

POTENCIAL DA CONCESSÃO FLORESTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE GESTÃO

Jessica Cristina Olivera Maciel
Universidade Federal do Pará-UFPA
jessica.maciel.imo@gmail.com

Mario Vasconcellos Sobrinho
Universidade Federal do Pará-UFPA
mariovasc@ufpa.br

RESUMO

A concessão florestal é uma política pública aplicada em vários países, incluindo o Brasil, para gerir sustentavelmente as florestas públicas. Regulada pela Lei nº 11.284/2006, esta política visa conservar os ecossistemas florestais e promover o desenvolvimento econômico local por meio da exploração sustentável dos recursos. No entanto, desafios como desmatamento, conflitos socioambientais e corrupção ainda persistem. A concessão florestal no Brasil busca equilibrar a conservação ambiental com o desenvolvimento econômico e social das comunidades locais. A eficácia dessa política depende da gestão colaborativa, capacitação das comunidades e avaliações contínuas focadas em efetividade, eficiência e participação. A colaboração entre governo, mercado e comunidades é essencial para o sucesso da concessão florestal.

Palavras-chave: Gestão florestal; políticas públicas; governança ambiental; Amazônia.

Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS): Vida Terrestre (ODS 15)

1 INTRODUÇÃO

O Brasil abriga uma vasta área florestal de aproximadamente 493,5 milhões de hectares, o que representa quase 58% de seu território, composta por florestas naturais e plantadas (Muniz & Pinheiro, 2019). Dentre elas, destaca-se a região amazônica, conhecida mundialmente por abrigar a maior floresta tropical e a maior rede hidrográfica do planeta, além de uma rica biodiversidade, na qual proporciona uma série de serviços ecossistêmicos essenciais, que sustentam o equilíbrio ambiental e a subsistência das comunidades tradicionais (Moreto *et al.*, 2021).

Apesar da sua enorme importância ambiental, social e econômica, a sustentabilidade na região enfrenta desafios significativos. A conservação dos recursos naturais, o potencial bioeconômico, as mudanças climáticas e o bem-estar das populações locais são algumas dessas questões que requerem atenção, decorrente da fragilidade nas políticas e práticas de preservação, o que ressalta a necessidade de um esforço conjunto para garantir a continuidade desses ecossistemas vitais para a vida no planeta.

Uma das principais dificuldades a serem combatidas para impulsionar o desenvolvimento sustentável seria a de buscar soluções práticas e economicamente viáveis, aplicáveis tanto em escala global quanto regional. Na Amazônia, esse desafio é ainda mais premente. Por um lado, deparamo-nos com uma lacuna estrutural, caracterizada pela falta de planejamento e pela escassez de soluções na melhoria da eficácia das políticas públicas. Por outro lado, ressalta-se a complexidade intrínseca a uma região que abriga uma vasta diversidade social, econômica, étnica, cultural, biológica e física (Viana *et al.*, 2014).

Nesse sentido, tem-se a necessidade de soluções imediatas e eficazes para combater a desigualdade, promover o acesso a oportunidades econômicas e garantir o bem-estar das comunidades amazônicas, ao mesmo tempo que se preserva a rica biodiversidade e os recursos naturais dessa região crucial. Portanto, o trabalho teve como objetivo analisar a eficácia e os desafios das concessões florestais como uma ferramenta de política pública para a gestão sustentável das florestas públicas, avaliando a participação social e o desenvolvimento local do modelo.

2 SEÇÕES DE DESENVOLVIMENTO

2.1 Políticas Públicas de Gestão de Florestas

A Concessão Florestal é uma modalidade de gestão de florestas públicas adotada por diversos países, como Estados Unidos, Malásia e Indonésia. As mais antigas CF foram registradas na África Central e Oriental, datadas do século XIX (Rodrigues *et al.*, 2020). Na América Latina, o modelo foi implantado há mais de 20 anos, na Venezuela as primeiras foram na década de 1970, na Bolívia, em 1996 e no Peru, desde 2001. O Brasil possuiu três tentativas de implantação das CFs. A primeira tentativa foi na década de 1970, durante a ditadura militar, a segunda tentativa no governo de Fernando Henrique Cardoso e a terceira tentativa já no mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. Ainda no governo Lula, a proposta foi criticada, e em 2005, a Lei nº 4.776/2005 foi contestada, pois suspeitava-se que as florestas nacionais seriam privatizadas e entregues a empresas estrangeiras.

Em 2006, a Lei de Gestão de Florestas Públicas (LGFP) foi criada como forma de minimizar os temores e críticas ao sistema, complementando o projeto existente (Rodrigues *et al.*, 2020). A LGFP prevê três modalidades de gestão de florestas públicas para a produção sustentável, sendo estas: gestão direta, destinação às comunidades e concessão florestal. Na modalidade de gestão direta, há a criação de florestas nacionais, estaduais e municipais, em conformidade com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC); 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, aquela que compreende a delegação e o repasse a terceiros, por contrato administrativo do direito de praticar Manejo Florestal Sustentável (MFS) com a exploração de produtos e serviços em uma Unidade de Manejo Florestal (UMF) (Pereira *et al.*, 2019).

Em Pereira, Vasconcellos Sobrinho e Flores (2019, p. 49), o MFS é definido na LGFP como 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”.

Azevedo-Ramos e Pacheco (2016), dizem que, dentre os principais produtos do MFS, a madeira é, sem dúvida, a maior parte da produção dos Planos de Manejo Florestais Sustentáveis (PMFS). Jorcelino (2019) conceitua os produtos madeireiros como todos os materiais lenhosos passíveis de aproveitamento como serraria, estacas, lenha, poste, moirão, etc, já, os Produtos Florestais Não Madeireiros (PFNMs) define como todos os produtos florestais não-lenhosos de origem vegetal, tais como resina, cipó, óleo, sementes, plantas ornamentais, plantas medicinais, bem como serviços sociais e ambientais.

Dos 309,4 milhões de hectares de florestas públicas federais, 5,3 milhões de hectares estão aptos à implantação de CF (Serviço Florestal Brasileiro, 2022). Como áreas que não estão aptas para concessão, estão as unidades de conservação que já se encontram sob concessão, as unidades de conservação que não apresentam plano de manejo, e as demais terras públicas que não são passíveis de CF. O potencial de produção de madeira em tora das Florestas Públicas Federais passíveis de concessão em 2022, na Amazônia Brasileira, segundo o Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (2021) está estimado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento entre 1,93 e 2,99 milhões de metros cúbicos por ano, dependendo da intensidade do manejo.

Este potencial representava de 26 a 40% do total de madeira em tora produzida na região Norte do Brasil em 2019, que foi de 7,5 milhões de metros cúbicos (Serviço Florestal Brasileiro, 2022). As CF foram concebidas como uma política de desenvolvimento florestal regional como alternativa simultânea de conservar as florestas públicas e gerar empregos e renda locais, configurando-se como instrumento de governança e gestão florestal. Portanto, a concepção às concessões florestais traria diversos benefícios: combater a extração ilegal de madeira e a grilagem de terras; reduzir a posse da terra e os conflitos sociais; e promover o crescimento de

um setor florestal legal e sustentável por meio do manejo florestal (Lima & Azevedo-Ramos, 2020).

Apesar da popularidade, vários problemas relacionados às concessões já foram relatados e podem estar presentes até em casos considerados bem-sucedidos, como: desmatamento, roubo de madeira, exploração excessiva, conflitos socioambientais, licitação baseada no poder político, processos de concessão excludentes, mecanismos de arrecadação ineficientes, corrupção, cancelamento de contratos e fraco monitoramento e aplicação de penalidades são alguns dos obstáculos presentes desde o estabelecimento até a implementação de áreas de CF (Ribeiro *et al.* 2017).

Guerrero, Torres e Nepomuceno (2020) abordam que a LGFP, sob o axioma do desenvolvimento sustentável e dizem que, na verdade, instituiu a exploração industrial da floresta, tendo em vista que são os grandes grupos econômicos que conseguem corresponder às demandas previstas nos editais de concessão. Ressalta-se também que os interesses de coletividades locais e comunidades tradicionais estão sendo relegados a segundo plano, e que esses grupos têm participação limitada nas tomadas de decisão. Sena e Tuji (2012) exprimem que a Lei de Concessões foi genérica e abstrata, feita para a Amazônia sob um aspecto de desenvolvimento concentrador, insustentável e autoritário que não considerou todas as alternativas de desenvolvê-la, atendendo apenas ao apelo do mercado de madeira e ao potencial de arrecadação por parte do governo da renda gerada pela atividade.

Desse modo, há de se discutir a integração entre participação social e desenvolvimento sustentável, sobretudo ao que concerne o desenvolvimento local, pois parte-se do entendimento que são necessários ajustes visando à produção de relações sustentáveis entre os projetos de manejo florestal decorrentes das CF e as comunidades locais, tanto no que diz respeito ao recrutamento de trabalhadores nas comunidades para as atividades dos empreendimentos madeireiros, quanto no que se refere à geração de mecanismos que dinamizam a economia local, tais como a adoção de esquemas de pagamentos locais e a aquisição de produtos da própria agricultura familiar praticada pelos comunitários.

2.2 Concessão Florestal como modelo de gestão de florestas no Brasil

Por definição integral, a concessão florestal consiste na delegação onerosa do direito de praticar o manejo florestal sustentável em uma unidade de conservação, objetivando a exploração de produtos e serviços da floresta. A Lei nº 11.284/2006 traz uma visão sem dúvida inovadora sobre a gestão das florestas públicas. As concessões florestais podem ser consideradas uma opção governamental pela atuação junto ao mercado, em complementação aos instrumentos tradicionais de política ambiental, que se centram no comando e controle. Inicialmente marcada pela rejeição de diferentes setores, a ideia das concessões florestais acabou obtendo um nível de consenso inesperado, que incluiu parte importante das entidades ambientalistas (De Araújo, 2008).

Assim, a concessão florestal pode ser entendida como um instrumento econômico que visa ao uso sustentável das florestas (Rodrigues *et al.*, 2020). Ao preceito nela disposto, faz-se necessário compreender a organização desse instrumento à gestão florestal no Brasil, sendo um país com biodiversidade planetária o que é contrária ao desenvolvimento humano desigual há centenas de anos no que diz respeito ao Bioma Amazônia.

Godoy (2006) traz a baila uma discussão atenuante, quando aponta que a lei brasileira sobre a gestão dos recursos florestais, aprovada em 2006, caminha explicitamente no mesmo sentido, exposto ao famoso texto “A tragédia dos recursos comuns”, em que a autora, Hardin Garret (1968) destaca que para se evitar a superexploração dos bens comuns, há possibilidades de melhor solução, sendo uma delas, a transferência ao setor privado, pois ao conceder à pessoa jurídica, estrangeira ou não, em consórcio ou não, a gestão florestal caracteriza-se como prioritária ao setor privado.

Entretanto, a gestão privada, defendida como a melhor maneira de assegurar a utilização sustentável do recurso natural, não resulta automaticamente em gestão sustentável dos recursos (Godoy, 2006). Não obstante desta lógica, a gestão florestal no Brasil concerne de constantes alterações postuladas por resoluções, instruções

normativas e pactos ambientais. Baseada à teoria policêntrica de Ostrom (2010), compreendendo-se que o público, os arranjos sociais, os múltiplos atores que integram o setor de base florestal são importantes ao funcionamento de quaisquer instrumentos de gestão, não sendo a Concessão Florestal exclusiva a ideia inicial.

A LGFP prevê diversos instrumentos que viabilizem a gestão de florestas públicas no Brasil, incluindo: o Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNPFP); Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF); Sistema Nacional de Informações Florestais (SNIF); Serviço Florestal Brasileiro (SFB); Comissão de Gestão de Florestas Públicas (CGFP) e a Concessão Florestal.

A partir desses instrumentos, conforme Carneiro, Amaral Neto e Castro (2013) afirmam que, publicado no PAOF do SFB para o ano 2009, às florestas públicas, que ocupam uma porção significativa do território brasileiro, não mais podem ser convertidas para outras formas de uso e ocupação do solo além do manejo sustentável da floresta. Dessa forma, para atender ao uso e garantia de benefícios previstos, a floresta pública deve ser manuseada como unidade de conservação, ter destinação comunitária ou sob concessão florestal diante de prazo definido através de licitação.

A concessão florestal pode ser encarada como um modelo de política pública com vistas ao desenvolvimento sustentável de uma região. De acordo com Castro e Morrot (1996) o conceito de sustentabilidade tem relação com a capacidade de um sistema e propiciar formas de subsistência às coletividades, com definição de espaços, sendo o desenvolvimento sustentável analisado quanto aos aspectos ambientais e antrópicos, este último tratando especificamente componentes políticos, sociais e culturais do ambiente, onde a busca é pela incorporação destes à estratégias para o desenvolvimento sustentável das coletividades.

Ao vislumbrar a criação de uma política pública de gestão de florestas públicas no Brasil, Granziera (2008) defende a natureza jurídica da concessão florestal como uso de bem público, sendo esta à exploração dos recursos ambientais ali existentes, autorizada por órgão de gestão, a partir da realização de processo licitatório, onde há concorrência com outorga a título oneroso, de acordo ainda a Lei Federal nº 8.666/93,

que dispõe sobre normas gerais de licitações e contratos administrativos.

A política de concessões florestais não visa apenas atender à demanda por produtos e serviços da floresta, por meio do uso sustentável. A premissa defendida pelo documento é de que a concessão florestal poderá dificultar o desmatamento, a grilagem de terras públicas e a ocupação desordenada da floresta, e, simultaneamente, propiciar uma gestão sustentável destas, aumentando a renda e melhorando a qualidade de vida da população local (Godoy, 2006; Da Silva *et al.*, 2009).

Corroborando, Albuquerque (2009) afirma que a concessão pode ser um instrumento eficiente de uso sustentável do recurso natural, caso o Estado seja capaz de monitorar e fiscalizar as áreas de concessão com eficiência e do cumprimento legal às penalidades criminais e ambientais. Dentre os principais avanços quanto à LGFP, tratam-se da inclusão da sustentabilidade ambiental, social, cultural e econômica aos princípios da Lei, assim como da participação social crescente e da criação da figura da floresta pública.

Segundo Magalhães (2009), o desafio para o Estado brasileiro está em consolidar a concessão como modelo de gestão de florestas, sem que este se baseie em notória experiência internacional, onde o interesse central é de cunho mercadológico e voltado à exploração comercial de madeiras e da floresta, que a fundamentação seja o desenvolvimento sustentável.

De acordo com a FAO, as concessões latino-americanas têm sido mais exitosas quando o sistema de gestão é bom, evitando corrupção, quando de menor tamanho e com a participação das comunidades com prévia tradição florestal (Weiss & Scardua, 2019). Expressando significativa eficiência quando a gestão dos processos que envolvem a concessão florestal ocorre de forma colaborativa do início, com a identificação territorial dos espaços, assim como da devida participação das coletividades, engajando-os aos passos da gestão florestal, com a identificação de potenciais coletivos de produção, além do uso dos recursos florestais, exclusivos da madeira, podendo potencializar os PFNMs, a agricultura familiar, a bioeconomia, assim como do envolvimento econômico enquanto indicador socioambiental de

execução na atividade florestal, quando da devida capacitação e adesão de mão de obra local nas atividades de manejo florestal pelas concessionárias.

Em síntese, Rodrigues *et al.* (2020) concluem que, as concessões florestais não foram tão abrangentes como se esperava. Mas, apesar de pouco expressiva, a produção de madeira pelas concessões florestais evolui a cada ano. No entanto, para consolidar a política de concessões, deve-se combater a entrada de madeira ilegal no mercado, uma vez que a madeira de manejo florestal não consegue competir por preço como produto ilegal.

Pelanda (2014), mostra que a aplicação de uma política de desoneração tributária para os produtos provenientes da concessão florestal pode levar a uma ampliação desse instrumento, ainda mais se combinada com a implementação de uma política de acesso ao crédito específica para o setor florestal e adequada às suas características e necessidades. A expansão do setor traria efeitos positivos nas áreas social, ambiental e econômica, da região amazônica e, conseqüentemente, do país.

Assim, a consolidação das Concessões Florestais como modelo de gestão no Brasil para atender às expectativas a longo prazo deverá ser conduzida sob a construção de um Estado Constitucional Ecológico e de Democracia Sustentável (Rodrigues, 2014). Este, por sua vez, viabilizará a exclusão da competição individualista dos atores envolvidos no setor florestal, sem caracterizar o meio ambiente de forma concorrente, para que haja integração entre ambiente e ação da administração do bem comum, o recurso natural ao desenvolvimento local e conservação dos recursos florestais e ambientais.

2.3 Participação social e desenvolvimento local no modelo de concessão florestal

Desde os anos 70, quando ganharam força no Brasil as mobilizações sociais, a compreensão sobre o conceito de participação social passou por grandes transformações, de modo a acompanhar as mudanças também ocorridas no modelo de gestão pública aplicada do país. A promulgação da Constituição Federal de 88 possibilitou ressignificações quando regulamentou direitos sociais e institui

mecanismos de participação social (Simões & Simões, 2015).

Destaca-se que desde os anos 90 há uma generalização do discurso da participação. A “participação social”, a gestão participativa, o controle social sobre o Estado e a realização (Albuquerque, 2009, p. 15). O que nos possibilita inferir que há época a ausência de compreensão científica e das diversidades sobre a participação social. Segundo Da Silva (2009), há de se pensar, portanto, em arranjos de participação social que contemplem também a articulação sistemática com as instituições formais da democracia representativa, dada a influência hoje exercida por este poder nos processos de planejamento e alocação de recursos para as políticas públicas.

De Oliveira (2002) afirma que, pensar em desenvolvimento é, antes de qualquer coisa, pensar em distribuição de renda, saúde, educação, ambiente, liberdade, lazer, entre outras variáveis que podem afetar a qualidade de vida da sociedade. No que compete ao conceito de participação social, ou simplesmente participação, em sentido mais amplo, diz respeito à construção de espaços que criam interfaces entre Estado e sociedade na gestão de interesses coletivos é que sugere (Costa, Bursztyn, & Nascimento, 2009).

Sob a ótica de Da Silva (2019) para compreender-se o momento histórico e político no que tange a relação entre gestão ambiental pública e a participação social no Brasil faz-se necessário observar o constructo da Política Nacional do Meio Ambiente. A Lei Federal nº 6.938 de 1981, também conhecida como Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) deu origem ao Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), ao Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e a tantos outros instrumentos fundamentais à descentralização da gestão ambiental, assim como à gestão participativa no país, como descreve da Da Costa Lima (2011).

Ao que cabe à participação social como norteador e ativo à tomada de decisão no âmbito das políticas públicas ambientais, Martins (2002) discorre que para ser ato participativo não é suficiente que o processo garanta a oportunidade de participação, mas que a promova nos diversos sentidos, porque há por parte dos atores sociais o depósito da própria condição de vitalidade. Dessa forma, possibilitando avaliar sua

participação qualitativa e não apenas quantitativa.

Ainda sobre a participação social no que diz respeito à gestão florestal Bomfim, D'Avignon, Souza, Fontes & Joaquim (2016), afirmam que a concessão surge como um propenso instrumento de política pública capaz de disciplinar e fomentar o manejo florestal em florestas estatais, podendo coadunar a manutenção da floresta com sua efetiva participação no desenvolvimento socioeconômico regional.

Em similaridade às problemáticas do Brasil, António (2023) em estudo feito na reserva florestal de Matibane, Moçambique, aponta a participação e o controle das comunidades locais quanto a gestão dos recursos florestais como fatores primordiais às políticas públicas para que sejam elaboradas e executadas como centralidade aos anseios dos habitantes de tal espaço territorial, e organizados de diferentes formas.

Confirmando este entendimento, Dos Santos Cardoso (2018) diz que é indispensável a participação social nas concessões florestais para minimizar as diferenças econômicas inerentes ao sistema, priorizando a transparência e, mesmo diante de diversas opiniões de que o processo pode ser ora democrático, ora autoritário, esta participação é sempre entendida como positiva e pode ser muito eficaz.

Da Silva *et al.* (2009) aponta sobre uma linha lógica à gestão participativa das concessões florestais no Pará quanto ao fortalecimento do manejo comunitário dos recursos naturais com atuação efetiva do ente público, representado por diversos segmentos, e das organizações não-governamentais atuantes na região, com a objetividade da organização social das comunidades, a capacitação técnica e gerencial a fim de que boa parte das concessões possa estar sob a responsabilidade das comunidades locais com fins ao empoderamento desse ator do setor florestal.

Bomfim, D'Avignon, Souza, Fontes & Joaquim (2016) concluem que o se deve ter em mente sobre o papel da concessão florestal é do aproveitamento do potencial que as florestas subsidiam à qualidade de vida nas regiões onde as comunidades locais são afetadas pelos conflitos e divergências de um sistema social complexo onde tem-se baixos indicadores socioeconômicos em contraste a uma diversidade e riqueza de

recursos naturais de fonte renovável.

Sendo a participação social avaliada enquanto indicador no constructo de política pública de gestão florestal de forma quantitativa como abordagem de análise, pode-se evidenciar que a partir das entrevistas semiestruturadas aplicada às comunidades locais no entorno da CF será possível ter resultados que confirmam eficiência desta participação sob a ótica das coletividades que vivenciam tal realidade, sendo ainda possível descrever que tal análise conduz-se pelas teorias já apontadas neste estudo quanto à participação social enquanto indicador de análise às dimensões de construção, execução e resultados da política pública em estudo.

Por outra perspectiva, pode-se dizer que do direito à informação quanto às CFs existe uma gestão florestal com transparência e participação, e que esta é suficiente a garantia da participação social mediante uso e aplicabilidade dos instrumentos disponíveis quando da LGFP, ocorre que, tais mecanismos só terão eficiência caso utilizados por uma sociedade educada ambientalmente, então observa-se este um dos desafios à efetividade da participação social na concessão florestal no Brasil é que conclui, Lopes (2017).

Uma hipótese que pode ser explorada é que essas redes de articulação de atores, instituições e programas reforçam a capacidade de ação coletiva dos atores locais, estimulam a realização de alianças, fortalecem a implementação participativa das políticas públicas e favorecem a “criatividade social” e a efetividade do processo da política, quem sabe construindo condições institucionais para uma articulação e integração crescentes das ações, muitas vezes diversas e contraditórias, voltadas para o desenvolvimento local/ territorial.” (Mendonça & Talbot, 2014).

Na perspectiva de salientarmos o desenvolvimento local nas concessões florestais, precisamos delinear sobre desenvolvimento, desenvolvimento sustentável, principalmente às especificidades da Amazônia legal. Para Da Silva (2009), é fundamental que se esclareça a controvérsia constituída e o que se compreende por crescimento econômico e desenvolvimento, para então depreender-se que a obtenção do produto é importante, porém que somente este fator ao processo não é o

desenvolvimento em si.

Pensamento que corrobora com Mahar (1978) que abordou em sua análise que às tentativas de planejamento regional na Amazônia de 1912 a 1945 com o Plano de Defesa da Borracha e posteriormente com a chamada “Batalha da Borracha”, sendo esse período voltado ao viés da exploração da borracha, limitados estrategicamente ao “desenvolvimento” as tentativas fracassadas posteriores ainda se mantiveram, e com tal mentalidade a base do entendimento foi perpetuada quanto a extração de produtos florestais, que colaborou para estagnação econômica da região amazônica por determinado e longo período, tendo prejuízos dessa época até os dias atuais.

Mello (2018) conceitua o desenvolvimento local primeiramente quanto à autonomia com o protagonismo dos atores envolvidos e da capitalização dos resultados. Importante ainda que o desenvolvimento local não é resultante direto e ou imediato do desenvolvimento gerado em outras esferas de governo, como a União ou os Estados, é necessariamente resultado da dinâmica e elementos muito próprios, envolvendo atores que habitam, dialogam e transitam. Já a gestão dos recursos naturais para promoção do desenvolvimento local está atrelada ao entendimento de governança ambiental, por ter atributos diretos à participação e inclusão, entre os atores locais que estejam envolvidos (Espada & Vasconcellos Sobrinho, 2015).

Para Martins (2002) está claro que o desenvolvimento local não é um receituário de medidas prontas, tampouco padronizadas, para serem aplicadas em qualquer lugar, mas uma estratégia de ação coerente com os princípios e os pressupostos ecológicos e humanistas. Pressuposto que está em síntese descrito por Carneiro, Amaral Neto e Castro (2013) que demonstram que nos últimos anos tem-se crescido o interesse em equalizar o desenvolvimento local com a conservação ambiental. Permitindo-se inferir que da gestão florestal, através da Concessão Florestal, estas foram implementadas como ferramenta para viabilizar tal desenvolvimento às comunidades e populações locais.

Pelanda (2014) mostra que com a implementação das concessões florestais, por meio da Lei nº 11.284/2006 (Lei de Gestão das Florestas Públicas) e da criação do

Serviço Florestal Brasileiro, a gestão florestal no país alcançou um novo patamar. A concessão florestal apresenta-se como um instrumento de promoção do uso sustentável dos recursos florestais, permitindo o desenvolvimento de comunidades locais considerando os aspectos sociais e ambientais.

Em contraponto Melo Júnior, Sayago e Tourinho (2020) argumentam que a forma como vem sendo aplicada, a política de concessão florestal necessita de ajustes caso o objetivo desta seja de promover o desenvolvimento local e territorial aos habitantes locais, aos ribeirinhos e às comunidades no entorno das áreas onde ocorre a “exploração florestal”, caracterizando restrições diretas entre o relacionamento de empreendimentos florestais e as comunidades locais, sendo estas as que envolvem-se direta e indiretamente com as CFs, sendo estas na área de adjacência do empreendimento florestal.

Outra discussão que pode ser informada é quanto a adoção de estratégias de desenvolvimento local que viabilizem o fortalecimento de relações de solidariedade, ajuda mútua e confiança entre os pares, que devem ser consideradas. Entendendo que a consolidação do capital social nos diversos segmentos econômicos e sociais locais deve ser prioridade, assim o capital social como bem coletivo proveniente de indivíduos empoderados (Vale, Wilkinson & Amâncio, 2008). Facilmente eivado às deficiências e restrições conhecidas até o presente discurso empírico das comunidades locais no entorno de concessões florestais no bioma Amazônico.

Soares, Canto e Bastos (2017) destacam os impactos positivos gerados através da concessão, sendo estes: benefícios socioeconômicos municipais, geração de emprego e renda, assim como a contribuição para a conservação da floresta. Tendo em vista que a colheita dos recursos florestais se dá através de bases sustentáveis nos limites da área concedida ao licitante, uma vez concedido a este o direito de utilizar um bem estatal.

Compreende-se que o desenvolvimento local na Amazônia pode ser impulsionado por fatores que incluem indicadores de desenvolvimento, mas destaca-se a importância do envolvimento territorial e do empoderamento das comunidades

locais na gestão florestal. Questiona-se como esses elementos se integram e se entendem em seu contexto único na Amazônia, visando alcançar, por meio da concessão florestal, melhor qualidade de vida e preservação cultural e ambiental, conforme preconizado pela teoria por trás dessa política pública.

2.4 Concessão florestal sob avaliação de políticas públicas

Não há uma única definição relacionada ao conceito de políticas públicas, entretanto a definição mais clássica consiste em "uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas" (Souza, 2007, p. 68). Em síntese, pode-se dizer que a política pública é o campo do conhecimento que busca, simultaneamente, colocar o "governo em ação" e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (Hochman, Arretche & Marques, 2007).

A compreensão do êxito e do insucesso das políticas públicas é fundamental para aperfeiçoar o desempenho da administração pública, possibilitando considerações sobre as ações do Estado. No Brasil, segundo Trevisan e Van Bellen (2008), a partir da década de 1980, impulsionada pela transição democrática, houve a expansão sobre a temática de análise de políticas públicas. Entretanto, conforme Boullosa et al. (2021) o tema ganhou maior ênfase a partir de meados dos anos 1990, no âmbito da Reforma do Estado, implementada pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso, tornando a avaliação um "consenso" quando relacionada aos instrumentos de gestão pública e noções de eficiência.

Para Ramos e Schabbach (2012), o principal interesse do governo com relação às avaliações está pautado nas questões de efetividade, eficácia e eficiência, ou seja, alcance de metas e aferição de resultados; maior produção e menor custo de produção, respectivamente. Permitindo aos governantes aprimorar o processo de tomada de decisão, conjecturar alocação apropriada de recursos e desenvolvimento de políticas públicas mais consistentes, com melhores resultados e melhor utilização dos recursos.

Entretanto, Trevisan e Van Bellen (2008) advertem que as avaliações podem se tornar uma problemática para governantes, gestores e sociedade, pois as informações e resultados obtidos podem ser utilizados de forma dúbia promovendo críticas ao governo ou legitimando as próprias políticas, como ganho político.

Segundo Lotta (2019), a avaliação está relacionada à mensuração dos resultados obtidos pelas políticas públicas, nessa perspectiva, buscando compreender os diversos instrumentos e estratégias de avaliação utilizados, as dimensões dos resultados alcançados, os atores envolvidos na avaliação, mecanismos de feedback etc. Nesse sentido, pode-se inferir que uma característica importante desse processo corresponde a utilização da avaliação adequada para cada situação analisada, levando em consideração os pressupostos ideológicos e os princípios de cada política, sendo esta específica ao estudo de caso, metodologicamente avaliativa e de forma adequada aplicada aos indicadores socioambientais por análise qualitativa para viabilizar a identificação dos níveis de construção, execução e resultados da política pública florestal.

Gasparini e Furtado (2014) defendem que as abordagens participativas indicam uma avaliação baseada em uma função formativa, envolvendo os diferentes atores no esforço de produzir conhecimento que auxilie no aperfeiçoamento e redirecionamento das ações de determinado programa ou serviço. A introdução de diferentes sujeitos de interesse no processo avaliativo, contemplando as comunidades locais, torna-se um importante recurso para melhorar a produção de conhecimento, assim como o próprio desempenho dos programas, visto que une pontos de vista distintos e respaldando-se em experiências diversas.

Goulart, Terci e Otero (2015) definem participação como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas, permeada por interesses corporativos e particulares que refletem a multiplicidade das sociedades contemporâneas. A participação seria categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições

regimentais. Deduz-se que a participação de cidadãos e de associações da sociedade civil ocorre de diferentes formas que visam à integração.

Entender as percepções é um passo dado em direção à compreensão de como os atores diretamente envolvidos no processo de concessão florestal compreendem a política pública. Espera-se que esta base de percepções possa auxiliar no trabalho de composição de interesses dos distintos atores. Apenas mudanças significativas nas estratégias de governança ambiental, com a cooperação de todos os atores das distintas origens sociais (mercado, estado e comunidade), permitirá resultados de sucesso (Chules, Scardua & Martins, 2018).

Ala-Harja e Helgason (2000) acreditam que avaliações com ênfase aos afetados pela PP, como avaliações participativas, indicam que o envolvimento dos interessados no processo avaliativo favorece o interesse dos mesmos pelos resultados. Assim, corroborando com a ideia anterior, Barreira (2002) enfatiza que a avaliação participativa proporciona o aperfeiçoamento de organizações sociais, através da criação de sistemas de aprendizagem interna e contribui para fundamentação de decisões mais consistentes.

Para Rossi, Lipsey e Henry (2018), a avaliação é um processo sistemático e objetivo de determinar o valor e o impacto de um programa ou política, auxiliando na tomada de decisões e na alocação de recursos. Além disso, Patton e Guimarães (2018) destaca que a avaliação permite o aprendizado contínuo e a melhoria dos programas, contribuindo para a inovação e a adaptação a novos contextos, além de auxiliar na identificação de barreiras e desafios na implementação de programas de políticas públicas, assim como as melhores práticas e lições aprendidas.

3 CONCLUSÃO

A concessão florestal surge como uma estratégia promissora para a gestão sustentável das florestas públicas no Brasil, equilibrando a conservação ambiental com o desenvolvimento econômico local. No entanto, a implementação dessa política enfrenta desafios significativos, como desmatamento, conflitos socioambientais e corrupção, que precisam ser abordados para assegurar seu sucesso.

A eficácia das concessões florestais depende de uma gestão colaborativa que envolva governo, mercado e sociedade civil, e de uma capacitação adequada das comunidades envolvidas. Avaliações contínuas e participativas das políticas públicas são essenciais para garantir a eficiência e a efetividade das concessões, permitindo ajustes necessários e melhor alocação de recursos. Com um enfoque na transparência e na inclusão social, as concessões florestais têm o potencial de melhorar a renda e a qualidade de vida das comunidades locais, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e a preservação dos ecossistemas florestais.

Por fim, a integração da participação social e o desenvolvimento sustentável nas políticas de concessão florestal são cruciais para superar os desafios e maximizar os benefícios dessa modalidade de gestão florestal. A colaboração entre diferentes atores e a adoção de práticas de governança ambiental robustas são fundamentais para transformar as concessões florestais em uma ferramenta eficaz de política pública, capaz de promover um desenvolvimento econômico inclusivo e ambientalmente sustentável.

REFERÊNCIAS

Ala-Harja, M., & Helgason, S. (2000). Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, 51(4), 5-60.

Albuquerque, G. P. (2009). Análise de conflitos do sistema de concessões florestais no Brasil.

António, G. (2023). O papel da comunidade local na gestão participada dos recursos florestais em Matibane, distrito de Mossuril-Moçambique. *Revista Mirante (ISSN 1981-4089)*, 16(1), 62-102.

Azevedo-Ramos, C., & Pacheco, J. (2016). Economia florestal comunitária e familiar na Amazônia. *Desafios amazônicos*. Belém: NAEA, 357-396.

Barreira, M. C. R. N. (2000). *Avaliação participativa de programas sociais*. Veras.

Bomfim, S. L. D., D'Avignon, A. L. D. A., Souza, Á. N. D., Fontes, P. J. P. D., & Joaquim, M. S. (2016). O potencial da concessão de florestas públicas para o desenvolvimento socioeconômico e geração de emprego na Amazônia Legal.

Carneiro, M. S., Neto, M. A., & de Castro, E. M. R. (Eds.). (2013). *Sociedade, florestas e sustentabilidade*. IEB.

Castro, A. G. D., & Morrot, S. (1996). Perspectivas de desenvolvimento sustentável para o setor florestal na América Latina. *Estudos Avançados*, 10, 321-347.

Chules, E. L., Scardua, F. P., & de Cristo Martins, R. D. C. (2018). Desafios da implementação da política de concessões florestais federais no Brasil. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, 9(1), 295-318.

Costa, H. A., Bursztyn, M. A. A., & Nascimento, P. D. (2009). Participação social em processos de avaliação ambiental estratégica. *Sociedade e Estado*, 24, 89-113

a Silva, K. E., Ribeiro, C. A. Á. S., Martins, S. V., & Santos, N. T. (2009). Concessões de florestas públicas na Amazônia: desafios para o uso sustentável dos recursos florestais. *Bioikos—Título não-corrente*, 23(2).

De Araújo, S. M. V. G. (2008). Lei de Gestão das Florestas Públicas: polêmicas e perspectivas.

Da Costa Lima, G. F. (2011). A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS E DA GESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL: Avanços, Obstáculos e Contradições. *Desenvolvimento e meio ambiente*, 23.

De Oliveira, G. B. (2006). Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. *O desenvolvimento sustentável em foco: uma contribuição multidisciplinar*, 15.

Dos Santos Cardoso, K. (2018). Participação social e a gestão de florestas públicas no estado do Pará. *Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade*, 9, 39-53.

Espada, A. L. V., & Sobrinho, M. V. (2015). Manejo comunitário e governança ambiental para o desenvolvimento local: análise de uma experiência de uso sustentável de floresta na Amazônia. *Administração Pública e Gestão Social*, 7(4), 169-177.

Gasparini, M. F. V., & Furtado, J. P. (2014). Avaliação de Programas e Serviços Sociais no Brasil: uma análise das práticas no contexto atual. *Serviço Social & Sociedade*, 122-141.

Goulart, J. O., Terci, E. T., & Otero, E. V. (2015). Participação política e gestão urbana sob o Estatuto da Cidade. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 7, 122-135.

Godoy, A. M. G. (2006). A sugestão sustentável e a concessão das florestas públicas. *Revista de Economia Contemporânea*, 10, 631-654.

Granziera, M. L. M. (2008). Mecanismos de efetividade da lei sobre florestas públicas. *Revista de Direito Ambiental*, 13(49), 201-2016.

Guerrero, N. R., Torres, M., & Nepomuceno, Í. (2020). Impactos da Lei de Gestão de Florestas Públicas a comunidades tradicionais na Flona do Crepori. *Ambiente & Sociedade*, 23, e00542.

Hardin, G. (2013). The tragedy of the commons. In *Environmental ethics* (pp. 185-196). Routledge.

ochman, G., Arretche, M., & Marques, E. (Eds.). (2007). *Políticas públicas no Brasil*. SciELO-Editora FIOCRUZ.

Jorcelino, T. M. (2019). Patrimônio natural e genético: cuidados no uso de sementes ornamentais brasileiras na cadeia produtiva das biojóias.

Júnior, L. C. M. M., Sayago, D. A. V., & Tourinho, M. M. Sistemas sociais comunitários, uso de recursos naturais e políticas públicas de concessão florestal no Estado do Pará. *Meio Ambiente, Sustentabilidade e Tecnologia*–Volume 4, 26.

Lima, R. Y. M., & Azevedo-Ramos, C. (2020). Compliance of Brazilian forest concession system with international guidelines for tropical forests. *Forest Policy and Economics*, 119, 102285.

Lopes, S. R. M. (2017). Gestão das florestas públicas com ênfase a participação social. *Lex Humana*, 9(2), 133-155.

Lotta, G. O. (2019). Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil.

Magalhães, M. T. R. (2009). Desafios de concretização do direito (fundamental) ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: o exemplo da concessão de florestas e do aquecimento global. *em Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental*–FDUA, 47.

Mahar, D. J. (1978). Desenvolvimento econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais.

Martins, S. R. O. (2002). Desenvolvimento local: questões conceituais e metodológicas. *Interações (Campo Grande)*.

Mello, L. J. A. D. (2018). Módulo 3-Desenvolvimento Local e Sustentabilidade: curso- Políticas Públicas e Governo Local.

Mendonça, F. C., & Talbot, V. (2014). Participação social na gestão de unidades de conservação: uma leitura sobre a contribuição do Instituto Chico Mendes. *Biodiversidade Brasileira*, 4(1), 211-234.

Moreto, R. F., Mira, S. F. de, Soares, G. dos S., Junior, N. R. F. dos S., Vendruscolo, J., Cavalheiro, W. C. S., Stachiw, R., & Rosa, D. M. (2021). Potencial das geotecnologias para monitoramento do impacto da colonização na floresta nativa na microbacia do rio enganado, Amazônia ocidental, Brasil. *Revista científica multidisciplinar*, 2(7), e27588–e27588.

Muniz, T. F., & Pinheiro, A. S. (2019). Concessão florestal como instrumento para redução de exploração ilegal madeireira em unidades de conservação em Rondônia. *Revista FAROL*, 8(8), 121–142.

Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *American economic review*, 100(3), 641-672.

Patton, M. Q., & Guimarães, V. (2018). Pedagogia da avaliação e Paulo Freire: incluir para transformar. *Rio de Janeiro: Fundação Roberto Marinho*.

Pelanda, F. M. (2014). A ampliação da atratividade econômica da concessão florestal

Pereira, L. D. P., Sobrinho, M. V., & Flores, M. do S. A. (2019). 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. *Revista Agroecossistemas*, 11(1), 43–43. <https://doi.org/10.18542/ragros.v11i1.7417>

Ramos, M. P., & Schabbach, L. M. (2012). O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de administração pública*, 46, 1271-1294.

Ribeiro, J., Moraes, I., Azevedo-Ramos, C., Gonçalves, M., & Mercês, S. (2017). Contribution of state forest concessions to the governance of conflict areas in Pará, Brazil. *Natureza, Sociedade e Economia Política na Amazônia Contemporânea*. Belém: NAEA.

Rodrigues, C. S. M. (2014). *Entre a contratação pública ecológica e a contratação pública sustentável: compreender o presente, transpor o futuro* (Master's thesis, Universidade de Coimbra (Portugal)).

Rodrigues, M. I., Souza, Á. N. D., Joaquim, M. S., Júnior, I. M. L., & Pereira, R. S. (2020). Esta obra está licenciada sob uma Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 Unported License. *Ci. Fl*, 4, 1299–1308.

Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Henry, G. T. (2018). *Evaluation: A systematic approach*. Sage publications.

Serviço Florestal Brasileiro. (2021). Plano Anual de Outorga Florestal 2022. Brasília/DF.

Sena, A., & Tuji, J. (2012). Concessão de florestas públicas e a participação dos povos e comunidades tradicionais. *XXI Encontro Nacional do Conpedi, Uberlândia, jun.*

Simoës, G. L., & Simoës, J. M. (2015). Reflexões sobre o conceito de participação social no contexto brasileiro. *VII Jornada Internacional de Políticas Públicas. UFMA, 25.*

Soares, C., Canto, O., & Bastos, R. Z. (2017). Gestão de Florestas Públicas por meio de Concessão Florestal e Conflitos, no Estado do Pará. *Org In: Canto, O., Condurú, MT, Moraes, SC (Eds.), Gestão Ambiental na Amazônia Conflitos, limites e possibilidades. Belém. NUMA/UFPA (196 p).*

Souza, C. (2007). Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 65-86.*

Trevisan, A. P., & Van Bellen, H. M. (2008). Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública, 42, 529-550.*

Vale, G. V., Wilkinson, J., & Amâncio, R. (2008). Empreendedorismo, inovação e redes: uma nova abordagem. *RAE eletrônica, 7.*

Viana, V., Torres, E., Val, A., & Salviati, V. (2014). Soluções para o desenvolvimento sustentável da Amazônia. *Ciência E Cultura, 66(3), 25-29.*

Weiss, J. S., & Scardua, F. P. GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS. *MOVIMENTOS SOCIOAMBIENTAIS, 291.*