores locais continuarem utilizando meios diferentes dos conduzidos pelo

governo para reivindicarem seus interesses e direitos. Os atores locais utilizarão espaços já constituídos antes das concessões quando não confiarem na efetividade dos espaços criados pelo governo.

Ampliar a extensão de florestas públicas concedidas converge com as expectativas do setor produtivo e das prefeituras favoráveis a novas oportunidades de emprego e aos recursos gerados para investir localmente (MORGADO et al., 2016). Contudo, a proteção dos ecossistemas e garantia dos direitos das populações na Amazônia, parte fundamental para sucesso das concessões florestais, não teve a mesma atenção. Pelo contrário, o governo iniciado em 2019 reduziu a fiscalização e as ações de combate ao desmatamento e acirrou a dicotomia entre conservação e desenvolvimento abordando as áreas protegidas como empecilhos ao desenvolvimento. Também extinguiu colegiados e reduziu a participação da sociedade civil nos espaços de consulta e decisão sobre formulação e implementação de políticas públicas (ADAMS et al., 2020; SEIXAS et al., 2020). Tais ações podem gerar um ambiente em que novas concessões florestais sejam improváveis e parecem desconsiderar os aprendizados com as concessões federais no Brasil até 2020.

Para as concessões ganharem a escala anunciada e prover o mercado com madeira de origem legal, espera-se que gestores públicos e tomadores de decisão ampliem os esforços para estabelecer arranjos institucionais que incorporem os espaços locais informais e formais e aproxime a condução do processo no nível nacional ao nível local. O governo federal precisará ainda alinhar o discurso e ações da presidência, ministérios e autarquias às políticas e marco regulatório vigente para a gestão de florestas públicas. O marco regulatório nacional em concordância com acordos internacionais em que o Brasil é signatário estabeleceu que a conservação dos ecossistemas e o reconhecimento dos direitos das populações locais devem ser asseguradas e tem prioridade sobre interesses de manejo florestal empresarial em áreas protegidas legalmente como as Flonas.

Considerando que as concessões exigem investimentos privados pelo período de 40 anos, portanto 10 mandatos presidenciais, o setor empresarial precisa ter segurança jurídica e institucional quanto às condições para operarem, independentemente das visões de cada governo. De outra forma, não conseguirá nem mesmo atender aos interesses econômicos e tão pouco conservar os ecossistemas salvaguardando os direitos dos atores locais.

Agradecimentos

Agradecimentos: O desenvolvimento dessa pesquisa foi realizado no NEPAM/UNICAMP com verbas do Programa de Apoio à Pós-Graduação (PROAP) da CAPES, com apoio do SFB, ICMBio, Imaflo e a colaboração das populações locais, donos das empresas concessionárias e suas equipes, representantes das organizações da sociedade civil, servidores públicos e demais atores que cederam seu tempo para levantamento dos dados dessa pesquisa.

Referências

- ADAMS, C.; BORGES, Z.; MORETTO, E. M.; FUTEMMA, C. Governança Ambiental No Brasil: Acelerando em Direção aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ou Olhando pelo Retrovisor? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo: v. 25, n. 81, abr. 2020.
- ARAÚJO, E.; BARRETO, P.; BAIMA, S.; GOMES M.. **Unidades de conservação mais desmatadas da Amazônia Legal 2012-2015**. Belém, PA: Imazon, 2017.
- AZEVEDO-RAMOS, C.; SILVA, J. N. M.; MERRY, F. The evolution of Brazilian forest concessions. **Elementa: Science of the Anthropocene**. 3:000048. doi: 10.12952/journal.elementa.000048, 2015.
- BALIEIRO, M. R.; ESPADA, A. L. V.; NOGUEIRA, O.; PALMIERI, R.; LENTINI, M. As concessões de florestas públicas na Amazônia Brasileira: um manual para pequenos e médios produtores florestais. Piracicaba: Imaflora; Belém: IFT, 2010.
- BECK, U. A Reinvenção Da Política: Rumo a uma Teoria da Modernização Reflexiva. In BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. **Modernização Reflexiva: Política, Tradição e Estética na Ordem Social Moderna**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.
- BECK, U. **Risk Society: Towards a New Modernity**. London: Sage Publications Ltda, 1998.
- BERMEJO, L. A.; LOBILLO, J. R.; MOLINA, C. People And Nature Conservation: Participatory Praxis in the Planning and Management of Natural Protected Areas. In: BALDAUF, C. (ed.) **Participatory Biodiversity Conservation: Concepts, Experiences, and Perspectives**. Springer International Publishing, 2020.
- BISSONNETTE, J.-F., BLOUIN, D., DUPRAS, J., CHION, C.; BOUTHILLIER, L. Comparing Polycentric Configuration for Adaptive Governance Within Community Forests: Case Studies In Eastern North America. **International Journal of The Commons**, 12(1), p. 352–377, 2018.
- BOMFIM, S.L., D'AVIGNON, A.L.A; SOUZA, Á.N.; FONTES, P.J.P.; JOAQUIM, M.S. O potencial da concessão de florestas públicas para o desenvolvimento socioeconômico e geração de emprego na Amazônia Legal. **Revista do Serviço Público**. Brasília: 67(4), p. 649-670 out./dez. 2016.
- BRASIL. Lei 11.284 de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: 03 mar. 2006.
- BRASIL. Ministério da Economia. Decreto 10.339, de 6 de maio de 2020 e resolução 114 de 19/fev/2020 do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: 07 mai. 2020.
- BRONDIZIO, E. S.; OSTROM, E.; YUNG, O. R. 2009. Connectivity and the Governance of Multilevel Social-Ecological Systems: The Role of Social Capital. **The Annual Review of Environment and Resources**, n. 34, p. 253 – 278, 2009.

CHAN, B. Southeast Asian Forest Concessions: Small Steps Forward. **International Forestry Review**, v.19 (S2), 2017.

FAO. **Rethinking forest concessions**: Improving the allocation of state-owned forests for better economic, social and environmental outcomes. FAO, Rome, 2018.

FAO; EFI. Making forest concessions in the tropics work to achieve the 2030 Agenda: Voluntary Guidelines. **FAO Forestry Paper**, n.180, Rome, 2018.

FERREIRA, L. C.; TAVOLARO, S. B. F. Environmental Concerns in Contemporary Brazil: an Insight into Some Theoretical and Societal Backgrounds (1970s-1990s). **International Journal of Politics, Culture, and Society**, jun. 2008, v.19, issue 3, p. 161–177, 2008.

GRAY, J. Forest Concession Policies and Revenue Systems: Country Experience and Policy Changes for Sustainable Tropical Forestry. **World Bank Technical Paper 522, Forest Series**, Washington D.C., 2002.

HEINIMANN, A., SCHONWEGER, O., EPPRECHT, M., NANTHAVONG, V.; HETT, C. On the right path? Land Concessions in Laos. **CDE Policy brief**, n.3, Bern, Switzerland: CDE, 2014.

HENSBERGEN, B.V. Forest Concessions Past Present and Future? **Forestry Policy and Institutions Working Paper**. FAO: Rome, 2016.

KARSENTY, A. The World Bank's endeavours to reform the forest concessions' regime in Central Africa: lessons from 25 years of efforts. **International Forestry Review**, v.19(S2), 2017.

KARSENTY, A.; DRIGO, G.I.; PIKETTY, M.G.; SINGER, B. Regulating industrial forest concessions in Central Africa and South America. **Forest Ecology and Management** 256, p.1498–1508, 2008.

KARSENTY, A.; HARDIN, R. Forest concessions in Central Africa: an introduction to the Special Issue. **International Forestry Review**, v.19 (S2), p. 1-9, 2017

KARSENTY, A.; VERMEULEN, C. Toward "Concessions 2.0": articulating inclusive and exclusive management in production forests in Central Africa. **International Forestry Review**, v.19(S2), p. 101-113, 2017.

LENTINI, M.; MORGADO, R. As Concessões Florestais Na Amazônia Brasileira. IV Encontro Diálogos Sustentáveis: Financiamento para a Conservação. **Texto Base**. Funbio: Brasília, 2017.

LIMA, R. Y. M.; AZEVEDO-RAMOS, C. Compliance of Brazilian forest concession system with international guidelines for tropical forests. **Forest Policy and Economics**, v.119, Oct. 2020.

MORAN, K. Chapter 16 - Indigenous peoples and local communities embodying traditional lifestyles: definitions under Article 8(j) of the Convention on Biological Diversity. In: WOOTTON, M. M. I. AND J. C. (Ed.). **Advances in Phytomedicine. Ethnomedicine and Drug Discovery**. [s.l.] Elsevier, v.1, p. 181–189, 2002.

MORGADO, R.; GARCIA-DRIGO, I.; PALMIERI, R. H.; SOBRAL, L. M.; ESCAQUETE, D. Percepções dos atores sociais sobre os efeitos de curto prazo, gargalos e potencialidades das concessões florestais na Amazônia Brasileira. **Perspectivas Imaflora**. Piracicaba: Imaflora, 2016.

NEPOMUCENO, Í. T. R. **Conflitos territoriais entre comunidades tradicionais e concessões florestais**: um estudo de caso a partir da Floresta Nacional de Saracá-Taquera, Oriximiná, PA–Santarém-PA. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) - Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), Santarém, 2017.

OLIVEIRA, R. M. F. **Concessão florestal**: exploração sustentável de florestas públicas por particular. São Paulo: JHMizuno, 2013.

OSTROM, E. **Understanding Institutional Diversity**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005.

PALMIERI, R.H.; FARIA, V.; CERIGNONI, F.; BATISTELLA, M. The impact of forest concessions on deforestation in protected areas of Brazilian Amazonia. In Brazilian journal of forestry research. - v. 39, Special issue: **Abstracts of the XXV IUFRO World Congress: Forest Research and Cooperation for Sustainable Development**. Curitiba: Embrapa Florestas, 2019.

RIBEIRO, J.R; AZEVEDO-RAMOS, C.; SANTOS, R.B.N DOS. Impact of forest concessions on local jobs in central amazon. **Trees, Forests and People**, v.2, p.100021, 2020.

SEIXAS, C. S.; PRADO, D. S.; JOLY, C. A.; MAY, P. H.; NEVES, E. M. S. C.; TEIXEIRA, L. R. Governança Ambiental no Brasil: Rumo aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável(ODS)? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v.25, n. 81. 1-21. E-81404, 2020.

SFB. Serviço Florestal Brasileiro. Disponível em <http://www.florestal.gov.br>. Acesso em 21 jun. 2020.

TIEGUHONG, J.C.; SNOOK, L.; TAEDOUMG, H.; MAUKONEN, P.; TCHATAT, M.; LOO, J.; TCHINGSABÉ, O.; NOUTCHEU, R.; IPONGA, D.M.; KAHINDO, J.M.; MUVATSI, P.; YOBO, C.M.; TUTU, S.; NGOYE, A. Beyond timber: balancing demands for tree resources between concessionaires and villagers. **International Forestry Review**, v.19 (S2), 2017.

WORLD BANK. **Forest Concession Policies and Revenue Systems: Country Experience and Policy Changes for Sustainable Tropical Forestry**. Washington: World Bank, 2002.

Roberto Hoffmann Palmieri

✉ rhpalmieri2@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9893-0024>

Submetido em: 10/12/2020

Aceito em: 16/05/2022

2022;25e:02382

Mateus Batistella

✉ mateus.batistella@embrapa.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7748-5497>

La importancia de las poblaciones locales e institucionalidad para las concesiones forestales en Brasil

Roberto Hoffmann Palmieri
Mateus Batistella

Resumen: Las concesiones forestales a la Amazonia brasileña generó expectativas en el aumento de la disponibilidad de madera legal en el mercado y conservación de los bosques públicos. El objetivo de este artículo es analizar la experiencia de Brasil respecto de las concesiones forestales con la promulgación de la Ley de Gestión de Bosques Públicos (LGFP), Ley 11.284/2006, desde la perspectiva de las instituciones locales. Fue analizada la documentación relativa a la implementación de la LGFP combinada con información obtenida mediante la observación directa y entrevistas. Se observó que el desafío de garantizar los derechos de las poblaciones locales generó inseguridad jurídica para los actores implicados, comprometiendo la continuidad de la gestión de los bosques ya concesionados y nuevos casos. El establecimiento de acuerdos institucionales más favorables será determinante para que el manejo sostenible de la madera contribuya a cambiar el sector y sus estigmas.

São Paulo. Vol. 25, 2022

Artículo original

Palabras-clave: Concesiones forestales, Amazonia, manejo forestal, políticas públicas, análisis institucional.

The importance of local people and institutional arrangements for forest concessions in Brazil

Roberto Hoffmann Palmieri
Mateus Batistella

Abstract: The advent of forest concessions in the Brazilian Amazon generated the expectation of an increase in the supply of legal timber and concomitant conservation of public forests not yet reached. The aim of this article was to analyze Brazil's experience with forest concessions for private companies since the approval of the Public Forest Management Act (LGFP), Act 11.284/2006, from the perspective of local institutional arrangements. We analyzed documentation related to the implementation of the LGFP combined with information obtained through direct observation and interviews in the field. It was observed that the challenge of guaranteeing rights to local populations has created legal uncertainty for the actors involved. This compromised the continuity of forest management operations already granted and the advancement of new concession processes. Establishing more favorable institutional arrangements will be key for the sustainable management of legal timber to contribute to changing the sector and its stigmas.

São Paulo. Vol. 25, 2022

Original Article

Keywords: Forest concession; Amazon; forest management; public policies; institutional analysis.