



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE MEIO AMBIENTE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE RECURSOS  
NATURAIS E DESENVOLVIMENTO LOCAL NA AMAZÔNIA



KARINA DOS SANTOS CARDOSO

**GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS:** implantação, gestão e efetividade do  
FUNDEFLO

Belém/PA  
2020

KARINA DOS SANTOS CARDOSO

**GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS: implantação, gestão e efetividade do FUNDEFLO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia pelo Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos necessários à obtenção de título de Mestre em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia.

Área de Concentração: Gestão Ambiental (Desenvolvimento Territorial e Ações Públicas Locais)

Orientador: Prof. (Pós) Dr. Mário Vasconcellos Sobrinho.

Coorientador: Prof. (Pós) Dr. André Cutrim Carvalho.

Belém/PA  
2020

KARINA DOS SANTOS CARDOSO

**GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS: implantação, gestão e efetividade do FUNDEFLO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia pelo Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos necessários à obtenção de título de Mestre em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia.

Área de Concentração: Gestão Ambiental (Desenvolvimento Territorial e Ações Públicas Locais)

Defendida e aprovada em: 21/12/2020.

Conceito \_\_\_\_\_

Banca Examinadora:

---

Prof.<sup>o</sup> (Pós) Dr. Mário Vasconcellos Sobrinho  
Universidade Federal do Pará / Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia do Núcleo de Meio Ambiente – UFPA/PPGEDAM/NUMA  
Orientador

---

Profa. (Pós) Dra. Maria do Socorro Almeida Flores  
Universidade Federal do Pará / Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia do Núcleo de Meio Ambiente – UFPA/PPGEDAM/NUMA  
Examinadora Interna

---

Profa. (Pós) Dra. Zilma Borges de Souza  
Fundação Getúlio Vargas / Centro de Estudos Administração Pública e Governo / Programa de Pós-Graduação em Administração – FGV/CEAPG/PPGA  
Examinadora Externa

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará  
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

C268g Cardoso, Karina dos Santos.  
Gestão de Florestas Públicas: : implantação, gestão e efetividade do FUNDEFLORE / Karina dos Santos Cardoso. —2020.

195 f. : il. color.

Orientador(a): Prof. Dr. Mário Vasconcellos Sobrinho  
Coorientador(a): Prof. Dr. André Cutrim Carvalho  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,  
Núcleo do Meio Ambiente, Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia, Belém, 2020.

1. Fundos Públicos Ambientais. 2. Participação Social. 3. Políticas Públicas. 4. Gestão de Florestas Públicas. 5. Efetividade. I. Título.

---

CDD 354.3

Dedico a Deus, meu Criador,  
Mantenedor e único Salvador;  
à minha família e ao  
IDEFLOR-Bio.

## AGRADECIMENTOS

**A Deus.** Pela graça do ingresso e singular condução durante todo o curso, me abençoando muito além do que havia sonhado, tornando possível conciliar trabalho e estudo na busca de conhecimento para melhor servir.

**À minha Mainha Rita Viana.** Pelas incansáveis e amorosas palavras e tão necessárias orações. Jamais haverá distância que consiga nos separar.

**À minha mais importante e profunda relação afetiva, meu Painho, Francisco Cardoso Sobrinho** (*In memoriam*). Nunca existirão palavras para descrever minha gratidão a Deus pelos tão poucos e tão necessários 12 anos de eternos amor, cumplicidade, respeito e admiração. Muito obrigada Deus Maravilhoso, por ter me dado o melhor pai que eu poderia ter. Até à eternidade meu Pai, onde, se Deus quiser, nos encontraremos e jamais nos separaremos, em nome de Jesus.

**Aos meus irmãos e cunhados.** Maximillian e Katiucia Cardoso, Ana Mendes e David Rolim, pela constante e alegre torcida de todos os dias.

**À família do coração e agregados.** Seu Raimundo, dona Lúcia e filhas (Elissandra, Elielza, Emilene, Eliane e Elizângela), que há 23 anos me acolheram em seu lar, ou melhor, em sua grande, barulhenta e unida família. E com amor e zelo de verdadeiros pais e irmãs me oportunizaram estudo e formação profissional de qualidade. Serei eternamente grata e mais feliz por essa transformadora experiência de vida.

**Ao meu fiel companheiro.** Meu filhinho de leite, o cachorrinho mais amado, mais lindo, mais companheiro, mais meigo, sempre presente, me ajudando, inclusive, a descansar quando não mais conseguia continuar. Meu mais adorável amorzinho de quatro patas, meu pinxeso, "Onur", Deus sabe o quanto você é essencial para mim.

**Às minhas queridas amigas, Ana Thaís e Meirivan Barbosa.** Pelo entusiasmo e torcida constantes.

**À minha amiga Valeria Almeida.** Pela vital parceria na reta final.

**Às minhas tias do coração, Telma Leão e Demana Costa.** Pelo cuidado, carinho e conselhos de mãe desde o momento que Deus permitiu conhecer-nos. Afinal, Deus sabe todas as coisas.

**À família IDEFLOR-Bio.** Instituição que amo e com apaixonados profissionais, aprendi a lutar diariamente para contribuir com a melhoria da qualidade de vida daqueles que sobrevivem e salvaguardam a floresta (trabalhar na administração pública é verdadeiramente uma luta diária). Meu agradecimento especial ao ex-presidente, Thiago Valente Novaes; a ex-diretora do FUNDEFLO, Zilma Patrícia do Nascimento; às amigas da Diretoria de Gestão da Biodiversidade (DGBio), Jocilete, Márcia e Aína (as duas últimas, ex-servidoras), Israel Oliveira, Cleberson Salomão, Patricia Miralha, Lorena Fernandes e à equipe da Diretoria de Gestão de Florestas Públicas (DGFLOP), especialmente Michele Azevedo (ex servidora), Iranilda e Cláudia Simonetti, pela parceria constante. A todos, meu muito obrigada pelo

estímulo, amizade, aprendizado e trabalho, com profissionalismo, boa vontade e respeito. E à atual gestão, na pessoa da Presidente Karla Lessa Bengtson, por entender a importância da qualificação profissional e da pesquisa para a instituição, me dando todo o apoio necessário à execução. Certamente, uma das pessoas mais generosas que já conheci, minha eterna gratidão.

**À Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal-DDF/IDEFLOR-Bio.** Ao Diretor Kleber Perotes e equipe, Estevam Coqueiro; Hanoica Caceres; Antonio Campos; Gabriel Almeida; Raíssa Teles (ex-funcionária); Michelle Cantão e Gabriel Amorim (ex-estagiários) pela compreensão e flexibilidade para que eu pudesse cumprir as atividades do curso, compreendendo e respeitando a necessidade de ausência, sempre que necessário. Aproveito para fazer um agradecimento especial aos amigos Marlene Brito e Daniel Francez, pelo auxílio e incentivo fundamentais desde o momento da seleção para ingresso no curso.

**Ao meu sempre diretor e pai posição do coração, Benito Calzavara.** Inicialmente um desconhecido; logo depois, o melhor diretor e, para toda a vida, meu pai posição do coração. Um ser humano e um profissional em extinção. Com ele aprendi o verdadeiro significado do versículo bíblico, *“E tudo quanto fizerdes, fazei-o de todo coração, como para o Senhor e não para homens”* (Colossenses 3:23). Sem dúvida, uma das minhas maiores inspirações.

**À equipe do FUNDEFLO.** À minha querida equipe de trabalho e amigos, Lúcia Mesquita, Edson Barbosa, Hilda Oliveira (ex servidora), Adema Raquel (ex-funcionária) e Raíza Neves. É gratificante poder aprender, trabalhar, construir e crescer com vocês diariamente. Eternamente grata.

**Ao meu Orientador, Prof. Dr. PhD. Mário Vasconcellos Sobrinho.** Que além do aprendizado, compreensão, ânimo, boa vontade e confiança, me oportunizou fazer parte da sua honrosa escolha de formar pessoas e profissionais. O senhor me inspira a ser melhor a cada dia.

**Ao meu Coorientador, Prof. Dr. PhD. André Cutrim Carvalho.** Pela amizade, atenção, bondade e feliz parceria.

**Ao corpo docente do PPGEDAM.** Muito obrigada pela escolha diária de acreditar e investir em cada de um nós (Turma PPGEDAM 2018). Meu agradecimento especial ao Professor e Coordenador do curso, Ronaldo Mendes, pela compreensão e auxílio nos momentos que mais precisei.

**À douta equipe NUMA e PPGEDAM (Docentes e servidores).** Pela acolhida e escolha diária de investir seus valiosos tempo e conhecimento para formar grandes profissionais, com olhar mais amplo e, por definição, mais humano. Certamente uma das minhas melhores escolhas dos últimos anos.

**Ao LARC/NUMA/UFPA.** Pela gentil disponibilidade e pronto atendimento na elaboração dos mapas.

**À maravilhosa turma PPGEDAM 2018.** Pelo aprendizado, amizade e feliz convivência, e mesmo que tão rápido, intenso e tão marcante. Meu agradecimento

especial aos queridos e preciosos amigos, Alana, Karline, Yasmin, Evelyn, Sara, Valdilene, Maiara, Mylene, Igor, Roberto, Eduardo, Javan e Irinaldo. Sem dúvida, a turma mais heterogênea, porém mais alegre, mais unida e mais especial da minha vida acadêmica. Saudades.

Os mais poderosos intelectos da Terra não podem compreender a Deus. Os homens podem estar sempre a pesquisar, sempre a aprender, e ainda há, para além, o infinito

(Ellen G. White).

## APRESENTAÇÃO

Embora a escrita de uma apresentação em dissertações de mestrado não seja usual, a escolha de fazê-la tem como objetivo apresentar a relação da trajetória profissional da autora com o objeto de estudo ora apresentado. Por esse motivo, assumo a responsabilidade de escrevê-la, assim como sinto-me no dever de, a partir de agora, escrever na primeira pessoa do singular, portanto, de forma pessoal.

A escolha do tema está diretamente relacionada à minha trajetória profissional, iniciada em 2004, no Estado do Pará, logo após o término da graduação em Agronomia pela Universidade Federal Rural da Amazônia – UFRA.

As funções exercidas tanto no setor privado como no setor público sempre estiveram relacionadas às questões ambientais. Inicialmente com foco na regularização ambiental de imóveis rurais e, posteriormente, na implantação de políticas públicas de ordenamento territorial e gestão ambiental.

Essas experiências me proporcionaram um conhecimento prático, integrativo e multidisciplinar, o que é, também, essencial para a preservação do meio ambiente e à sustentabilidade produtiva da região.

Com a necessidade de acompanhar as mudanças constantes e me atualizar para melhor servir o público dentro das atividades que realizo, fiz uma Atualização Profissional em Georreferenciamento de Imóveis Rurais pela Universidade Federal Rural da Amazônia – UFRA, em 2005, e uma Pós-Graduação em Perícia, Auditoria e Gestão Ambiental, nível de especialização, realizada pela Faculdade Oswaldo Cruz – FOC, em 2009, que me oportunizaram desenvolver uma reflexão e compreensão mais ampla e crítica indispensáveis à formulação de propostas e soluções exequíveis.

A história profissional no setor público, em construção, como servidora do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará – IDEFLOR-Bio, com pouco mais de nove anos, tendo exercido as funções de Coordenadora de Grupo Técnico, Gerente Técnico, Assessora e, atualmente, na condição de Diretora do Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal – FUNDEFLO, de fato, é uma experiência singular.

Além do aprendizado e bons resultados, a experiência no setor público tem me permitido modificar a visão sobre a administração pública, ao mesmo tempo que fortaleceu o entendimento de que é possível fazer gestão pública com seriedade e honestidade pautada nos princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988,

como legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, além de compromisso e respeito às categorias contempladas, atendendo à finalidade para a qual fora criada.

A condição de gestora do FUNDEFLO, por sua vez, despertou o interesse de ampliar a contribuição para a instituição, me impulsionando a estudar a dinâmica das ações do Fundo, com o objetivo de potencializar o fomento para a gestão dos recursos naturais e o desenvolvimento local no Estado do Pará, a partir do fortalecimento da capacidade de gerenciamento e aplicação de recursos provenientes da Política de Gestão Florestal, voltados, prioritariamente, para a promoção da dinamização das atividades sustentáveis de base florestal.

É importante destacar que o fortalecimento institucional é essencial para aprimorar a atuação administrativa e consolidar a capacidade de gestão florestal do estado e seus benefícios para aqueles que vivem e dependem dos recursos que só a floresta é capaz fornecer.

## RESUMO

A pesquisa analisa a gestão de florestas públicas por via de fundos ambientais e desenvolvimento. De forma específica, examina o Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal – FUNDEFLOR através do processo histórico de implantação e gestão e, particularmente, de sua efetividade. O FUNDEFLOR foi criado com a finalidade de fomentar e apoiar o desenvolvimento de base florestal sustentável no Pará em consonância com o órgão responsável pela gestão das florestas públicas do estado, o Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará – IDEFLOR-Bio. A pesquisa se alicerçou no método de estudo de caso consubstanciada em análise documental (documentos oficiais resultantes da operacionalização do FUNDEFLOR, no período que compreende os anos de 2015 a 2017, três primeiros anos de efetiva operação) e legislativa (diplomas legais aplicáveis à temática: leis, decretos, instruções normativas etc.). A análise dos dados seguiu o padrão descritivo-analítico ao tempo em que se relaciona com aspectos teóricos e conceituais sobre desenvolvimento sustentável, gestão ambiental, gestão florestal, participação e efetividade. Os resultados da pesquisa demonstraram que, embora o FUNDEFLOR represente um grande suporte para a gestão de florestas públicas, ainda precisa avançar em vários pontos para melhorar sua efetividade. Dentre esses pontos, estão: (a) melhorar o sistema de informação tanto para o seu processo de gestão quanto para proporcionar transparência da informação para quem acessa o fundo e à sociedade em geral; e, (b) aperfeiçoar sua capacidade de operacionalização e gerenciamento, incluindo o monitoramento dos projetos fomentados e o acompanhamento de seus resultados. Como forma de contribuir para o aperfeiçoamento do FUNDEFLOR, a pesquisa apresenta dois produtos: (A) Nota Técnica, recomendações para melhoria do processo de gestão do fundo e (B) um Guia Prático de orientação para acesso aos recursos do FUNDEFLOR, como estratégia de fortalecimento institucional e ampliação da capacidade de gestão florestal.

**Palavras-chave:** Fundos Públicos Ambientais. Participação Social. Políticas Públicas. Gestão de Florestas Públicas. Efetividade.

## ABSTRACT

The research analyzes the management of public forests through environmental and development funds. Specifically, it examines the State Forest Development Fund - FUNDEFLOR through the historical process of implementation and management and, particularly, its effectiveness. FUNDEFLOR was created with the purpose of promoting and supporting the development of a sustainable forest base in Pará in line with the body responsible for the management of the state's public forests, the Institute of Forest Development and Biodiversity of the State of Pará - IDEFLOR-Bio. The research was based on the method of case study embodied in documentary analysis (official documents resulting from the operationalization of FUNDEFLOR, in the period between the years 2015 to 2017, the first three years of effective operation) and legislative (legal diplomas applicable to the theme: laws, decrees, normative instructions, etc.). The analysis of the data followed the descriptive-analytical pattern while it relates to theoretical and conceptual aspects about sustainable development, environmental management, forest management, participation and effectiveness. The research results showed that, although FUNDEFLOR represents a great support for the management of public forests, it still needs to advance in several points to improve its effectiveness. Among these points are: (a) improving the information system both for its management process and for providing transparency of information to those who access the fund and to society in general; and, (b) improve its operational and management capacity, including the monitoring of the projects promoted and the monitoring of their results. As a way of contributing to the improvement of FUNDEFLOR, the survey presents two products: (A) Technical Note, recommendations for improving the fund's management process and (B) a Practical Guide for accessing FUNDEFLOR resources, as a strategy for institutional strengthening and expansion of forest management capacity.

**Keywords:** Public Environmental Funds. Social Participation. Public policy. Public Forest Management. Effectiveness.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Histórico de arrecadação do FUNDEFLORE no período de 2013 a 2019.....	28
Gráfico 2 –	Percentual de recursos do FNMA acessado pelas regiões do Brasil no período de 1990 a 2019.....	37
Gráfico 3 –	Distribuição das Florestas Estaduais Destinadas.....	97
Gráfico 4 –	Percentual de Floresta Pública Estadual outorgada.....	99
Gráfico 5 –	Percentual de destinação de recursos por Linha de Fomento no período de 2015 a 2017.....	127
Gráfico 6 –	Percentual de destinação de recursos para Recuperação de Áreas de acordo com as Categorias Beneficiadas.....	128
Gráfico 7 –	Destinação de recursos por Modalidade de Aplicação.....	129
Gráfico 8 –	Destinação de recursos por Unidade Requisitante.....	130
Gráfico 9 –	Aplicação de recursos por Ano.....	133
Gráfico 10 –	Percentual de aplicação de recursos por Linha de Fomento.....	134
Gráfico 11 –	Percentual de aplicação de recursos para Recuperação de Áreas de acordo com as Categorias Beneficiadas.....	135
Gráfico 12 –	Aplicação de recursos por Modalidade de Execução.....	136
Gráfico 13 –	Aplicação de recursos por Unidade Requisitante.....	137

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Primeira Composição da COMEF.....	60
Quadro 2 –	Órgãos e Entidades presentes na 1ª Reunião Ordinária da COMEF.....	62
Quadro 3 –	Composição Atual da COMEF.....	64
Quadro 4 –	Demonstrativo da Programação dos Planos de Aplicação de 2015 a 2017.....	120
Quadro 5 –	Demonstrativo geral da Aplicação de recursos no período de 2015 a 2017.....	139
Quadro 6 –	Demonstrativo da abrangência de recursos por Região de Integração.....	144

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Banco de dados com informações de Floresta Pública Estadual averbada em cartório.....	72
Figura 2 – Mapa de concentração de Contratos de Transição por Região de Integração do Pará.....	82
Figura 3 – Mapa do Conjunto de Glebas Mamuru-Arapiuns (Ano 2008)..	88
Figura 4 – Mapa das Florestas Públicas Estaduais Destinadas e Não Destinadas.....	95
Figura 5 – Mapa do Conjunto de Glebas Mamuru-Arapiuns (Ano 2017).	100
Figura 6 – Organograma funcional do FUNDEFLOR.....	114

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Demonstrativo dos Contratos de Transição celebrados no período de 2008 a 2015.....	77
Tabela 2 –	Florestas Públicas Estaduais passíveis de concessão florestal e previsão de novas áreas para inserção no PAOF 2011.....	93
Tabela 3 –	Produção dos primeiros Contratos de Concessão Florestal no Estado do Pará.....	94
Tabela 4 –	Demonstrativo dos Contratos de Concessão Florestal vigentes no Estado do Pará.....	98
Tabela 5 –	Detalhamento da Arrecadação do FUNDEFLOP no período de 2013 a 2019.....	115
Tabela 6 –	Demonstrativo da Destinação de recursos do FUNDEFLOP para fomento de projetos no período de 2015 a 2017.....	119
Tabela 7 –	Detalhamento da Destinação de recursos por Linha de Fomento.....	127
Tabela 8 –	Detalhamento da Aplicação de recursos no período de 2015 a 2017.....	131
Tabela 9 –	Detalhamento da Aplicação geral de recursos por Linha de Fomento.....	133

## LISTA DE SIGLAS

ADIP	Autorização de Detenção de Imóvel Público
AIMEX	Associação das Indústrias Exportadoras de Madeira do Estado do Pará
APA	Área de Proteção Ambiental
APEF	Associação Profissional dos Engenheiros Florestais
BANPARÁ	Banco do Estado do Pará S.A
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CDB-Gov	Fundo de Certificado de Depósito Bancário
CDI	Certificado de Depósito Interbancário
CEFLOP	Cadastro Estadual de Florestas Públicas de Produção
CF	Constituição Federal
CNFP	Cadastro Nacional de Florestas Públicas
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNS	Conselho Nacional dos Seringueiros
COEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
COIAB	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
COMEF	Comissão Estadual de Florestas
COMEX	Comissão Estadual de Extrativismo
CONAFLOP	Comissão Nacional de Florestas
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONDEL	Conselho Deliberativo do Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal
CTSF	Câmara Técnica Setorial de Florestas
DAE	Documento de Arrecadação Estadual

DCRS	Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental
DDF	Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal
DE	Demandas Espontâneas
DGBio	Diretoria de Gestão da Biodiversidade
DGFLOP	Diretoria de Gestão de Florestas Públicas de Produção
DGMUC	Diretoria de Gestão e Monitoramento de Unidades de Conservação
DI	Demandas Induzidas
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAEPA	Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Pará
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FAOR	Fórum da Amazônia Oriental
FAV	Fator de Agregação de Valor
FETAGRI	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará
FETRACOMPA	Federação dos Trabalhadores da Indústria de Construção e do Imobiliário
FIEPA	Federação das Indústrias do Estado do Pará
FLOTAS	Florestas Estaduais
FNDF	Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente
FUNDEFLOP	Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal
GFP	Gerência de Fundos e Parcerias
GT	Grupo de Trabalho
GTZ	Cooperação Técnica Alemã Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEFLOR	Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará
IDEFLOR-BIO	Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará
IEF	Instituto Estadual de Florestas do Pará
IMAZON	Instituto de Pesquisas Ambientais da Amazônia
IN	Instrução Normativa
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
ITERPA	Instituto de Terras do Pará
LAP	Limitação Administrativa Provisória
LARC	Laboratório de Análise Ambiental e Representação Cartográfica
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MALUNGU	Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos no Pará
MINTER	Ministério do Interior
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPE	Ministério Público Estadual
MPEG	Museu Paraense Emílio Goeldi
NGEO	Núcleo de Geoprocessamento
NUMA	Núcleo de Meio Ambiente
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OGE	Orçamento Geral do Estado
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo

PAOF	Plano Anual de Outorga Florestal
PEAA	Plano Estadual Amazônia Agora
PEAEX	Projeto Estadual de Assentamento Agroextrativista
PEAS	Projeto Estadual de Assentamento Sustentável
PEOT	Programa Estadual de Ordenamento Territorial
PMFS	Plano de Manejo Florestal Sustentável
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNN	Programa Nossa Natureza
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PPA	Plano Plurianual
PPG-7	Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais
PROSAF	Projeto de Fomento Agroflorestal
RAP	Relatório Ambiental Preliminar
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RESEX	Reserva Extrativista
SAFs	Sistemas Agroflorestais
SAGRI	Secretaria de Estado de Agricultura
SAIC	Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental
SEA – PAR/PA	Secretaria de Agricultura integrante do Sistema Estadual de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Estado do Pará
SECTAM	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente
SECTET	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Educação Superior, Profissional e Tecnológica
SEDECT	Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia
SEFA	Secretaria Estadual da Fazenda
SEGUP	Secretaria de Estado de Segurança Pública
SEMA	Secretaria Estadual de Meio Ambiente

SEMAS	Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SIAFEM	Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SISEMA	Sistema Estadual de Meio Ambiente
SISFLORA	Sistema de Comercialização e Transporte de Produtos Florestais
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
UF	Unidades Federativas
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia
UMF	Unidade de Manejo Florestal
UNIFLOR	União das Entidades Florestais do Estado do Pará

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>24</b>
1.1	Contexto geral da pesquisa	24
1.2	Objetivo Geral	30
1.3	Objetivos Específicos	30
1.4	Metodologia de Pesquisa	31
1.5	Estruturação da Dissertação	32
<b>2</b>	<b>FUNDOS PÚBLICOS E FOMENTO AMBIENTAL NO BRASIL</b>	<b>34</b>
2.1	Introdução	34
2.2	A trajetória dos Fundos Públicos para fomento ambiental no Brasil	34
2.3	Fundos Florestais	38
2.4	Considerações Conclusivas Parciais	41
<b>3</b>	<b>PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS NO ESTADO DO PARÁ</b>	<b>43</b>
3.1	Introdução	43
3.2	Entendendo Participação Social	45
3.3	Participação Social na Política Ambiental e Florestal Brasileira	47
3.4	A Política Ambiental do Estado do Pará e a Gestão de Florestas Públicas	51
3.5	A Criação do Ideflor e do Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal – FUNDEFLORE	55
3.6	A Participação Social na implementação da Política de Gestão Florestal do Pará	56
3.7	Considerações Conclusivas Parciais	66
<b>4</b>	<b>GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS NO ESTADO DO PARÁ</b>	<b>68</b>
4.1	Introdução	68
4.2	A Importância do Cadastro de Florestas Públicas de Produção para a Política de Gestão Florestal no Pará	70
4.3	A Transição	73
4.4	Concessão Florestal: da exploração predatória à utilização sustentável	84
4.5	Considerações Conclusivas Parciais	104
<b>5</b>	<b>FUNDEFLORE: ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO FOMENTO PARA A GESTÃO DOS RECURSOS NATURAIS E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE BASE FLORESTAL</b>	<b>107</b>
5.1	Introdução	107
5.2	FUNDEFLORE: origem, arrecadação e distribuição de recursos	108
5.3	Da Receita, da alocação de recursos e do estímulo ao desenvolvimento sustentável de base florestal	114
5.4	Considerações Conclusivas Parciais	145
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>148</b>

<b>6.1 FUNDEFLOR e o Desenvolvimento Sustentável de base florestal no Pará</b>	<b>148</b>
<b>6.2 Critérios de elegibilidade para habilitação das propostas e linhas de fomento mais acessadas</b>	<b>149</b>
<b>6.3 A relação entre a margem de recursos aplicada e a efetividade com base nos Planos de Aplicação Anuais e Relatórios Anuais de Gestão</b>	<b>150</b>
<b>6.4 Sistema e Gestão da Informação com Transparência e acesso à Informação</b>	<b>150</b>
<b>6.5 Estratégias e Instrumentos de Planejamento</b>	<b>151</b>
<b>6.6 Inovação e Segurança na gestão</b>	<b>151</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>152</b>
<b>APÊNDICE A – NOTA TÉCNICA</b>	<b>160</b>
<b>APÊNDICE B – GUIA PRÁTICO DE ACESSO AOS RECURSOS DO FUNDEFLOR</b>	<b>167</b>

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 Contexto geral da pesquisa

Embora a ideia de fomento ambiental no Brasil através da atuação de fundos públicos ou privados remonte há três décadas, ainda gera dúvidas e contestações.

A base para a reflexão sobre fomento ambiental no país está na Constituição Federal de 1988, que consagra o meio ambiente a direito fundamental em seu Art. 225, ao atribuir ao Poder Público e à coletividade o direito, mas também o dever ao meio ambiente saudável e equilibrado como bem de uso comum e essencial à qualidade de vida tanto para as presentes quanto para as futuras gerações (BRASIL, 1988).

O texto constitucional prevê aos entes federativos a competência para legislar sob sua própria atuação administrativa, ou seja, sobre a possibilidade de criação de fundos ambientais, o que fortalece a necessidade de novas atitudes e responsabilidades, confirmando a sustentabilidade como a direção para o desenvolvimento do futuro.

Segundo Bursztyn e Bursztyn (1997), a criação, em 1989, do Programa Nossa Natureza – PNN<sup>1</sup>, seguido de importantes programas que contribuíram para a ampliação da escala de fomento ambiental na década de 90 no País, marca uma nova fase de intervenção na questão ambiental brasileira. A utilização de instrumentos econômicos para a gestão do meio ambiente contribuiu para o surgimento do primeiro fundo ambiental criado no Brasil, o Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA.

A criação do FNMA, considerado um dos mais importantes instrumentos da Política Ambiental Brasileira, merece destaque, pois trouxe uma característica inovadora para a época: foi o primeiro fundo a incorporar membros da sociedade civil em sua estrutura com o intuito de democratizar e legitimar a tomada de decisão.

Bastantes populares no setor público a partir da década de 90, os fundos ambientais surgiram como alternativas na busca por novos modelos de

---

<sup>1</sup> Programa criado com base no Art. 225, da CF/88, com a finalidade de estabelecer condições para a utilização e a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis na Amazônia Legal, mediante a concentração de esforços de todos os órgãos governamentais e a cooperação dos demais segmentos da sociedade com atuação na preservação do meio ambiente.

desenvolvimento em resposta às fortes pressões internacionais para a proteção do meio ambiente com foco principal no Brasil.

O cenário de caos fundiário, crescentes índices de desmatamento, deficiência de instrumentos de monitoramento e controle do estado e o aumento da pressão de organismos internacionais para proteção ambiental da Amazônia, notadamente sobre as áreas de florestas do Pará, cria um ambiente inadiável para a regulamentação dessas extensas áreas.

O Estado do Pará possui um vasto território (1,2 milhão de km<sup>2</sup>) amplamente coberto por florestas (79%), dos quais 70% compreendem o grupo de vegetação de florestas densas e abertas, abundante em recursos madeireiros e não madeireiros, portanto, as mais vantajosas (IMAZON, 2013).

Para Lopes (2017), só é possível para o Poder Público oferecer tratamento diferenciado às suas áreas de florestas visando exercer controle e determinar o fim da exploração ilegal e/ou imoral desses bens, com objetivo de uso sustentável e ênfase na manutenção do equilíbrio ambiental, crescimento econômico e no acesso equitativo, por meio da gestão das florestas públicas. Lopes (2017) defende a gestão de florestas públicas como uma das únicas formas de garantir equidade.

Apesar de o Pará ter sancionado a Lei Estadual nº 6.462, de 04 de julho de 2002, que dispõe sobre a Política Estadual de Florestas e aponta o regime de concessão florestal como o instrumento para utilização sustentável das florestas públicas estaduais por terceiros, com o objetivo de estimular o manejo florestal e inibir a exploração desordenada, havia a necessidade de o Poder Público criar uma estrutura administrativa própria que fosse capaz de implementar a Política de Gestão Florestal do estado (PARÁ, 2002).

Em face ao cenário e à luz da Lei Federal nº 11.284, de 02 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas, entre outras providências, o Estado do Pará cria o Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará – Ideflor, instituído pela Lei Estadual nº 6.963, de 16 de abril de 2007 e demais alterações (BRASIL, 2006; PARÁ, 2007).

O Ideflor é uma entidade de direito público constituído sob a forma de autarquia, com autonomia técnica, administrativa e financeira e circunscrição em todo o Estado do Pará. Atualmente Instituto de Desenvolvimento Florestal e da

Biodiversidade do Estado do Pará – IDEFLOR-Bio<sup>2</sup>, o órgão estadual concentra esforços e age estrategicamente para exercer a gestão das florestas públicas estaduais para produção sustentável e da biodiversidade e, ainda, a gestão da Política Estadual para Produção e Desenvolvimento da Cadeia Florestal, a execução das políticas de preservação, conservação e uso sustentável da biodiversidade, da fauna e da flora terrestres e aquáticas no Estado do Pará.

O Estado do Pará é pioneiro na implementação e execução da modalidade de concessão florestal no Brasil, tendo concedido por meio de processos licitatórios, 483.435,49 hectares de florestas de domínio público estadual desde a criação do Ideflor.

Seguindo o modelo tradicional adotado no Brasil, que prevê que a arrecadação proveniente da gestão florestal seja gerida por fundo específico, o que amplia a capacidade de obtenção de recursos pelos órgãos gestores, além daqueles previstos em seus orçamentos, juntamente com o Ideflor, o Pará cria o Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal – FUNDEFLOR, com objetivo de promover, fomentar e apoiar o ordenamento, a diversificação, a verticalização e a dinamização das atividades sustentáveis de base florestal no estado (BRASIL, 2006).

O FUNDEFLOR é um fundo de natureza contábil, constituído por recursos financeiros oriundos dos contratos de concessão florestal estadual e das operações de gestão de reserva legal em áreas públicas estaduais de florestas; do orçamento estadual; retorno de aplicações financeiras realizadas com os recursos do Fundo; da tarifa de reposição florestal, este último conforme determina o Art. 35, do Decreto Estadual nº 216, de 22 de setembro de 2011, os quais são geridos pelo IDEFLOR-Bio, tendo como Conselho Consultivo a Comissão Estadual de Florestas – COMEF.

A distribuição dos recursos do FUNDEFLOR obedece aos percentuais de 30% destinados a cobrir as despesas de aparelhamento e funcionamento do IDEFLOR-Bio; 30% para os municípios onde estão situadas as áreas florestais de domínio estadual submetidas ao regime de concessão ou exploração de compensação de reserva legal; e 40% destinados a programas, ações, projetos ou atividades aprovadas pelo IDEFLOR-Bio ou executadas sob sua coordenação, de acordo com as linhas de fomento estabelecidas no Art. 15. da Lei Estadual nº 6.963 de 2007, e demais alterações.

---

<sup>2</sup> Redação dada pela Lei Estadual nº 8.096, de 1º de janeiro de 2015, que alterou a Lei Estadual nº 6.963, de 16 de abril de 2007.

- a) apoio à pesquisa e ao fomento de manejo florestal e de modelos de uso e aproveitamento sustentáveis de produtos madeireiros e não-madeireiros, e de serviços florestais, com atenção especial àqueles de gestão comunitária e familiar;
- b) fomento à recuperação de áreas alteradas mediante cultivo florestal;
- c) capacitação e treinamento de mão-de-obra e agentes envolvidos na cadeia da produção, da comercialização e da industrialização de produtos e subprodutos florestais;
- d) apoio à assistência técnica e à extensão de manejo florestal e cultivo florestal;
- e) apoio à difusão e ao aprimoramento de tecnologias inovadoras de beneficiamento industrial de produtos e subprodutos de base florestal;
- e) apoio ao aparelhamento das ações de ordenamento, proteção e educação ambiental do Estado e dos Municípios, com especial atenção àqueles onde estão situadas as florestas públicas de produção, de domínio estadual, submetidas ao regime de concessão ou exploração de cotas de reserva legal;
- f) apoio ao ordenamento e ao aparelhamento da gestão fundiária do Estado;
- h) financiamento, mediante regulamentação própria, com a intervenção do Banco do Estado do Pará S.A. – BANPARÁ, com a finalidade de apoio e fomento a empreendimentos privados inovadores de manejo de produtos e serviços florestais, de cultivo florestal de áreas alteradas, bem como de beneficiamento de produtos e subprodutos, com atenção especial àqueles de cunho associativo e familiar (PARÁ, 2007).

As linhas de fomento do FUNDEFLOL são voltadas principalmente para o estímulo de atividades de preservação, conservação e de uso sustentável, consoante aos princípios preconizados pela Agenda 21 durante a Rio-92, quando a questão ambiental da região amazônica integrou a agenda mundial, passando a objeto de discussão em todos os fóruns internacionais, especialmente em relação à redução dos desmatamentos e das queimadas.

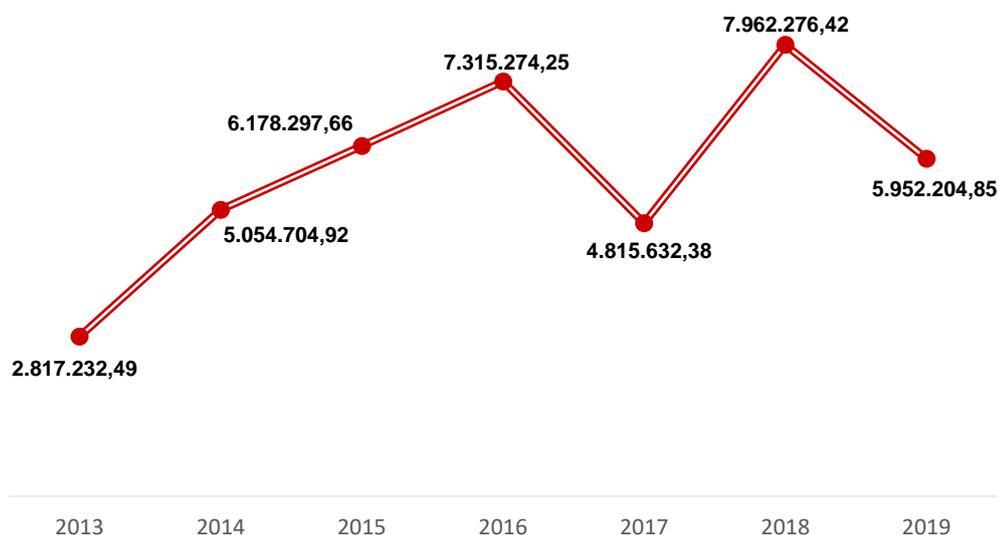
Apesar do momento político do País desenhar mudanças estruturais significativas nesse sentido, a busca pela conciliação de produzir e conservar é uma realidade irrefutável. Promover o uso eficiente e o aproveitamento racional dos recursos naturais por meio da implementação de políticas públicas com a finalidade de reduzir os riscos de escassez é um dever inerente, especialmente, à gestão pública.

Desse modo, é imperativa a implantação de políticas públicas que busquem reintroduzir elementos importantes que foram negligenciados ao longo do tempo. Isso é possível por meio da incorporação e disseminação de tecnologias sustentáveis ao processo de produção, o que pode proporcionar um futuro econômico, social e ambientalmente digno e sustentável, essencial para o bem-estar de todos, o que coaduna com a proposta de fundos públicos ambientais e, conseqüentemente, com a missão do Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal – FUNDEFLOL.

Partindo do entendimento de que as ações realizadas pelos fundos devem seguir critérios determinados por Lei e/ou Decreto, devendo estar explicitamente demonstrados os elementos básicos de finalidade, vinculação institucional, órgão gestor e outros, se faz necessária uma reflexão e análise mais profunda sobre o papel do FUNDEFLOR como instrumento público de fomento capaz de promover o ordenamento, a diversificação, a verticalização e a dinamização das atividades sustentáveis de base florestal no Estado do Pará, ponderando seus limites e, especialmente sua capacidade de contribuição em defesa da preservação do meio ambiente como dever do Poder Público e da coletividade.

Segundo dados do FUNDEFLOR sobre o histórico de arrecadação, no período de 2013 a 2019, a receita proveniente das concessões florestais estaduais alcançou a ordem de R\$ 44.128.455,69, dos quais R\$ 40.095.622,94 corresponde ao valor apurado pelo aproveitamento da exploração de recurso florestal em operação, conforme Gráfico 01, e R\$ 4.032.832,75 equivale aos rendimentos obtidos pela aplicação dos recursos.

Gráfico 1 – Histórico de Arrecadação do FUNDEFLOR no período de 2013 a 2019.



Fonte: Elaborado pela autora do trabalho, 2020.

Considerando que o FUNDEFLOR opera recursos superavitários, portanto arrecadados no ano e aplicados no exercício seguinte, seguindo os percentuais de distribuição previstos em lei, de 2014 a 2020 foram transferidos R\$ 13.191.418,27 para os municípios de Juruti, Santarém, Aveiro, Monte Alegre e Almeirim, onde se

encontram as áreas de florestas públicas estaduais submetidas ao regime de concessão florestal; R\$ 13.191.418,28 repassados ao IDEFLOR-Bio para o aparelhamento e funcionamento do órgão; e R\$ 17.745.619,13 destinados à execução de programas, projetos e ações de fomento, parcela-alvo de interesse e estudo da pesquisa.

Vê-se, então, importante entender como as ações públicas de fomento à promoção e apoio ao ordenamento, diversificação, verticalização e à dinamização das atividades sustentáveis de base florestal no Estado do Pará tem sido efetiva, função precípua do Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal – FUNDEFLOR, nos termos da Lei Estadual nº 6.963, de 16 de abril de 2007, e demais alterações. Dessa forma, a questão central que o estudo pretendeu responder foi: como as ações de fomento do FUNDEFLOR às atividades sustentáveis de base florestal têm contribuído para a gestão dos recursos naturais e o desenvolvimento local no Estado do Pará?

Tendo em vista que existem critérios de elegibilidade para habilitação das propostas apoiadas pelo Fundo, as quais compõem os Planos de Aplicação Anuais, documentos que apontam o planejamento para aplicação dos recursos, e que o FUNDEFLOR ainda se encontra em fase de aprimoramento de gestão, é importante identificar possíveis problemas operacionais e de gestão, incluindo questões ligadas ao acesso dos recursos do Fundo por potenciais usuários.

Ressalta-se a pertinência da temática à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, onde dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos, dois apresentam relação direta com a proposta da pesquisa, o ODS.12 (Consumo e Produção Responsáveis) e o ODS.15 (Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável a floresta, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e da biodiversidade).

O ODS.15, por sua vez, merece destaque, pois contempla a proteção e a recuperação da floresta através do uso sustentável dos ecossistemas, seus recursos e demais serviços, principalmente nas cadeias produtivas e em atividades de subsistência para as comunidades, integrando-os por meio de políticas públicas, objetivo basilar do FUNDEFLOR detalhado em suas linhas de fomento.

Outro ponto que merece destaque é a convergência das ações do FUNDEFLOR ao mais recente lançamento do Plano Estadual Amazônia Agora – PEAA, instituído pelo Decreto Estadual nº 941, de 03 de agosto de 2020 (PARÁ, 2020). O PEAA é a mais nova plataforma de ação do Estado do Pará, que visa

estabelecer o modelo de desenvolvimento baseado na conservação e valorização de ativos ambientais, no aumento da eficiência das cadeias produtivas e na melhoria das condições socioambientais no campo.

Nessa perspectiva, a notoriedade da matéria despertou o interesse para a realização da presente pesquisa, visto a necessidade de se fazer conhecer os recursos provenientes da outorga de maciços florestais em terras públicas do Estado do Pará, nova fase de exploração madeireira inaugurada em 2007, a partir da criação do Ideflor e do FUNDEFLOR. O intuito foi analisar a efetividade do impacto da gestão florestal à necessidade de fomento às atividades sustentáveis de base florestal desenvolvidas no estado frente a inquietude às contradições que permeiam a economia florestal e ao modo predominante de apropriação dos recursos florestais.

Dessa forma, entende-se que o estudo trata de uma temática atual e de interesse público, pois a sociedade, além do direito a uma gestão ativa e efetiva para um meio ambiente saudável como um bem público, também tem o direito de conhecer, acompanhar e fiscalizar a destinação e utilização do recurso público por meio das ações, projetos e atividades apoiadas e desenvolvidas com a finalidade de participar e contribuir com o desenvolvimento florestal sustentável do estado.

## **1.2 Objetivo Geral**

Analisar a efetividade das ações de fomento do Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal – FUNDEFLOR executadas por meio da parcela de recursos destinada à implantação de programas, ações e projetos aprovados pelo IDEFLOR-Bio ou sob sua coordenação.

## **1.3 Objetivos Específicos**

- a) Identificar os critérios de elegibilidade para habilitação das propostas e as linhas de fomento mais acessadas;
- b) Analisar a relação entre a margem de recursos aplicada e a efetividade da consonância teórico-prática com base nos Planos de Aplicação Anuais e Relatórios Anuais de Gestão;
- c) Elaborar Nota Técnica que contribua para melhoria da gestão e efetividade à luz de questões identificadas no processo de investigação;

- d) Estruturar um Guia Prático de orientação para acesso aos recursos do FUNDEFLOR como estratégia de fortalecimento institucional com vistas à ampliação da capacidade de gestão florestal.

#### **1.4 Metodologia de Pesquisa**

A pesquisa utilizou o FUNDEFLOR como estudo de caso adotando uma análise historiográfica do processo legislativo de criação e atuação do IDEFLOR-Bio para a implementação da Política de Gestão Florestal no Pará por meio do regime de concessão florestal.

Com objetivo de fazer uma interpretação relacional do objeto de estudo com a ordem ambiental, econômica e social vigente, utilizou-se como procedimento metodológico a análise documental (documentos oficiais resultantes da operacionalização do FUNDEFLOR no período que compreende os anos de 2015 a 2017, três primeiros anos de efetiva operação) e legislativa (leis, decretos, instruções normativas etc.).

Entre outros documentos oficiais do FUNDEFLOR utilizados para a análise destacam-se os Planos de Aplicação Anuais, documentos que indicam as receitas, as ações eleitas, os projetos apoiados, as linhas de fomento acessadas, as modalidades de aplicação dos recursos e os valores destinados, além dos Relatórios Anuais de Gestão, com objetivo de examinar a consonância dos projetos fomentados à missão do FUNDEFLOR. Em paralelo, utilizou-se, também, documentos de gestão de fundos ambientais envolvidos na temática ambiental e florestal no País, a exemplo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF vinculado ao Serviço Florestal Brasileiro – SFB.

O modelo de análise dos dados seguiu o padrão descritivo-analítico ao tempo em que se relaciona com aspectos teóricos e conceituais sobre desenvolvimento sustentável, gestão ambiental, gestão florestal, participação e efetividade. Nesse contexto, há partes analíticas que assumem um tom relatorial.

O tom relatorial se fez importante visto que, por se tratar de produto de uma pesquisa de um programa de caráter profissional, buscou-se identificar e analisar questões críticas sobre a efetividade do FUNDEFLOR de modo a sugerir alternativas para aperfeiçoar o desempenho. Assim, dois produtos aplicáveis emergiram da pesquisa: uma Nota Técnica (Apêndice A), sugerindo ações para melhoria da

efetividade do Fundo, e um Guia Prático de orientação para acesso aos recursos do FUNDEFLORE (Apêndice B), ambos enviados ao IDEFLOR-Bio.

### **1.5 Estruturação da Dissertação**

A dissertação está estruturada na forma de capítulos independentes, embora interrelacionados, com objetos, questões e conclusões próprias. Optou-se por esse modelo de estruturação a fim de organizar uma sequência lógica do geral para o particular, de modo que fosse possível entender a análise da efetividade do FUNDEFLORE, a partir do contexto mais amplo onde o fundo se relaciona.

Em função da estruturação por capítulos autônomos, assumimos o risco de, em alguns momentos, apresentarmos informações repetidas em mais de um capítulo. Isso se dá, fundamentalmente, quando há necessidade da informação para construção dos argumentos.

Assim, pela disposição elaborada, definiu-se inicialmente (Capítulo 2) por discutir o fomento ambiental no Brasil. O objetivo é demonstrar como ocorreu a evolução da estruturação desse fomento e que, apesar de o FUNDEFLORE ser apenas mais um fundo no contexto ambiental nacional, é o mais importante fundo no contexto estadual.

O terceiro capítulo trata da inserção e importância da participação social na constituição de políticas públicas ambientais em âmbito nacional e, particularmente, na implementação da Política de Gestão Florestal no Pará. Considerando que a Política de Gestão Florestal do Pará assume o pressuposto de ser um modelo de desenvolvimento sustentável pautado na sociedade como centralidade, entende-se que discutir a participação social como um dos elementos de entendimento da efetividade do FUNDEFLORE é fundamental.

O quarto capítulo adentra na análise dos mecanismos utilizados para a implementação da Política de Gestão Florestal por via da concessão florestal, bem como compreender a contribuição desses mecanismos ao estímulo da exploração florestal sustentável no Estado do Pará. O objetivo deste capítulo foi, também, mostrar o FUNDEFLORE como um dos principais instrumentos da política de gestão florestal com fins de contribuição ao desenvolvimento local.

Neste viés, se chega ao quinto e último capítulo que trata especificamente sobre a efetividade de fomento do FUNDEFLORE. Buscou-se entender a efetividade à

luz das atividades sustentáveis de base florestal desenvolvidas por meio de projetos, ações e atividades apoiadas e/ou executadas pelo IDEFLOR-Bio, visando o fortalecimento do setor de base florestal no estado como contribuição da gestão florestal por via dos recursos arrecadados pela concessão florestal.

## **2 FUNDOS PÚBLICOS E FOMENTO AMBIENTAL NO BRASIL**

### **2.1 Introdução**

As três últimas décadas foram marcadas por intensas transformações no curso das políticas públicas para o desenvolvimento brasileiro, especialmente com vistas à preservação do meio ambiente.

As transformações intimamente relacionadas às mudanças ocorridas no âmbito político-institucional aconteceram no momento em que o País inicia o processo de redemocratização nos anos 80, ao mesmo tempo que enfrenta uma grande pressão mundial sobre a proteção do meio ambiente.

Historicamente, nas reformas do aparelho de Estado brasileiro, os Fundos Públicos surgiram como mecanismos alternativos de controle administrativo e financeiro e, mais recentemente, como mecanismos de controle político. Atualmente, a presença de Fundos Públicos no Brasil se dá em várias áreas, tais como: educação, saúde, criança e adolescente, entre outros.

No cenário do fomento ambiental, o surgimento dos fundos públicos como importantes instrumentos de gestão e atuação em prol da proteção do meio ambiente e melhoria da qualidade ambiental também remonta à década de 80, se destacando de outros mecanismos financeiros.

Presume-se que os Fundos Públicos Ambientais por serem instrumentos econômicos, que através da arrecadação de recursos têm a finalidade de apoiar projetos destinados à sustentabilidade local e a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, são mecanismos que podem ser utilizados para viabilizar e contribuir para o alcance do almejado desenvolvimento sustentável.

### **2.2 A trajetória dos Fundos Públicos para fomento ambiental no Brasil**

A participação dos fundos no financiamento ambiental no Brasil, com pouco mais de 30 anos, resulta do surgimento de uma nova mentalidade impulsionada por uma grande preocupação mundial com a proteção do meio ambiente no final da década de 80, que exigia mudanças na forma de gestão (SAMPAIO, 2006).

Para fundamentar a reflexão sobre fomento ambiental no Brasil tem-se a Constituição Federal de 1988 e demais diplomas legais aplicáveis e que ancoram o financiamento das políticas públicas ambientais.

Além de contemplado na Constituição Federal de 1988, através dos artigos que versam sobre o meio ambiente, o desenvolvimento sustentável também tem respaldo em outras interpretações, visto o caráter difuso do tema.

Se o texto constitucional dedicado ao meio ambiente for considerado como um todo, o Art. 225 pode ser classificado como o principal norteador da matéria, pois estabelece um complexo conjunto de direitos e deveres ao Estado e à sociedade, no sentido de assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado, uma vez que é um bem comum de todos, logo, precisa ser preservado para as presentes gerações e mantido para as futuras (BRASIL, 1988).

De acordo com o Art. 23, inciso IV, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possuem competências concorrentes e complementares para proteger o meio ambiente, podendo, assim, legislar sob sua própria atuação administrativa, a exemplo da criação dos fundos ambientais (BRASIL, 1988).

Os Fundos Públicos têm previsão no Art. 165, § 5º; inc. I da CF, e no § 9º, inc. II, do Art. 165, que prevê que:

Art. 165. Lei de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 9º Cabe à lei complementar:

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento dos fundos (BRASIL, 1988, p. 80).

Dessa forma, os fundos podem ser criados por via de ato normativo complementar pelo Poder Executivo e submetidos à aprovação do Legislativo.

Leme e Sotero (2008) observam que no capítulo da Constituição Federal de 1988 que trata da ordem econômica (Art. 170, Inciso VI), fica evidente que a questão ambiental deve ser um dos princípios: “defesa do meio ambiente, inclusive, mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”, o que abre a perspectiva de instrumentos econômicos para a gestão ambiental (BRASIL, 1988, p. 82).

Leme e Sotero (2008) afirmam que no setor público existem diversas oportunidades para a implementação das políticas ambientais, tendo em vista o caráter de transversalidade.

Os primeiros fundos ambientais no Brasil foram criados no início da década de 90 (LAMBERT, 2000), e sua importância e número cresceram desde então.

Os números mostram que, a partir de 1990, vários estados brasileiros criaram fundos públicos direcionados às questões ambientais e florestais, seguindo o exemplo do Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA<sup>3</sup>, em 1989 (BRITO, SANTOS; THUAULT, 2014), o mais antigo Fundo da América Latina, que tem a missão de contribuir, como agente financiador, com a implementação da Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA, por meio da participação social.

Segundo dados do Ministério do Meio Ambiente – MMA, o Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA, no período de 1990 a 2019, investiu, por meio da descentralização de recursos, uma ordem de R\$ 278.363.403,84, no apoio e fomento a 1.446 projetos no Brasil. O fomento dos projetos foi realizado com recursos provenientes das fontes do Tesouro Nacional, contrato de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, de doações no âmbito do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais – PPG-7, e de recursos arrecadados pela aplicação da Lei de Crimes Ambientais (BRASIL, [2020]).

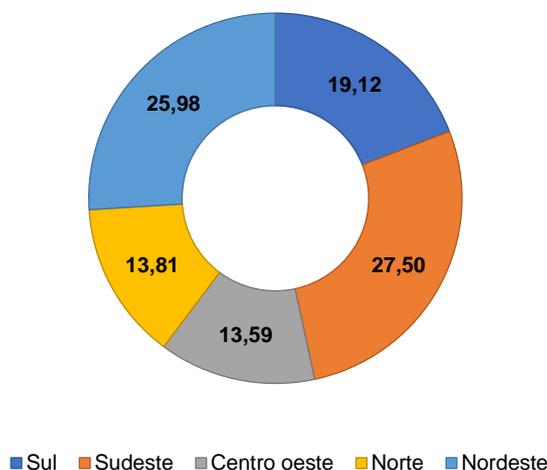
Os projetos foram selecionados com base no recebimento de propostas originárias de Demandas Espontâneas – DE ou Demandas Induzidas – DI e formalizados via modalidade de convênios celebrados com diversas instituições das esferas municipal, estadual e federal, além de organizações não governamentais, o que resultou no fomento de projetos especialmente voltados às iniciativas de conservação e de uso sustentável dos recursos naturais, visando, por exemplo, o alcance de ações de gestão integrada de áreas protegidas, educação e qualidade ambiental e extensão florestal sustentável (BRASIL, [2020]).

Os projetos executados com recursos aportados pelo FNMA contemplaram as cinco regiões geográficas do País, com destaque para a Região Sudeste, que acessou maior volume de recursos: R\$ 76.555.973,62 aplicados na execução de 413 convênios, o que corresponde a 27,50% dos recursos disponibilizados, seguido das Regiões Nordeste, Sul, Norte e Centro-Oeste (Gráfico 2).

---

<sup>3</sup> O FNMA é uma unidade do Ministério do Meio Ambiente – MMA, criado pela Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, e regulamentado pelo Decreto nº 3524, de 26 de junho de 2000.

Gráfico 2 – Percentual de recursos do FNMA acessado pelas regiões do Brasil no período de 1990 a 2019.



Fonte: Elaborado pela autora do trabalho, 2020.

Segundo dados do MMA, ao longo de sua história, o FNMA aplicou uma média anual de R\$ 14.650.000,00 na execução de mais de 70 projetos socioambientais, o que confere ativa contribuição, função vital dos fundos públicos.

Em 2005, o levantamento dos fundos estaduais realizado pelo FNMA apontava a existência de 50 fundos ambientais estaduais legalmente constituídos no País, voltados à temática ambiental e florestal. O objetivo principal é destinar recursos para a realização de ações que visam a conservação do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, podendo ser executados por entes públicos e/ou privados. Destes, 26 fundos de meio ambiente, 3 de direitos difusos e 21 de recursos hídricos. Contudo, somente 15 estavam em funcionamento. Dos fundos com linhas temáticas definidas, 50% contemplavam a recuperação de áreas degradadas enquanto tema passível de apoio e 42% contemplavam o manejo e extensão florestal como temas elegíveis (BRASIL, 2016).

A pesquisa intitulada “Perfil dos Estados Brasileiros 2013”, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, apurou que 24 das 27 Unidades da Federação possuem fundo estadual de meio ambiente e que projetos voltados para recuperação de áreas degradadas, manejo florestal e reflorestamento foram os mais financiados. Destaca-se que, em âmbito municipal, no mesmo ano, o IBGE apurou que existe fundo municipal de meio ambiente em 42,8% dos municípios e um

quantitativo de 2.386 fundos municipais de meio ambiente, número que já deve ter sido superado (BRASIL, 2016).

### **2.3 Fundos Florestais**

Em 2016, o Serviço Florestal Brasileiro – SFB com apoio das Organizações das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO, por meio do Projeto UTF/BRA/081/BRA – Consolidação do Programa Nacional de Florestas, publicou os resultados de importante pesquisa realizada nos anos de 2014 e 2015, dando origem a mais recente identificação sobre todos os fundos estaduais com temáticas ambientais existentes no Brasil, porém com uma novidade.

Tendo em vista a natureza do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF, instituído juntamente com o Serviço Florestal Brasileiro – SFB, pela Lei Federal nº 11.284, de 02 de março de 2006, a pesquisa aplicou um enfoque nas ações relativas à temática florestal, como: manejo florestal, recuperação, recomposição e restauração florestal ou de áreas degradadas, combate ao desmatamento, pesquisa florestal e silvicultura, tornando-a ainda mais abrangente.

A pesquisa identificou 75 fundos estaduais, sendo 25 fundos ambientais, 21 fundos de recursos hídricos, 10 fundos florestais, 7 fundos de direitos difusos e 12 fundos afins. Desse total, 2/3 encontram-se ativos e estão financiando projetos por meio da descentralização de recursos ou realizando execução direta. Dos 50 fundos ativos, 21 são fundos de meio ambiente, 16 são fundos de recursos hídricos, 5 fundos florestais, 5 fundos de direitos difusos e 3 fundos com outras temáticas.

Os fundos estão presentes em todas as Unidades Federativas, variando entre um e seis fundos por UF, considerando ativos e não ativos. Quanto aos fundos ativos, o quantitativo varia de zero a quatro em cada UF. O único estado que não apresentou nenhum fundo ativo foi o Mato Grosso do Sul. Os fundos florestais ativos são cinco, presentes nos estados do Acre, Pará, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul.

Diante dos dados, é possível constatar que o intervalo de apenas dez anos entre os levantamentos realizados pelo FNMA e pelo FNDF expõe um incremento substancial no número de fundos públicos no Brasil: de 50 para 75, ou seja, uma média de mais de 2 fundos criados por ano. Considerando somente os fundos ativos, passou-se de 15 para 50, portanto, um incremento de mais de 3 vezes.

Quanto aos fundos florestais, o levantamento atual apresenta a existência de 10 fundos, sendo 5 em funcionamento.

Bayon *et al.* (1999) considera que, desde o início, os Fundos Ambientais têm gerado bastante expectativa e interesse por parte dos ambientalistas, sendo frequentemente utilizados como mecanismos muito mais abrangentes do que simples dispositivos financeiros. Inclusive, no âmbito financeiro, são promovidos como fontes de longo prazo para financiar ferramentas de preservação e desenvolvimento sustentável.

Lambert (2000) considera que um dos principais argumentos que sustenta que os fundos ambientais são ótimos instrumentos para financiar projetos de preservação e desenvolvimento sustentável é a possibilidade de contribuir com os custos recorrentes de áreas protegidas, por exemplo, para monitoramento permanente, vigias florestais, manutenção de infraestrutura e quaisquer outros custos periódicos que possam ser orçados com bastante antecedência.

Da mesma forma, Lambert (2000) afirma que os fundos ambientais são, muitas vezes, utilizados para o fortalecimento de órgãos ambientais e na promoção de uma abordagem participativa para a gestão ambiental.

Lambert (2000) argumenta que, outro enfoque que merece destaque considera os fundos como ferramenta ideal para “equilibrar a capacidade de absorção financeira”, que se encontra em estado altamente limitado em muitos países em desenvolvimento, além de considerar o argumento contrário, que afirma que enormes quantidades de dinheiro rendem pequenas quantidades de dinheiro em espécie.

Alguns críticos defendem que os fundos ambientais requerem grandes capacidades institucionais e que seu custo administrativo é muito alto. Por outro lado, a capacitação na área de finanças da preservação ambiental, bem como em gestão financeira dessa preservação é peça indispensável, mas frequentemente negligenciada pela gestão ambiental.

Dessa forma, é possível notar que os fundos públicos ambientais se apresentam como uma alternativa para o desenvolvimento sustentável que, inclusive, ganhou força e espaço, se configurando como uma importante opção, principalmente se considerar e promover a participação da sociedade, apesar de a Política Nacional de Participação Social – PNPS ter sido extinta pelo Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019 (BRASIL, 2019).

Os fundos públicos agem como mecanismos de gestão orçamentária e financeira criados para movimentar recursos provenientes de receitas específicas, investir em programas e projetos que estimulem o uso e a gestão racional dos recursos naturais, o que privilegia o desenvolvimento local<sup>4</sup>, por meio da incorporação de tecnologias ambientalmente harmônicas ao processo produtivo.

Há que se considerar a sinergia dos fundos ambientais com a construção da ação global para as pessoas e o planeta que, por meio do lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM, busca uma nova agenda de desenvolvimento pós-2015. A ação global que envolveu representantes governamentais, sociedade civil e diversos parceiros de todo o mundo definiu novos caminhos a serem seguidos, com a finalidade de melhorar a vida das pessoas em todos os lugares.

Além disso, as concepções e as funções exercidas pelos fundos ambientais coincidem com as estratégias do Plano de Ação para Erradicação da Pobreza, Proteção do Planeta (meio ambiente e enfrentamento às mudanças climáticas) e a garantia de que as pessoas alcancem a paz e a prosperidade: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, oportunidade histórica lançada em 2015.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável é sintetizada em um conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS que, se adotados como o farol para uma nova agenda de desenvolvimento, podem determinar o curso global.

Segundo a Agenda 2030 e os ODS, para pôr o mundo em um caminho sustentável, é urgentemente necessário tomar medidas ousadas e transformadoras. Nessa perspectiva, os ODS constituem uma ambiciosa lista de diretrizes para todas as pessoas, em todas as partes, a serem cumpridas até 2030, especialmente na condução de políticas públicas, meio pelo qual o governo assegura o direito de cidadania garantido pela Constituição Federal de 1988.

Parece utópico, mas cumprindo as metas estabelecidas, será a primeira geração a erradicar a pobreza extrema e poupar as gerações futuras dos piores e adversos efeitos das mudanças climáticas.

---

<sup>4</sup> Admite-se como Desenvolvimento Local, a abordagem que envolve as dimensões de inclusão social, fortalecimento e diversificação da economia local, inovação na gestão pública, proteção ambiental, uso racional dos recursos naturais e a mobilização social, com objetivo primordial de melhorar a qualidade de vida das pessoas.

Souza e Freitas (2012) defendem que a gestão descentralizada através da criação de fundos públicos tem a finalidade de garantir que a aplicação dos recursos vinculados a determinadas áreas de interesse do Estado irá, de fato, contribuir com a melhoria da qualidade de vida da população, se tornando imperioso avaliar se o gestor está atendendo ou não ao que foi planejado.

Além disso, paralelo aos controles institucionais de gestão pública, temos o chamado controle social, que vem se constituindo como um poderoso e imprescindível instrumento em defesa do bom uso dos recursos públicos, favorecendo sobremaneira a transparência das políticas de governo.

O controle social é o ideal da democracia participativa por revelar-se promissor na medida em que os indivíduos e suas entidades representativas podem deflagrar ações efetivas para proteger os interesses da coletividade. É a participação cidadã emergindo como agente de mudança e mostrando o papel de cada um ante à conduta do Estado (SOUZA; FREITAS, 2012).

## **2.4 Considerações Conclusivas Parciais**

Conciliar desenvolvimento econômico e sustentabilidade é uma escolha, e para que seja efetivada envolve necessariamente o engajamento de todos que fazem a sociedade: instituições, organizações, comunidades e indivíduos em longo prazo, buscando atingir as dimensões que o compõe.

Os Fundos Públicos Ambientais surgiram na década de 90, em resposta às intensas transformações no curso das políticas públicas para o desenvolvimento brasileiro, tendo como foco principal a preservação do meio ambiente.

Desde então, os Fundos Públicos Ambientais se estabeleceram como instrumentos econômicos alternativos para a construção de mecanismos gerenciais hábeis para proteger o patrimônio ambiental, pois promovem a aproximação do governo e a sociedade civil na implementação de estratégias em âmbito federal, estadual e municipal para a proteção e conservação do meio ambiente, com relevantes ações já experienciadas no Brasil.

Contemplados na Constituição Federal de 1988, os Fundos Públicos Ambientais têm a finalidade de apoiar projetos destinados à sustentabilidade local e à efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, se configurando como importantes oportunidades capazes de viabilizar a transformação baseada na

implementação de um novo modelo de desenvolvimento, o que contribui para alcançar o desenvolvimento sustentável, pela compreensão e respeito às dinâmicas do meio ambiente, pois demandam a reflexão de que o ser humano não é dono do meio ambiente, mas parte integrante e dependente dele (BRASIL, 1988).

Potenciais instrumentos para a mudança estrutural do desenvolvimento, os Fundos Ambientais podem contribuir para a manutenção de custos recorrentes de monitoramento de áreas protegidas, para o fortalecimento da participação social na gestão ambiental, bem como para o aprimoramento da capacidade de gestão financeira da preservação ambiental, indo além de instrumentos de gestão orçamentária e/ou financeira.

Além disso, destaca-se a sinergia dos Fundos Públicos Ambientais aos importantes e recentes acontecimentos para a construção de novos caminhos para o desenvolvimento, como o lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável que, por meio de políticas públicas, buscam assegurar o direito de cidadania garantido pela Constituição Federal de 1988 e a qualidade de vida para todas as pessoas.

## 3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS NO ESTADO DO PARÁ

### 3.1 Introdução

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, dois princípios foram (e são) basilares para a estruturação do Estado de Direito Brasileiro: a **cidadania** (Art. 1º, inc. II) e a **participação social** no planejamento, na implementação e no monitoramento da gestão estatal (Art. 194, inc. VII, Art. 198, inc. III, Art. 204, inc. II, Art. 206, inc. VI), entre outros dispositivos constitucionais (OLIVEIRA, 2019).

Para Oliveira (2019) estes princípios constitucionais devem ser lidos como estritamente vinculados aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, tal como estipulados no Art. 2º da Constituição Federal de 1988, dos quais os de maior interconexão são a construção de uma “sociedade livre, justa e solidária” (inc. I) e a promoção do “bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (inc. IV).

Depois de mais de duas décadas de um modelo de gestão estatal centralizador e arbitrário da ditadura militar, a proposta da Constituição Federal do Brasil de 1988 estava bem definida: estabelecer um sistema descentralizado de gestão estatal, em que os cidadãos pudessem ser acolhidos em estruturas institucionais que possibilitassem o debate entre sujeitos diversos e divergentes, além do controle permanente dos mecanismos de planejamento, custeio e intervenção estatal, visando a democratização do estado e o fortalecimento da cidadania e da participação social (OLIVEIRA, 2019).

A Participação Social também tem amparo no Direito Ambiental, ramo da ciência jurídica viabilizador da própria participação. Além disso, a participação social é um instrumento de governança essencial na busca pelo compartilhamento de ações entre o estado e a sociedade, principalmente no âmbito de processos democráticos e na agenda governamental (SILVA, 2012), o que é fundamental sob a lógica do desenvolvimento, uma vez que visa assegurar ao cidadão instrumentos jurídicos que garantam a sua inserção no processo decisório de uso e aproveitamento dos recursos naturais, por meio dos diferentes grupos sociais, tanto na formulação quanto na execução das políticas públicas.

Além da Constituição Federal de 1988 foram realizadas duas grandes conferências internacionais referências de espaços de discussão e debates sobre a questão ambiental, a Eco-92 e a Rio+20, que contou com a participação de 176 países e 1.400 organizações não governamentais e um objetivo em comum: promover possíveis atitudes para contribuir com a preservação do meio ambiente.

Desde o final do século XX, a questão ambiental vem ganhando espaço e uma crescente importância na agenda das sociedades democráticas, principalmente em função da intensificação dos problemas ambientais.

Na visão de Oliveira (2019), a difusão da ideia de ampliar a participação no processo de formulação de políticas públicas pós-Constituição Federal de 1988, nos governos sucessores foi permitida e garantida, mesmo que, em alguns momentos, com muitas dificuldades e resistências.

Para Oliveira (2019), a partir de 2003, o modelo foi ampliado para várias temáticas, aumentando o reconhecimento estatal e a visibilidade pública de suas demandas, o que possibilitou ao estado melhores condições para atuar em prol do bem comum concebido de maneira democrática e participativa.

Embora o princípio da participação social esteja passando por um momento de reformulação pela atual conjuntura política governamental, vista por muitos como uma ameaça e um retrocesso aos direitos sociais, econômicos e culturais do Brasil, inclusive em relação ao cometimento de violações à Constituição Federal e à progressividade dos direitos humanos, a Lei de Gestão de Florestas Públicas<sup>5</sup>, de 2006, merece especial atenção, pois trouxe a possibilidade de uma remodelagem para a exploração dos recursos florestais, tendo como farol normas constitucionais e o viés da sustentabilidade e da participação social.

Nesse contexto, e pelo Pará ter sido um dos primeiros estados a praticar a gestão de suas áreas públicas de florestas, qual é o papel e a contribuição da participação social no processo de implementação da Política de Gestão Florestal no Estado do Pará?

---

<sup>5</sup> Lei Federal nº 11.284, de 02 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF; altera as Leis nº s 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.

Este capítulo tem como objetivo identificar e analisar o papel e a contribuição da participação social no processo de construção e constituição das ações estaduais para a implementação da Política Florestal do Pará, a partir da criação do Instituto de Desenvolvimento Florestal do Pará – Ideflor, órgão responsável pela gestão das florestas públicas de domínio estadual, nos termos da Lei Estadual nº 6.963, de 16 de abril de 2007 e alterações.

A pertinência da análise se justifica pela densa legislação ambiental brasileira não ter sido suficiente para atuar no enfrentamento e contenção do crescente processo de alteração dos recursos naturais.

Historicamente essa condição decorre das formas de uso e ocupação do solo diretamente associada à implantação de atividades produtivas como a pecuária, agricultura, mineração, exploração ilegal e seletiva de madeira, além da urbanização e a intensa pressão de organismos internacionais sobre a Amazônia brasileira, sobretudo o Estado do Pará, considerado seu maior portal de acesso, com nítida vocação para as atividades do setor florestal, visto a localização estratégica para os mercados nacional e internacional (GÓIS, 2011).

### **3.2 Entendendo Participação Social**

Participação é um tema que remete às décadas de 40 e 50, quando se discutia, no âmbito da política brasileira, o direito de a sociedade expressar e debater sobre os anseios e as necessidades da população, com a intenção de que as reivindicações fossem consideradas durante o processo de tomada de decisão. Assim, a representação política, garantida através do voto, traduzia a máxima expressão de participação da sociedade civil, que elegia seus representantes com a expectativa de ter seus interesses defendidos e na tentativa de fazê-los prevalecer.

Para Dallari (1999), a participação política, em países democráticos, trata-se de um dever moral de todos os indivíduos e uma necessidade fundamental da natureza humana, pois a participação intensa e constante de muitos é necessária para impedir que alguns imponham uma ordem injusta que sempre acaba sendo prejudicial para todos.

Embora se indique que a cultura brasileira tem um caráter mais passivo, a historiografia cultural demonstra que a participação social foi conquistada ao longo do tempo no Brasil.

Os diversos movimentos ocorridos durante a década de 60, em defesa da redemocratização do País, são prova disso. Fortalecidos nos anos 70 e 80, principalmente em países de capitalismo periférico, como o Brasil, surgiram com o objetivo de uma gestão pública democrática, descentralizada e participativa, e a finalidade de que a participação social fosse incluída como uma das estratégias de planejamento para o desenvolvimento.

Esse período da história brasileira merece ser evidenciado por ter fortalecido o imaginário de um desenvolvimento alternativo e inclusivo. Trata-se de um momento em que se buscava reconceituar a esfera pública, tendo como base a necessidade de promover a conscientização e engajamento da população nas decisões de gestão e na implementação das políticas que futuramente, junto ao Estado, estariam prontos para o enfrentamento em defesa do desenvolvimento.

Destaca-se que o processo de redemocratização política da sociedade brasileira resultou no marco que melhor representa a aproximação da sociedade civil com o Estado, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que classificou o país como um Estado Democrático de Direito, elegendo a democracia<sup>6</sup> como um dos pilares desse novo modelo de Estado, que prevê a participação social nos atos decisórios no exercício do poder, expressa em seu Art. 1º, parágrafo único: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Para Vasconcellos, M., Rocha e Ladislau (2009) a Constituição Federal de 1988 promoveu uma considerável autonomia aos governos locais, bem como responsabilidades, principalmente no contexto da descentralização do poder, políticas e recursos demandados pelos movimentos sociais, o que legitima a participação como requisito fundamental de fortalecimento da sociedade civil e a aproximação de suas demandas às políticas públicas estabelecidas pelo Estado, por meio de um expressivo nível de mobilização social que demandava reformas no sistema federativo e na condução das políticas públicas no País.

---

<sup>6</sup> De acordo com Marriotti *et al.* (2017), existem dois tipos de democracia: a participativa e a representativa. A primeira é constantemente analisada pela doutrina nacional no âmbito do Direito Ambiental por ter reflexo em importantes instrumentos na área, como a iniciativa popular, o plebiscito e o referendo. A segunda – em que o mandatário exerce função em virtude do voto recebido nas eleições – permanece em segundo plano.

### 3.3 Participação Social na Política Ambiental e Florestal Brasileira

Similarmente ao tema meio ambiente, a Constituição Federal de 1988 foi um passo decisivo para o estabelecimento da formulação da política ambiental brasileira. Pela primeira vez na história de uma nação, uma constituição dedicou todo um capítulo para tratar da questão ambiental, o mais relevante, compartilhando entre o governo e a sociedade a responsabilidade pela preservação e conservação, o que contribuiu mais tarde para o estabelecimento de diretrizes para a execução de uma ampla política de proteção ambiental.

Milaré (2014) afirma que o Brasil é possuidor de um dos maiores patrimônios ecológicos da Terra. Defender esse patrimônio constitui tarefa obrigatória da humanidade, como fator de sua própria sobrevivência.

Pinheiro (2012) defende que muitas são as formas de a comunidade participar da preservação ambiental e todas elas possuem o caráter de não ser excludentes, isto é, a sociedade pode utilizar-se simultaneamente de diversos procedimentos para modificar os parâmetros da política pública ambiental.

Nessa conjuntura, algumas participações e iniciativas ambientais brasileiras se destacam, merecendo registro, pois agiram como fontes de incentivo à luta ambiental, principalmente por terem ocorrido em um país em desenvolvimento, marcado por políticas públicas que estimulavam o desenvolvimento de regiões periféricas.

Além disso, as ações de fomento do governo federal estavam voltadas às grandes obras e empreendimentos, fase que ficou conhecida como “Milagre Econômico”<sup>7</sup>. Logo, discutir uma possível redução do crescimento e seus inúmeros e consequentes impactos, não era uma tarefa fácil.

O processo de implantação da Política Ambiental no país foi uma dessas iniciativas, influenciado pelos ideais inovadores da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, em 1972, da qual o Brasil participou com a posição de defesa à soberania nacional.

---

<sup>7</sup> Período da história do Brasil entre os anos de 1969 e 1973, marcado por forte crescimento da economia – crescimento do PIB entre 7 e 13% ao ano, melhorias na infraestrutura, maior empregabilidade proporcionada pelo desenvolvimento industrial, contudo com inflação elevada (15 a 20% ao ano), aumento da dívida externa etc. Nesta época, o Brasil era uma Ditadura Militar, governado pelo General Emílio Médici. Crescimento alavancado pelo Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG, implantado em 1964, durante o governo de Castelo Branco.

A Conferência de Estocolmo, como é conhecida, é uma referência na construção histórica da política ambiental em escala mundial, pois, naquele momento, apenas 16 países possuíam órgãos responsáveis por discutir e regular as questões ambientais.

Ademais, o surgimento de uma importante mudança de conscientização frente aos problemas ambientais no mundo durante a década de 1970, oportunizada pela publicação do Relatório Limites do Crescimento, organizado pelo Clube de Roma e pelo *Massachusetts Institute of Technology – MIT*, despertou a preocupação com o esgotamento dos recursos naturais.

Pouco depois, no Brasil, contribuiu para a concepção da Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, criada pelo Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973, vinculada ao Ministério do Interior – MINTER.

A SEMA foi a primeira instituição voltada exclusivamente para normatizar a questão ambiental de domínio nacional, com agenda centrada no controle da poluição industrial e urbana, orientada principalmente a partir do recebimento de denúncias (SALERA JÚNIOR, 2015).

As diversas ações e projetos desenvolvidos pela secretaria estabeleceram uma sólida base para a compreensão da matéria pela sociedade brasileira, o que colaborou, anos mais tarde, para o surgimento do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e do Ministério do Meio Ambiente – MMA, um dos grandes resultados da pioneira história institucional desse importante órgão.

Segundo a Nota Técnica nº 10, de 10 de maio de 2016, do Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental – DCRS ligado à Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental – SAIC do MMA, a mudança de olhar sobre uma temática tão estratégica deu origem a avanços conceituais e institucionais significativos na década seguinte, o que culminou na publicação da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA e o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, regulamentada em 1990, pelo Decreto nº 99.274 (MANOEL, NETO RANCIARO; NETO MONTEIRO, 2016).

Considerado o principal normativo legal de proteção ambiental do país, a PNMA definiu os mecanismos e instrumentos de regulação, estabeleceu os objetivos e as ações da Política Ambiental Brasileira, dando início a uma fase marcada pela gestão integrada dos recursos naturais.

Uma das principais novidades originadas pela referida legislação, mesmo que anterior à Constituição Federal de 1988, foi considerar o meio ambiente como um patrimônio público a ser assegurado e protegido para uso coletivo, mais tarde previsto nos incisos VI e VII do Art. 23 e Art. 225 da Constituição Federal Brasileira.

Dentre as relevantes inovações originadas pela Lei Federal nº 6.938, de 1981, destacam-se o Princípio do Poluidor-pagador, que impõe ao poluidor a obrigação de indenizar os danos ou prejuízos ambientais causados, além de mecanismos para a constituição de espaços de participação dentro do setor público, como a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que proporcionou a participação pública nas decisões relacionadas à temática ambiental, um dos principais mecanismos já estabelecidos e implementados desde então (BRASIL, 1981).

A criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA foi um importante passo, pois promoveu a articulação e a integração intra e intergovernamental das ações direcionadas à implementação das políticas públicas de meio ambiente, o que incentivou a descentralização da gestão ambiental e a repartição das competências entre as três esferas de governo, revelando uma decisão reformadora para a época.

O SISNAMA inaugurou uma nova etapa no modo de utilização e apropriação dos recursos naturais, prevendo a utilização de instrumentos de gestão de alcance nacional, alicerçados em importantes inovações técnicas e institucionais a serem aplicadas por meio do compartilhamento de ações entre os entes federados.

Com isso, a política ambiental tende a tornar-se tanto mais eficiente e efetiva quanto mais envolver processos participativos em contexto verdadeiramente democrático.

Apesar de o SISNAMA ser uma estrutura político-administrativa eminentemente governamental, a participação da sociedade civil na gestão ambiental é prevista e estimulada na forma de conselhos de meio ambiente e outros colegiados ambientais, instituídos nas esferas federal, estadual e municipal.

Em 2015, o Ministério do Meio Ambiente publicou que o Brasil já dispunha de 23 estruturas de colegiados ambientais legalmente instituídos, dos quais seis estavam distribuídos entre os estados da Região Norte.

No Estado do Pará, a Lei Estadual nº 5.610, de 20 de novembro de 1990, alterada pela Lei Ordinária nº 8.096, de 01 de janeiro de 2015, dispõe sobre a criação e funcionamento do Conselho Estadual de Meio Ambiente – COEMA, na forma do Art.

225, inciso VIII, órgão integrante do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SISEMA, com competências consultivas, deliberativas, normativas e recursais em defesa do meio ambiente (PARÁ, 2015).

O COEMA<sup>8</sup> é um órgão colegiado vinculado diretamente ao Governador do estado, com jurisdição em todo o Pará, tendo como objetivo assessorar o Chefe do Poder Executivo em assuntos de política de proteção ambiental. O COEMA funciona como um espaço democrático paritário de encontro do governo com os segmentos organizados da sociedade para debater e deliberar questões relacionadas ao meio ambiente e como uma instância catalisadora de demandas e proposições de medidas que aprimorem a gestão ambiental no estado (PARÁ, [2018]).

Esses conselhos gestores de políticas públicas, criados no Brasil, são espaços participativos legitimamente constituídos e classificados como os principais canais de participação, pois funcionam como veículos indispensáveis para disponibilizar informações e conhecimentos à sociedade, com a finalidade de que o cidadão se aproprie do assunto abordado, entenda a importância e, a partir de então, construa ações conjuntas, visando o desenvolvimento de uma determinada matéria, neste caso, o meio ambiente.

Além desses instrumentos, tem-se, ainda, os colegiados, as audiências públicas e outros meios, todos utilizados para analisar e discutir os mais variados projetos políticos na forma inclusiva e participativa.

Segundo Jacobi (2003) a participação social passa a ser um referencial de ampliação de acesso dos setores populares dentro da perspectiva do desenvolvimento ambiental, do fortalecimento de mecanismos democráticos e de maior eficiência na execução de políticas públicas. Entretanto, apesar de serem considerados inovadores, levantam dúvidas sobre a efetiva democratização que promovem na gestão pública.

Há pouco mais de um ano foi publicado o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para a atuação dos colegiados da administração pública federal direta, autarquias e fundações (Comissões, Conselhos, Comitês, Grupos de Trabalho e assemelhados), incluindo Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas, permanecendo em funcionamento somente os conselhos criados segundo regimento interno e em estatuto de instituição

---

<sup>8</sup> Regulamentado pelo Decreto Estadual nº 1859, de 16 de setembro de 1993, alterado pelo Decreto Estadual nº 2968, de 10 de novembro de 1994.

federal de ensino, bem como aqueles criados a partir de 1º de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019).

Para o governo do presidente Bolsonaro (2019-2022), esses conselhos foram criados com uma visão completamente distorcida do que é representação e participação da sociedade. Para o atual governo, a gênese desses conselhos é alicerçada em uma visão ideológica clara dos governos antecessores, com intuito de fragilizar a representação da sociedade, além de altos e injustificáveis valores destinados a pagamentos de diárias, passagens aéreas e alimentação verificados para seus membros (PRESIDENTE..., 2019).

O Decreto nº 9.759, de 2019, surpreendeu a administração pública, pois revoga a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social<sup>9</sup>, instituídos com objetivo de consolidar a Participação Social como método de governo (BRASIL, 2019).

Depois de mais de três décadas de criação do primeiro conselho, o momento gera incertezas sobre o futuro do funcionamento e contribuições desses espaços democráticos, com reais possibilidades de prejuízos, principalmente para os programas, projetos ou ações em curso. E mesmo que o governo afirme que não haverá interferência na continuidade dos trabalhos, quais são as garantias para a manutenção dos projetos em andamento? Qual o destino dos recursos aportados para a execução das atividades? E os beneficiários, deixarão de ser contemplados?

### **3.4 A Política Ambiental do Estado do Pará e a Gestão de Florestas Públicas**

A primeira ação governamental em prol da preservação ambiental no Estado do Pará começou a ser delineada a partir de 1988, antes da Constituição Federal de 1988 e da criação do órgão estadual, que seria responsável pelo controle e proteção ambiental do estado.

A Lei Estadual nº 5.440, de 10 de maio de 1988, criou o Instituto Estadual de Florestas do Pará – IEF, órgão autárquico, dotado de personalidade jurídica e autonomia financeira, vinculado à Secretaria de Agricultura e integrante do Sistema Estadual de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Estado do Pará – SEA –

---

<sup>9</sup> Estabelecidos pelo Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, com objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.

PAR/PA, com objetivo de promover, coordenar e executar a política florestal do estado em observância ao Código Florestal, à Lei de Proteção à Fauna e demais dispositivos legais pertinentes (PARÁ, [2018]).

A criação do IEF antecedeu a extinção do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, órgão que durante 22 anos foi responsável pela execução da política florestal e de conservação dos recursos naturais renováveis. A extinção do IBDF<sup>10</sup> pôs fim à política de incentivos fiscais, o que resultou na desativação dos principais programas do setor florestal desenvolvidos na época, como programas de reflorestamento, o inventário florestal nacional, entre outros, desconsiderando a importância da gestão florestal no cenário nacional.

A criação do IEF inaugurou uma importante fase no uso e proteção dos recursos naturais no Estado do Pará, tendo como princípio a responsabilização da gestão das áreas de florestas sob domínio público. Ao IEF competia promover a fiscalização das atividades de exploração florestal; administrar os parques estaduais, as reservas equivalentes e as florestas de domínio do estado; realizar o Zoneamento Ecológico-Econômico, bem como o inventário quali-quantitativo da flora e fauna, além do monitoramento, visando o controle da cobertura florestal do estado, entre outras funções (PARÁ, [2018]).

Todavia, não foi o que aconteceu. Com a instituição da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente – SECTAM pela Lei Estadual nº 5.457, de 11 de maio de 1988, o IEF foi desativado e incorporado à SECTAM, abreviando sua atuação, configurando um atraso para a gestão florestal e o desenvolvimento do setor florestal do estado.

Entre os primeiros dispositivos de relevância criados pela Secretaria, destaca-se o reconhecimento da primeira Área de Proteção Ambiental – APA, denominada Algodal – Maiandeuá, localizada no município de Maracanã, nos termos do parágrafo 7º, do Art. 108, da Constituição Estadual do Pará. A APA é uma Unidade de Conservação da Categoria Uso Sustentável destinada à proteção e conservação dos atributos bióticos (fauna e flora) estéticos ou culturais, mediante adequação das atividades humanas, visando a qualidade de vida da população local (PARÁ, [2018]).

Apesar de um sistema de unidades de conservação ser considerado o pilar central para o desenvolvimento de estratégias de preservação, não assegura

---

<sup>10</sup> Extinto pela Lei Federal nº 7.714, de 29 de dezembro de 1988.

necessariamente a proteção ambiental desses ecossistemas, uma vez que a fragilidade não se resume apenas aos aspectos de natureza técnico-científica ligados à sua extensão e distribuição, mas principalmente à falta de capacidade dos órgãos gestores de oferecer instrumentos adequados ao manejo e à efetiva proteção.

Um dos marcos regulatórios de maior expressão criados pela SECTAM foi a Lei Estadual nº 5.887, de 09 de maio de 1995, que dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente, uma vez que as normas estabelecidas nesta lei devem obrigatoriamente ser observadas para a definição de qualquer política, programa ou projeto, público ou privado, no território do estado, como garantia do direito da coletividade ao meio ambiente sadio, derivando os demais regulamentos estaduais para controle ambiental (PARÁ, 1995).

A SECTAM<sup>11</sup>, atualmente Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS, tem a missão de promover a gestão ambiental integrada, compartilhada e eficiente, compatível com o desenvolvimento sustentável, assegurando a preservação, a conservação do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida (PARÁ, [2018]).

Os diversos normativos legais criados e as ações implementadas pela Secretaria não foram suficientes para atuar no enfrentamento e contenção do crescente processo de desflorestamento do estado, o que favoreceu ao estado a posição de protagonista no ranking do desmatamento em sucessivos anos.

Góis (2011) defende que não há uma força única que impulse ou que explique a dinâmica dos processos de desmatamento na Amazônia e no Pará, especificamente. As causas são diversificadas e decorrem de uma intrincada e complexa teia de variáveis e fatores. A interação entre os distintos agentes impossibilita a separação dos impactos causados por cada um e sua importância relativa. Ademais, as dinâmicas dos desmatamentos diferem entre os estados da Amazônia, que têm suas políticas fundiárias e seus históricos de ocupação distintos.

Com a intensificação dos problemas, a publicação da Lei Federal nº 11.284, de 02 de março de 2006, que instituiu o Serviço Florestal Brasileiro – SFB e criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF, legitima a gestão florestal

---

<sup>11</sup> Foi reorganizada pela Lei Estadual nº 5.752, de 26 de julho de 1993, e, em seguida, desmembrada da Ciência e Tecnologia, por meio da Lei Estadual nº 7.026, de 30 de julho de 2007, passando a atuar especificamente na pasta de Meio Ambiente.

pelos órgãos estaduais, fortalecendo a necessidade de remodelar o desenvolvimento da exploração florestal no País (BRASIL, 2006).

Ressalta-se que o Estado do Pará participou ativamente do processo legislativo para a criação da Lei Federal nº 11.284, de 2006, atuando diretamente na Comissão Especial criada para discutir o Projeto de Lei 4.776, de 2005, que originou a lei federal, além de ter sediado vários eventos para discussão da questão, como um importante seminário internacional realizado em 2004 e outros encontros.

A Lei Federal nº 11.284, de 2006, regulamentou a gestão de florestas em áreas públicas nas três esferas governamentais, instituindo três modalidades de gestão regimentadas com a finalidade de regular a gestão para o desenvolvimento florestal sustentável e, a partir do funcionamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF, promover o fomento ao desenvolvimento tecnológico, assistência técnica e demais incentivos ao setor florestal (BRASIL, 2006).

- I – a criação de unidades de conservação;
- II – a destinação não onerosa para uso comunitário e
- III – as concessões florestais por meio de processos públicos licitatórios, tornando possível novas condições de acesso aos recursos florestais em áreas públicas (BRASIL, 2006).

Dessa forma, a utilização de florestas em terras públicas passou a ter regras distintas e a gestão dos recursos naturais assumiu responsabilidades que vão além da conservação ambiental. Conceitos de uso múltiplo, verticalização da produção e benefícios sociais foram inseridos no arcabouço legal da atividade florestal de forma expressiva.

A Lei Federal nº 11.284, de 2006, modificou radicalmente a gestão das florestas públicas no País, à medida que passou a exigir procedimento licitatório para os interessados em explorar de modo sustentável as áreas públicas de florestas. Por delegação onerosa, feita pelo poder concedente, o direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços florestais gera arrecadação para o estado e municípios, o que possibilita o retorno de benefícios para as populações tradicionais (BRASIL, 2006).

Azevedo e Tocantins (2006) ressaltam que as concessões florestais não implicam em qualquer direito de domínio ou posse sobre as áreas, apenas autorizam o manejo para exploração de recursos – madeireiros e não madeireiros – e serviços da floresta. O acesso aos recursos genéticos, à exploração dos recursos minerais

ou à outorga de água não são objeto da concessão, e o acesso não oneroso à pesquisa e à visita pública deve ser regulado em contrato de concessão.

Outra inovação importante é que, além da fiscalização do plano de manejo sustentável continuar sendo realizada pelo órgão ambiental competente, ficando o Poder Público concedente responsável pela fiscalização do cumprimento contratual, trouxe a possibilidade de realização de auditoria independente das práticas florestais a ser realizada a cada três anos, o que confirma o caráter de proteção e o princípio de gestão compartilhada.

### **3.5 A Criação do Ideflor e do Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal – FUNDEFLO**

Com florestas com grandes estoques de madeira e uma localização estratégica em relação aos mercados nacional e internacional, o Pará foi o estado que mais avançou no ordenamento institucional e legal ao cumprimento das diretrizes preconizadas pela Lei de Gestão de Florestas (GÓIS, 2011).

Com base na Lei Estadual nº 6.462, de 04 de julho de 2002, que dispõe sobre a Política Estadual de Florestas, e considerando o envolvimento de instituições governamentais, entidades representativas de classe e das Comissões Estaduais de Constituição e Justiça, Finanças e de Meio Ambiente (PARÁ, 2002), o Projeto de Lei 19/2007, de autoria do Poder Executivo, substitutivo ao Projeto de Lei Estadual 176/2006, foi encaminhado em fevereiro de 2007 à Câmara dos Deputados, sendo aprovado e convertido na Lei Estadual nº 6.963, 16 de abril de 2007, que criou o Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará – Ideflor, constituído sob a forma de autarquia com autonomia técnica, administrativa e financeira (PARÁ, 2007).

Atualmente IDEFLOR-Bio, o órgão estadual é responsável por exercer a gestão das florestas públicas estaduais para produção sustentável e da biodiversidade.

Com a finalidade de garantir transparência e a democratização dos benefícios à sociedade proporcionados pelos recursos arrecadados pela concessão florestal, o IDEFLOR-Bio tem a missão de tornar o Pará um produtor competitivo no cenário global, alicerçado em práticas sustentáveis, com alta agregação e internalização de valor econômico, social e ambiental.

Pelo mesmo marco legal foi criado o FUNDEFLOR, Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal, regulamentado pelo Decreto Estadual nº 2.237, de 07 de abril de 2010<sup>12</sup>, com objetivo de promover, fomentar e apoiar o ordenamento, a diversificação, a verticalização e a dinamização das atividades sustentáveis de base florestal no estado (PARÁ, 2010).

O Fundo possui natureza contábil e é constituído por recursos financeiros oriundos de várias fontes, como: dos contratos de concessão florestal e das operações de gestão de reserva legal em áreas públicas estaduais de florestas; do orçamento estadual; do retorno de aplicações financeiras realizadas com recursos do Fundo e da tarifa de reposição florestal, os quais são geridos pelo IDEFLOR-Bio, tendo como Conselho Consultivo, a Comissão Estadual de Florestas – COMEF.

A distribuição dos recursos obedece aos seguintes percentuais:

- I – 30% destinados a cobrir as despesas de aparelhamento e funcionamento do IDEFLOR-Bio;
- II – 30% retornam aos municípios onde estão situadas as áreas florestais de domínio estadual, submetidas ao regime de concessão ou exploração de compensação de reserva legal, visando restituir o uso das áreas públicas, e
- III – 40% destinados a programas, ações, projetos ou atividades aprovadas pelo IDEFLOR-Bio ou executados sob sua coordenação, de acordo com as linhas de fomento estabelecidas prioritariamente pelo Fundo (PARÁ, 2010).

Autores como Oliveira, Braga e Elias (2020, p. 14) observam que:

De forma geral, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN conceitua fundos públicos como um instrumento criado por Lei, sem personalidade jurídica, para gestão individualizada de recursos, visando o alcance de objetivos específicos, característica precípua do FUNDEFLOR.

### **3.6 A Participação Social na implementação da Política de Gestão Florestal do Pará**

O Pará e o Mato Grosso foram os primeiros estados brasileiros a assumirem a gestão de suas áreas públicas de florestas.

Segundo dados do INPE (2010), o fato desses estados terem sido classificados como os maiores responsáveis pelo desmatamento na Amazônia nos

---

<sup>12</sup> Alterado pelo Decreto Estadual nº 1.051, de 16 de maio de 2014.

últimos anos, exerceu grande influência sobre a necessidade de gestão dos recursos florestais.

A condição de estado que mais desmatou contribuiu de forma decisiva para o surgimento de uma imagem negativa frente à opinião pública e aos mercados internacionais, o que fez com que uma significativa parcela da sociedade, na época, se mostrasse desfavorável e contrária ao grau de responsabilização, assim como à capacidade de assumir a gestão florestal.

Além disso, a característica de grande potencial para as atividades do setor florestal impôs ao governo do Pará criar soluções estratégicas para uma nova concepção de desenvolvimento, fundamentada na implementação de políticas públicas que assegurassem conciliar o uso dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente.

Com objetivo de promover a economia de base florestal sustentável, visando geração e internalização de riquezas, emprego e bem-estar social, o Ideflor deu início a uma extensa agenda de atividades com intuito de regulamentar o uso e a conservação das florestas de dominialidade pública.

Segundo o Relatório de Atividades do Ideflor, o órgão estadual estabeleceu duas ações como eixo principal de atuação: a implementação de instrumentos de políticas florestais e a implantação da estrutura técnica e administrativa, as quais foram executadas com crédito especial que compôs o Plano Plurianual – PPA de 2007, o que constituiu um importante e decisivo marco legal para a política de gestão florestal do estado (IDEFLOR, 2007).

Com a finalidade de potencializar a divulgação do novo órgão, o Ideflor iniciou um sistemático trabalho junto à imprensa estadual e às organizações governamentais, não governamentais, setor privado e entidades representativas de classe relativas à questão produtiva florestal do estado.

Além disso, o Ideflor participou da maioria dos eventos de pauta florestal no estado, com a finalidade de estabelecer uma rede de representatividade nos temas de reflorestamento, florestas públicas, manejo florestal comunitário, crise do setor florestal, entre outros.

Na construção de políticas públicas foi o órgão de maior contribuição nas discussões da Câmara Técnica de Desenvolvimento Econômico, na construção da Política de Ordenamento Territorial do Pará – PEOT, do Programa Bolsa Trabalho e na Política de Extrativismo, da qual coordenou o Grupo de Trabalho – GT. O GT de

Extrativismo teve o importante papel de apresentar uma proposta de política pública para o fortalecimento da economia extrativista no estado, aptidão inexplorada e até desconhecida, porém uma potencialidade evidente.

O Ideflor participou, ainda, da composição dos GT de Legalização das Fontes de matérias-primas para o setor de Moveleira da capital e do município de Ananindeua, de Plantas Medicinais, de Economia da Biodiversidade e de Manejo Florestal Comunitário, de Reflorestamento, da Câmara Técnica de Acompanhamento do Sistema de Comercialização e Transporte de Produtos Florestais – SISFLORA e, em novembro de 2007, passou a compor o Grupo Técnico de Elaboração de Estudos e Planos de Manejo da Calha Norte, coordenado pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente – SEMA.

A Comissão Estadual de Florestas – COMEF, instituída pela lei de criação do Ideflor e regulamentada pelo Decreto nº 335, de 09 de agosto de 2007<sup>13</sup> e alterações, foi a instância legalmente utilizada para ampliar a divulgação institucional e tornar conhecidas suas atribuições à sociedade.

A COMEF, na condição de órgão consultivo do Ideflor e do FUNDEFLO, foi criada com a finalidade de assessorar, avaliar e propor as diretrizes para a gestão das florestas públicas estaduais, além de discutir o Plano Anual de Outorga Florestal – PAOF, documento basilar que reúne as principais informações de destinação e oferta das áreas públicas de florestas.

Considerando o disposto no Art. 4º do Regimento Interno da COMEF<sup>14</sup>, que indica que a participação tem relevante função na comissão, inclusive não remunerada, a COMEF tem como objetivo proporcionar transparência e segurança na gestão, prezando pela participação social durante o processo de construção e funcionamento dos instrumentos, exercendo um importante papel para o fortalecimento de sua missão, indo além da função de órgão consultivo, que é destituído de poder de decisão (PARÁ, 2008a).

Há que se considerar a importância dada à participação social nas decisões da comissão, uma vez que, mediante solicitação justificada, o Conselho Diretor do IDEFLOR-Bio poderá, excepcionalmente, de acordo com disponibilidade orçamentária, determinar a cobertura integral ou parcial de custos de viagem,

---

<sup>13</sup> Regulamenta a composição e o funcionamento da COMEF.

<sup>14</sup> Aprovado pela Portaria nº 048, de 20 de março de 2008, republicada no Diário Oficial do Estado nº 31154, de 23 de abril de 2008.

alimentação e hospedagem de membros da comissão, com intuito de garantir que as deliberações aconteçam de forma democrática e participativa.

Vale frisar que esse entendimento foi um dos argumentos utilizados pelo governo federal para publicar o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que altera e extingue colegiados da administração pública federal direta, autarquias e fundações. Para o governo, a abordagem trata-se apenas de uma questão ideológica com uma visão completamente distorcida do que é representação, não constituindo em participação da sociedade.

A composição da COMEF é formada por representantes do Poder Público, entidades e organizações da classe empresarial, trabalhadores, comunidade científica, profissionais da área florestal, organizações não governamentais com reconhecida atuação no setor e representantes de associações de comunidades locais, na forma paritária, com as seguintes atribuições:

- I – manifestar-se sobre a adoção de ações de gestão de florestas públicas, bem como sobre o PAOF;
- II – manifestar-se sobre o Relatório Anual de Gestão de Florestas Públicas;
- III – estabelecer orientações e diretrizes, por meio de recomendações e proposições, pertinentes aos seus objetivos e atribuições;
- IV – aprovar moções pertinentes aos seus objetivos e atribuições;
- V – estabelecer cooperação com os movimentos sociais, organizações não-governamentais e o setor empresarial;
- VI – incentivar a participação democrática na gestão das políticas e dos investimentos públicos na gestão de florestas públicas;
- VII – estabelecer o regimento interno da Comissão, a ser aprovado pelo Diretor Geral;
- VIII – propor ações de fomento e investimento na área florestal (PARÁ, 2008a).

A primeira composição estabelecida em regulamento foi formada com a participação de 17 componentes de representação e, mesmo que timidamente, iniciou o funcionamento para as devidas discussões, contribuições e encaminhamentos (Quadro 1).

Quadro 1 – Primeira Composição da COMEF.

<b>Órgãos e Entidades componentes da Comissão Estadual de Florestas – COMEF</b>	
1.	Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará – Ideflor
2.	Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA
3.	Instituto de Terras do Pará – ITERPA
4.	Secretaria de Estado de Agricultura – SAGRI
5.	Secretaria de Estado de Segurança Pública – SEGUP
6.	Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia – SEDECT
7.	Associação das Indústrias Exportadoras de Madeira do Estado do Pará – AIMEX
8.	Federação dos Trabalhadores da Indústria de Construção e do Imobiliário – FETRACOMPA
9.	Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Pará – FAEPA
10.	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Pará – FETAGRI
11.	Federação das Indústrias do Estado do Pará – FIEPA
12.	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira – COIAB
13.	Ministério Público Estadual – MPE
14.	Fórum da Amazônia Oriental – FAOR
15.	União das Entidades Florestais do Estado do Pará – UNIFLOR
16.	Conselho Nacional dos Seringueiros – CNS
17.	Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos – MALUNGU

Fonte: Elaborado pela autora do trabalho, 2020.

Sotero (2020) questiona a natureza desses conselhos enquanto consultivos ou deliberativos. Para Sotero (2020), os conselhos consultivos são imagem e semelhança do estado, o que acaba reproduzindo a lógica do estado, e não sua reforma, uma vez que apenas respaldam ações de políticos profissionais, já que são destituídos de poder para questioná-los.

Os conselhos consultivos inviabilizam a efetiva participação da sociedade, mantendo as coisas como são, não realizando mudanças estruturais, que só aconteceriam com a territorialização dos conselhos, ou seja, sua vinculação à comunidade. O estado, quando organizado de forma departamentalizada e desvinculado das comunidades, torna-se um fim em si mesmo, pairando sobre a sociedade, estando, assim, desconectado de cada cidadão (SOTERO, 2020).

Na perspectiva de Sotero (2020), os conselhos devem ser deliberativos, como também territoriais, com intuito de que exerçam sua função no equipamento público,

estando sua gestão a cargo da comunidade, contribuindo para o seu fortalecimento, gozando de autonomia política e financeira, no sentido de formular soluções integrais que estejam sintonizadas à realidade, sabedores de que esse processo de fortalecimento das comunidades está se ampliando a cada dia, mas sua concretização será um crescimento lento e gradual, que depende da participação dos cidadãos em detrimento da organização departamentalizada do estado.

Em 10 de dezembro de 2007 foi realizada a primeira Reunião Ordinária da COMEF, que contou com a presença de 18 entidades e 26 participantes, dos quais 21 entre representantes titulares, suplentes e sem assento na comissão, além de 5 servidores do Ideflor, responsáveis pelas apresentações, esclarecimentos e formalização das deliberações (Quadro 2).

Quadro 2 – Órgãos e Entidades presentes na 1ª Reunião Ordinária da COMEF.

<b>Órgãos e Entidades participantes da 1ª Reunião Ordinária da COMEF</b>	
1.	Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará – IDEFLOR
2.	Ministério Público Estadual – MPE
3.	Cooperação Técnica Alemã Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH – GTZ
4.	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA
5.	Instituto de Terras do Pará – ITERPA
6.	Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA
7.	Secretaria de Estado de Agricultura – SAGRI
8.	Secretaria de Estado de Segurança Pública – SEGUP
9.	Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia – SEDECT
10.	Federação dos Trabalhadores da Indústria de Construção e do Imobiliário – FETRACOMPA
11.	Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Pará – FAEPA
12.	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Pará – FETAGRI
13.	Federação das Indústrias do Estado do Pará – FIEPA
14.	Associação das Indústrias Exportadoras de Madeira do Estado do Pará – AIMEX
15.	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira – COIAB
16.	Conselho Nacional dos Seringueiros – CNS
17.	Fórum da Amazônia Oriental – FAOR
18.	Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos no Pará – MALUNGU

Fonte: Elaborado pela autora do trabalho, 2020.

Como resultado da primeira reunião, a COMEF foi implantada e declarada como o espaço democrático responsável pelas decisões e encaminhamentos, agindo como principal canal norteador das definições e acompanhamento das ações necessárias à construção e implementação dos instrumentos para a gestão florestal estadual.

Entre as primeiras ações da COMEF, destacam-se a nomeação de uma subcomissão para elaborar o Regimento Interno da comissão e a disponibilização do Cadastro Estadual de Florestas Públicas de Produção – CEFLOP<sup>15</sup>, na forma de bancos de dados na web.

<sup>15</sup> Criado pela IN N° 004/2008.

O CEFLOP é um banco de dados que tem como objetivo planejar as ações para a oferta de áreas passíveis à concessão florestal e oferecer aos gestores públicos e à população, em geral, uma base confiável de mapas, imagens e dados relevantes para o planejamento da gestão florestal e ações de monitoramento.

Posteriormente, as contribuições e decisões da COMEF permitiram avançar em importantes pontos, como a ampliação da representatividade na comissão; aprovação e operacionalização do CEFLOP; celebração dos Contratos de Transição, mecanismo que antecipou a concessão florestal, e o mais significativo, o lançamento do 1º Plano Anual de Outorga Florestal – PAOF, em julho de 2008, indicando como passíveis ao regime de concessão mais de 10 milhões de hectares de florestas públicas estaduais.

Atualmente, a COMEF é composta por 19 componentes, sendo dez integrantes de entidades representativas de classe e nove de instituições governamentais, conforme o Quadro 3.

Quadro 3 – Composição Atual da COMEF.

<b>Composição Atual da COMEF</b>	
1.	Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará – IDEFLOR-Bio
2.	Ministério Público Estadual – MPE
3.	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS
4.	Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social – SEGUP
5.	Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia, Educação Profissional e Tecnológica – SECTET
6.	Instituto de Terras do Pará – ITERPA
7.	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA
8.	Universidade Federal Rural do Pará – UFRA
9.	Museu Paraense Emílio Goeldi – MPEG
10.	Federação dos Trabalhadores da Indústria de Construção e do Imobiliário – FETRACOMPA
11.	Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Pará – FAEPA
12.	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Pará – FETAGRI
13.	Federação das Indústrias do Estado do Pará – FIEPA
14.	Associação das Indústrias Exportadoras de Madeira do Estado do Pará – AIMEX
15.	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira – COIAB
16.	Conselho Nacional dos Seringueiros – CNS
17.	Fórum da Amazônia Oriental – FAOR
18.	Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos no Pará – MALUNGU
19.	Associação Profissional dos Engenheiros Florestais – APEF

Fonte: Elaborado pela autora do trabalho, 2020.

Um dos entraves para o avanço das ações da COMEF é a dificuldade de mobilização dos membros para a realização de reuniões, fato que é agravado em anos de mudança de gestão. A substituição dos gestores estaduais e suas equipes resultam na alteração dos representantes na comissão, o que acaba dificultando e atrasando a definição e encaminhamentos das ações para o desenvolvimento da agenda florestal pelo IDEFLOR-Bio.

Apesar das dificuldades, a contribuição da COMEF foi fundamental para o estabelecimento dos instrumentos para a gestão florestal do Pará que, alicerçado na

concepção de um modelo de desenvolvimento de base florestal sustentável, reforça o caráter de essencialidade de colegiados efetivamente ativos e colaborativos.

Em decorrência do progresso das contribuições da COMEF e das ações em curso foram implantados mais dois colegiados consultivos, a Câmara Técnica Setorial de Florestas – CTSF e a Comissão Estadual do Extrativismo – COMEX, além de quatro unidades administrativas descentralizadas localizadas nas Regiões de Integração Carajás, com sede no município de Marabá; Região de Integração Baixo Amazonas, com sede no município de Santarém; Região de Integração do Xingu, com sede no município de Altamira; e Região de Integração do Tapajós, com sede no município de Itaituba, visando maior eficiência, interação operacional e administrativa nas regiões mais longínquas do estado.

A CTSF e a COMEX foram criadas em 2008, pelos Decretos Estaduais nº 1.192, de 18 de agosto e nº 1.001, de 29 de maio. A CTSF foi instituída com a finalidade de discutir e propor normas, parâmetros e indicadores técnicos de viabilidade econômica, estratégias e políticas de desenvolvimento florestal, enquanto a COMEX, fruto do Grupo de Trabalho de Extrativismo, foi criada para acompanhar a elaboração de propostas para o desenvolvimento das ações por meio da implementação da Política Estadual de Extrativismo.

Em 2012, visto a dificuldade de quórum para realização das reuniões da CTSF e da COMEX, a gestão do Ideflor decidiu condensar as discussões da COMEX na COMEF. A decisão da gestão foi pautada na necessidade de dar prosseguimento às demandas e contribuições da COMEX que, concentradas na COMEF, teriam seus pleitos encaminhados sem prejuízos. Já as demandas da CTSF, por sua vez, foram direcionadas para o COEMA, visto maior aproximação e coerência aos temas discutidos no conselho, ou seja, os temas mudaram de lócus de discussão, mas com a garantia de continuar sendo conduzidos.

Todavia, presume-se que houve perdas quanto à efetividade da decisão, pois sem ato normativo que respaldasse a mudança, o que garantia a continuidade das discussões? A exemplo da Política Estadual de Manejo Comunitário e Familiar, que mesmo após 12 anos de criação da COMEX, ainda não foi sancionada.

Contudo, os normativos de criação da CTSF e da COMEX não foram revogados. Logo, dependendo do interesse da gestão do órgão setorial responsável, os espaços podem ser reativados e reformulados para funcionamento a qualquer

momento, visto que, na condição de inativos, não atendem aos princípios para os quais foram criados, não justificando suas manutenções.

Destaca-se, ainda, a formalização de parcerias institucionais diversas do Ideflor (municipais, estaduais, federais, com o setor privado, organizações não governamentais, entidades representativas da sociedade civil e internacionais), o que auxiliou a execução de atividades pelas diretorias técnicas finalísticas voltadas para o desenvolvimento da gestão florestal. Além disso, a regulamentação do FUNDEFLO, em 2010, também merece destaque, pois definiu a estrutura básica de funcionamento e os mecanismos legais de ordem regimental para atender sua finalidade.

### **3.7 Considerações Conclusivas Parciais**

A gestão dos recursos naturais perpassa necessariamente por refletir a diversidade socioambiental local, e não se pode pensar em proteger e/ou conservar o território sem a participação dos que vivem nele, esse é o fundamento de qualquer processo que pretende a sustentabilidade.

A Lei Federal nº 11.284, de 2006, constitui a base jurídica para as mudanças estruturais necessárias à gestão florestal, pois permite aos órgãos estaduais gerir suas áreas públicas de florestas, inclusive de forma compartilhada, o que permite a participação social durante as fases de gestão das informações (planejamento), implantação, execução e monitoramento das políticas públicas, colaborando para o fortalecimento das instituições governamentais, entidades representativas de classe, setor privado e atores locais (BRASIL, 2006).

A gestão florestal no Pará é realizada pela SEMAS e o IDEFLOR-Bio; a primeira, o poder concedente, responsável pelo monitoramento e fiscalização florestal; o segundo, responsável pela gestão das florestas públicas estaduais; e a COMEF como órgão consultivo, completando a tríade da gestão florestal no estado.

No Pará, a Lei de Gestão de Florestas Públicas confirmou que a participação social no colegiado da COMEF foi não somente ampliada, mas efetivamente atuante no processo de definição e funcionamento dos instrumentos necessários à implementação da política florestal do Pará, o que confirma o caráter de essencialidade da participação social para a gestão estatal, pois diminui as distorções econômicas inerentes ao sistema, fortalecendo a transparência e a segurança na gestão.

As decisões da COMEF permitiram avançar em vários e importantes pontos da Política de Gestão Florestal do estado, como ampliação da representatividade na Comissão; aprovação e operação do CEFLOP e o mais significativo, o lançamento do 1º PAOF 2008/2009, em julho de 2008, indicando como passíveis ao regime de concessão florestal mais de 10 milhões de hectares de florestas públicas estaduais.

Além da COMEF, foram criados mais dois colegiados, a CTSF e a COMEX, espaços para discussão e encaminhamentos de importantes assuntos da pauta florestal, como indicadores técnicos da atividade florestal e à normatização da política de extrativismo. Contudo, a migração das discussões da COMEX para a COMEF e da CTSF para o COEMA levantam dúvidas sobre a eficácia da decisão.

A via da participação social para a gestão de florestas públicas no Pará não só aproximou o poder de decisão dos diversos e divergentes segmentos afetos ao setor florestal, mas foi fundamental para a implantação de uma nova lógica de desenvolvimento que valoriza a biodiversidade e a sustentabilidade local em prol do bem comum concebido de maneira democrática e participativa.

## 4 GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS NO ESTADO DO PARÁ

### 4.1 Introdução

Apesar da exploração desregrada dos recursos naturais ter persistido ao longo da história, o meio ambiente se tornou a grande preocupação de todas as comunidades do planeta nas últimas décadas, seja pelas mudanças provocadas pela ação do homem na natureza, seja pela resposta que a natureza dá a essas ações (SILVA, 2013).

O aumento da consciência ecológica global, estimulada pela influência dos grandes acontecimentos ocorridos na década de 80, intensificou a construção da estrutura legislativa-normativa do Brasil, pretendendo a proteção e preservação do meio ambiente.

Com isso, a necessidade de mudanças e transformações atinge a todos os setores, inclusive às instituições governamentais, na busca por novos modelos de desenvolvimento, ansiando o uso racional e eficiente dos recursos naturais associado à melhoria da capacidade de gestão pública.

Dias (2012) argumenta que diante da complexidade das sociedades modernas, que inclui maior diversidade das demandas da sociedade para com o estado, se torna necessária a implementação de novas ações em termos de políticas públicas, o que amplia a necessidade de intervenção do estado na realidade social. Na compreensão de Dias (2012), o meio ambiente é uma das novas áreas de atuação do governo em termos de políticas públicas, assim como o turismo e as ações voltadas para os idosos.

Nessa perspectiva, Carvalho, Barbosa e Soares (2010) defendem que a política pública é a forma de equacionar problemas econômicos e sociais de maneira a promover o desenvolvimento do País. Carvalho, Barbosa e Soares (2010) admitem como referência que, qualquer que seja a visão sobre o dinâmico e complexo processo por onde passa a política pública, a preocupação com a implementação é clara, pois é nesta fase de execução que se permite que as metas definidas no processo de formulação sejam alcançadas com sucesso.

Carvalho, Barbosa e Soares (2010) defendem, ainda, que embora existam visões que separam a elaboração da implementação de políticas públicas no processo de planejamento, colocando o planejamento como um processo de fazer planos, a

dissociação entre planejamento e implementação ou a não preocupação com os requisitos da implementação, aumenta a chance de fracasso das políticas públicas, pois independente do que seja a política ou a estrutura formal de autoridade, depende dos implementadores o sucesso ou não do programa, inclusive se os implementadores estiverem devidamente preparados e motivados poderão mobilizar os recursos necessários para superar obstáculos aparentemente insuperáveis.

Em resposta às consequências do avanço do desmatamento e da fronteira agrícola, o Estado do Pará sai na frente ao instituir a Lei Estadual nº 6.462, de 04 de julho de 2002, que dispõe sobre a Política Estadual de Florestas, que tem como objetivo preservar, conservar e recuperar o patrimônio da flora natural e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do estado em consonância à Política Estadual de Meio Ambiente<sup>16</sup>.

A iniciativa do Estado do Pará ganha mais força quando o governo federal sanciona a Lei Federal nº 11.284, de 2006, norma que regulamenta a gestão das florestas públicas para a produção sustentável. A atitude do governo federal foi determinante para a criação do Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará – Ideflor, conforme apresentado no capítulo três.

Nessa dimensão, que mecanismos e instrumentos foram utilizados pelo Estado do Pará para o estabelecimento da Política de Gestão Florestal por via da concessão florestal?

Este capítulo busca fazer uma reflexão acerca da importância dos mecanismos e instrumentos eleitos para a implementação da Política de Gestão Florestal no Estado do Pará, por via do regime de concessão florestal. Os instrumentos utilizados foram: o Cadastro Estadual de Florestas Públicas de Produção – CEFLO; Contrato de Transição, dispositivo que precedeu o advento da concessão florestal, bem como sua relação ao estímulo da exploração florestal sustentável. Por fim, descreve o processo de implantação do modelo de concessão florestal como alternativa de desenvolvimento ao desordenado processo de expansão da exploração florestal comumente empregado no Pará.

---

<sup>16</sup> Instituída pela Lei Estadual nº 5.887, de 09 de maio de 1995, com objetivo preservar, conservar, proteger, defender o meio ambiente natural e recuperar e melhorar o meio ambiente antrópico, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais, em harmonia com o desenvolvimento econômico-social, visando assegurar a qualidade ambiental propícia à vida.

## **4.2 A Importância do Cadastro de Florestas Públicas de Produção para a Política de Gestão Florestal no Pará**

A história da administração pública está repleta de reformas na busca de instrumentos para melhorar a gestão governamental e a implementação de políticas públicas (OLLAIK; MEDEIROS, 2011).

Na ótica de Ollaik e Medeiros (2011), a dinâmica reflete a contínua necessidade de mudanças na tentativa de melhorar a forma de lidar com os problemas públicos, além das adequações necessárias decorrentes de sua evolução.

Os instrumentos governamentais, guardadas suas especificidades e distinções, agem como ferramentas essenciais para o planejamento, implementação e monitoramento da gestão estatal, pois possibilitam organicidade e melhor entendimento das informações para a tomada de decisão, indispensáveis à estruturação do processo de implantação das políticas públicas.

Segundo Hood (1986), mesmo sem a clareza sobre as influências e a distribuição de poder e autonomia, os instrumentos governamentais são vistos, por políticos e formuladores de políticas públicas, como forma de afetar os fins e os resultados a serem alcançados. Dessa forma, o processo de escolha de um instrumento de ação pública se torna fundamental e comumente determinante para o desenvolvimento desejável de uma política ou programa governamental.

Pretendendo o desenvolvimento das ações de planejamento para o estabelecimento da Política de Gestão Florestal do Estado do Pará, o Cadastro Estadual de Florestas Públicas de Produção – CEFLOP merece destaque, pois atua como um dos principais instrumentos para a sua implementação. Gerido pelo IDEFLOR-Bio, e desde sua concepção sob a responsabilidade do Núcleo de Geoprocessamento – NGE0, o cadastro define os tipos de vegetação e as formações de cobertura florestal para fins de identificação das florestas de dominialidade pública.

Segundo a Instrução Normativa do Ideflor nº 004, de 07 de julho de 2008, regimento que regulamenta a criação do CEFLOP (PARÁ, 2008a), o cadastro utiliza o sistema operacional e a definição dos padrões técnicos do Serviço Florestal Brasileiro – SFB, os quais foram estabelecidos pelo Decreto nº 6.063, de 20 de março

de 2007, com objetivo de facilitar e garantir a troca eletrônica de informações com o Cadastro Nacional de Florestas Públicas – CNFP<sup>17</sup>.

No Pará, o CEFLOP é fruto de um convênio que foi celebrado entre o Ideflor e o Instituto de Terras do Pará – ITERPA, com o propósito de manter atualizadas as informações necessárias à definição, caracterização e regularização das florestas públicas de domínio estadual, elementos essenciais que antecedem a oferta e outorga das áreas passíveis à concessão florestal.

De acordo com a Instrução Normativa do Ideflor nº 004/2008, o CEFLOP é interligado ao Cadastro Fundiário de Imóvel Rural e resulta da composição do Cadastro Geral de Florestas Públicas do estado e dos cadastros de florestas públicas dos municípios (PARÁ, 2008a). O CEFLOP inclui dados referentes às unidades de conservação estaduais, municipais e florestas localizadas em imóveis urbanos ou rurais, matriculados ou em processo de arrecadação em nome do estado, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista estadual.

Na condição de órgão gestor das florestas de domínio público estadual, o IDEFLOR-Bio tem a função de incentivar os municípios a utilizarem a mesma plataforma de dados, de modo a oferecer aos gestores públicos e à população em geral, uma base confiável de mapas, imagens e dados com informações relevantes para a gestão florestal, visando o funcionamento de um instrumento integrado por bases próprias de informações, produzidas e compartilhadas pelos órgãos e entidades gestoras de florestas públicas do estado e dos municípios.

Para Sanna (2014), a integração de dados contribui em todas as etapas da gestão estatal, especialmente se a política for multidisciplinar, como acaba sendo a maioria.

Pereira (2012) defende que a integração na formulação das políticas públicas, que necessariamente envolve inúmeras ações, medidas e atores, é a forma de inovação exigida principalmente para efetivar as políticas de sustentabilidade, cujo desenvolvimento se baseia na preservação dos recursos e serviços ecossistêmicos, orientado para o bem-estar humano, objetivo primordial do novo modelo de exploração preconizado pela política de gestão florestal do Pará.

---

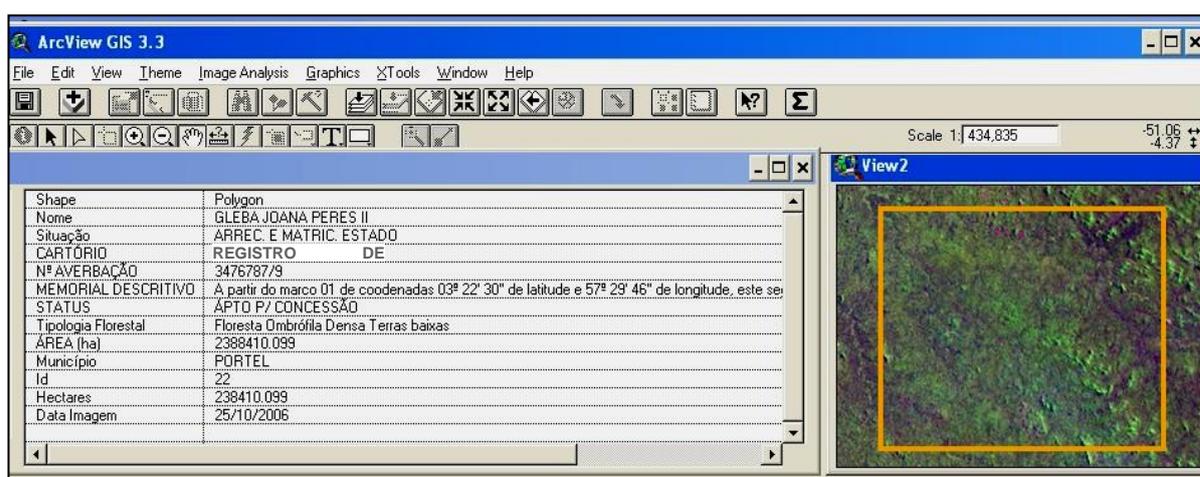
<sup>17</sup> Instituído pela Lei Federal nº 11.284, 02 de março de 2006, e regulamentado pelo Decreto nº 6.063, de 20 de março de 2007, o Cadastro Nacional de Florestas Públicas – CNPJ tem seus procedimentos fixados pela Resolução nº 02, de julho de 2007.

Embora a relevância e contribuição de uma base integrada de dados seja indiscutível e essencial para a implementação da Política Estadual de Gestão Florestal, o IDEFLOR-Bio ainda não conseguiu desenvolver ações que possibilitem a definição de uma plataforma comum e eficaz a ser utilizada pelos órgãos municipais e estaduais diretamente envolvidos nas ações de ordenamento, gestão e fiscalização das áreas públicas de florestas que compõem o território do estado, o que retarda o avanço e alcance da política pública.

As informações disponibilizadas no CEFLOP compreendem dados georreferenciados sobre a cobertura florestal, natural ou plantada, tamanho, localização, situação ambiental, destinação e classificação das florestas por tipo de categoria, além de dados da população local e identificação das áreas de entorno, as quais são fundamentais para o processo de caracterização e definição das áreas aptas à exploração sustentável.

As informações do CEFLOP auxiliam nos processos de destinação das florestas públicas estaduais para uso comunitário, criação de unidades de conservação e na elaboração do Plano Anual de Outorga Florestal – PAOF, documento base para a realização das concessões florestais, além de contribuir para o fortalecimento da participação social, transparência e unificação das bases de informação sobre as florestas públicas de domínio do estado (Figura 1).

Figura 1 – Banco de dados com informações de Floresta Pública Estadual averbada em cartório.



Fonte: IDEFLOR (2008a).

Em que pese as primeiras reuniões da Comissão Estadual de Florestas – COMEF terem deliberado pela disponibilização do CEFLOP na web, visando a

evidência e lisura de resultados e objetivos concretos da política pública para auxiliar na promoção das ações de gestão florestal e áreas correlatas, o que se percebe é uma completa ausência das informações do cadastro no site do IDEFLOR-Bio, seu principal gestor. A falta de publicidade dos dados não apenas dificulta e impede o acesso à informação, mas contribui para a fragilização do princípio da transparência pública como critério essencial para o controle efetivo do Poder Público e, mesmo que constantemente ignorado, precisa ser revisto e atendido.

Do mesmo modo, não existe um fluxo ou procedimento padrão a ser seguido pelo IDEFLOR-Bio e pelos órgãos estaduais e municipais parceiros, principais usuários do Cadastro Estadual de Florestas Públicas de Produção – CEFLOP, o que prejudica a interação, o compartilhamento e a consolidação das informações ambientais e fundiárias atualizadas, das quais depende qualquer ação de planejamento.

Segundo o SFB (2020), as informações precisam ser consolidadas à medida que novos dados são disponibilizados pelas instituições parceiras, o que faz do cadastro um banco de dados estratégico e dinâmico, uma vez que não basta apenas ter o instrumento, é necessário criar e assegurar condições necessárias para o pleno funcionamento, visando o propósito para o qual fora criado.

Dessa forma, é oportuno ressaltar que o estabelecimento de uma base integrada de dados que seja capaz de proporcionar o gerenciamento das informações para o desenvolvimento das ações de planejamento, implementação e monitoramento da gestão ambiental, florestal e fundiária do Pará é uma condição estrutural para fazer do CEFLOP um banco de dados estratégico e dinâmico, principalmente no sentido de evitar conflitos entre as políticas públicas implementadas e estimuladas pelo estado, o que pode resultar em grandes e sérios prejuízos econômicos, ambientais e sociais.

### **4.3 A Transição**

O período que precedeu o advento da concessão florestal, principal mecanismo da Política de Gestão Florestal do Estado do Pará para a exploração sustentável, se assemelhou à forma usualmente praticada em áreas particulares, ou seja, sem um regramento bem definido.

Para a realização de atividade madeireira em florestas de domínio público estadual, o interessado deveria dispor, apenas, de documento com anuência fundiária

que justificasse o desuso da área pretendida em contrapartida ao seu interesse de desenvolver atividade sustentável, devendo submeter ao órgão estadual ambiental, projeto de Plano de Manejo Florestal Sustentável – PMFS para aprovação.

De acordo com o SFB (2013), Manejo Florestal Sustentável é o procedimento de administração da floresta para obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto de manejo e, considerando a utilização de múltiplos produtos e subprodutos, bem como de outros bens e serviços de natureza florestal.

A partir da Lei Estadual nº 6.462, de 04 de julho de 2002, e da Lei Federal nº 11.284, de 02 de março de 2006, a utilização da floresta em terras públicas no Pará incorporou regras distintas e a gestão dos recursos florestais assumiu responsabilidades bem definidas, além da conservação ambiental. Uso múltiplo, processamento local da produção e outros benefícios sociais foram incluídos nos normativos de forma significativa, estabelecendo condições específicas para o acesso e utilização dos recursos florestais em áreas públicas.

Um dos mecanismos de alteração previstos na Lei Federal nº 11.284, de 2006, foi a possibilidade de continuidade de Planos de Manejo Florestal Sustentável – PMFS localizados em terras públicas, aprovados e iniciados até a publicação da referida lei, desde que vistoriados pelos órgãos ambiental e fundiário, podendo ser operados por um prazo de até 24 meses, sem direito à prorrogação, mediante assinatura de Contrato de Transição com o Ministério do Meio Ambiente – MMA (BRASIL, 2006). Após o período determinado para a exploração, a área objeto do PMFS somente seria disponibilizada para a atividade de manejo florestal novamente após o período de pousio e se ofertada por meio processo licitatório.

Visando a continuidade dos planos de manejo florestal sustentável em terras públicas, foi publicada a Instrução Normativa do Ministério do Meio Ambiente nº 02, de 10 de agosto de 2006, que disciplinou a celebração dos Contratos de Transição para os PMFS aprovados a partir de 2002. Dessa forma, em outubro de 2006 foram publicados os primeiros quatro contratos de transição para exploração por meio de PMFS.

Os primeiros contratos de transição foram celebrados por iniciativa do Serviço Florestal Brasileiro – SFB, todos localizados no oeste do Pará, em torno da BR – 163, antes mesmo da criação do Ideflor.

A iniciativa aconteceu em um importante momento para a economia da região, que, tradicionalmente foi baseada no extrativismo vegetal, além do registro de dezenas de planos de manejo suspensos pelo Ibama, em anos anteriores, devido excesso de irregularidades (AMBIENTE BRASIL, 2006, p.1).

A medida, vista como um avanço, possibilitou que os produtores retomassem as atividades florestais dentro de regras mais criteriosas. “Trata-se da primeira ação efetiva para a transição do velho modelo de exploração para um novo tipo de gestão, marcado pela sustentabilidade e transparência” (AMBIENTE BRASIL, 2006, p. 1).

Na compreensão de Najan (1995), entre os modelos de implementação de políticas públicas, a abordagem evolutiva do modelo de Warnick (1982), considera que a política não define o exato curso de implementação, mas molda e aponta o potencial da ação. Najan (1995) sugere que o *modelo de transição* implica em ações deliberadas para atingir resultados, lidar conscientemente entre implementadores e ambientes de programa e com um tipo particularmente crítico de tratamento e negociação entre as partes conflitantes ou interesses divergentes na implementação.

Nesse contexto, considerando o Art. 2º, §1º e §2º da Lei Federal nº 11.284, de 2006, que estabelece que os Estados podem promover adaptações, bem como elaborar normas supletivas e complementares para a gestão florestal (BRASIL, 2006), e o Art. 23 da Lei Estadual nº 6.963, de 16 de abril de 2007, que autoriza o Ideflor e o Poder Executivo a emitirem quaisquer outros atos necessários para viabilizar a continuidade das atividades florestais no estado, inclusive novos planos de manejo florestal até que fosse efetivamente implementado o sistema de concessões florestais (PARÁ, 2007), foi publicado o Decreto Estadual nº 657, de 23 de novembro de 2007, que dispõe sobre as regras para a celebração de Contratos de Transição no Estado do Pará, posteriormente complementado pelo Decreto Estadual nº 1.493, de 22 de janeiro de 2009.

A partir de então, os Contratos de Transição passaram a ser definidos como a forma transitória de acesso às florestas públicas estaduais por particulares que tinham planos de manejo florestal sustentável aprovados ou protocolados junto ao órgão ambiental competente, antes da data de publicação da lei de criação do Ideflor, não resultando de processos licitatórios.

Embora o Decreto Estadual nº 1.493, de 22 de janeiro de 2009, tenha sido publicado em meio à elaboração do primeiro Plano Anual de Outorga Florestal –

PAOF, documento de planejamento estratégico para gestão florestal sustentável, o Ideflor já havia recebido a demanda de 03 Contratos de transição<sup>18</sup>.

O mecanismo de caráter temporário para exploração da floresta poderia ser acessado por possuidores de Autorização de Detenção de Imóvel Público – ADIP, que tivessem planos de manejo florestal sustentável aprovados ou protocolados junto ao órgão ambiental competente até 17 de abril de 2007, em áreas com até 2,5 mil hectares, conforme determinação em ato normativo.

Entre os requisitos essenciais de atendimento para a formalização dos contratos de transição, se exigia: a não incidência em áreas de unidades de conservação, áreas afetadas para uso militar, áreas reconhecidas como de uso de povos e comunidades tradicionais e demais áreas de conflitos.

Ressalta-se que o atendimento a todos os requisitos era muito difícil e, por vezes, até impossível, principalmente pela falta de segurança jurídica das áreas públicas estaduais, intensidade de povoamento na maioria das florestas estaduais de domínio público e a existência de conflitos diversos, especialmente no Pará, reconhecido nacionalmente como um dos estados com os maiores e mais intensos conflitos pela posse da terra.

Conforme decisão na Comissão Estadual de Florestas – COMEF, o Ideflor e a Secretaria Estadual da Fazenda – SEFA foram os órgãos que ficaram responsáveis por levantar e estabelecer os preços<sup>19</sup> regionalizados para agilizar as contratações e, assim que celebrados, os Contratos de Transição deveriam ser disponibilizados na web como forma de facilitar o processo de transparência da informação.

No período de 2008 a 2015, o Ideflor celebrou 43 contratos de transição, contabilizando uma área de 105 mil hectares, o que equivale a 0,5% da área total de florestas públicas do estado, gerando um valor contratado de R\$ 60.460.554,50 e uma receita arrecadada até 2018, de R\$ 36.691.613,86 (Tabela 1).

---

<sup>18</sup> Os Contratos de Transição foram disciplinados pela IN nº 02/2006, do Ministério do Meio Ambiente – MMA, e regulamentados no Pará, pelos Decretos Estaduais nº 657/2007 e nº 439/2009, pela IN Conjunta nº 01/2007 da SECTAM-ITERPA-Ideflor e IN do Ideflor nº 01/2009 do Ideflor. Os Decretos Estaduais nº 657/2007 e nº 439/2009 foram revogados pelo Decreto Estadual nº 1.050, de 16 de maio de 2014, logo após a implantação do Sistema Estadual de Concessão Florestal, via edital de licitação.

<sup>19</sup> Regulamentado pela IN Nº 002, de 05 de novembro de 2007, que dispõe sobre o preço aplicado pelo Ideflor para o aproveitamento dos recursos florestais madeireiros através dos Contratos de Transição.

Tabela 1 – Demonstrativo dos Contratos de Transição celebrados no período de 2008 a 2015

Item	Nº do Contrato	Detentor	Vigência	Área total da propriedade (ha)	Área líquida autorizada (ha)	Município	Volume autorizado (m³)	Valor do contrato (R\$)	Valor total arrecadado (R\$)	Situação Atual
<b>2008</b>										
1.	001/2008	Ulisses Vieira Coutinho dos Santos	11/04/2008 a 10/04/2010	2.010,5862	1.962,1307	Juruti	58.002,3267	726.177,08	0,00	Exploração finalizada
2.	002/2008	Silmar Gonçalves dos Santos	21/05/2008 a 20/05/2010	2.464,1073	2.370,7673	Juruti	176.252,6200	1.121.878,27	0,00	Exploração finalizada
3.	003/2008	Agro Industrial Bujaru Ltda	03/06/2008 a 06/06/2010	2.426,5200	795,1320	Portel	21.596,7785	824.712,27	499.861,47	Encerrado (Publicado em 22/06/2011)
4.	004/2008	Madeiras Filter Ltda	30/09/2008 a 30/09/2010	2.500,0000	1.112,7730	Portel	17.548,9535	756.379,54	224.538,87	Encerrado (Publicado em 06/11/2013)
5.	005/2008	Elmo Balbinot	01/10/2008 a 30/09/2010	1.127,0277	597,3992	Portel	15.931,5321	829.666,84	800.016,10	Encerrado (Publicado em 23/09/2013)
6.	006/2008	Thiago José de Oliveira Sá	18/11/2008 a 17/11/2010	1.972,9377	1.344,1449	Portel	40.287,8369	1.803.171,30	1.785.106,24	Encerrado (Publicado em 14/10/2010)
<b>2009</b>										
7.	007/2009	Pedro Luiz de Souza Adami	11/09/2009 a 10/09/2011	1.907,4996	1.832,1492	Portel	53.720,1641	2.263.285,56	2.022.490,14	Encerrado (Publicado em 06/06/2011)
8.	008/2009	Emelcindo da Costa Cunha	25/09/2009 a 24/09/2011	2.353,8476	1.054,7071	Portel	20.821,4627	817.976,98	637.736,72	Encerrado (Publicado em 21/09/2012)
9.	009/2009	PROMAP - Produtos de Madeiras do Pará Ltda	05/10/2009 a 04/10/2011	2.498,7750	994,2680	Portel	28.272,8505	1.368.448,57	1.307.340,50	Encerrado (Publicado em 22/02/2011)
10.	010/2009	Serraria Lima Indústria e Comércio Ltda	30/10/2009 a 29/10/2011	2.442,1548	2.351,8994	Bagre	70.152,7561	2.138.790,31	1.807.925,48	Encerrado (Publicado em 31/07/2012)
11.	011/2009	EMAPA – Exportadora de	04/11/2009 a 03/11/2011	8.124,4030	828,2729	Chaves	22.650,7410	479.011,68	273.515,67	Encerrado (Publicado em 31/08/2012)

		Madeiras do Pará Ltda								
12.	012/2009	Vitória Régia Exportadora Ltda	04/12/2009 a 03/12/2011	1.302,1642	993,7117	Almeirim	36.881,8057	790.103,06	105.879,52	Encerrado (Publicado em 11/10/2011)
<b>2010</b>										
13.	013/2010	Global Indústria, Comércio e Navegação Ltda	08/01/2010 a 07/01/2012	5.393,1559	786,7744	Portel	55.606,3540	750.274,35	737.003,91	Encerrado (Publicado em 26/07/2012)
14.	015/2010	Madeiras Cunha Ltda	21/06/2010 a 21/06/2012	2033,07	493,9300	Melgaço	8.045,9107	223.993,29	103.722,67	Encerrado (Publicado em 05, 06 e 12/06/2013)
15.	016/2010	Serraria Oliveira Ltda-EPP	09/07/2010 a 09/07/2012	2.023,2610	1.023,8060	Bagre	30.580,6156	1.198.319,16	506.962,90	Encerrado (Publicado em 21/05/2013)
16.	017/2010	Gilberto Avance	09/08/2010 a 09/08/2012	4.528,9539	1.835,5587	Rondon do Pará	39.619,7128	1.053.862,71	927.051,65	Encerrado (Publicado em 25/04/2013)
17.	018/2010	Erivan Rodrigues Apinagés	19/08/2010 a 19/11/2010	1.626,4000	953,3170	Santarém	25.534,6348	987.141,52	196.620,00	Encerrado (Publicado em 14/01/2014)
18.	019/2010	São Domingos Indústria Comércio e Navegação Ltda.	08/11/2010 a 08/11/2012	774,6370	727,1690	Melgaço	21.617,5940	521.968,12	140.424,47	Encerrado (Publicado em 11/02/2014)
<b>2011</b>										
19.	020/2011	Arca Indústria e Agropecuária Ltda	21/03/2011 a 21/03/2013	2.491,4300	1.924,7308	Bagre	40.419,3500	1.196.815,44	1.019.258,49	Encerrado (Publicado em 04/07/2013)
20.	021/2011	Rivaldo Salviano Campos	12/05/2011 a 12/05/2013	1.787,7548	752,1558	Porto de Moz	21.599,9858	571.489,01	382.123,21	Encerrado (Publicado em 11/10/2013)
21.	022/2011	Alfredo Sippert	15/06/2011 a 25/05/2013	1.958,0686	1.317,0147	Santarém	39.505,9678	1.706.863,12	0,00	Encerrado (Publicado em 14/09/2016)
22.	023/2011	Jefferson Aurélio Azulay Rodrigues de Araújo	15/06/2011 a 25/05/2013	2.469,8700	1.770,0281	Santarém	46.264,2507	1.821.111,77	0,00	Encerrado (Publicado em 08/01/2014)

23.	024/2011	Francisco de Souza	15/06/2011 a 25/05/2013	2429,9016	1.846,9118	Santarém	55.403,4468	2.174.414,26	133.127,47	Encerrado (Publicado em 11/02/2014)
24.	025/2011	Rosenil Vaz de Souza	15/06/2011 a 25/05/2013	2434,9137	1.650,0000	Santarém	48.874,0328	2.189.448,48	0,00	Encerrado (Publicado em 16/01/2014)
25.	026/2011	Carmen Cecília Siga Peil	05/08/2011 a 05/08/2013	1.985,8470	1.879,2079	Portel	55.265,2325	1.970.216,07	1.784.721,71	Exploração finalizada
26.	027/2011	Lima Florestal Navegação e Madeiras Ltda	09/08/2011 a 09/08/2013	2.159,7797	1.815,5395	Bagre	46.797,5670	1.129.024,99	854.665,14	Encerrado (Publicado em 11/12/2013)
27.	028/2011	Marilei dos Santos de Almeida	27/09/2011 a 27/09/2013	2166,7076	878,1130	Portel	23.170,0795	668.111,34	603.983,80	Encerrado (Publicado em 02/07/2014)
28.	029/2011	Aloísio José de Resende	27/10/2011 a 27/10/2013	1.452,0000	1.150,5972	Rondon do Pará	31.154,1587	807.557,46	726.900,40	Encerrado (Publicado em 12/05/2014)
<b>2012</b>										
29.	001/2012	Francisco Moreira Campos Neto	30/01/2012 a 30/01/2014	717,3530	667,2690	Porto de Moz	19.491,9217	684.892,84	0,00	Encerrado (Publicado em 13/02/2014)
30.	002/2012	Benedito Ribeiro de Oliveira	23/03/2012 a 23/03/2014	1.960,6724	435,2307	Portel	13.031,1372	448.796,41	15.782,33	Contrato Rescindido (Publicado em 24/06/2014)
31.	003/2012	Elder Eure Pereira de Oliveira	27/12/2012 a 27/12/2014	400,0000	284,0419	Portel	8.441,9842	281.522,14	0,00	Contrato Rescindido (Publicado em 10/07/2014)
32.	004/2012	Liliam Inedina Teixeira Mainardi	27/09/2012 a 26/09/2014	2.242,8186	888,4734	Portel	24.800,3853	709.554,39	345.029,94	Inscrição de dívida ativa
<b>2013</b>										
33.	001/2013	Raimundo Pereira da Gama	10/01/2013 a 10/01/2015	2.455,0800	1.844,2029	Juruti	54.195,0594	1.235.967,94	1.294.903,83	Encerrado (Publicado em 09/08/2016)

34.	002/2013	Global Indústria, Comércio e Navegação Ltda	18/02/2013 a 18/02/2015	5.115,1730	230,3143	Melgaço	6.823,7148	107.700,30	0,00	Contrato Suspenso/ Indeferido (Sobreposição de área)
35.	003/2013	Josenildo de Oliveira Figueira	31/10/2013 a 31/10/2015	2.500,0000	2.452,7456	Melgaço	62.136,9430	1.393.206,16	719.268,90	Inscrição de dívida ativa
36.	004/2013	Jovino Vilhena	07/08/2014 a 07/08/2016	2.458,0300	2.344,4830	Santarém	70.306,0471	3.515.660,08	2.815.149,34	Solicitação de desistência
37.	005/2013	Everaldo da Cruz Pontes	07/08/2014 a 07/08/2016	2.376,4100	2.181,5800	Santarém	65.412,2144	3.102.587,58	2.261.364,77	Solicitação de desistência
38.	006/2013	Diana Ecila Tavares Acatauassu Teixeira	07/08/2014 a 07/08/2016	2.486,4377	2.416,0061	Juruti	72.140,3989	3.485.007,45	3.418.062,19	Solicitação de desistência
<b>2014</b>										
39.	001/2014	Amândio Pinto Monteiro	03/10/2014 a 03/10/2016	3.620,0000	1.434,2082	Melgaço	24.729,1319	584.640,77	216.369,01	Inscrição de dívida ativa
<b>2015</b>										
40.	001/2015	Olavo Acatauassu Teixeira		2.490,4410	2.136,6519	Juruti	50.907,0907	2.745.428,97	2.298.798,77	
41.	002/2015	Karina Braga Bernardes		2.468,3997	2.376,5949	Santarém	64.802,8740	3.378.422,49	1.606.697,68	
42.	003/2015	Sergio Engelhard Bernardes		2.499,8378	2.462,2688	Juruti	61.225,9029	3.037.679,11	2.270.890,04	
43.	004/2015	Valmir Martins Araújo		2.496,1562	2.422,9282	Juruti	60.569,4293	2.859.275,31	1.848.320,53	
		<b>Total</b>		<b>105.132,5833</b>	<b>61.619,2082</b>		<b>1.810.592,9561</b>	<b>60.460.554,5038</b>	<b>36.691.613,8643</b>	

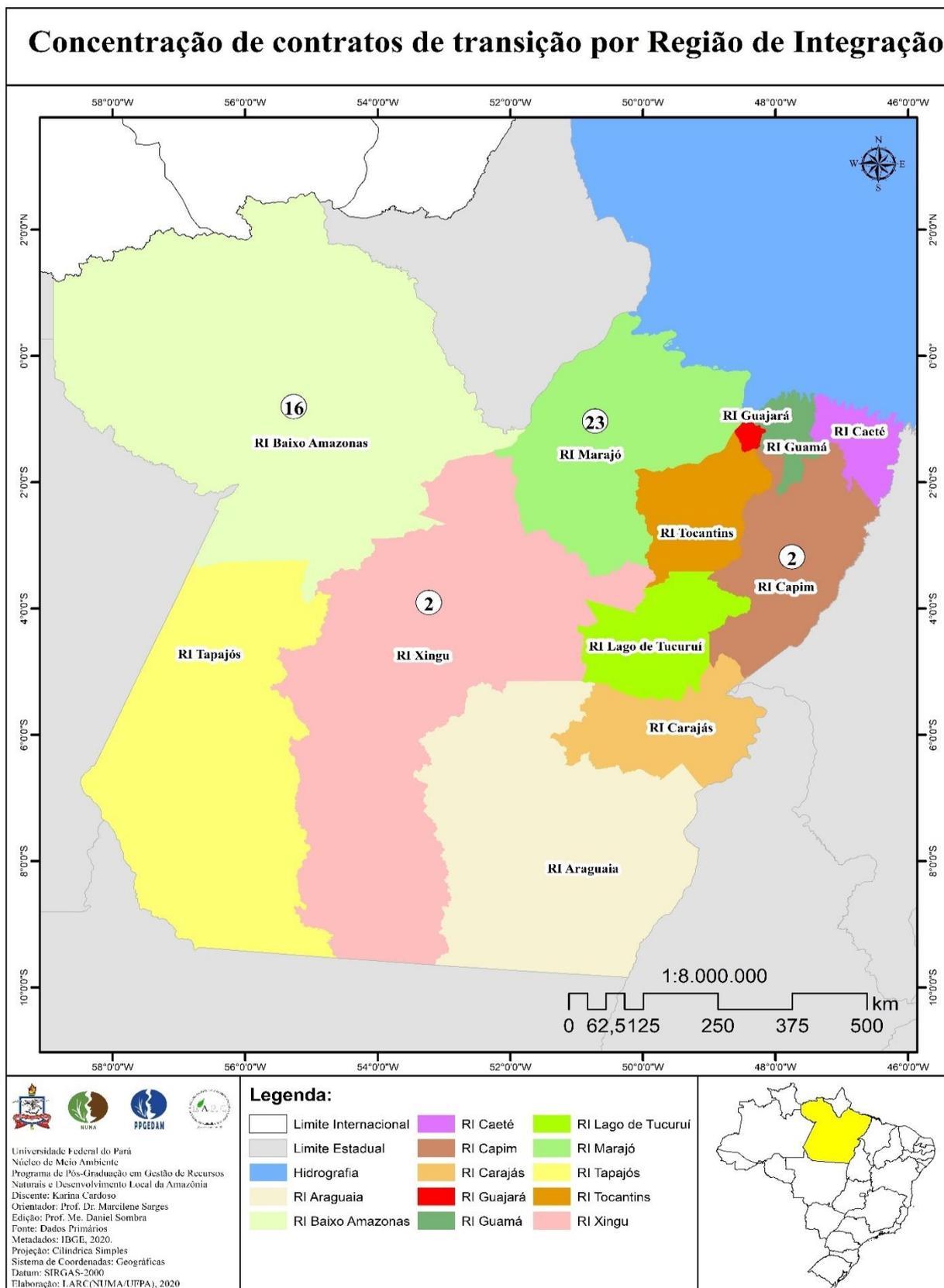
Fonte: Elaborada pela autora do trabalho, 2020.

O Ideflor começou a arrecadar recursos próprios a partir de 2010. Desde então, a Secretaria Estadual da Fazenda – SEFA deixou de contemplar o órgão com recursos provenientes da fonte do Tesouro, recebendo dessa fonte apenas o valor referente ao custo fixo para pagamento da folha de servidores, o que permanece até hoje.

Segundo o Relatório de Atividades do Ideflor, no período de 2007 a 2009, os recursos provenientes da arrecadação dos Contratos de Transição foram utilizados para a manutenção das despesas fixas e aparelhamento do órgão e para atender às demandas e atividades técnicas finalísticas, ou seja, para o funcionamento do Ideflor e para a execução dos primeiros projetos de fomento de base florestal sustentável no estado, o que garantiu a realização das ações durante a fase intermediária de implantação do regime de concessão florestal, possibilitando menor dependência da fonte do Tesouro Estadual (IDEFLOR, 2009).

A Figura 2 ilustra que, embora a área destinada para exploração florestal, mediante celebração de Contratos de Transição, corresponde a apenas 0,5% da área total de florestas públicas estaduais, a concentração dos Contratos de Transição no período de 2008 a 2015 está localizada na Região de Integração Marajó, mais precisamente nos municípios de Portel, com 13 contratos; Bagre, com quatro contratos; Melgaço, com cinco contratos; e Chaves, com um contrato, totalizando 23 contratos formalizados, o que corresponde a 53,48%, ou seja, mais da metade do total contratado, seguido das Regiões de Integração Baixo Amazonas, Rio Capim e Xingu.

Figura 2 – Mapa de concentração de Contratos de Transição por Região de Integração do Pará.



Fonte: UFPA, 2020b.

Com a redução dos estoques de madeira comercial em áreas privadas e mais próximas às vias de escoamento, os Contratos de Transição seguidos das concessões florestais se tornaram as oportunidades para o acesso formal das empresas a estes ricos fragmentos florestais sob a chancela do Poder Público, dos órgãos colegiados (Comissão Nacional de Florestas – CONAFLORE e COMEF), do Ministério Público e das Organizações não governamentais.

Todavia, a concentração de Contratos de transição na Região de Integração Marajó pode ter contribuído para o preocupante cenário de uma das regiões do estado mais afetadas pela exploração ilegal de madeira, bem como seus desdobramentos, além de impactar diretamente a vida das pessoas que dependem da floresta para a sobrevivência, o que vai de encontro à nova modelagem de exploração florestal sustentável defendida pela política de gestão estadual.

Outro ponto discutível é a falta de transparência sobre o ordenamento fundiário das áreas de domínio público destinadas à exploração por meio dos Contratos de Transição que, apesar de ter sido eleito o mecanismo legal transitório recomendado como o modelo de acesso e utilização das florestas públicas, há que se considerar a fragilidade da Autorização de Detenção de Imóvel Público – ADIP que, além de não conferir ao detentor a titulação do imóvel, a natureza precária do documento o torna ainda mais contestável.

Outro fator que merece destaque é a ausência de estudos sobre a existência de conflitos nas áreas de exploração pelos Contratos de Transição. Embora sem previsão legal, o conhecimento sobre a existência de conflitos poderia ser obtido, tornado conhecido e resolvido por via de realização de consultas públicas, visto que se trata de uma nítida e preocupante realidade do contexto estadual, logo, não pode ser desconsiderada.

Além disso, os regulamentos que dispõem sobre os Contratos de Transição foram constituídos sem a participação da sociedade e sem a clareza sobre a distribuição e destinação do recurso arrecadado, o que pode ter implicado em um baixo retorno e investimento às populações afetadas.

E, talvez, o maior dos questionamentos, a insegurança sobre a possibilidade de extração ilegal de madeira nas áreas de entorno dos Contratos de Transição, o que leva a indagar até que ponto o instrumento legal transitório de acesso às florestas públicas estaduais estimulou a exploração florestal em bases sustentáveis de produção?

Por fim, o Decreto Estadual nº 1.050, de 16 de maio de 2014, revogou a formalização dos Contratos de Transição, encerrando as atividades de exploração no estado através do referido instrumento, determinando o pousio das áreas por um período de 35 anos a contar da data de encerramento, o que também não se sabe ser suficiente, haja vista o desconhecimento da capacidade e do comportamento regenerativo de algumas espécies exploradas (PARÁ, 2014a).

A arrecadação de recursos provenientes dos Contratos de Transição se deu até o ano de 2018, quando foram finalizadas todas as operações de exploração dos últimos contratos celebrados.

#### **4.4 Concessão Florestal: da exploração predatória à utilização sustentável**

Com a exaustão dos estoques de recursos florestais existentes nas Regiões Sul e Sudeste do Brasil e a abertura dos grandes eixos rodoviários de integração nos anos 60, a atividade florestal madeireira no Estado do Pará desponta e alcança maior expressividade na participação da socioeconomia da região. A migração das serrarias para a Região Norte foi atraída pela fartura de madeira originada dos desmatamentos incentivados pelo governo federal para ocupação e desenvolvimento da Região Amazônica (AIMEX, 2020).

Segundo a Associação das Indústrias Exportadoras de Madeiras do Estado do Pará – AIMEX, até 1973 as exportações de madeira em tora representavam 60% do total dos produtos de madeira que saíam dos portos do estado com destino ao exterior, se configurando como um dos principais setores da economia paraense.

Todavia, a expansão da exploração florestal no Pará é marcada por um processo desordenado e antagônico. Tanto em terras particulares como terras de domínio público, o sistema de exploração predominante foi o convencional, logo, realizado de forma indiscriminada e em extensas áreas, o que resultou em conflitos de ordens diversas, especialmente com as populações que vivem da floresta, o que colaborando para uma visão no mínimo questionável.

Para Balieiro *et al.* (2010), a exploração florestal convencional não supõe planejamento e utiliza, nas operações florestais, técnicas e equipamentos inadequados e mão de obra sem qualificação, ou seja, é o tipo de exploração da floresta que a degrada, sendo, portanto, indesejável sob o ponto de vista ecológico e

social. Por essas razões, implica maior custo de exploração dos produtos, maiores danos à floresta e maiores riscos de acidentes aos trabalhadores.

Em 2002, na vanguarda da regulamentação das áreas públicas estaduais de florestas, o Pará publica a Lei Estadual nº 6.462, de 2002, que dispõe sobre a Política Estadual de Florestas e demais formas de vegetação nativa (PARÁ, 2002). Entre as contribuições da lei, a definição de instrumentos e critérios para a utilização das florestas estaduais por terceiros é uma das mais relevantes, pois define o regime de concessão florestal como o modelo de utilização sustentável a ser implementado pelo órgão estadual competente.

Após quatro anos da publicação da Lei Estadual nº 6.462, de 2002, é sancionada a Lei Federal nº 11.284, de 2006, também conhecida como Lei de Gestão de Florestas Públicas, que, além de instituir os modelos de gestão para a utilização sustentável dos recursos florestais sob domínio público, prevê a destinação de parte dos recursos arrecadados por via da concessão florestal para fomento ao desenvolvimento de atividades sustentáveis de base florestal no Brasil (BRASIL, 2006).

Entre os modelos de gestão eleitos para a produção sustentável, tem-se a destinação às comunidades locais na forma não onerosa, por meio da criação de Reservas Extrativistas – Resex, Reservas de Desenvolvimento Sustentável – RDS, Projetos Estaduais de Assentamento Sustentável – PEAS ou Agroextrativista – PEAEX ou outras formas de destinação previstas em lei; a gestão direta, quando o próprio estado realiza o manejo sustentável ou terceiriza os serviços, e a concessão florestal, onde pessoas jurídicas, em consórcio ou não, selecionadas em processo licitatório, realizam o manejo florestal de produtos e serviços mediante pagamento e outras obrigações.

Ressalta-se que temas como proteção dos ecossistemas, da biodiversidade, dos valores culturais e do patrimônio público; atividades que promovem o uso eficiente e racional dos recursos florestais; respeito ao direito das comunidades locais ao acesso às florestas públicas e aos benefícios decorrentes de seu uso e conservação, bem como o incentivo ao processamento local (diversificação industrial, desenvolvimento tecnológico, utilização e capacitação de empreendedores locais e mão de obra regional), visando agregação de valor aos produtos e serviços da floresta, são alguns dos princípios atribuídos à gestão florestal que merecem destaque, pois

além de ser elementos norteadores da lei, estabeleceram regras de conduta essenciais à utilização sustentável e à mediação de conflitos.

Para Bessa (2006), embora a Lei de Gestão de Florestas Públicas seja considerada como uma importante ferramenta para auxiliar na solução dos conflitos fundiários na Amazônia Legal, o entendimento é no mínimo curioso, pois ao mesmo tempo que a lei cuida das florestas públicas para uso sustentável, a União, por indigência e convivência seculares, não consegue fazer valer os seus direitos sobre as próprias terras.

Na opinião de Bessa (2006), a lei é uma capitulação diante de grileiros – das mais diversas origens sociais – que fomentam “títulos” e “ocupações tradicionais” com o mesmo objetivo: a obtenção de benefícios privados sobre o patrimônio público, além de uma das características mais marcantes, o “apelo social”, e a partir dele tudo passa a ser tolerado, senão permitido.

Em que pese as divergentes percepções sobre a eficácia da Lei Federal nº 11.284, de 2006, é notório que a nova modelagem inaugurada para o uso dos recursos da floresta, que tem como base a concessão florestal, trouxe a possibilidade de elucidar as complexas questões florestais brasileiras, por estar ancorada na garantia de preservação das terras públicas e na promoção do desenvolvimento da economia em bases sustentáveis de produção.

Em face ao contexto, com a responsabilidade de gerir o patrimônio ambiental do Estado do Pará e promover o desenvolvimento sustentável dos diferentes segmentos florestais, o Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará – Ideflor deu um importante passo para o acesso democrático às florestas que compõem o patrimônio da sociedade: elaborou o Plano Diretor 2008-2011 e o Planejamento Estratégico, documentos que estabeleceram as diretrizes e a agenda positiva de orientação para condução das ações estruturantes futuras (IDEFLOR, 2009).

Simultaneamente, o Ideflor iniciou a elaboração do primeiro Plano Anual de Outorga Florestal – PAOF<sup>20</sup>, mais um instrumento estratégico voltado para a implementação da política de gestão e desenvolvimento florestal do estado (IDEFLOR, 2008a).

---

<sup>20</sup> O Plano Anual de Outorga Florestal – PAOF foi disciplinado pela Lei Federal nº 11.284/2006, regulamentado pelo Decreto Federal nº 6.063/2007 e pela Lei Estadual nº 6.963/2007 e demais alterações.

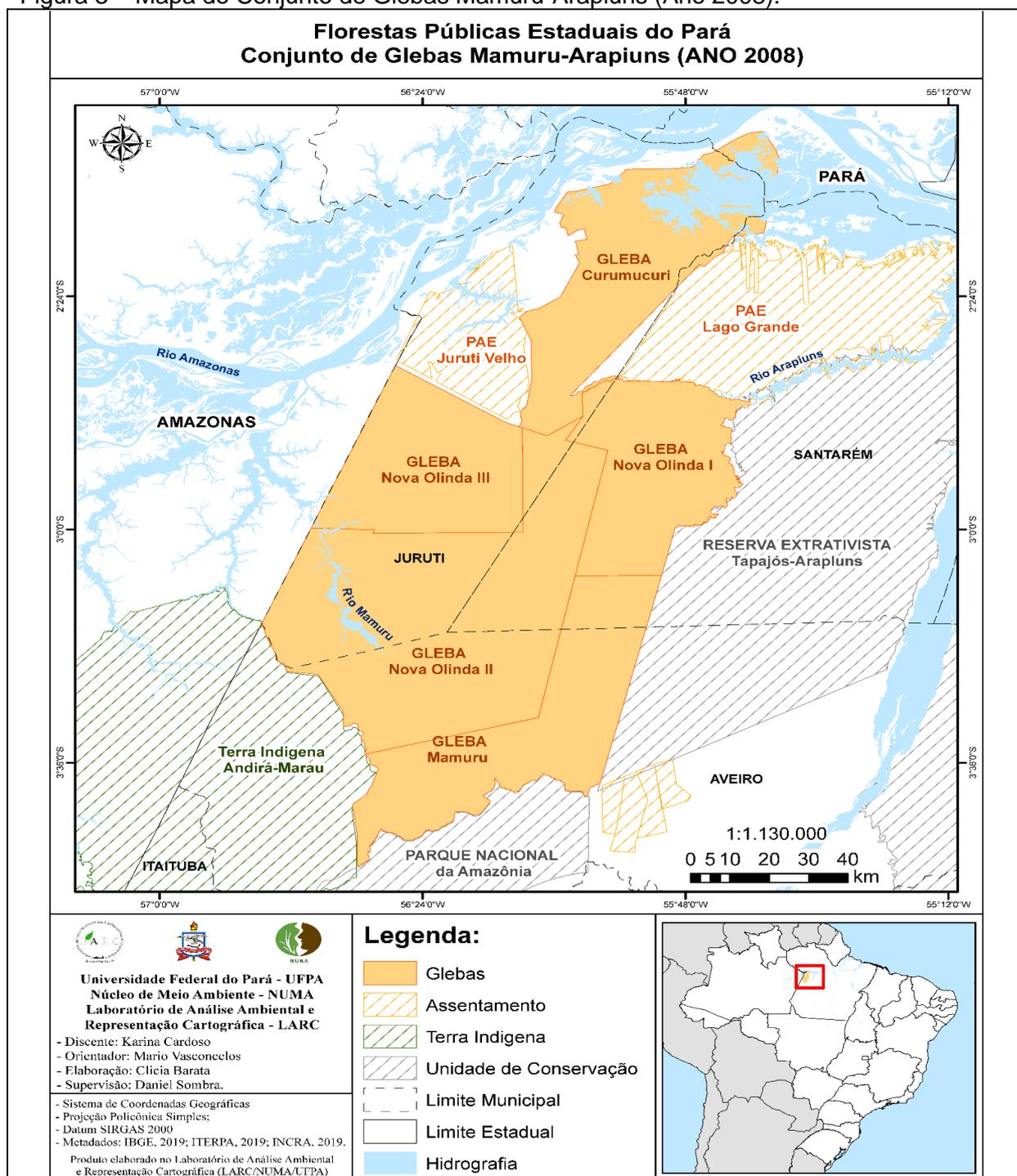
Segundo o PAOF de 2009, a iniciativa marca o início de um processo irreversível da presença e ação do estado na promoção do ordenamento territorial e na regulação de um dos nichos de mercado mais promissores da região, que, associado ao controle social, tem como objetivo combater a exploração irregular dos recursos naturais disfarçada de atividades produtivas realizadas em terras públicas apropriadas ilegalmente através da falsificação de documentos (IDEFLOR, 2008a).

O Plano Anual de Outorga Florestal – PAOF compreende uma das fases de maior relevância do processo de gestão das áreas públicas de florestas. O PAOF é o documento que, com base em estudos técnicos de avaliação, descreve as categorias das florestas públicas, identifica a extensão e o perfil de produção das Unidades de Manejo Florestal – UMF, apontando aquelas que são consideradas prioritárias e que poderão ser concedidas no ano de sua vigência, bem como indica as zonas de uso restrito destinadas às comunidades locais, além de apresentar disposições sobre as fases de monitoramento e fiscalização.

No âmbito federal, o PAOF é elaborado pelo Serviço Florestal Brasileiro – SFB, órgão responsável pela gestão das florestas públicas federais, e no âmbito estadual, pelos órgãos gestores das áreas públicas estaduais de florestas. Posteriormente à aprovação, os planos são publicados por meio de edital de licitação para tornar justa a competição e garantir a oportunidade de participação das pessoas jurídicas de todos os portes.

Inicialmente, as áreas de cinco glebas estaduais foram apresentadas como prioritárias à destinação: as Glebas Mamuru, Nova Olinda I, Nova Olinda II, Nova Olinda III e Curumucuri, passando à denominação de Conjunto de Glebas Mamuru-Arapiuns, área arrecadada e matriculada pelo Iterpa, em nome do estado. O Conjunto de Glebas Mamuru-Arapiuns compreende uma área de 1.310.448,15ha, com maciço florestal pouco alterado, localizado na Região Oeste do estado e abrange os municípios de Santarém, Aveiro e Juruti (Figura 3).

Figura 3 – Mapa do Conjunto de Glebas Mamuru-Arapiuns (Ano 2008).



Fonte: UFPA, 2020c.

Conforme apontado na Figura 3, em 2008, o Conjunto de Glebas Mamuru-Arapiuns compreendia áreas ocupadas por povos e comunidades tradicionais e áreas com indicativo de proteção e/ou conservação ambiental, porém sem ordenamento territorial.

No decorrer da elaboração do primeiro PAOF foram identificadas algumas dificuldades que limitaram o processo de destinação das florestas de domínio público estadual para a concessão florestal.

A carência de dados fundiários sobre as áreas públicas localizadas dentro das Áreas de Proteção Ambiental – APA e a ausência de planos de manejo das Florestas Estaduais – FLOTAS, instrumento indispensável para inclusão das áreas passíveis à destinação, foram algumas das principais dificuldades encontradas.

Outro ponto que restringiu a ação de destinação das áreas públicas estaduais para a concessão florestal foi a falta de estudos e informações das instituições estaduais e federais sobre as Glebas, especialmente sobre o Conjunto de Glebas Mamuru-Arapiuns, área inicialmente selecionada como prioritária à ação de destinação.

O acesso à informação é fundamental, pois embasa a elaboração dos Relatórios Ambientais Preliminares – RAP, documento que sustenta a indicação das áreas de uso comunitário e das futuras unidades de manejo florestal das áreas aptas à concessão, as quais são submetidas à confirmação e, seguidamente, disponibilizadas através de edital de concorrência pública.

O reconhecimento das dificuldades e limitações é fruto de análises e contribuições das representações com assento na COMEF, conforme indicativo das atas do colegiado, o que confirma o caráter coletivo de construção das ações de gestão florestal no Pará, contrariando a subjetividade dos colegiados consultivos questionada por alguns autores.

Segundo Jannuzzi (2018), a efetividade das políticas públicas depende de muitos outros fatores institucionais e operacionais, mas a disponibilidade e regularidade de informação de boa qualidade potencializa as chances de sucesso. Isso porque permite a identificação de demandas sociais latentes na sociedade (e sua vocalização por grupos interessados em influenciar a agenda governamental), viabiliza a elaboração de diagnósticos mais robustos em escopo e escala territorial, possibilita o mapeamento da capacidade de gestão e atendimento de serviços no território e oportuniza indicadores de monitoramento e avaliação mais gerais e, às vezes, mais específicos, de políticas e programas.

Nessa perspectiva, com intuito de dirimir a deficiência de informações sobre as áreas públicas estaduais prioritárias à destinação por meio da concessão florestal, em abril de 2008 foi instituído um Grupo de Trabalho – GT composto pelo Ideflor,

Instituto de Terras do Pará – Iterpa e Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA. O GT foi criado com o objetivo de realizar estudos conjuntos para conhecimento dos aspectos socioeconômicos, culturais, ambientais, de infraestrutura e dos principais problemas, segundo a visão dos atores locais, e uma finalidade: respaldar a definição das ações estratégicas para a destinação das áreas de domínio estadual, o que estabeleceu um relevante processo de gestão integrada.

Os estudos realizados pelo GT indicaram que as áreas do Conjunto de Glebas Mamuru-Arapiuns apresentavam cobertura florestal preservada, mas as comunidades se encontravam em situação de insegurança fundiária, sujeitas a conflitos, principalmente em função do isolamento, fator que dificulta o acesso à informação e favorece o aumento da vulnerabilidade ao assédio de agentes externos. Não obstante, ocupação indevida de terras públicas, insuficiência de oferta de serviços públicos básicos, como água potável, saúde, educação, energia elétrica, acessibilidade precária das estradas, pobreza das populações locais e baixo nível de investimentos industriais são alguns dos problemas que também foram constatados, o que culminou na realização de estudos e ações do Iterpa, visando a pré-identificação e seleção de áreas passíveis à destinação (IDEFLOR, 2008a).

Diante das informações, o governo do estado, nos termos do Art. 22-A, da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000<sup>21</sup>, publicou o Decreto Estadual nº 1.149, de 17 de julho de 2008, criando a Limitação Administrativa Provisória – LAP para o Conjunto de Glebas Mamuru-Arapiuns (BRASIL, 2000).

A intervenção do estado por meio da LAP proibiu o desenvolvimento de atividades causadoras de degradação ambiental, como aquelas que implicam em corte raso da floresta e demais formas de vegetação nativa, excetuando-se as atividades de manejo florestal sustentável desenvolvidas em propriedades privadas, regularmente configuradas como situações jurídicas constituídas anteriores ao decreto, desde que devidamente aprovadas pelo órgão ambiental do estado, bem como o uso direto sustentável por parte das comunidades tradicionais (IDEFLOR, 2011).

Outra importante ação que contribuiu para a seleção das áreas passíveis à concessão florestal foi a utilização da metodologia de exclusão no Cadastro Estadual de Florestas Públicas de Produção – CEFLOP das áreas destinadas às Unidades de

---

<sup>21</sup> Lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC e estabeleceu critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

Conservação de Proteção Integral, Uso Sustentável destinadas às comunidades tradicionais, áreas destinadas à exploração por meio de Contratos de Transição e áreas sem definição fundiária, o que permitiu selecionar as áreas sem impedimentos ou restrições legais para a realização da destinação pretendida.

Seguindo o que preconiza a lei sobre a dinâmica da transparência e da participação da sociedade, o primeiro PAOF foi submetido à apreciação e manifestação da COMEF e à 12 consultas públicas realizadas pelo Ideflor nos municípios de Itaituba, Aveiro, Juruti, Santarém e Belém, onde foi amplamente divulgado e discutido com segmentos sociais, Poder Público e o setor empresarial. A escolha dos municípios para a realização das consultas públicas atendeu ao critério de disponibilidade de pretensas áreas à concessão florestal.

Dessa forma, o primeiro PAOF do Pará foi lançado em 2009, com objetivo de planejar a oferta de áreas públicas estaduais para a concessão florestal nos 18 meses seguintes (agosto/2008 a dezembro/2009) (IDEFLOR, 2008a).

O primeiro PAOF é considerado um marco contextual para o estado por ter auxiliado a projeção das ações dos agentes econômicos e do Poder Público no gerenciamento de atividades relacionadas à oferta de florestas pelo regime de concorrência pública; ter apresentado um sistema de monitoramento para as áreas contratadas e do entorno e para as áreas dos Contratos de Transição; além de ter identificado atividades complementares de gestão para as florestas públicas estaduais e oportunidades econômicas de desenvolvimento social nos municípios-sede das concessões, visando a internalização de benefícios a partir da geração de emprego e renda e a aplicação eficiente de instrumentos de políticas públicas (IDEFLOR, 2008a).

Segundo o Relatório de Atividades do Ideflor, do período de 2007 a 2009, é relevante destacar que o primeiro PAOF propôs ordenamento territorial e governança ambiental para o maior complexo de glebas estaduais não destinadas, o Conjunto de Glebas Mamuru-Arapiuns (IDEFLOR, 2009).

O PAOF apresentou uma metodologia inovadora para a gestão florestal do estado, especialmente para a etapa de monitoramento que, além da ênfase na fiscalização das áreas contratadas e do entorno, propôs a implantação do sistema de auditoria independente para as áreas concedidas, assim como o desenvolvimento dos sistemas de indicadores socioambientais das florestas públicas estaduais e de monitoramento da dinâmica da atividade florestal em áreas de concessão e outras ações, funcionando como um centro de inteligência para monitoramento e controle, o

que sinalizou um novo tempo para a utilização de matérias-primas florestais no estado, por entes privados.

Paralelamente, em resposta às demandas apresentadas pelas comunidades durante as consultas públicas dirigidas pelo Grupo de Trabalho, o Ideflor desenvolveu projetos de apoio aos comunitários com vistas à capacitação em manejo florestal comunitário por meio de cursos diversos, com destaque para o curso de Planejamento de Economia Extrativa, oportunizando, à população local, novas formas de utilização da floresta associada à possibilidade de emprego e ampliação de recursos.

A partir das ações de ordenamento territorial apresentadas no Plano Anual de Outorga Florestal de 2009 e da consolidação das informações, foi possível realizar a primeira Concorrência Pública por meio do Edital 01/2010.

O primeiro edital ofertou uma área de 173.369,36ha, distribuída em quatro Unidades de Manejo Florestal – UMF. Todavia, em função da necessidade de ajustes, o processo foi suspenso e, depois de readequado, a nova composição, agora com a área reduzida, foi ofertada por meio da publicação de um novo edital (IDEFLOR, 2010). O efeito de redução da área ofertada derivou da publicação, em dezembro de 2010, de dois decretos estaduais<sup>22</sup> de regularização fundiária da Gleba Mamuru-Arapiuns, além da transição de governo que, conseqüentemente, traz consigo mudanças de gestão (IDEFLOR-Bio, 2011).

Com isso foi possível definir no Plano Anual de Outorga Florestal de 2011, uma área de 700.957ha, pertencente ao Conjunto de Glebas Mamuru-Arapiuns e às FLOTAS Paru e Faro, dos quais 150.957ha pertenciam ao Conjunto de Glebas Mamuru-Arapiuns, correspondendo a 13,37% do total de área legalmente apta para a concessão, área que foi efetivamente ofertada em 2011 por meio de edital de licitação (Tabela 2).

---

<sup>22</sup> A redução da área ofertada para concessão florestal em 2011 foi ocasionada pela publicação dos Decretos Estaduais nº 2.658, de 17 de dezembro de 2010, e nº 2.670, de 27 de dezembro de 2010.

Tabela 2 – Florestas Públicas Estaduais passíveis de concessão florestal e previsão de novas áreas para inserção no PAOF 2011.

<b>Áreas prioritárias para concessões florestais</b>	<b>Área Total (ha)</b>	<b>Previsão de área para a concessão florestal (ha)*</b>	<b>Previsão de área para a concessão florestal (%)</b>
FLOTA Faro*	631.610,770	150.000	23,75%
FLOTA Paru**	3.609.460,469	400.000	11,08%
Glebas Mamuru-Arapiuns	1.122.054,978	150.957	13,37%
<b>Total</b>	<b>5.363.126,217</b>	<b>700.957</b>	<b>13,05%</b>

\*Realizar inventário florestal amostral e elaborar o Pré-edital.

\*\*Realizar audiências públicas do Pré-edital e publicar o edital definitivo no ano de vigência deste PAOF.

Fonte: PAOF, 2011.

A Tabela 3 apresenta o resultado do edital realizado no primeiro semestre de 2011, que ofertou 150.956,95ha, dividido em três Unidades de Manejo Florestal, o que resultou nos três primeiros contratos de concessão florestal celebrados no Estado do Pará, com valor total apresentado para arrecadação na ordem de R\$ 173.881.629,30 e possibilidade de receita anual de R\$ 5.796.054,31.

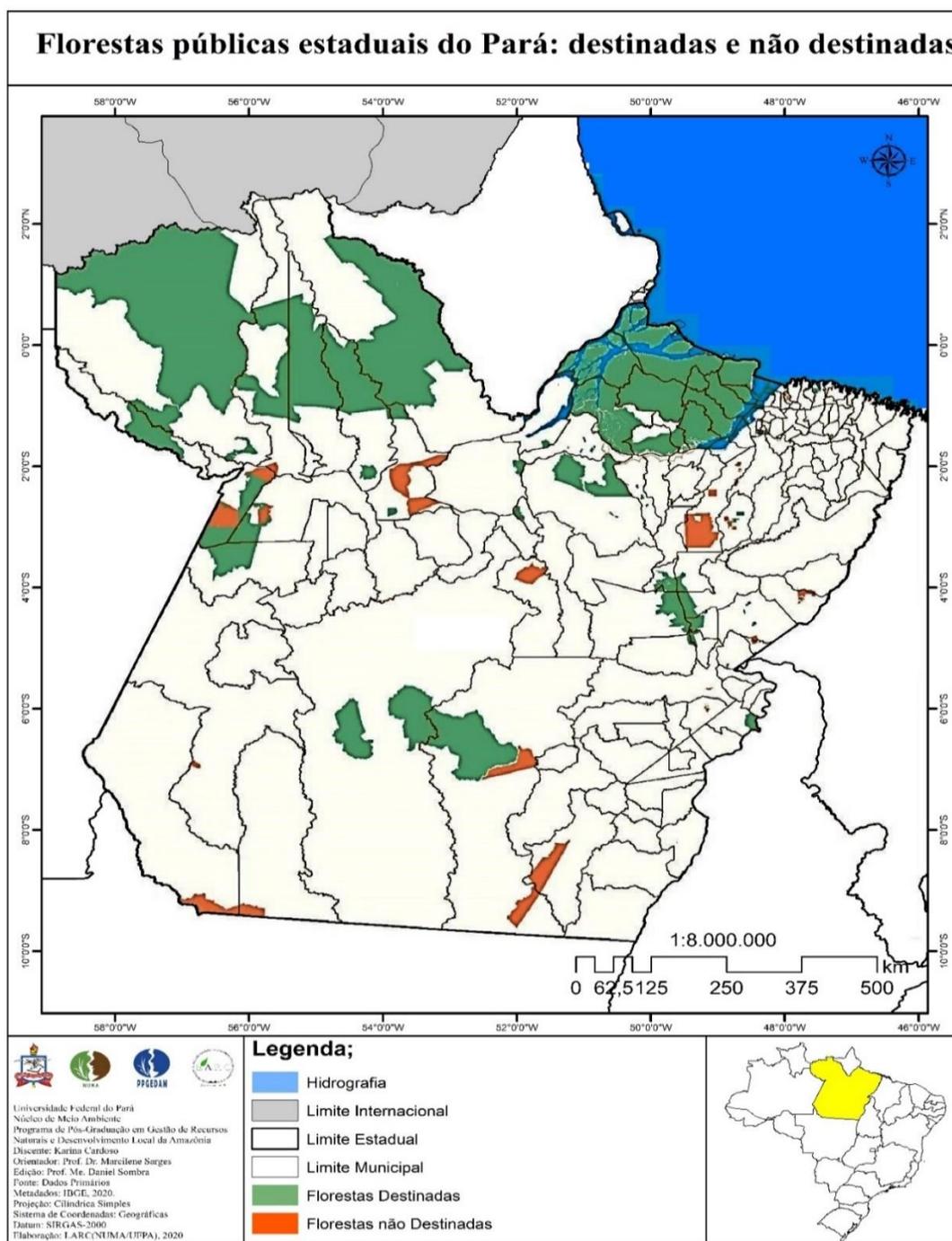
Tabela 3 – Produção dos primeiros Contratos de Concessão Florestal no Estado do Pará.

Gleba	UMF	Licitação	Concessionárias	Vigência	Área Total da UMF (ha)	Área Líquida Total (ha)	Área Líquida Anual (ha)	Volume Total (m³)	Volume Anual (m³)	Valor Total (Proposta Apresentada) (R\$)	Valor Estimado Anual (Proposta Apresentada) (R\$)
Mamuru Arapiuns	I	Concorrência 01/2011	LN Guerra Indústria e Comércio de Madeiras Ltda	29/09/11 a 29/09/41	45.721,33	3.435,26	1.447,84	1.120.629,71	37.354,32	49.248.190,20	1.641.606,34
	II		Rondobel	29/09/11 a 29/09/41	19.817,71	18.826,82	627,56	485.731,96	16.191,07	13.678.168,50	455.938,95
	III		Amazônia Florestal Ltda	29/09/11 a 29/09/41	85.417,91	81.147,01	2.704,90	2.093.592,86	69.786,41	110.955.270,60	3.698.509,02
<b>Total</b>					<b>150.956,95</b>	<b>143.409,09</b>	<b>4.780,30</b>	<b>3.699.954,53</b>	<b>123.331,80</b>	<b>173.881.629,30</b>	<b>5.796.054,31</b>

Fonte: Elaborada pela autora do trabalho, 2020.

De acordo com o PAOF de 2017, a área total de florestas públicas estaduais cadastradas no CEFLOP equivale a 23.709.094,70ha, o que representa 19% da área total do estado, dos quais 21.657.165,48ha são destinadas e 2.051.929,21ha não destinadas, correspondendo a 91% e 9% do total de áreas cadastradas, respectivamente (Figura 4).

Figura 4 – Mapa das Florestas Públicas Estaduais Destinadas e Não Destinadas.



Fonte: UFPA, 2020a.

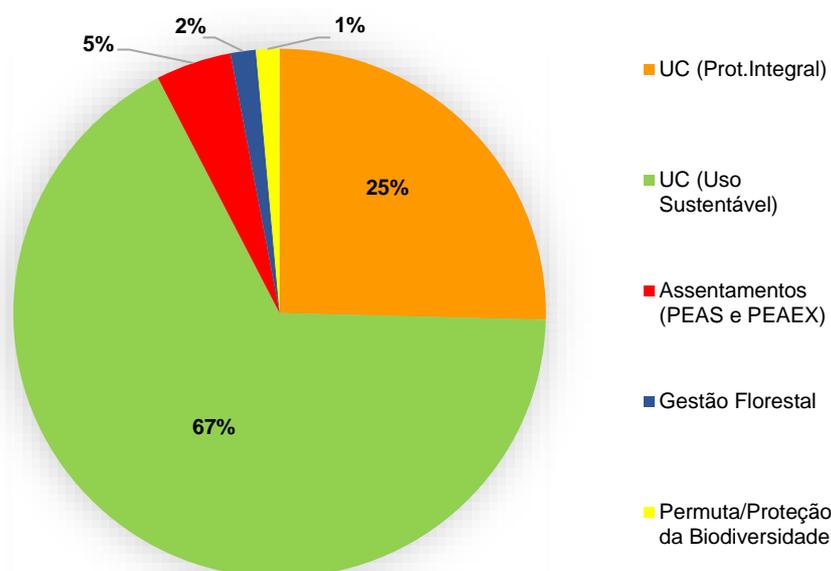
Destaca-se que se optou pela utilização dos dados do PAOF de 2017, em razão da Portaria nº 439, de 02 de maio de 2018, publicada no Diário Oficial do Estado de 07 de maio de 2018, ter prorrogado a vigência do PAOF de 2017 por mais um ano, permanecendo o documento vigente em 2018 e no ano de 2019, por não ter havido nova publicação em 2019.

A área de florestas públicas cadastrada no CEFLOP está distribuída em 11 das 12 Regiões de Integração do estado e abrange as regiões do Baixo Amazonas, Xingu, Tapajós, Guajará, Guamá, Marajó, Tocantins, Lago de Tucuruí, Rio Capim, Carajás e Araguaia, com destaque para a Região de Integração Baixo Amazonas, com um total de 14.192.094,68ha, o que equivale a 59,27% do total cadastrado, sendo que destes 56,43% corresponde à área de florestas públicas destinada e 2,84% não destinada (IDEFLOR-Bio, 2017).

De acordo como PAOF de 2011, o Decreto Federal nº. 6.063, de 20 de março de 2007, define floresta pública em duas categorias: florestas públicas destinadas e florestas públicas não destinadas (IDEFLOR, 2011). As florestas públicas destinadas são aquelas as quais o estado já atribuiu a forma de utilização para fins de proteção integral ou uso sustentável, ao passo que as florestas públicas não destinadas são aquelas localizadas em terras arrecadadas e matriculadas em nome do estado, porém sem destinação definida.

O Gráfico 3 demonstra que a área total de florestas públicas destinadas no Pará, que equivale 21.709.165.48ha, está distribuída nas unidades de conservação das categorias Proteção Integral (25%), Uso Sustentável (67%), Assentamentos Sustentável e Agroextrativista (5%), Gestão Florestal (2%) e Permuta/Proteção da Biodiversidade (1%).

Gráfico 3 – Distribuição das Florestas Estaduais Destinadas.



Fonte: Elaborado pela autora do trabalho, 2020.

No período de 2011 a 2017 foram lançados cinco editais, através da realização de cinco processos licitatórios, o que resultou em 11 contratos de concessão florestal celebrados com 11 concessionárias, distribuídas em 11 unidades de manejo florestal, totalizando uma área concedida de 544.061,11ha. Dos 11 contratos celebrados, três foram rescindidos em 2017, ficando três empresas impedidas de continuar as atividades de exploração por descumprimento às determinações contratuais, diminuindo a área concedida para 432.497,05ha.

Em 2018, foi assinado o último contrato de concessão florestal celebrado no Pará, concedendo mais 50.938,44ha, o que resultou em 483.435,49ha de área concedida, totalizando 9 contratos vigentes, distribuídos em nove Unidades de Manejo Florestal, sendo três na Gleba Mamuru-Arapiuns e seis na Flota Paru (Tabela 4).

Tabela 4 – Demonstrativo dos Contratos de Concessão Florestal vigentes no Estado do Pará.

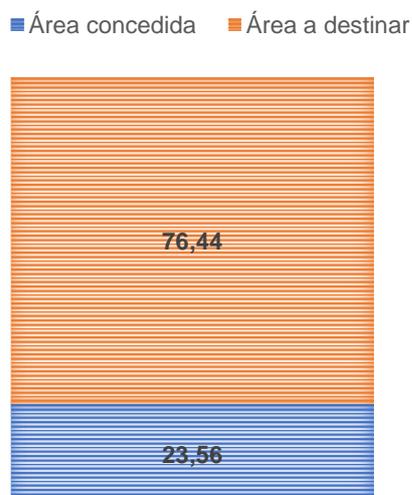
Item	Gleba	UMF	Edital de Licitação	Data de Assinatura do Contrato	Data da Publicação (D.O.E)	Vigência do Contrato	Empresas	Área Total da UMF (ha)	Área Líquida da UMF (ha)	Área Líquida Anual (ha)	Volume Total (m³)	Volume Anual (m³)	Valor Total (proposta apresentada) (R\$)	Valor Estimado Anual (R\$)	Municípios de Abrangência
1	Mamuru Arapiuns	I	01/2011	29/09/2011	03/10/2011	29/09/2011 a 28/09/2041	LN Guerra Indústria e Comércio de Madeiras Ltda	45.721,33	43.435,26	1.447,84	1.120.629,71	37.354,32	49.248.190,00	1.641.606,34	Juruti
2		II		29/09/2011	03/10/2011	29/09/2011 a 28/09/2041	Rondobel	19.817,71	18.826,82	627,56	485.731,96	16.191,07	13.678.168,50	455.938,95	Aveiro
3		III		29/09/2011	03/10/2011	29/09/2011 a 28/09/2041	Amazônia Florestal Ltda	85.417,91	81.147,01	2.704,90	2.093.592,86	69.786,41	110.955.270,60	3.698.509,02	Juruti
4	Paru	I	02/2011	26/10/2012	30/10/2012 (Errata em 31/10/2012)	26/10/2012 a 26/10/2042	Cemal Comércio Ecológico de Madeiras Ltda-EPP	99.868,54	84.888,26	2.829,61	2.190.117,11	73.003,90	51.690.150,30	1.723.005,01	Santarém
5		II		26/10/2012	30/10/2012 (Errata em 31/10/2012)	26/10/2012 a 26/10/2042	Madeira Segredo Ltda-EPP	90.115,11	76.597,84	2.553,26	1.976.224,27	65.874,15	47.213.762,10	1.573.792,07	Aveiro
6		III		26/10/2012	21/11/2012	19/11/2012 a 19/11/2042	RRX Mineração e Serviços Ltda-ME	42.249,52	35.912,09	1.197,07	926.531,92	30.884,40	21.993.640,20	733.121,34	Juruti
7		IX		19/11/2012	21/11/2012	19/11/2012 a 19/11/2042	RRX Mineração e Serviços Ltda-ME	24.341,41	20.690,20	689,67	533.807,16	17.793,57	12.671.305,50	422.376,85	Santarém
8	Paru II	VII	01/2013	16/12/2014	17/12/2014	16/12/2014 a 16/12/2044	RRX Mineração e Serviços Ltda-ME	24.965,52	20.408,61	680,29	526.542,14	17.551,42	15.459.648,30	515.321,61	Aveiro
9	Paru III	IV a	01/2018	04/07/2018	05/07/2018	04/07/2018 a 04/07/2048	Blue Timber Consultoria e Assessoria Ltda	50.938,44	42.755,82	1.425,19	1.103.100,16	36.770,01	85.788.099,13	2.859.603,97	Monte Alegre
<b>Total</b>								<b>483.435,49</b>					<b>408.698.234,63</b>	<b>13.623.275,16</b>	

Fonte: Elaborada pela autora do trabalho, 2020.

Estima-se que uma área de 151.673,80ha deverá ser concedida até o final de 2022, sendo 102.467,72ha distribuídos em duas UMF no Conjunto de Glebas Mamuru-Arapiuns e 49.206,08ha distribuído em uma UMF na Flota Paru. A área disponível e prevista para a concessão florestal é uma das metas estabelecidas pelo IDEFLOR-Bio como compromisso de governo para a gestão do Plano Plurianual 2020-2023.

O Gráfico 4 explica que do total de área passível à concessão florestal, 23,56% foram outorgadas em 13 anos de implantação da Política de Gestão Florestal no Pará. Isto se deve a um minucioso trabalho que iniciou em 2007 sob a coordenação estratégica do Ideflor, sendo realizado de forma conjunta pelos órgãos ambientais e fundiários do estado, com a finalidade de identificar e regularizar as áreas de florestas do patrimônio público estadual para a destinação, sem dúvida, um dos maiores entraves para o estabelecimento de políticas públicas no estado.

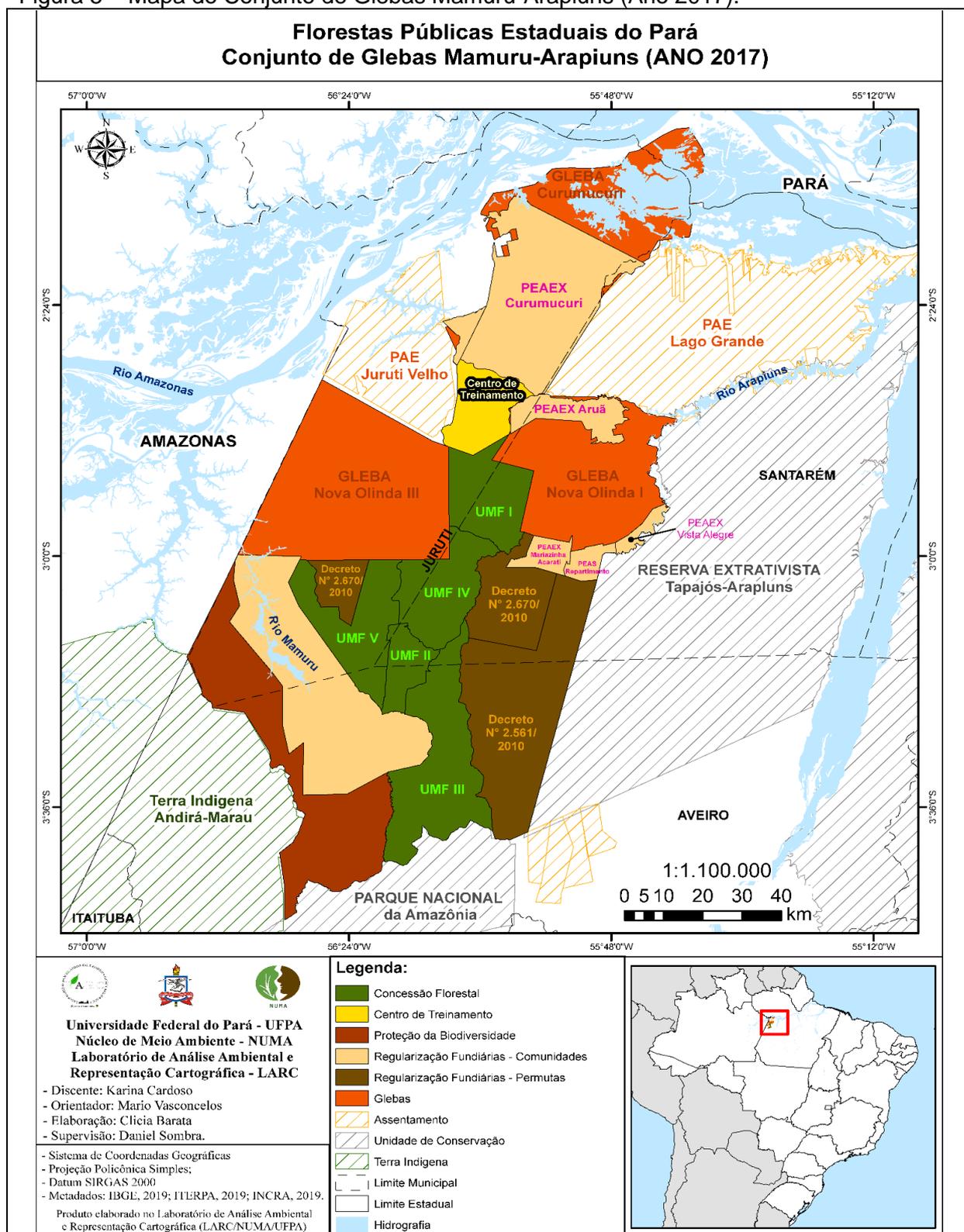
Gráfico 4 – Percentual de Floresta Pública Estadual outorgada.



Fonte: Elaborado pela autora do trabalho, 2020.

É oportuno frisar que as ações de ordenamento territorial das áreas públicas florestais possibilitaram não apenas identificar, caracterizar, destinar e conceder áreas para a concessão florestal em um ambiente seguro, mas confirmaram que a nova modalidade de exploração dos recursos florestais é alicerçada em critérios e regras distintas e bem definidas, o que permitiu estabelecer o atual cenário de ordenamento territorial do Conjunto de Glebas Mamuru-Arapiuns (Figura 5).

Figura 5 – Mapa do Conjunto de Glebas Mamuru-Arapiuns (Ano 2017).



Fonte: UFPA, 2020d.

A Figura 5 demonstra que a partir das ações de ordenamento territorial realizadas no Conjunto de Glebas Mamuru-Arapiuns foi possível conceder as áreas das UMF I, II e III por meio da concorrência pública realizada em 2011, quando foram

assinados os três primeiros contratos de concessão florestal no Pará, enquanto as UMF IV e V representam as áreas legalmente aptas que deverão ser concedidas até o final de 2022.

Gonçalves (2020) defende que a concessão florestal é o instrumento econômico de gestão que, além de oportunizar a intensificação de atividades de manejo florestal por meio da aplicação de técnicas sustentáveis de produção, conserva a biodiversidade, proporciona a permanência da cobertura florestal e a produção futura, por gerações.

Para Gonçalves (2020), o modelo se constitui na mais importante ferramenta de promoção da conservação ambiental, pois se bem conduzido, possibilita governança, contribui para a interiorização da economia por meio da produção florestal em escala, inibe o desmatamento e a grilagem de terras e potencializa atividades em áreas estaduais não destinadas.

Ressalta-se que o índice de área concedida no Pará só ultrapassou os 20% permitidos em lei após 10 anos de instituição da Lei Estadual nº 6.963, de 2007, período que a lei federal recomenda que o processo adotado seja avaliado.

Nesse sentido, embora a concessão florestal no Pará seja uma realidade, por se tratar de uma atividade econômica, portanto, sujeita a riscos, o modelo necessita de ajustes para solidificar a estrutura e transformar o que ainda é visto como custo para o estado, em oportunidades econômicas concretas.

E o estado, na condição de orientador e indutor do processo de mudança na busca pelo desenvolvimento sustentável precisa combater as fragilidades, visando diminuir, ou até mesmo eliminar, o paradoxo de ao mesmo tempo que dispõe de um dos maiores potenciais de riquezas do País, grande parte da população ainda vive na extrema pobreza.

Entre os pontos que merecem atenção, destaca-se a necessidade de avaliação acerca da viabilidade econômica dos planos de manejo sustentável apresentados pelas concessionárias para exploração da floresta, uma vez que são limitados a atender a demanda de mercado pelas principais espécies de valor comercial, como o ipê (*Tabebuia impetiginosa*), angelim (*Hymenolobium petraeum Ducke*), maçaranduba (*Manilkara amazonica*), mogno (*Swietenia macrophylla*) e jatobá (*Hymenaea courbaril*) não revelando, portanto, a capacidade de produção madeireira e não-madeireira das áreas manejadas, o que acaba contribuindo para um

baixo rendimento dos contratos, ocultando o potencial produtivo das áreas concedidas.

Gonçalves (2020) defende que a viabilidade econômica está diretamente relacionada a um inventário florestal bem planejado e conduzido para uma estimativa confiável da capacidade produtiva da floresta, tanto em termos de espécies comerciais quanto potenciais.

Gonçalves (2020) argumenta que, por se tratar de um negócio, os procedimentos adotados devem tornar o modelo seguro, rápido, pouco oneroso e menos burocrático, o que demanda a necessidade de se criar protocolos de convergência das partes interessadas, afinal, os projetos florestais precisam ter sustentação financeira para atender de forma satisfatória os pilares econômicos, ambientais e sociais inerentes ao modelo, o que reforça a necessidade de revisões periódicas pelo órgão gestor para ajustes dos parâmetros técnicos e econômicos.

A medida pode influenciar diretamente na arrecadação, contribuindo para minimizar a inadimplência dos contratos, fragilidade que tem ocasionado um vazio na arrecadação anual, o que acaba impactando consideravelmente na manutenção das despesas fixas-operacionais do IDEFLOR-Bio; no retorno aos municípios onde estão situadas as áreas submetidas às concessões florestais e no planejamento e alcance das ações do FUNDEFLOR, que, por ocasião da redução na receita, também diminui a margem de recursos disponíveis, a exemplo da parcela destinada à execução de programas, projetos e atividades de base florestal sustentável, abreviando as chances de retorno e contribuição à sociedade.

Outro ponto que tem limitado a contribuição da concessão florestal para o avanço colaborativo da diversificação industrial da atividade florestal no estado, é a dificuldade das concessionárias em atender de forma satisfatória ao Fator de Agregação de Valor – FAV. O FAV é um critério relacionado à promoção da verticalização do produto ou serviço florestal, item obrigatório nos editais de licitação, portanto, previstos em todos os contratos de concessão florestal celebrados.

Contudo, o atendimento ao indicador relativo ao grau de processamento local continua no campo das expectativas, já que o processamento da matéria-prima pelas concessionárias com recursos de industrialização próprios, ocorre apenas em um dos nove contratos de concessão vigentes.

Por conseguinte, embora dados da AIMEX apontem que, atualmente, cerca de 65% das exportações de madeira do Estado do Pará são de produtos com elevado

valor agregado (pisos, deking, tacos, frisos, compensados, cabos de ferramentas, portas, artefatos para mesa e cozinha etc.), não é possível distinguir quanto a produção oriunda dos contratos de concessão florestal representa na exportação dos produtos florestais processados.

Isto se deve à assimetria das informações dos contratos, por exemplo, sobre a etapa de comercialização, fator que dificulta o conhecimento da colaboração da concessão florestal para o desenvolvimento tecnológico da atividade florestal no estado, bem como as contribuições por ele estimuladas, como a utilização e capacitação de empreendedores locais e da mão de obra regional, visando a otimização dos recursos florestais (aproveitamento dos resíduos), investimentos em infraestrutura e outros, com vistas ao desenvolvimento de novos mercados, conforme princípio normativo.

Há que se considerar, também, que nos últimos dois anos não houve oferta de novas áreas para a concessão florestal, o que afeta a geração de empregos, renda e receitas municipais e a possibilidade de melhoria da qualidade de vida dos povos da floresta, o que reduz os aspectos positivos do modelo.

A necessidade de um planejamento do órgão gestor para oferta regular de áreas para a concessão florestal é essencial, pois contribui com benefícios diretos para as regiões onde as concessões se instalam, por exemplo, com o aumento do número de empregos formais, o aumento da arrecadação de impostos, além de favorecer o aquecimento da economia regional a partir de atividades produtivas sustentáveis, o que colabora para a diminuição da pressão de ações ilegais sobre a floresta, como grilagem, garimpo, queimadas e desmatamentos.

Somado a isso, temos, ainda, a desleal concorrência com o mercado ilegal, a falta de diálogo e a desconfiança entre os atores, a morosidade das análises dos planos de manejo para obtenção do licenciamento, a falta de um sistema integrado de fiscalização, a carência de linhas de crédito e financiamento, a necessidade de pesquisa e inovação e o estabelecimento de políticas públicas que possibilitem transformar a imagem do setor, ainda negativa, no cenário nacional.

Ou seja, embora a implantação da Política de Gestão Florestal no Pará tenha ultrapassado uma década, a relação da concessão florestal e os benefícios econômicos, ambientais e sociais decorrentes do modelo se mantém camuflada e, por vezes, até questionada.

Dessa forma, é imperativa a realização de estudos e a implementação de instrumentos inovadores de políticas públicas que sejam capazes de aperfeiçoar o processo, garantindo o alcance do potencial que o modelo requer, bem como a manutenção da cadeia de suprimentos que a atividade florestal sustentável exige e, assim alavancar o setor industrial de base florestal do estado.

#### **4.5 Considerações Conclusivas Parciais**

Apesar da desastrosa herança decorrente da exploração florestal convencional na Amazônia, estimulada pelas políticas do governo federal para integração e desenvolvimento da região, a atividade florestal no Estado do Pará, desde os anos 60, se tornou um dos principais setores da economia paraense, com significativa participação na socioeconomia da região.

A relevante contribuição da atividade florestal do estado no cenário nacional, que tem como base o alto desempenho nos índices de exportação dos produtos florestais madeireiros, somado à necessidade de implantação de políticas públicas para uso racional e eficiente dos recursos naturais, fez do Pará pioneiro na regulamentação do uso das florestas públicas estaduais, a partir da instituição, em 2002, da Política Estadual de Florestas, através da Lei Estadual nº 6.462.

A Política de Florestas do Pará é a primeira iniciativa do estado de apoio à utilização sustentável dos recursos da floresta, ao definir o regime de concessão florestal como o instrumento de utilização das florestas públicas estaduais por terceiros, com objetivo de estimular o manejo florestal e inibir a exploração predatória.

A Lei Federal nº 11.284, de 2006, ou Lei de Gestão de Florestas Públicas, por sua vez, ao estabelecer modalidades de gestão das florestas públicas para fins de produção sustentável, pautadas na conservação dos recursos naturais e na geração de benefícios socioambientais, a partir da distribuição dos recursos arrecadados por via da concessão florestal, gera novas perspectivas para o avanço do setor florestal brasileiro e fortalece a necessidade de aumentar a área florestal manejada na Amazônia (BRASIL, 2006).

Com a responsabilidade de gerir o patrimônio ambiental do Estado do Pará e promover o desenvolvimento sustentável dos diferentes segmentos florestais, o Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará – Ideflor, órgão criado para

exercer a gestão das florestas públicas estaduais de produção, dá um importante passo para o acesso democrático às florestas que compõem o patrimônio da sociedade, inicia as ações estratégicas para a implementação da Política Estadual de Gestão Florestal.

Entre as ações estruturantes para o estabelecimento da Política de Gestão Florestal do Pará, merece destaque a criação do Cadastro Estadual de Florestas Públicas de Produção – CEFLOP e a elaboração do Plano Anual de Outorga Florestal – PAOF, ambos se configuram como os principais instrumentos para a consecução do regime de concessão florestal no estado. O primeiro por definir os tipos de vegetação e as formações de cobertura florestal para fins de identificação das florestas de domínio público, e o segundo por descrever as categorias e a extensão das florestas públicas e o perfil de produção das Unidades de Manejo Florestal – UMF, indicando aquelas que podem ser concedidas, bem como as áreas destinadas às comunidades locais, além de disposições sobre as fases de monitoramento e fiscalização, portanto, dispositivos essenciais à destinação das áreas florestais de domínio público.

Embora existam questionamentos sobre a eficácia dos Contratos de Transição, o instrumento transitório de acesso às florestas públicas estaduais criou as condições legais para viabilizar a continuidade das atividades florestais no estado até que o regime de concessão florestal fosse efetivamente implementado, o que contribuiu para a trajetória da exploração florestal sustentável e a manutenção das despesas técnicas e operacionais do IDEFLOR-Bio.

O que se percebe é que as estratégias, mecanismos e instrumentos utilizados para a implementação da Política de Gestão Florestal no Pará, por via da concessão florestal, se mostraram bastante exitosos, por terem assumido o caráter de ação de estado, envolvendo todos os órgãos estaduais inerentes à temática, o que permitiu que o processo para a execução das concessões florestais fosse realizado em um ambiente de ordenamento territorial mais amplo e inclusivo, essencial para a governança ambiental.

Isto demonstra que a concessão florestal é o caminho para a utilização florestal sustentável, o que contesta o argumento utilizado por aqueles que defendiam que o Pará teria suas áreas de florestas mais rapidamente devastadas com a responsabilização da gestão.

Em síntese, mesmo que desafiador e às vezes moroso, o estabelecimento da política florestal no Pará pode contribuir de maneira significativa para reverter o modelo de exploração florestal historicamente empregado e suas desiguais e prejudiciais consequências, por meio de um novo regime de uso do solo, que tem como principal função a regulação da exploração dos recursos florestais, com foco no desenvolvimento local com geração de benefícios econômicos, ambientais e sociais.

Mesmo que muitos ainda sejam os desafios, existe um universo de possibilidades capaz de consolidar e ampliar os mecanismos já existentes.

Compatibilizar a realização de inventários florestais e planos de manejo florestal que expressem o potencial biodiverso da floresta; incentivar a diversificação da exploração de produtos madeireiros e não madeireiros, a partir da estruturação do mercado de negócios florestais; criar linhas de financiamento para investimentos florestais industriais e lançar planos com ofertas regulares de áreas públicas estaduais para a concessão florestal, são algumas das estratégias que podem ser articuladas pelo estado com o objetivo de estimular a expansão e a qualificação da exploração florestal sustentável, contribuindo para a internalização de riquezas locais e seus benefícios à sociedade, a partir do aumento da receita proveniente da arrecadação da concessão florestal.

## **5 FUNDEFLOR: ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO FOMENTO PARA A GESTÃO DOS RECURSOS NATURAIS E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE BASE FLORESTAL**

### **5.1 Introdução**

Embora Sanches (2002), aponte que pouco se tem escrito tanto de literatura técnica como de literatura jurídica sobre os fundos como instrumentos orçamentários e/ou financeiros, gerando confusões, inclusive, com profissionais com experiência reconhecida na área de finanças públicas, os fundos se tornaram bastante populares no setor público no Brasil, especialmente os fundos públicos ambientais, a partir da década de 90, seguindo o exemplo do Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA.

Mais que populares, os fundos públicos ambientais, com pouco mais de 30 trinta anos, se configuram como importantes instrumentos econômicos de descentralização de gestão, com significativa contribuição à proteção do meio ambiente e à qualidade de vida da população brasileira por meio da aplicação de recursos direcionados ao estímulo de iniciativas de desenvolvimento ancoradas na gestão dos recursos naturais e no desenvolvimento local.

Na compreensão de Lopes (2017), a Lei Federal nº 11.284, de 02 de março de 2006, ou Lei de Gestão de Florestas Públicas, seguiu o modelo tradicional que vem sendo adotado no Brasil, ao prever que a arrecadação proveniente da gestão florestal fosse gerida por fundo específico, permitindo ao órgão gestor levantar recursos, além daqueles previstos em seus orçamentos.

Dessa forma, a partir da regulamentação dos modelos de gestão para as florestas públicas instituídos pela Lei Federal nº 11.284, de 2006, bem como a previsão de distribuição dos recursos arrecadados por meio da concessão florestal, o Estado do Pará cria o Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal – FUNDEFLOR. O FUNDEFLOR, como apresentado no capítulo três, tem o objetivo de fomentar a dinamização das atividades sustentáveis de base florestal, o que amplia as possibilidades de desenvolvimento para um dos principais setores da economia do estado, o setor florestal (BRASIL, 2006).

Na compreensão de Sanches (2002), a Lei nº 4.320, de 1964, é a principal norma que conceitua fundo especial, meio específico de execução orçamentária e/ou financeira, sendo o conceito utilizado, inclusive, no glossário de termos do Sistema

Integrado de Administração Financeira – SIAFI. Para Sanches (2002), o conceito delineado pelo Art. 71 possui elementos adicionais estabelecidos em outros dispositivos da própria Lei nº 4.320, de 1964, como o contido no Art. 72, que deixa claro que os fundos integram a Lei de Orçamento e que suas aplicações devem ocorrer por meio de dotações consignadas na Lei de Meios<sup>23</sup> (BRASIL, 1964).

Nesse sentido, este capítulo tem como objetivo analisar a efetividade das ações de fomento do FUNDEFLOR, através da aplicação de recursos destinados aos programas, ações e projetos executados pelo IDEFLOR-Bio ou sob sua coordenação, no período de 2015 a 2017, três primeiros anos de efetiva operacionalização do Fundo.

## **5.2 FUNDEFLOR: origem, arrecadação e distribuição de recursos**

A Lei Federal nº 11.284, de 02 de março de 2006, trouxe a possibilidade legal de o Poder Público gerenciar suas áreas de florestas, criando estrutura administrativa própria, formas legais de gestão, instrumentos específicos, fundo para captar recursos e fomentar o desenvolvimento sustentável de base florestal, além de mecanismos para a sociedade acompanhar e participar do processo (LOPES, 2017).

Nesse contexto e à luz da Lei Estadual nº 6.462, de 04 de julho de 2002, que dispõe sobre a Política Estadual de Florestas, o Estado do Pará cria o Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal – FUNDEFLOR.

Regulamentado pelos Decretos Estaduais nº 2.237, de 07 de abril de 2010, e nº 1.051, de 16 de maio de 2014, com atuação prioritária no âmbito florestal, o FUNDEFLOR é um importante fundo público ambiental no Pará, que tem como objetivo promover, fomentar e apoiar o ordenamento, a diversificação, a verticalização e a dinamização das atividades sustentáveis de base florestal no estado.

O fomento florestal é um instrumento estratégico que promove a integração de cidadãos e comunidades à cadeia produtiva proporcionando vantagens econômicas, sociais e ambientais. Além da ampliação da base florestal no raio econômico de transporte para suprir a demanda de matéria-prima para as indústrias,

---

<sup>23</sup> É como a Lei Orçamentária Anual – LOA é conhecida, pois possibilita os meios para o desenvolvimento das ações relativas aos diversos órgãos e entidades que integram a administração pública. A LOA é a lei especial que contém a discriminação da receita e da despesa pública, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

o fomento florestal, como atividade complementar na propriedade rural, viabiliza o aproveitamento de áreas degradadas, improdutivas, subutilizadas e inadequadas à agropecuária ou outras formas de produção, o que propicia uma alternativa adicional de renda ao produtor rural e/ou extrativista (SIQUEIRA *et al.*, 2004).

Segundo Pádua (2006), o fomento público florestal, em âmbito estadual ou federal, tem se constituído em um importante agente no estabelecimento efetivo de programas de reflorestamento para pequenos e médios produtores rurais, tanto pela criação de programas específicos capitaneados pelas autarquias ambientais e de extensão, como pela liberação de créditos rurais específicos para a atividade florestal.

Visando contribuir com a consecução da Política de Gestão Florestal do Pará, através do gerenciamento de recursos financeiros auferidos de suas fontes de arrecadação, o FUNDEFLOL é um fundo de natureza contábil, com autonomia administrativa e financeira, inscrito no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, com unidade gestora gerida pelo IDEFLOR-Bio.

Acerca da necessidade de inscrição dos fundos especiais no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, o Parecer da Consultoria Técnica do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso<sup>24</sup>, que tem como referência Oliveira (2008), ressalta que a doutrina é unânime em reconhecer que os fundos não possuem personalidade jurídica.

Oliveira (2008), argumenta que a personalidade jurídica significa que alguém tem direitos e deveres na ordem jurídica, logo, como os fundos não titularizam interesses próprios, não têm direitos, nem obrigações, não lhes cabendo o atributo de personalidade jurídica.

Partindo desse entendimento, apesar da inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica não equiparar os fundos especiais a pessoas jurídicas, e tampouco lhes conferir personalidade jurídica, os fundos públicos de natureza meramente contábil, como o FUNDEFLOL, conforme o inciso X, do Art. 4º, da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1.863, de 2018<sup>25</sup>, estão obrigados a se inscreverem no CNPJ, independentemente do tipo de inscrição, se matriz ou filial.

---

<sup>24</sup> Processo Administrativo 56731-1/2020, referente à consulta sobre criação de CNPJ próprio para o Fundo Municipal de Saúde e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação do Estado do Mato Grosso.

<sup>25</sup> A IN RFB nº 1.863, de 27 de dezembro de 2018, dispõe sobre o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ.

Destaca-se que a exigência de inscrição dos fundos especiais junto ao CNPJ não desconfigura o conceito e a natureza jurídica a eles conferida pelas normas constitucionais e legais vigentes, porém possibilita maior eficiência quanto à fiscalização dos recursos financeiros a eles destinados, pois as contas bancárias que servirão para movimentação desses recursos estarão vinculadas aos respectivos CNPJ (MATO GROSSO, 2010).

Para fins de composição da receita, de acordo com o Art. 14, da Lei Estadual nº 6.963, de 2007, o FUNDEFLORE é constituído pelas seguintes fontes de arrecadação:

- I - recursos financeiros oriundos dos contratos de concessão florestal e das operações de gestão de reserva legal em áreas públicas estaduais de florestas, quando regulamentadas, executados em regime econômico e financeiro a ser estabelecido em regulamento pelo IDEFLOR-Bio, tendo como base a legislação federal e os demais instrumentos legais estaduais pertinentes;
- II - recursos oriundos da contribuição financeira dos beneficiários de Autorização de Uso Florestal em áreas públicas estaduais de florestas, de acordo com o que dispõe o Art. 2º, § 1º, desta Lei;
- III - dotações ou créditos específicos consignados no orçamento estadual;
- IV - transferências da União;
- V - doações e contribuições financeiras de pessoa jurídica ou física em favor do Fundo, de origem nacional e internacional;
- VI - retorno de aplicações financeiras realizadas com recursos do Fundo;
- VII - amortizações, juros, retornos e qualquer renda resultante de operações realizadas com recursos do Fundo;
- VIII - produtos oriundos da cobrança pelo uso de bens da biodiversidade. (Incluído pelo Art. 6º da Lei Estadual nº 8.633, de 19 de junho de 2018) (PARÁ, 2007).

Embora o diploma de criação do FUNDEFLORE aponte todas as formas de arrecadação, a principal receita do Fundo é proveniente de recursos oriundos dos contratos de concessão florestal estadual e da Tarifa de Reposição Florestal<sup>26</sup>, vinculada ao Orçamento Geral do Estado – OGE.

O Orçamento Geral do Estado consiste nas estratégias de governo e compromissos prioritários estabelecidos anualmente no Planejamento Estratégico e indica a quantidade e qualidade de investimentos nas áreas prioritárias para o alcance dos resultados esperados, o que resulta na Lei Orçamentária Anual – LOA.

---

<sup>26</sup> Conforme Art. 35, do Decreto Estadual nº 216, de 22 de setembro de 2011. A Tarifa de Reposição Florestal é um instrumento da Política Estadual de Florestas, conforme disposto na Lei Estadual nº 6.462, de 04 de julho de 2002. De acordo com o Decreto Estadual nº 174, de 16 de maio de 2007, reposição florestal é a compensação do volume de matéria-prima extraído de vegetal natural pelo volume de matéria-prima resultante de plantio florestal para geração de estoque ou recuperação de cobertura florestal.

A LOA é o instrumento viabilizador da execução física e financeira do Plano Plurianual – PPA<sup>27</sup>, de acordo com a previsão de arrecadação, visando concretizar os objetivos e metas propostas no PPA, segundo os critérios estabelecidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

Com o objetivo de atender à programação anual do Orçamento Geral do Estado, a receita do FUNDEFLOR é apurada por meio de pagamento de Documentação de Arrecadação Estadual – DAE, emitido pela Secretaria da Fazenda do Estado do Pará – SEFA, e os recursos transferidos para o FUNDEFLOR mediante Ordem Bancária, registrada no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFEM<sup>28</sup>.

Para o gerenciamento da arrecadação, o FUNDEFLOR movimenta 28 contas no Banco do Estado do Pará S. A. – BANPARÁ, das quais 14 são contas de aplicação em Fundo de Certificado de Depósito Bancário – CDB-Gov, além de 14 contas correntes individuais por detentor de contrato de concessão florestal para atender a necessidade de outras operações que venham a ser realizadas com as empresas concessionárias.

Das 14 contas de aplicação em CDB-Gov, 11 correspondem às contas das empresas concessionárias que detêm outorga para aproveitamento de recurso florestal em operação, além de 01 conta principal, 01 conta para recebimento do pagamento da Tarifa de Reposição Florestal e 01 conta para movimentação do recurso recepcionado das concessões florestais federais realizadas no território estadual. Ao final de cada exercício, o recurso é superavitário e disponibilizado para utilização no ano seguinte, não comprometendo o orçamento do exercício vigente.

A opção de utilização de recurso superavitário é estratégica para o FUNDEFLOR, pois possibilita maior segurança à realização das ações apoiadas pelo Fundo, visto que os recursos necessários à execução da programação se encontram garantidos em conta.

Destaca-se que todo o recurso arrecadado pelo FUNDEFLOR é aplicado na conta principal, em Fundo de Certificado de Depósito Bancário – CDB-Gov, que tem

---

<sup>27</sup> É o documento que define as prioridades de atuação do governo durante uma gestão, portanto, para o período de quatro anos, com possibilidade de revisão anual. O PPA é elaborado através de planejamento para execução das políticas públicas.

<sup>28</sup> É um sistema que processa, com auxílio da teleinformática, a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil das Entidades da Administração Pública Estadual Direta e Indireta.

como taxa base de aplicação, o Certificado de Depósito Interbancário – CDI, resultando os rendimentos da aplicação em 100% da taxa de CDI.

Com base nos Arts. 73 e 74, da Lei nº 4.320, de 1964, os fundos especiais, necessariamente criados com base em prévia autorização em lei, têm entre seus atributos, a preservação dos saldos do exercício, isto é, salvo disposição em contrário na lei que instituir o Fundo, os saldos apurados no balanço de final de exercício são convertidos em disponibilidades para investimentos futuros (BRASIL, 1964). Dessa forma, a receita do FUNDEFLOR disponível para aplicação em cada exercício é composta pelo valor arrecadado no ano, seus rendimentos e o saldo do balanço do exercício anterior.

A partir da apuração do valor total de recursos internalizados anualmente, e em atendimento ao Art. 15. da Lei Estadual nº 6.963, de 2007, e demais alterações, os recursos do FUNDEFLOR obedecem a seguinte distribuição:

- I - 30% destinados a cobrir as despesas de aparelhamento e funcionamento do IDEFLOR-Bio;
- II - 30% destinados aos Municípios onde estão situadas as áreas florestais de domínio estadual submetidas ao regime de concessão ou exploração de compensação de reserva legal;
- III - 40% destinados a programas, ações, projetos ou atividades aprovadas pelo IDEFLOR-Bio ou executadas sob sua coordenação, de acordo com as seguintes linhas de fomento:
  - a) apoio à pesquisa e ao fomento de manejo florestal e de modelos de uso e aproveitamento sustentáveis de produtos madeireiros e não-madeireiros, e de serviços florestais, com atenção especial àqueles de gestão comunitária e familiar;
  - b) fomento à recuperação de áreas alteradas mediante cultivo florestal;
  - c) capacitação e treinamento de mão-de-obra e agentes envolvidos na cadeia da produção, da comercialização e da industrialização de produtos e subprodutos florestais;
  - d) apoio à assistência técnica e à extensão de manejo florestal e cultivo florestal;
  - e) apoio à difusão e ao aprimoramento de tecnologias inovadoras de beneficiamento industrial de produtos e subprodutos de base florestal;
  - e) apoio ao aparelhamento das ações de ordenamento, proteção e educação ambiental do Estado e dos Municípios, com especial atenção àqueles onde estão situadas as florestas públicas de produção, de domínio estadual, submetidas ao regime de concessão ou exploração de cotas de reserva legal;
  - f) apoio ao ordenamento e ao aparelhamento da gestão fundiária do Estado;
  - h) financiamento, mediante regulamentação própria, com a interveniência do Banco do Estado do Pará S.A. – BANPARÁ, com a finalidade de apoio e fomento a empreendimentos privados inovadores de manejo de produtos e serviços florestais, de cultivo florestal de áreas alteradas, bem como de beneficiamento de produtos e subprodutos, com atenção especial àqueles de cunho associativo e familiar (PARÁ, 2007).

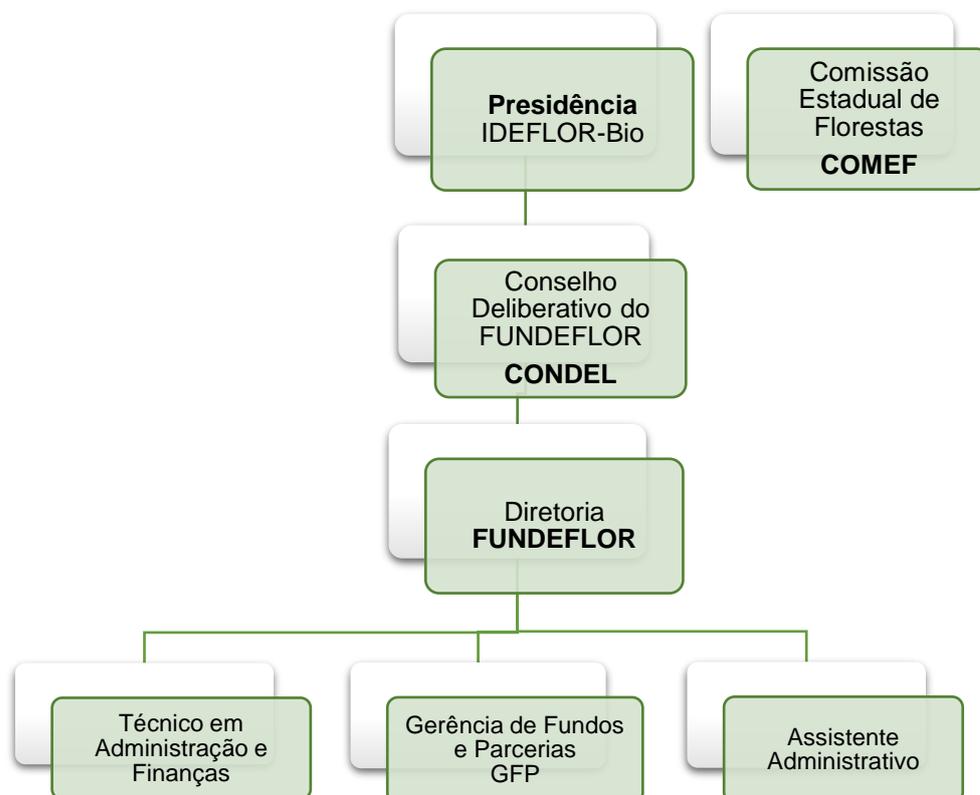
Considerando que as ações de fomento do FUNDEFLOL priorizam a promoção de atividades sustentáveis de base florestal, o percentual de 40% destinado aos programas, ações e projetos está vinculado a oito principais eixos de atuação, com desdobramento nos sete primeiros temas, já que apenas a oitava linha, relativa ao financiamento com interveniência do Banco do Estado do Pará S.A. – BANPARÁ, não está disponível para operação.

Sobre a parcela de 30% destinada aos municípios, o percentual da receita é compartilhado na forma de contraprestação pela utilização econômica dos recursos florestais, mediante concessão das florestas públicas estaduais de seus respectivos territórios. A finalidade é contribuir com o desenvolvimento local, por meio de projetos específicos de uso sustentável dos recursos naturais, bem como com a redução das desigualdades sociais.

A distribuição do recurso arrecadado nos percentuais previstos em lei merece ser evidenciada, pois, além de possibilitar à sociedade conhecer a destinação e a finalidade de utilização do recurso, o compartilhamento da receita torna possível o funcionamento da estrutura organizativa do órgão gestor, ao mesmo tempo que contribui para o desenvolvimento sustentável em escala municipal e estadual.

Para a operacionalização do recurso arrecadado, o FUNDEFLOL conta com uma estrutura funcional de acordo com a Figura 6.

Figura 6 – Organograma funcional do FUNDEFLOR.



Fonte: Elaborado pela autora do trabalho, 2020.

Como uma resumida estrutura organizacional formada por apenas quatro servidores públicos, o funcionamento do FUNDEFLOR diverge da afirmação de alguns críticos que defendem que os fundos públicos ambientais requerem alto custo administrativo operacional.

### 5.3 Da Receita, da alocação de recursos e do estímulo ao Desenvolvimento de base florestal sustentável

De 2013 a 2019, o Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal – FUNDEFLOR arrecadou R\$ 44.626.754,86, proveniente de suas principais fontes constituintes, a concessão florestal estadual e a Tarifa de Reposição Florestal, além de seus respectivos rendimentos e do rendimento referente ao recurso adquirido por meio da concessão florestal federal, conforme Tabela 5.

Tabela 5 – Detalhamento da Arrecadação do FUNDEFLORE no período de 2013 a 2019.

<b>Ano</b>	<b>Concessão Florestal (R\$)</b>	<b>Tarifa de Reposição Florestal (R\$)</b>	<b>Outros Rendimentos (R\$)</b>	<b>Rendimento da Concessão Florestal (R\$)</b>	<b>Rendimento da Tarifa de Reposição Florestal (R\$)</b>	<b>Rendimento da Captação de Recurso Externo (Concessão Florestal Federal) (R\$)</b>	<b>Valor Total Arrecadado (R\$)</b>
<b>2013</b>	2.817.232,49	63.350,10	0,00	122.677,00	0,00	0,00	3.003.259,59
<b>2014</b>	5.054.704,92	74.335,63	0,00	470.387,86	6.439,55	0,00	5.605.867,96
<b>2015</b>	6.178.297,63	56.705,32	674,84	819.747,97	14.709,52	0,00	7.070.135,28
<b>2016</b>	7.315.274,25	52.560,55	102,17	951.017,83	14.313,51	0,00	8.333.268,31
<b>2017</b>	4.815.632,38	0,00	5.549,12	683.232,12	12.986,59	0,00	5.517.400,21
<b>2018</b>	7.962.276,42	65.652,87	1.209,19	428.899,85	12.013,15	0,00	8.470.051,48
<b>2019</b>	5.952.204,85	2.596,49	0,00	556.870,12	15.458,09	99.642,48	6.626.772,03
<b>Total</b>	<b>40.095.622,94</b>	<b>315.200,96</b>	<b>7.535,32</b>	<b>4.032.832,75</b>	<b>75.920,41</b>	<b>99.642,48</b>	<b>44.626.754,86</b>

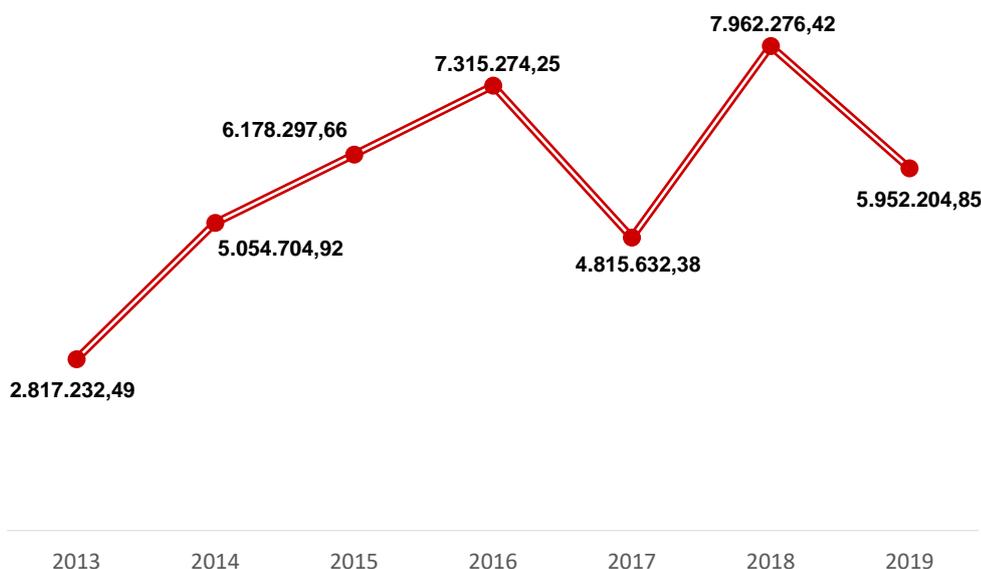
Fonte: Elaborada pela autora do trabalho, 2020.

Ressalta-se que o valor de rendimento obtido pela aplicação do recurso recebido pelo IDEFLOR-Bio do Serviço Florestal Brasileiro – SFB, advém do montante de R\$ 2.000.624,00, que, a partir da internalização em 2019, passou a compor a receita do Fundo. O recurso relativo à concessão florestal federal é destinado exclusivamente para implantação e aparelhamento do Centro de Treinamento em Manejo Florestal do Estado do Pará, a ser construído no município de Juruti/PA.

Apesar de o FUNDEFLORE ter sido criado em 2007, o Fundo começou a arrecadar efetivamente em 2013, procedente dos primeiros contratos de concessão florestal estadual celebrados no Pará, em 2011.

De acordo com a série histórica de arrecadação do FUNDEFLORE, no período de 2013 a 2019, o Fundo arrecadou R\$ 40.095.622,94, oriundos da concessão florestal estadual, de acordo com o Gráfico 1<sup>29</sup>.

Gráfico 1 – Histórico de Arrecadação do FUNDEFLORE no período de 2013 a 2019.



Fonte: Elaborado pela autora do trabalho, 2020.

Com o objetivo de demonstrar a arrecadação auferida pela concessão florestal estadual a partir de 2013, o Gráfico 1 indica somente os valores obtidos pelo aproveitamento da outorga florestal em operação, logo, não contabiliza os

<sup>29</sup> Por ter sido apresentado na introdução, o gráfico será referenciado conforme ilustração inicial, portanto, Gráfico 1 - Histórico de Arrecadação da Concessão Florestal no Estado do Pará, no período de 2013 a 2019.

rendimentos apurados pela aplicação em CDB-Gov dos valores obtidos pela referida fonte.

Apesar do histórico de arrecadação referenciar o período de 2013 a 2019, o objeto de análise do presente estudo é a aplicação de recursos destinada à parcela de 40%, alocada para o fomento de programas, ações e projetos, no período de 2015 a 2017, três primeiros anos de efetiva operacionalização do Fundo.

Considerando que o FUNDEFLOL não é um órgão, logo, não dispõe de unidade orçamentária própria, a programação para a aplicação dos recursos relativos à parcela de 40% é feita por meio de um plano de aplicação.

O Plano de Aplicação é o documento que, a partir da orientação dos recursos disponibilizados anualmente, demonstra o planejamento das ações definidas para a execução dos programas de trabalho do órgão ao qual se vincula, no período de sua vigência, ou seja, com vigência anual.

Para composição do Plano de Aplicação, o FUNDEFLOL recebe anualmente propostas de projetos para destinação dos recursos, as quais integram a previsão de programação, que é submetida ao Conselho Deliberativo do FUNDEFLOL – CONDEL<sup>30</sup>, instância instituída para deliberação quanto à aplicação dos recursos do Fundo.

A deliberação do CONDEL resulta no Plano de Aplicação – Resumo Executivo<sup>31</sup>, que é submetido à Comissão Estadual de Florestas – COMEF<sup>32</sup>, instância consultiva do IDEFLOR-Bio e do FUNDEFLOL, que tem a função de opinar sobre a programação para destinação de recursos, bem como avaliar os resultados de sua aplicação, mediante prestação de contas realizada anualmente a partir de apresentação de Relatório Anual de Gestão. O plano de aplicação somente assume caráter definitivo para publicação após manifestação da COMEF.

Dentre as atribuições do CONDEL, de acordo com o inciso III, do Art. 5º, da Instrução Normativa do Ideflor nº 001, de 2014, o conselho tem a responsabilidade de definir os critérios de elegibilidade técnica, com a finalidade de selecionar projetos observadas as prioridades estabelecidas na lei estadual de criação do IDEFLOR-Bio.

---

<sup>30</sup> Instituído pela Instrução Normativa nº 001, de 28 de julho de 2014, que dispõe sobre o detalhamento operativo e distributivo da aplicação de recursos do FUNDEFLOL.

<sup>31</sup> É o documento que define a programação preliminar da aplicação anual de recursos do FUNDEFLOL.

<sup>32</sup> Instância consultiva do IDEFLOR-Bio, criada pela Lei Estadual nº 6.963, de 2007, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 335, de 09 de agosto de 2007.

(IDEFLOR, 2014). Para a seleção dos projetos, o CONDEL utiliza prioritariamente dois critérios de elegibilidade:

- a) enquadramento às linhas de fomento do FUNDEFLO, e
- b) alinhamento às metas estabelecidas no Plano Plurianual – PPA (IDEFLOR, 2014, p. 2).

Percebe-se que os critérios de elegibilidade empregados pelo CONDEL para a seleção dos projetos e destinação dos recursos do FUNDEFLO foram definidos em consonância ao Orçamento Geral do Estado, pois priorizam a execução dos compromissos de governo orientados no Plano Plurianual, através do cumprimento da agenda estratégica do IDEFLOR-Bio, que visa o alcance da política pública de gestão florestal do estado, dada a limitação financeira, se comparada ao volume de recursos disponibilizados por outros fundos públicos ambientais atuantes no País.

De acordo com o parágrafo único, do Art. 15, da Lei Estadual nº 6.963, de 2007, e o § 1º do Art. 5º, do Decreto Estadual nº 2.237, de 07 de abril de 2010 e alterações, para a execução de programas, ações e projetos, o IDEFLOR-Bio poderá celebrar convênios, acordos de cooperação ou contratos com entes públicos estaduais, municipais, federais, entidades de pesquisa ou organismos não-governamentais, sem fins lucrativos, de reconhecida atuação no setor (PARÁ, 2007, 2010).

Para a análise do grau de efetividade das ações de fomento do FUNDEFLO com vistas ao desenvolvimento sustentável de base florestal, foram utilizados como base os Planos de Aplicação Anuais e os Relatórios Anuais de Gestão dos anos de 2015 a 2017, disponibilizados no site do IDEFLOR-Bio.

De acordo com informações dos Planos de Aplicação de 2015 a 2017, foi disponibilizado para as ações de fomento, o montante de R\$ 13.867.948,40, dos quais R\$ 13.585.432,05 se refere à arrecadação dos contratos de concessão florestal estadual (valor arrecadado e o saldo do balanço não aplicado de anos anteriores) e R\$ 282.516,35, relativo ao recebimento do pagamento da tarifa de reposição florestal (valor arrecadado e o saldo do balanço não aplicado de anos anteriores), conforme discriminado na Tabela 6, correspondendo a 97,97% e 2,03%, respectivamente.

Tabela 6 – Demonstrativo da destinação de recursos do FUNDEFLOR para fomento de projetos no período de 2015 a 2017.

<b>Ano</b>	<b>Valor arrecadado da Concessão Florestal - 40% Projetos (R\$)</b>	<b>Valor Arrecadado da Tarifa de Reposição Florestal (R\$)</b>	<b>Saldo do Balanço Não Aplicado da Tarifa de Reposição (R\$)</b>	<b>Saldo do Balanço Não Aplicado da Parcela de 40% (R\$)</b>	<b>Valor Disponível (R\$)</b>
<b>2015</b>	2.210.037,11	80.775,18	63.350,10	1.175.963,80	3.530.126,19
<b>2016</b>	2.799.218,24	71.414,84	0,00	1.522.010,33	4.392.643,41
<b>2017</b>	3.306.516,83	66.976,23	0,00	2.571.685,74	5.945.178,80
<b>Total</b>	<b>8.315.772,18</b>	<b>219.166,25</b>	<b>63.350,10</b>	<b>5.269.659,87</b>	<b>13.867.948,40</b>

Fonte: Elaborada pela autora do trabalho, 2020.

Com base no valor total disponível para fomento, R\$ 13.867.948,40, conforme Tabela 6, o Quadro 4 apresenta o planejamento para destinação de recursos, conforme programação dos Planos de Aplicação Anuais de 2015 a 2017, aprovados pelo CONDEL e pela COMEF, para aplicação de recursos.

Quadro 4 – Demonstrativo da Programação dos Planos de Aplicação de 2015 a 2017.

Programação para Aplicação de Recursos do FUNDEFOR - Planos de Aplicação 2015 a 2017								
Item	Projeto	Unidade Requisitante	Linha de Fomento	Programa Estadual	Modalidade de Aplicação	Municípios Beneficiados	Valor (R\$)	Meta Física
<b>Ano 2015</b>								
1.	Agroindústria de Processamento de Castanha do Brasil (Bertholletia excelsa).	Ger. Esc. Reg. Baixo Amazonas	A	Valorização da Sociobiodiversidade	Convênio	Almeirim	150.000,00	Instalar 01 agroindústria e capacitar 40 famílias de extrativistas
2.	Estudo de Espécies promissoras para Sistemas Agroflorestais, no Estado do Pará.	Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal - DDF	A	Municípios Verdes	Chamamento Público	Paragominas	100.000,00	Realizar 01 pesquisa
3.	Infraestrutura física e Preparo de Área Mecanizado em 10 (dez) municípios da Região de Integração Xingu.	Ger. Esc. Reg. Xingu	B	Municípios Verdes	Convênio	Altamira, Anapu, Brasil Novo, Medicilândia, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Vitória do Xingu e Uruará	440.000,00	Plantar 300 ha com SAFs
4.	Produção e Restauração Florestal.	Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal - DDF	B	Municípios Verdes	Gestão Direta	Diversos municípios	1.309.000,91	Plantar 890 ha com SAFs
5.	Fomento à Produção e Restauração Florestal	Ger. Esc. Reg. Xingu	B	Municípios Verdes	Convênio	Altamira	72.125,28	Plantar 30 ha com SAFs
6.	PROSAF - Projeto de Fomento Agroflorestal	Ger. Esc. Reg. Carajás	B	Municípios Verdes	Convênio	Marabá	72.000,00	Plantar 15 ha com SAFs
7.	Fortalecimento da Atividade Extrativista e Artesanal com Cipó-titica (Heteropsis spp.).	Ger. Esc. Reg. Baixo Amazonas	C	Valorização da Sociobiodiversidade	Convênio	Almeirim	17.000,00	Capacitar 30 famílias
8.	Fortalecimento da Cadeia Produtiva do Cumaru (Dipteryx odorata).	Ger. Esc. Reg. Baixo Amazonas	C	Valorização da Sociobiodiversidade	Convênio	Alenquer	25.000,00	Capacitar 30 famílias
9.	Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e Fomento Florestal.	Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal - DDF	D	Municípios Verdes	Destaque Orçamentário (Convênio)	Acará, São Miguel do Guamá, Irituia, Portel, Dom Eliseu, Ulianópolis, Goianésia do Pará, Peixe Boi, Santarém	280.000,00	-
10.	Implantação do Centro de Treinamento de Manejo Florestal do Estado do Pará.	Diretoria de Gestão de Floresta Pública de Produção - DGFLOP	E	Florestal Sustentável	Chamamento Público	Juruti	200.000,00	-

11.	Fortalecimento da Cadeia Produtiva do Cacau (Theobroma cacao).	Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal - DDF	E	Municípios Verdes	Convênio	Medicilândia	200.000,00	-
12.	Apoio à diversificação da produção familiar.	Ger. Esc. Reg. Xingu	E	Valorização da Sociobiodiversidade	Convênio	Brasil Novo	65.000,00	Apoiar 30 famílias
13.	Estudo Socioambiental e Cadastramento de famílias da Gleba Estadual Joana Perez II.	Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal - DDF	F	Valorização da Sociobiodiversidade	Convênio	Portel	60.000,00	1.200 famílias
14.	Ordenamento Territorial	Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal - DDF	F	Valorização da Sociobiodiversidade	Chamamento Público	Portel	40.000,00	
15.	Fortalecimento das Ações de Regularização Fundiária no Estado do Pará	Demanda Externa (ITERPA)	G	Municípios Verdes	Destaque Orçamentário (Convênio)	Belém	500.000,00	-
<b>Total Destinado Ano 2015</b>							<b>3.530.126,19</b>	
<b>Ano 2016</b>								
1.	Estudo de Espécies promissoras para Sistemas Agroflorestais, no Estado do Pará.	Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal - DDF	A	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Termo de Cooperação (Convênio)	Paragominas	200.000,00	Realizar 01 Pesquisa
2.	Plano de Gestão da APA Triunfo do Xingu e Flota Iriri.	Diretoria de Gestão e Monitoramento de Unidade de Conservação - DGMUC	A	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Termo de Cooperação (Convênio)	Altamira	377.646,06	Realizar 02 Levantamentos bióticos para Plano de Gestão de UC
3.	Implantação do Centro de Treinamento de Manejo Florestal do Estado do Pará.	Diretoria de Gestão de Floresta Pública de Produção - DGFLOP	A	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Gestão Direta	Juruti	300.000,00	01 Inventário florestal
4.	Estudo de Preço de Referência de Produtos Florestais Madeiros e Não-madeiros.	Diretoria de Gestão de Floresta Pública de Produção - DGFLOP	A	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Gestão Direta	Almeirim, Aveiro, Juruti, Monte Alegre e Santarém	200.000,00	Realizar 01 Estudo de Preço
5.	Fortalecimento da Cadeia Produtiva do Coco Babaçu (Atalea spp.).	Ger. Esc. Reg. Carajás	A	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Chamamento Público	São Domingos do Araguaia, São João do Araguaia, Brejo Grande e Palestina do Pará.	150.000,00	Capacitar 40 famílias
6.	Manejo Comunitário e Familiar - MFCF.	Ger. Esc. Reg. Xingu	A	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Chamamento Público	Porto de Moz	24.000,00	Capacitar 50 famílias
7.	Beneficiamento de Sementes Oleaginosas.	Ger. Esc. Reg. Xingu	A	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Chamamento Público	Uruará	155.000,00	
8.	Boas Práticas para Extração e Beneficiamento de Óleos Vegetais.	Ger. Esc. Reg. Baixo Amazonas	A	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Chamamento Público	Óbidos	56.000,00	

9.	Plano de Desenvolvimento Local (PDL).	Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal - DDF	A	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Convênio (Destaque Orçamentário)	Portel	234.500,00	Elaborar 01 Plano de Desenvolvimento Sustentável
10.	Produção e Restauração Florestal.	Diretoria de Gestão e Monitoramento de Unidade de Conservação - DGMUC	B	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Gestão Direta	Maracanã	29.310,81	Plantar 10 ha com SAFs
11.	Manutenção dos Projetos de Produção e Restauração Florestal.	Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal - DDF	B	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Gestão Direta	Diversos municípios	1.994.771,70	Plantar 380 ha com SAFs
12.	Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e Fomento Florestal.	Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal - DDF	D	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Convênio	Acará, São Miguel do Guamá, Irituia, Portel, Dom Eliseu, Ulianópolis, Goianésia do Pará, Peixe Boi, Santarém	300.000,00	Instalar 18 viveiros; Capacitar 270 agricultores familiares; Capacitar 30 técnicos
13.	Gestão e Monitoramento Florestal.	Diretoria de Gestão de Floresta Pública de Produção - DGFLOP	F	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Gestão Direta	Almeirim, Aveiro, Juruti, Monte Alegre e Santarém	200.000,00	Implantar 01 Sistema de Gestão de Contratos de Concessão
14.	Apoio à Reestruturação do Parque Municipal Ecológico Guinnar Vingren.	Demanda Externa (SEMMA)	F	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Convênio	Belém	100.000,00	Reformar 03 prédios e a lateral de um muro
<b>Total Destinado Ano 2016</b>							<b>4.321.228,57</b>	
<b>Ano 2017</b>								
1.	Estudo de Preço de Referência de Produtos Florestais Madeireiros e Não-madeireiros.	Diretoria de Gestão de Floresta Pública de Produção - DGFLOP	A	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Gestão Direta	Almeirim, Aveiro, Juruti, Monte Alegre e Santarém	200.000,00	Realizar 01 Estudo de Preço
2.	Implantação do Centro de Treinamento de Manejo Florestal do Estado do Pará	Diretoria de Gestão de Floresta Pública de Produção - DGFLOP	A	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Gestão Direta	Juruti	300.000,00	01 Inventário florestal
3.	Estudo de Espécies promissoras para Sistemas Agroflorestais, no Estado do Pará.	Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal - DDF	F	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Chamamento Público	20 municípios	200.000,00	Realizar 02 Pesquisas
4.	Apoio à Projetos de Uso Sustentável para Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais.	Diretoria de Gestão da Biodiversidade - DGBio	A	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Chamamento Público	Ananindeua	137.195,00	30 famílias
5.	Fortalecimento da Cadeia Produtiva do Artesanato de Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais da Calha Norte.	Diretoria de Gestão da Biodiversidade - DGBio	A	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Gestão Direta	Santarém e Oriximiná	135.000,00	Capacitar 400 famílias
6.	Fortalecimento do Manejo Comunitário e Familiar.	Diretoria de Gestão da Biodiversidade - DGBio	A	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Gestão Direta	Brejo Grande do Araguaia, São Domingos do Araguaia, São João do Araguaia, Portel, Melgaço,	400.000,00	Capacitar 150 famílias

						Óbidos, Porto de Moz e Uruará.		
7.	Fortalecimento da Cadeia de Produção da palmeira Buriti ( <i>Martia flexuosa</i> ).	Diretoria de Gestão e Monitoramento de Unidade de Conservação - DGMUC	A	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Chamamento Público	Monte Alegre	270.000,00	Capacitar 14 famílias
8.	Sustentabilidade no Manejo e Produção de Espécies Florestais Oleaginosas	Diretoria de Gestão e Monitoramento de Unidade de Conservação - DGMUC	A	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Chamamento Público	Marajó	140.000,00	Capacitar 88 pessoas
9.	Tecnologias Alternativas para Irrigação de Açaí.	Demanda Externa	A	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Convênio (Destaque Orçamentário)		300.000,00	Apoiar a estruturação do Parque de Ciência e Tecnologia (PCT) Guamá; Implantar 01 Projeto Piloto
10.	Manutenção dos Projetos de Produção e Restauração Florestal.	Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal - DDF	B	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Gestão Direta	70 municípios	1.320.500,00	Plantar 380 ha com SAFs
11.	Gestão e Restauração Florestal da Terra Indígena Alto Rio Guamá.	Diretoria de Gestão da Biodiversidade - DGBio	B	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Gestão Direta	Santa Luzia do Pará, Nova Esperança do Piriá e Paragominas.	197.240,00	Plantar 100 ha com SAFs
12.	Recuperação de Áreas Alteradas por meio de SAFs.	Diretoria de Gestão e Monitoramento de Unidade de Conservação - DGMUC	B	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Chamamento Público	Tucuruí	53.466,96	Restaurar 18 ha com SAFs
13.	Manutenção do Campo de Produção de Sementes de Açaí e Pupunha de alta qualidade genética.	Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal - DDF	B	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Convênio	Tomé-Açu	33.000,00	Fornecer 1.000Kg de sementes de açaí; Fornecer 3.000 sementes de pupunha para recuperação com SAFs

14.	Manutenção do Campo de Produção de Sementes da Cultivar de Cupuaçu - BRS Carimbó.	Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal - DDF	B	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Convênio	Tomé-Açu	22.000,00	Fornecer 270.000 sementes de cupuaçu para recuperação com SAFs
15.	Encauchados: Manejo e Revitalização de Seringais nativos.	Diretoria de Gestão e Monitoramento de Unidade de Conservação - DGMUC	C	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Chamamento Público	Senador José Porfírio	183.695,00	Revitalizar 02 Unidades fabris dos Encauchados; capacitar 88 extrativistas; Implantar e aparelhar 01 Colocação de seringueiras
16.	Projeto Agro Várzea (Fase II).	Diretoria de Gestão e Monitoramento de Unidade de Conservação - DGMUC	D	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Chamamento Público	Belém	39.875,00	Realizar 01 Estudo
17.	Revitalização do Laboratório de Análise de Solo da Unidade Didática Agroecológica do Nordeste Paraense (UDB-Emater/PA).	Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal - DDF	D	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Convênio (Destaque Orçamentário)	Bragança e Região	40.000,00	Adquirir equipamentos e kits de reagentes; Adequar espaço físico de 77m²
18.	Gestão e Monitoramento Florestal.	Diretoria de Gestão de Floresta Pública de Produção - DGFLOP	F	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Gestão Direta	Almeirim, Aveiro, Juruti, Monte Alegre e Santarém	750.000,00	Implantar 01 Sistema de Gestão de Contratos de Concessão
19.	Ordenamento Territorial, Estudo Socioambiental e Cadastramento das famílias da Gleba Estadual Joana Perez II.	Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal - DDF	F	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Gestão Direta	Portel	100.000,00	Apoiar 100 famílias
20.	Plano de Desenvolvimento Local (PDL).	Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal - DDF	F	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Chamamento Público	Melgaço	134.500,00	Apoiar 30 famílias
21.	Revisão da Lista Oficial de Espécies Ameaçadas de Extinção.	Diretoria de Gestão da Biodiversidade - DGBio	F	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Gestão Direta	Estado do Pará	482.969,20	Publicar 01 Lista Oficial das Espécies Ameaçadas de Extinção do Estado do Pará

22.	Projeto Omar: Educação Ambiental para conservação de ecossistema costeiro e de mamíferos aquáticos.	Diretoria de Gestão e Monitoramento de Unidade de Conservação - DGMUC	F	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Chamamento Público	Soure	58.036,09	Realizar 01 Campanha de sensibilização; Construir 01 semi-cativeiro para reabilitação de mamíferos aquáticos
23.	Identidade Visual da APA Algodual - Implantação de Infraestrutura, Suporte e Sinalização.	Diretoria de Gestão e Monitoramento de Unidade de Conservação - DGMUC	F	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Gestão Direta	Marapanim (Algodual)	177.482,21	Elaborar 01 Plano de Desenvolvimento
24.	Fortalecimento da Cadeia Produtiva do Coco Babaçu (Atallea ssp.)	Ger.Esc.Reg. Carajás	E	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Chamamento Público	São Domingos do Araguaia, São João do Araguaia, Brejo Grande e Palestina do Pará.	150.000,00	Capacitar 80 famílias
<b>Total Destinado Ano 2016</b>							<b>5.824.959,46</b>	
<b>Total Geral Destinado (2015, 2016 e 2017)</b>							<b>13.676.314,22</b>	

Fonte: Elaborado pela autora do trabalho, 2020.

Do valor total destinado de R\$ 13.676.314,22 para apoio de projetos, R\$ 13.532.188,94 são oriundos da concessão florestal estadual e o valor de R\$ 144.125,28 proveniente da Tarifa de Reposição Florestal, 98,95% e 1,05%, relativamente.

Destaca-se que, do valor total de R\$ 282.516,35, disponível da Tarifa de Reposição Florestal para aplicação nos anos de 2015 a 2017, conforme Tabela 6, apenas o valor de R\$ 144.125,28, foi destinado no ano de 2015, para execução dos projetos Fomento à Produção e Restauração Florestal e PROSAF – Projeto de Fomento Agroflorestal, o que equivale a 51,01% do valor total disponível, conforme discriminado nos itens 5. e 6. do Quadro 3.

Diferentemente do valor arrecadado pela concessão florestal estadual que obedece aos percentuais de distribuição previstos em lei, onde 40% é disponibilizado para aplicação em projetos, em atendimento às linhas de fomento, o recurso obtido pelo pagamento da Tarifa de Reposição Florestal é aplicado pelo FUNDEFLORE prioritariamente para apoiar iniciativas de reflorestamento, conforme previsão legal.

Segundo o Quadro 4, no período de 2015 a 2017, é possível constatar que a programação para a aplicação dos recursos é bem diversificada, pois os projetos selecionados contemplam as sete linhas de fomento disponíveis para acesso, o que demonstra a abrangência da destinação de recursos e a relevância da competência de fomento nos eixos de atuação, o que amplia a possibilidade de atendimento aos grupos beneficiários.

Com o intuito de conhecer o valor destinado por eixo de atuação, a Tabela 7 apresenta o valor de recursos aportados no período de 2015 a 2017, de acordo com as linhas de fomento.

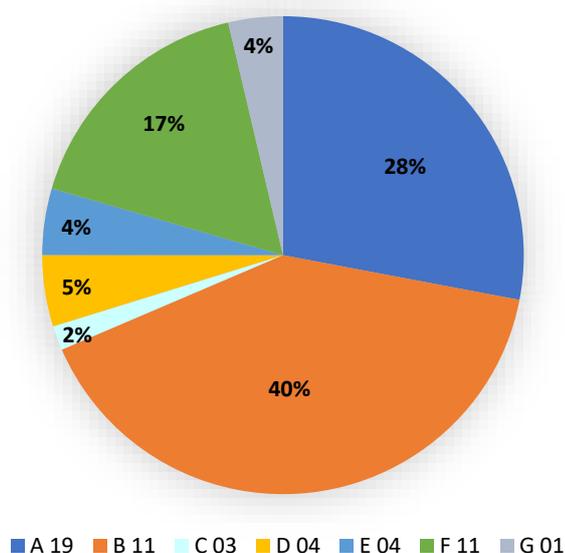
Tabela 7 – Detalhamento da Destinação de recursos por Linha de Fomento.

<b>Linha de Fomento</b>	<b>Quantidade de Projetos</b>	<b>Valor Destinado (R\$)</b>
A	19	3.829.341,06
B	11	5.543.415,66
C	03	225.695,00
D	04	659.875,00
E	04	615.000,00
F	11	2.302.987,50
G	01	500.000,00
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>13.676.314,22</b>

Fonte: Elaborada pela autora do trabalho, 2020.

Considerando a variável de análise linha de fomento, a Tabela 7 aponta que embora a maior quantidade de projetos apoiados, 19, apresente enquadramento na linha de fomento A, que tem como tema apoio à pesquisa de modelos de uso e aproveitamento sustentáveis de produtos madeireiros e não madeireiros e de serviços florestais, especialmente àqueles de gestão comunitária e familiar, o maior volume de recursos foi direcionado à linha de fomento B, que, a partir de 11 propostas selecionadas, destinou o montante de R\$ 5.543.415,66, o que representa 40% do volume total de recursos destinados, indicado no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Percentual de destinação de recursos por Linha de Fomento no período de 2015 a 2017.

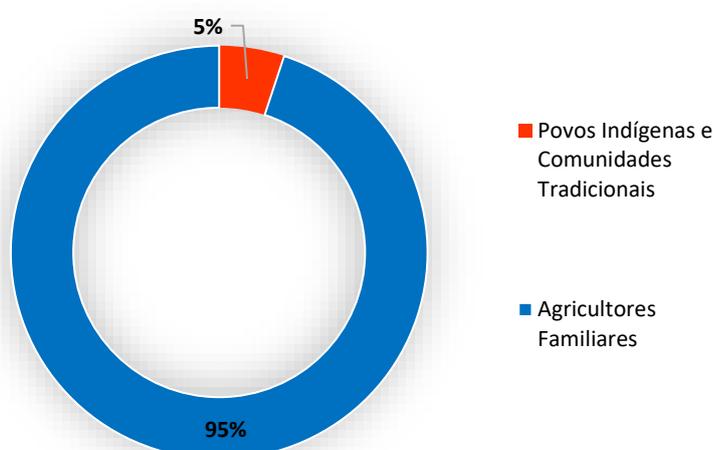


Fonte: Elaborado pela autora do trabalho, 2020.

Como a linha B de fomento apoia a recuperação de áreas alteradas, mediante cultivo florestal, o objetivo do FUNDEFLORE é incentivar a produção e restauração florestal para fins de recomposição de passivo ambiental, com diversificação da base alimentar, aumento na geração de renda e regularização ambiental.

Nessa perspectiva, o Gráfico 6 mostra a destinação de recursos para apoio à ação de recuperação de áreas alteradas de acordo com as categorias beneficiadas.

Gráfico 6 – Percentual de destinação de recursos para Recuperação de Áreas de acordo com as Categorias Beneficiadas.



Fonte: Elaborado pela autora do trabalho, 2020.

O Gráfico 6 demonstra que, segundo a programação dos Planos de Aplicação de 2015 a 2017, o maior volume de recursos destinados para apoio à recuperação de áreas alteradas, mediante cultivo florestal, foi direcionado para a categoria de agricultores familiares, com 95% do valor total destinado, seguido de povos indígenas e comunidades tradicionais, com 5%.

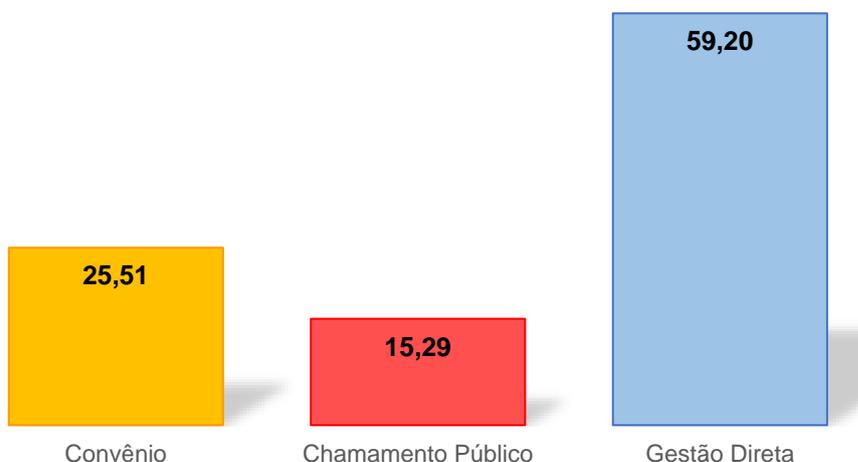
Quanto à modalidade de aplicação de recursos, a programação de 2015 a 2017 apresentou o maior volume de recursos destinados para a modalidade de aplicação Gestão direta<sup>33</sup> (59,20%), seguida de Convênio<sup>34</sup> (25,51%) e, por fim, Chamamento Público<sup>35</sup> (15,29%), conforme Gráfico 7.

<sup>33</sup> Todo o processo de execução é realizado pela administração pública, desde a aquisição de bens ou serviços até a consecução das atividades necessárias à realização do projeto.

<sup>34</sup> Parceria celebrada entre entes da administração pública direta ou indireta para realização de interesses comuns, com mútua colaboração dos partícipes, onde o repasse financeiro público deve ser aplicado integralmente na execução do objeto da parceria.

<sup>35</sup> Parceria celebrada entre entes da administração pública direta ou indireta e organizações da sociedade civil (sem fins lucrativos), para realização de atividades ou serviços específicos.

Gráfico 7 – Destinação de recursos por Modalidade de Aplicação.

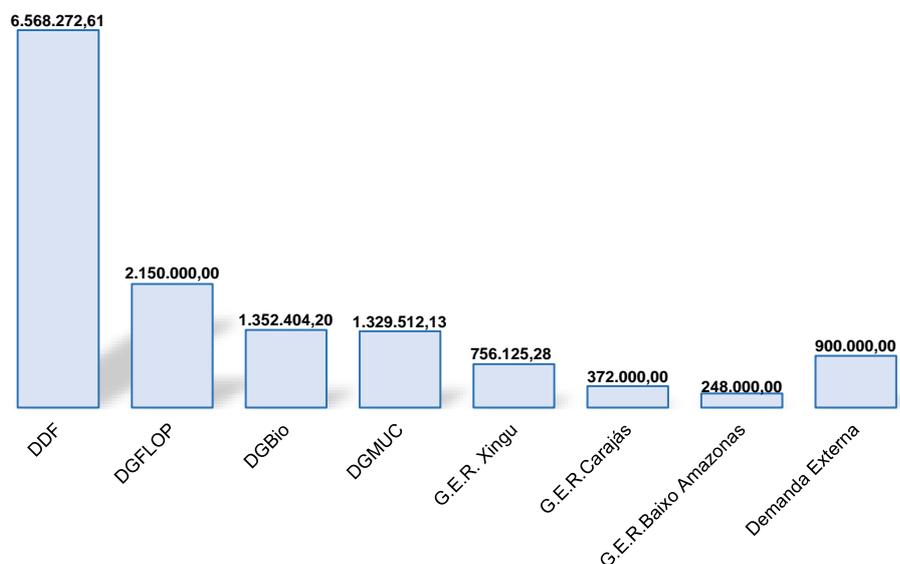


Fonte: Elaborado pela autora do trabalho, 2020.

Quanto à origem dos projetos selecionados, a programação dos Planos de Aplicação de 2015 a 2017 revela que as propostas, em sua maioria, são originárias de demandas institucionais, ou seja, do próprio IDEFLOR-Bio, conforme Quadro 4.

Nesse sentido, o Gráfico 8 aponta a origem dos projetos de acordo com as unidades requisitantes dos IDEFLOR-Bio, com destaque para a Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal – DDF, que demandou o maior volume de recursos no período de análise, com R\$ 6.568.272,61, que equivale a 48,03% do valor total destinado, seguida da Diretoria de Gestão de Florestas Públicas de Produção – DGFLOP (15,72%); Diretoria de Gestão da Biodiversidade – DGBio (9,89%); Diretoria de Gestão e Monitoramento de Unidades de Conservação – DGMUC (9,72%); Demanda Externa (6,58%) e as Gerências dos Escritórios Regionais do IDEFLOR-Bio – Xingu (5,53%), Carajás (2,72%) e Baixo Amazonas (1,81%), respectivamente.

Gráfico 8 – Destinação de recursos por Unidade Requisitante.



Fonte: Elaborado pela autora do trabalho, 2020.

É oportuno destacar que, entre as atribuições da Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal – DDF, desde 2012, a diretoria atua estrategicamente na execução de projetos de recomposição florestal produtiva, a partir da implantação de Sistemas Agroflorestais – SAFs comerciais, tendo como base o Projeto PROSAF<sup>36</sup>.

O Projeto PROSAF tem como objetivo a restauração florestal, em pequenas propriedades rurais e posses rurais familiares, para fins de produção e regularização ambiental, o que confirma a maior destinação de recursos nos anos de 2015 a 2017 à linha de fomento B, que apoia a recuperação de áreas alteradas.

Nessa perspectiva, percebe-se que o FUNDEFLOP atua basicamente por meio de demandas internas, elaboradas pelo corpo técnico do IDEFLOR-Bio, diferentemente do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF, que desde sua regulamentação em 2010, por meio de sua Carteira de Projetos, já apoiou a execução de 147 projetos selecionados por meio de 19 chamadas públicas e três editais, beneficiando quatro biomas brasileiros, Amazônia, Caatinga, Cerrado e Mata Atlântica, com a execução de projetos voltados para a produção florestal sustentável e regularização ambiental (SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO, 2019).

<sup>36</sup> Instituído pela Instrução Normativa do IDEFLOR-Bio nº 001, de 10 de janeiro de 2018, o Projeto PROSAF após cinco anos de execução na condição de projeto piloto, em 2018 se tornou o instrumento institucional oficial do IDEFLOR-Bio, para fins de recuperação de áreas alteradas, a partir da implantação de sistemas agroflorestais – SAFs comerciais.

De acordo com os Relatórios Anuais de Gestão de 2015 a 2017, a Tabela 8 demonstra a aplicação geral de recursos, com ênfase na aplicação anual, relacionando os valores disponíveis, destinados e aplicados em cada exercício para obtenção dos percentuais de aplicação.

Ressalta-se que a composição do valor total da aplicação anual compreende o valor executado no ano somado ao valor relativo a Restos a Pagar, que corresponde as despesas empenhadas, mas não pagas até o último dia do exercício (dia 31 de dezembro), as quais distinguem-se em processadas e não processadas. Desse modo, no ano seguinte é realizada apenas a finalização da operação de pagamento, o que configura como valor aplicado, portanto, referente ao orçamento e financeiro do ano anterior.

Tabela 8 – Detalhamento da Aplicação de recursos no período de 2015 a 2017.

Ano	Valor Disponível (R\$)	Valor Destinado (R\$)	Porcentagem de Destinação (%)	Valor Aplicado no Ano (R\$)	Valor de Restos A Pagar (R\$)	Valor Total Aplicado (R\$)	Porcentagem de Aplicação (%)
2015	3.530.126,19	3.530.126,19	100	1.447.060,14	188.525,20	1.635.585,24	46,33
2016	4.392.643,41	4.321.228,57	98	1.998.563,43	315.488,04	2.314.051,47	53,55
2017	5.945.178,80	5.824.959,46	98	1.638.015,81	0,00	1.638.015,81	28,12
<b>Total</b>	<b>13.867.948,40</b>	<b>13.676.314,22</b>	<b>99</b>	<b>5.083.639,38</b>	<b>504.013,14</b>	<b>5.587.652,52</b>	<b>40,86</b>

Fonte: Elaborada pela autora do trabalho, 2020.

Diante dos dados apresentados na Tabela 8, é possível constatar uma baixa aplicação dos recursos pelo IDEFLOR-Bio, já que o FUNDEFLOR, por não dispor de unidade orçamentária própria, tem os recursos geridos pelo órgão ao qual se vincula.

Apesar do valor destinado corresponder a 99% do valor disponível, o percentual de aplicação dos recursos, de 2015 a 2017, representa apenas 40,86%, o que demonstra um baixo nível de aplicação, influenciando o alcance das metas, sobretudo o desempenho dos resultados esperados.

Embora quantidade não expresse eficiência, eficácia e efetividade operacional, a capacidade de gerenciamento está diretamente relacionada à qualidade da formulação das demandas, dos meios e instrumentos disponíveis para o exercício das atribuições da administração, das quais depende o alcance do curso de aplicação e dos resultados obtidos.

Para Carvalho Filho (2009), eficiência, eficácia e efetividade não se confundem. A eficiência está relacionada ao desempenho da atividade administrativa,

enquanto a eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pela administração para alcançar os resultados, e a efetividade, por sua vez, é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas, com ênfase nos aspectos positivos dos objetivos.

Carvalho Filho (2009) argumenta que o desejável é que as qualificações de eficiência, eficácia e efetividade caminhem simultaneamente, mas é possível admitir que haja condutas administrativas produzidas com eficiência, embora sem eficácia ou efetividade.

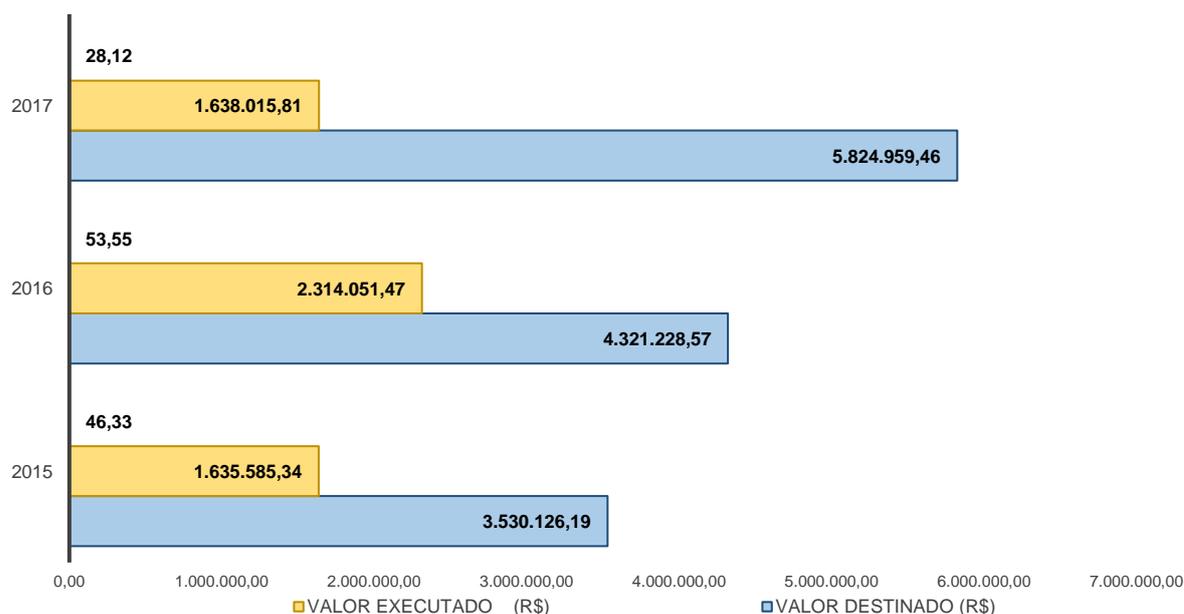
Partindo desse entendimento, o baixo nível de aplicação de recursos se deve à insuficiência de informações necessárias à gestão do conhecimento, fator essencial para a elaboração desejável das demandas, deficiência de planejamento, etapa que tem como objetivo estruturar os elementos para alcançar um cenário futuro, além de um complexo fluxo processual interno que dificulta ou até mesmo impede a agilidade e qualidade na execução.

Esses fatores somados à reapresentação de projetos nas composições das programações de aplicação dos anos de 2015, 2016 e 2017, conforme Quadro 3, a exemplo dos projetos “Estudo de Espécies promissoras para Sistemas Agroflorestais, no Estado do Pará” e “Implantação do Centro de Treinamento de Manejo Florestal do Estado do Pará”, comprovam a deficiência na capacidade de gestão dos recursos.

O Gráfico 9 demonstra que, embora o ano de 2017 apresente o maior valor de recursos destinados, o ano que apresentou o maior índice de aplicação foi 2016, com 53,55% de execução, seguido dos anos de 2015 (46,33%) e 2017 (28,12%).

Isto demonstra que a fragilidade não está no baixo volume de recursos disponibilizados para aplicação, mas na capacidade de gerenciamento dos recursos, que perpassa necessariamente pela viabilidade técnica, financeira e operacional das demandas, bem como pela adequação da metodologia de execução, habilidade de aplicação dos recursos, parâmetros de acompanhamento e plano para solução de conflitos, tempo de execução, entre outros fatores.

Gráfico 9 – Aplicação de recursos por Ano.



Fonte: Elaborado pela autora do trabalho, 2020.

Considerando o valor total de aplicação de R\$ 5.587.652,52, conforme Tabela 8, a Tabela 9 aponta a aplicação de recursos de acordo com as linhas de fomento.

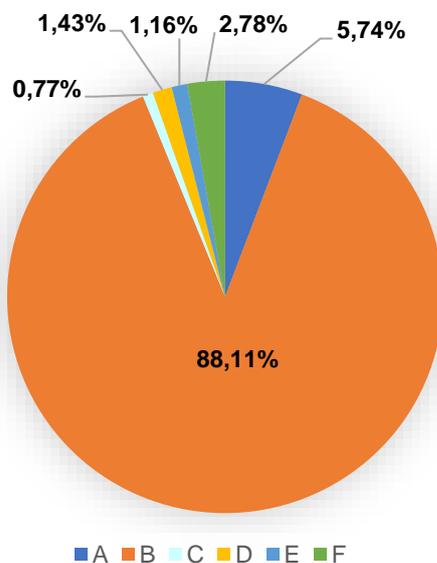
Tabela 9 – Detalhamento da Aplicação geral de recursos por Linha de Fomento.

Linha de Fomento	Valor Aplicado (R\$)	Percentual de Aplicação (R\$)
A	320.777,98	5,74
B	4.923.274,11	88,11
C	43.200,00	0,77
D	79.875,00	1,43
E	65.000,00	1,16
F	155.525,43	2,78
<b>Total</b>	<b>5.587.652,62</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborado pela autora do trabalho, 2020.

A Tabela 9 indica que tanto o maior volume de recursos aportados como o maior índice de aplicação foram da linha de fomento B, com 88,11% de aplicação, se configurando como a linha de fomento mais acessada no período de análise, conforme Gráfico 10.

Gráfico 10 – Percentual de aplicação de recursos por Linha de Fomento.

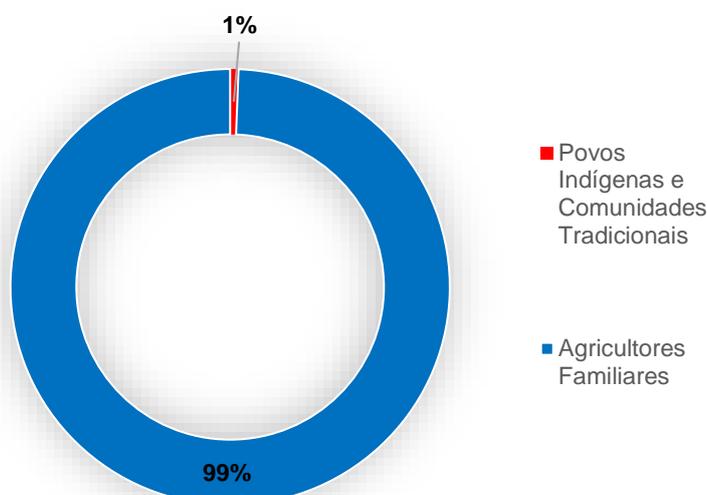


Fonte: Elaborado pela autora do trabalho, 2020.

Tendo em vista que a linha B de fomento apoia a recuperação de áreas alteradas, mediante cultivo florestal, a análise permite reafirmar a percepção de que o maior volume de recursos destinados e aplicados por fundos com linhas temáticas definidas, é conduzido para projetos voltados para a recuperação de áreas degradadas e reflorestamento enquanto tema elegível de apoio, como estratégia de combate às queimadas e desmatamentos, conforme pesquisa realizada em 2013, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO, 2013).

Dessa forma, através do volume total aplicado na linha B de fomento, o Gráfico 11 indica a categoria de agricultores familiares como a mais beneficiada com a ação de recuperação de áreas alteradas, com 99% do total aplicado.

Gráfico 11 – Percentual de aplicação de recursos para Recuperação de Áreas de acordo com as Categorias Beneficiadas.



Fonte: Elaborado pela autora do trabalho, 2020.

Apesar de os dados dos Relatórios Anuais de Gestão de 2015 a 2017 informarem que os agricultores familiares beneficiados pertencem a Projetos Estaduais de Assentamento Sustentáveis – PEAS e a comunidades agrícolas rurais, não foi possível identificar o percentual de atendimento às subclasses beneficiadas. Isso se deve à falta de detalhamento da informação, o que aponta para a necessidade de aperfeiçoamento do sistema de gestão da informação.

Para Domingues (2014), a gestão da informação exige dos gestores estratégias eficientes que podem ser facilitadas utilizando-se recursos inteligentes oferecidos pela tecnologia de informação e sistemas de informação gerencial, que podem ser alcançados através do estabelecimento de processos ou procedimentos que auxiliem a transformação de dados em informação.

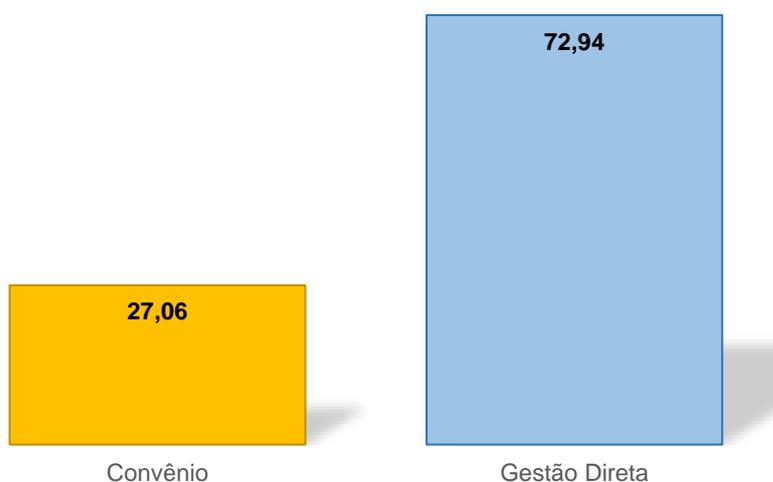
Considerando que a análise da aplicação dos recursos demonstra que a tendência do fomento é para a ação de recuperação de áreas alteradas, mediante cultivo florestal, os resultados revelam que o FUNDEFLORE é um fundo potencial para estimular e promover o desenvolvimento da cadeia produtiva florestal, por meio do incentivo à implantação de sistemas alternativos de produção, em base florestal sustentável, o que pode contribuir para modificar a forma de utilização e aproveitamento dos recursos naturais, a partir dos recursos arrecadados por via da concessão florestal.

Admite-se como resultado da análise uma ampliação da competência de fomento às categorias beneficiadas, uma vez que, além de agricultores familiares pertencentes a Projetos Estaduais de Assentamentos Sustentáveis – PEAS, portanto, de natureza pública, o fomento contempla também a categoria de agricultores familiares pertencentes a comunidades agrícolas rurais.

O entendimento reforça o que aponta o § 2º, do Art. 5º, do Decreto Estadual nº 2.237, de 2010, que indica que os recursos destinados para a execução de programas, projetos, ações e atividades, executadas ou coordenadas pelo IDEFLOR-Bio, poderão ser aplicados no fornecimento de produtos relacionados à atividade florestal, serviços e cobertura parcial de investimentos destinados à implantação, ampliação, modernização e diversificação de empreendimentos de pessoas físicas e jurídicas, cujos objetivos se coadunem com os do Fundo, portanto, de promover, fomentar e apoiar o ordenamento, diversificação, verticalização e a dinamização das atividades sustentáveis de base florestal no Estado do Pará.

Considerando o valor total aplicado nos anos de 2015 a 2017, o Gráfico 12 aponta que a modalidade de aplicação de recursos mais utilizada para a execução dos projetos foi a gestão direta, com 72,94% da aplicação, seguida da modalidade de convênio com 27,06%, o que evidencia o protagonismo de atuação do IDEFLOR-Bio, que ao mesmo tempo que constrói as demandas, as executa diretamente.

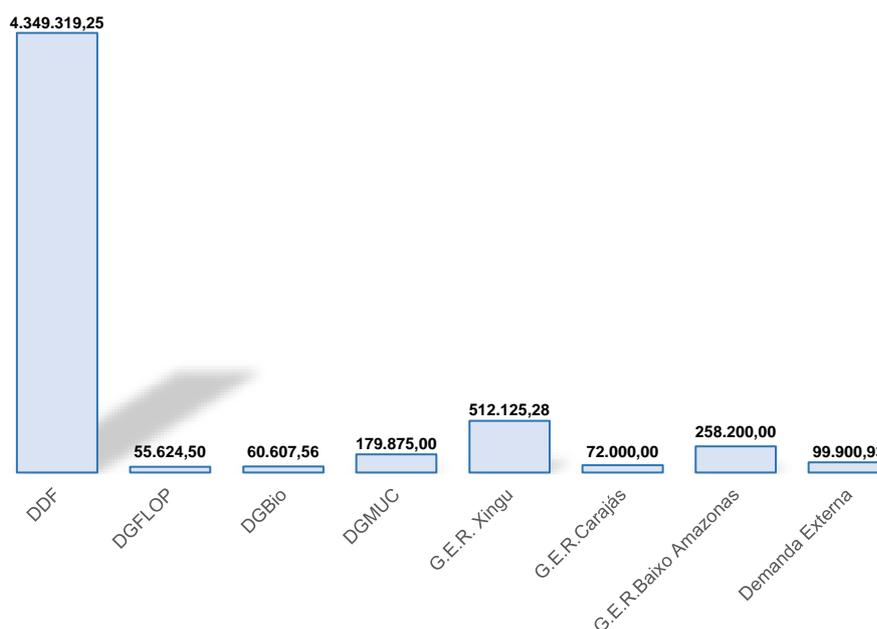
Gráfico 12 – Aplicação de recursos por Modalidade de Execução.



Fonte: Elaborado pela autora do trabalho, 2020.

Quanto ao setor executante, o Gráfico 13 demonstra que a unidade requisitante que apresentou a maior margem de aplicação foi a Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal – DDF, que aplicou a ordem de R\$ 4.349.319,25, que equivale a 77,84% da aplicação geral nos anos de 2015 a 2017, seguida da Gerência do Escritório Regional do IDEFLOR-Bio – Xingu (9,17%); Gerência do Escritório Regional do IDEFLOR-Bio – Baixo Amazonas (4,62%); Diretoria de Gestão e Monitoramento de Unidades de Conservação – DGMUC (3,22%); Demanda Externa (1,79%); Gerência do Escritório Regional do IDEFLOR-Bio – Carajás (1,29%); Diretoria de Gestão da Biodiversidade – DGBio (1,08%) e Diretoria de Gestão de Florestas Públicas de Produção – DGFLOP (1%), respectivamente.

Gráfico 13 – Aplicação de recursos por Unidade Requisitante.



Fonte: Elaborado pela autora do trabalho, 2020.

É importante destacar que o alto percentual de aplicação de recursos pela Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal – DDF na ação de recuperação de áreas alteradas tem conduzido o IDEFLOR-Bio a expandir a implantação do Projeto PROSAF, com intuito de beneficiar todos os municípios do estado com a iniciativa.

O objetivo é transformar o principal instrumento institucional utilizado pelo órgão para a produção e restauração florestal em política pública estadual para fins

de recomposição florestal produtiva, o que confirma a afirmação de Pádua (2006), que declara que o fomento florestal tem se constituído como um importante agente para o estabelecimento de programas de reflorestamento para pequenos e médios agricultores rurais capitaneados por autarquias ambientais.

Com base no valor total aplicado, na ordem de R\$ 5.587.652,62, o Quadro 5 apresenta os resultados gerais obtidos nos anos de 2015 a 2017, com ênfase nas metas alcançadas.

Quadro 5 – Demonstrativo geral da Aplicação de recursos no período de 2015 a 2017.

Demonstrativo Geral dos Projetos Executados e Resultados Obtidos - 2015 a 2017									
Item	Projeto	Unidade Requirante	Linha de Fomento	Programa Estadual	Modalidade de Aplicação	Partes	Municípios Beneficiados	Valor (R\$)	Meta Física Alcançada
<b>Ano 2015</b>									
1.	Agroindústria de Processamento de Castanha do Brasil (Bertholletia excelsa).	Ger. Esc. Reg. Baixo Amazonas	A	Valorização da Sociobiodiversidade	Convênio	IDEFLOR-Bio e Fundação Jari	Almeirim	150.000,00	Instalação de uma agroindústria e 20 famílias de extrativistas capacitados em boas práticas de produção da castanha do Brasil
2.	Fomento à Produção e Restauração Florestal.	Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal - DDF	B	Municípios Verdes e Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Gestão Direta	IDEFLOR-Bio e Fornecedores	Diversos municípios	865.259,96	534 ha plantados com SAFs para recuperação de áreas alteradas (60% de atendimento)
3.	Infraestrutura física e Preparo de Área Mecanizado em 10 (dez) municípios da Região de Integração Xingu.	Ger. Esc. Reg. Xingu	B	Municípios Verdes	Convênio	IDEFLOR-Bio e Instituto de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia - INDESAM	Altamira, Anapu, Brasil Novo, Medicilândia, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Vitória do Xingu e Uruará	440.000,00	300 ha plantados com SAFs para recuperação de áreas alteradas
4.	Fomento à Produção e Restauração Florestal	Ger. Esc. Reg. Xingu	B	Municípios Verdes	Convênio	IDEFLOR-Bio e Instituto de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia - INDESAM	Altamira	72.125,28	50 ha plantados com SAFs para recuperação de áreas alteradas
5.	Fortalecimento da Atividade Extrativista e Artesanal com Cipó-títica (Heteropsis spp.).	Ger. Esc. Reg. Baixo Amazonas	C	Valorização da Sociobiodiversidade	Convênio	IDEFLOR-Bio e Associação Comunitária Agroextrativista Nova Aramanduba - ACANA	Almeirim	17.000,00	35 extrativistas capacitados em organização social, beneficiamento e comercialização de cipó-títica
6.	Fortalecimento da Cadeia Produtiva do Cumaru (Dipteryx odorata).	Ger. Esc. Reg. Baixo Amazonas	C	Valorização da Sociobiodiversidade	Convênio	IDEFLOR-Bio e Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Alenquer - STTR	Alenquer	26.200,00	34 extrativistas capacitados em coleta, beneficiamento e comercialização de sementes de cumaru
8.	Apoio à diversificação da produção familiar.	Ger. Esc. Reg. Xingu	E	Valorização da Sociobiodiversidade	Convênio	IDEFLOR-Bio e Associação dos Produtores Rurais e Urbanos Carlos Pena Filho APRUCAPEFI	Brasil Novo	65.000,00	30 famílias beneficiadas com instalação de equipamentos para unidade de processamento de polpas
<b>Total Ano 2015</b>								<b>1.635.585,24</b>	

Ano 2016									
1.	PROSAF - Projeto de Fomento Agroflorestal	Ger. Esc. Reg. Carajás	B	Municípios Verdes	Convênio	IDEFLOR-Bio e Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - Emater-Pa	Marabá	72.000,00	Não informado
2.	Fomento à Produção e Restauração Florestal.	Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal - DDF	B	Municípios Verdes e Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Gestão Direta	IDEFLOR-Bio e Fornecedores	Diversos municípios	1.792.150,54	Não informado
3.	Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e Fomento Florestal.	Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal - DDF	D	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Convênio	IDEFLOR-Bio e Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - Emater-Pa	Acará, São Miguel do Guamá, Irituia, Portel, Dom Eliseu, Ulianópolis, Goianésia do Pará, Peixe Boi, Santarém	300.000,00	Em andamento
4.	Apoio à Reestruturação do Parque Municipal Ecológico Guinnar Vingren.	Demanda Externa (SEMMA)	F	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Convênio	IDEFLOR-Bio e Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SEMMA	Belém	99.900,93	Reforma de 03 prédios e do muro lateral do Parque Municipal
5.	Manutenção do Campo de Produção de Sementes de Açaí e Pupunha de alta qualidade genética.	Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal - DDF	B	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Convênio	IDEFLOR-Bio e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária EMBRAPA AMAZÔNIA ORIENTAL	Tomé-Açú	30.000,00	1.000Kg de sementes de açaí entregues; 3.000 sementes de pupunha entregues para recuperação de áreas alteradas com SAFs
6.	Manutenção do Campo de Produção de Sementes da Cultivar de Cupuaçu - BRS Carimbó.	Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal - DDF	B	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Convênio	IDEFLOR-Bio e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária EMBRAPA AMAZÔNIA ORIENTAL	Tomé-Açú	20.000,00	270.000 sementes de cupuaçu entregues para recuperação de áreas alteradas com SAFs
<b>Total Ano 2016</b>								<b>2.314.051,47</b>	

Ano 2017									
1.	Sustentabilidade no Manejo e Produção de Espécies Florestais Oleaginosas	Diretoria de Gestão e Monitoramento de Unidades de Conservação - DGMUC	A	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Convênio	IDEFLOR-Bio e Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - Emater-Pa	Marajó	140.000,00	Em andamento
2.	Fomento à Produção e Restauração Florestal.	Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal - DDF	B	Municípios Verdes e Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Gestão Direta	IDEFLOR-Bio e Fornecedores	70 municípios	1.301.908,75	Não informado
3.	Gestão e Restauração Florestal da Terra Indígena Alto Rio Guamá.	Diretoria de Gestão da Biodiversidade - DGBio	B	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Gestão Direta	IDEFLOR-Bio e Fornecedores	Santa Luzia do Pará, Nova Esperança do Piriá e Paragominas	30.777,98	Em andamento
4.	Fortalecimento da Cadeia Produtiva do Artesanato de Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais da Calha Norte.	Diretoria de Gestão da Biodiversidade - DGBio	A	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Gestão Direta	IDEFLOR-Bio e Fornecedores	Santarém e Oriximiná	29.829,58	Em andamento
5.	Projeto Agro Várzea (Fase II).	Diretoria de Gestão e Monitoramento de Unidades de Conservação - DGMUC	D	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Convênio	IDEFLOR-Bio e Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - Emater-Pa	Belém	39.875,00	Em andamento
6.	Revitalização do Laboratório de Análise de Solo da Unidade Didática Agroecológica do Nordeste Paraense (UDB-Emater/PA).	Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal - DDF	D	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Convênio (Destaque Orçamentário)	IDEFLOR-Bio e Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - Emater-Pa	Bragança e Região	40.000,00	Em andamento
7.	Gestão e Monitoramento Florestal.	Diretoria de Gestão de Florestas Públicas de Produção - DGFLOP	F	Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Gestão Direta	IDEFLOR-Bio e Fornecedor	Almeirim, Aveiro, Juruti, Monte Alegre e Santarém	55.624,50	01 Módulo de gestão e monitoramento de Contratos de Concessão iniciado
<b>Total Ano 2017</b>								<b>1.638.015,81</b>	
<b>Total Geral Destinado (2015, 2016 e 2017)</b>								<b>5.587.652,52</b>	

Fonte: Elaborado pela autora do trabalho, 2020.

O Quadro 5 demonstra que, além do baixo nível de aplicação de recursos, dos 20 projetos com recursos aplicados, no período de 2015 a 2017, não é possível identificar a contribuição de nove projetos, visto que seis permaneceram em andamento e três não constam informações sobre os resultados obtidos.

Nesse sentido, o projeto “Fomento à produção e Restauração Florestal” é um exemplo, pois embora tenha apresentado a maior margem de aplicação de recursos nos três anos de análise, as informações relativas aos resultados alcançados se referem apenas ao atendimento parcial das metas (60%) do ano de 2015, quando alcançou 534ha plantados com sistemas agroflorestais, porém, sem informação sobre resultados nos anos seguintes, 2016 e 2017.

Embora o projeto “Fomento à produção e Restauração Florestal” tenha contribuído para identificar a linha de fomento B como a linha mais acessada, de acordo com os Relatórios Anuais de Gestão de 2015 a 2017, não foi possível conhecer os resultados acerca da abrangência e alcance da ação de recuperação de áreas alteradas fomentada pelo FUNDEFLOLOR nos municípios contemplados, o que corrobora para reafirmar a fragilidade no sistema de gestão da informação.

Dos 12 projetos com informação sobre metas alcançadas, conforme Quadro 5, cinco projetos atingiram as metas conforme estabelecido, são eles: “Infraestrutura física e Preparo de Área Mecanizado em 10 municípios da Região de Integração Xingu”, que alcançou a meta de 300ha plantados com sistemas agroflorestais para recuperação de áreas alteradas, distribuídos nos 10 municípios da Região de Integração Xingu, além da instalação de um depósito para armazenagem de material, no município de Altamira; o projeto “Apoio à diversificação da produção familiar”, que beneficiou 30 famílias com a instalação de equipamentos para unidade de processamento de polpas no município de Brasil Novo; o projeto “Apoio à Reestruturação do Parque Municipal Ecológico Guinnar Vingren”, que permitiu a reforma de três prédios e do muro lateral do parque e os projetos “Manutenção do Campo de Produção de Sementes de Açaí e Pupunha de alta qualidade genética” e “Manutenção do Campo de Produção de Sementes da Cultivar de Cupuaçu - BRS Carimbó”, que possibilitaram a entrega para o IDEFLOR-Bio de 1.000 quilos de sementes de açaí, 3.000 sementes de pupunha e 270.000 sementes de cupuaçu utilizadas na produção de mudas destinadas à implantação de sistemas agroflorestais para recuperação de áreas alteradas nos municípios contemplados.

Por outro lado, três projetos conseguiram alcançar resultados além das metas previstas, tais como: “Fomento à produção e restauração florestal”, que atingiu meta de 50ha de áreas plantadas com sistemas agroflorestais, inicialmente com meta estabelecida de 30ha; o projeto “Fortalecimento da Atividade Extrativista e Artesanal com Cipó-titica (*Heteropsis* spp.)” que capacitou 35 extrativistas em organização social, beneficiamento e comercialização de cipó-titica, antes com meta prevista para contemplar 30 extrativistas e o projeto “Fortalecimento da Cadeia Produtiva do Cumaru (*Dipteryx odorata*)”, que capacitou 34 extrativistas em coleta, beneficiamento e comercialização de sementes de cumaru. Destaca-se que a meta inicial do projeto era atender 30 extrativistas com a capacitação mencionada.

Isto reforça a ideia de que é possível potencializar a utilização do recurso público, a partir da expansão da capacidade de gerenciamento para o atendimento.

Dois projetos apresentaram resultado abaixo do estabelecido, tais como: “Agroindústria de Processamento de Castanha do Brasil (*Bertholletia excelsa*)”, que instalou uma agroindústria e beneficiou 20 das 40 famílias de extrativistas previstas com capacitação em boas práticas de produção da castanha do Brasil, e o projeto “Gestão e Monitoramento Florestal”, que apenas iniciou a implantação do módulo de gestão e monitoramento dos contratos de concessão florestal.

Ainda, de acordo com o Quadro 5, foi possível identificar alguns municípios beneficiados por Região de Integração do estado, conforme Quadro 6. Porém, por falta de detalhamento da informação, não foi possível correlacionar o volume de recursos aplicados por região de integração, o que reforça a necessidade de sistemas gerenciais de informação.

Quadro 6 – Demonstrativo da abrangência de recursos por Região de Integração.

<b>Abrangência de Fomento do FUNDEF LOR por Região de Integração do Estado do Pará</b>		
<b>Região de Integração</b>	<b>Municípios Beneficiados</b>	<b>Quantidade de Municípios Beneficiados</b>
Baixo Amazonas	Almeirim, Alenquer, Santarém, Oriximiná, Juruti, Monte Alegre	6
Carajás	Marabá	1
Guajará	Belém	1
Guamá	São Miguel Do Guamá	1
Lago De Tucuruí	Goianésia Do Pará	1
Marajó	Portel	1
Rio Caeté	Peixe Boi, Santa Luzia Do Pará, Bragança	3
Rio Capim	Irituia, Dom Eliseu, Ulianópolis, Tomé-Açú, Nova Esperança do Piriá, Paragominas	6
Tapajós	Aveiro	1
Tocantins	Acará	1
Xingu	Altamira, Anapu, Brasil Novo, Medicilândia, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Vitória do Xingu e Uruará	10
<b>Total</b>		<b>32</b>

Fonte: Elaborado pela autora do trabalho

O Quadro 6 indica, ainda, que, apesar das informações dos Relatórios Anuais de Gestão de 2015 a 2017 apontarem que a contribuição do FUNDEF LOR ocorre em pequena escala, é possível constatar que as ações de fomento estão distribuídas em 11 das 12 Regiões de Integração do Pará, todavia, beneficiando apenas 32 municípios.

Destaca-se que a indisponibilidade de informação somada à falta de clareza das informações disponíveis nos Planos de Aplicação Anuais, bem como nos Relatórios Anuais de Gestão, dificultou o entendimento acerca dos resultados, o que inviabilizou a análise e a verificação das qualificações de eficiência, eficácia e efetividade das ações de fomento apoiadas pelo FUNDEF LOR, nos anos de 2015 a 2017.

Por outro lado, percebe-se que os Relatórios Anuais de Gestão do período de análise foram elaborados sob a ótica da execução financeira, o que reduz os aspectos colaborativos da prática de fomento por falta de informação quantitativa e qualitativa, essenciais à gestão do conhecimento para as ações futuras.

Além disso, apesar da lei de criação do Ideflor ter admitido novos elementos a partir da reestruturação ocorrida em 2015, quando absorveu a perspectiva da

biodiversidade, passando a IDEFLOR-Bio, os aspectos da biodiversidade não foram incorporados às linhas de fomento do FUNDEFLOR.

A ausência dos elementos da biodiversidade às linhas de fomento do FUNDEFLOR restringe a contribuição do fomento.

Dessa forma, a alteração da lei do IDEFLOR-Bio para adequação das linhas de fomento do FUNDEFLOR é uma necessidade, visando estimular e apoiar ações voltadas, também, para o desenvolvimento socioeconômico e a proteção da biodiversidade, que, sem dúvida, é um dos maiores nichos de oportunidades para a utilização sustentável das florestas públicas, e deve ser fortalecido enquanto riqueza do País, especialmente no Estado do Pará.

#### **5.4 Considerações Conclusivas Parciais**

A possibilidade de criar fundo específico para captar e fomentar iniciativas sustentáveis de base florestal viabilizada pela Lei Federal nº 11.284, de 2006, a partir da arrecadação de recursos, por via da concessão florestal, é um marco para a gestão florestal no País, pois amplia as oportunidades para a promoção do uso eficiente e o aproveitamento racional dos recursos naturais, visando o desenvolvimento dos diferentes segmentos que compõem o setor de base florestal.

Seguindo a tendência nacional, o Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal – FUNDEFLOR, criado em 2007, no Pará, desde 2013, vem arrecadando recursos de suas principais fontes constituintes, a concessão florestal estadual e a tarifa de reposição florestal.

A concessão florestal, por sua vez, merece destaque, pois resulta do pagamento das empresas concessionárias pelo aproveitamento do recurso florestal em operação, a partir dos primeiros contratos celebrados no estado, em 2011.

Apesar da arrecadação ter iniciado em 2013, o FUNDEFLOR começou a operar efetivamente no ano de 2015, ou seja, oito após sua criação e cinco anos após sua regulamentação.

Para a realização do fomento a programas, ações, projetos e atividades executados pelo IDEFLOR-Bio ou sob sua coordenação, proveniente do percentual de 40% da arrecadação, a seleção dos projetos é realizada pelo Conselho Deliberativo do FUNDEFLOR – CONDEL, de acordo com dois critérios prioritários de elegibilidade: enquadramento às linhas de fomento do FUNDEFLOR e alinhamento às metas

estabelecidas pelo IDEFLOR-Bio no Plano Plurianual. Os critérios de seleção do CONDEL visam o alcance da política pública de gestão florestal no estado, a partir das estratégias e compromissos de governo orientados no Plano Plurianual.

No período de análise, anos de 2015 a 2017, embora 99% do valor total disponível tenha sido destinado para o fomento de base florestal sustentável, apenas 40,86% foram efetivamente aplicados em projetos e ações, o que demonstra uma baixa capacidade de gerenciamento de recursos pelo IDEFLOR-Bio, diminuindo as chances de contribuição à dinamização das atividades sustentáveis de base florestal no estado.

Com base na aplicação anual de recursos, nota-se que o ano de 2017 apresentou o maior volume de recursos destinados, entretanto, o ano de 2016 apresentou o maior índice de aplicação, alcançando 53,55% de aplicação do valor total atribuído.

Considerando o volume total de recursos aplicados, a linha de fomento mais acessada foi a linha B, que apoia a recuperação de áreas alteradas, mediante cultivo florestal, que aplicou 88,11% do valor total de recursos destinados. A afirmativa confirma que o maior volume de recursos aportados por fundos públicos ambientais com linhas temáticas definidas é investido em ações de recuperação de áreas alteradas, como medida de combate ao constante aumento de queimadas e desmatamentos no País, dos quais o Estado do Pará lidera o ranking.

Os agricultores familiares foram a categoria mais beneficiada com o fomento de projetos voltados para a recuperação de áreas alteradas, representando 99% do total de recursos aplicados, contudo, não foi possível identificar as subclasses de atendimento, já que a ação de recuperação de áreas alteradas realizada pelo IDEFLOR-Bio é conduzida para agricultores familiares tanto de natureza pública (projetos de assentamentos sustentáveis) quanto privada (comunidades agrícolas rurais).

Por falta de detalhamento das informações nos Relatórios Anuais de Gestão de 2015 a 2017, não foi possível conhecer o alcance da ação de fomento da linha B nos municípios beneficiados, como também o volume de recursos aportados por região de integração.

Quanto à origem das demandas, os resultados indicam que as propostas são, em sua maioria, originárias do IDEFLOR-Bio.

A unidade requisitante que acessou e aplicou o maior volume de recursos, no período de 2015 a 2017, foi a Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal – DDF, que aplicou 77,84% do total de recursos destinados. As ações da DDF se concentram na execução de atividades de recomposição florestal produtiva, para fins de recuperação de áreas alteradas, área de atuação estratégica da diretoria desde 2012, através da implantação do Projeto PROSAF.

Em se tratando da modalidade de execução dos projetos, a gestão direta é a forma de aplicação de recursos mais utilizada pelo IDEFLOR-Bio, que alcançou 72,94% da aplicação geral de recursos. Isto demonstra o protagonismo do IDEFLOR-Bio na realização da missão institucional de desenvolver os diferentes segmentos do setor florestal no Pará, em bases sustentáveis.

Com base nos resultados das ações de fomento nos três primeiros anos de operação, é possível constatar que o FUNDEFLOR é um fundo potencial para estimular e promover a dinamização das atividades sustentáveis de base florestal no estado. Contudo, se faz necessário aperfeiçoar sua efetividade para aumentar a capacidade de gerenciamento de recursos e a contribuição à gestão dos recursos naturais e ao desenvolvimento florestal sustentável no Pará, o que também perpassa pela alteração da lei do IDEFLOR-Bio, com intuito de adequar as linhas de fomento do Fundo, integrando o apoio ao desenvolvimento socioeconômico e à conservação da biodiversidade.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

### **6.1 FUNDEFLOR e o Desenvolvimento Sustentável de base florestal no Pará**

A pesquisa buscou analisar a gestão de florestas públicas por via de fundos ambientais, a partir do exame do Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal – FUNDEFLOR, do Estado do Pará. Para isso, buscou-se reconstituir o processo histórico de implantação e analisar o funcionamento e gestão do FUNDEFLOR para entender o grau de efetividade, com objetivo de atender seu objetivo maior de fomentar e apoiar o desenvolvimento de base florestal sustentável no Pará. Para tanto, a análise perpassou pela implementação da Política de Gestão Florestal do Pará e a forma com que o seu órgão gestor – o IDEFLOR-Bio – conduz o processo, inclusive, em relação às diretrizes nacionais e internacionais para o desenvolvimento sustentável.

Destaca-se a sinergia que o FUNDEFLOR busca alcançar com os importantes e recentes acontecimentos em nível internacional para a construção de novos caminhos para o desenvolvimento sustentável, a exemplo da aproximação com as diretrizes dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Ao buscar seguir essas diretrizes, o fundo exerce seu papel de fomentar o desenvolvimento produtivo de base florestal, atendendo cidadãos, comunidades e empresas que se utilizam e vivem da floresta para sua reprodução social e econômica.

A pesquisa identificou que as estratégias, mecanismos e instrumentos utilizados para a implementação da Política de Gestão Florestal no Pará, por via da concessão florestal, têm se mostrado bastante exitosos, por vários motivos. A assunção da participação social, por exemplo, aproximou o poder de decisão dos diversos e divergentes segmentos afetos ao setor florestal. O envolvimento de todos os órgãos estaduais inerentes à temática, na consecução da política, possibilitou que o processo para a execução das concessões florestais fosse realizado em um ambiente de ordenamento territorial mais amplo e inclusivo. Tanto a constituição da participação social quanto o envolvimento de todos os setores do governo para a implementação da política são essenciais para a governança ambiental.

Identificou-se que a concessão florestal é o caminho para a exploração florestal sustentável no Estado do Pará, o que contradiz o argumento utilizado por

alguns críticos que defendem que o estado teria suas áreas de florestas mais rapidamente devastadas com a responsabilização da gestão.

Em síntese, mesmo que desafiador e, às vezes moroso, o estabelecimento da política florestal no Pará tem contribuído de maneira significativa para reverter o modelo de exploração florestal historicamente empregado e suas desastrosas consequências, por meio de um novo regime de uso do solo que está alicerçado na regulação da exploração dos recursos florestais, com foco no desenvolvimento local com geração de benefícios econômicos, ambientais e sociais.

Embora ainda em pequena escala, o FUNDEFLOR se configura como um fundo potencial para estimular e promover o ordenamento, a verticalização e a dinamização das atividades sustentáveis de base florestal no Estado do Pará. Para isso, admite-se a necessidade de adequar as linhas de fomento do FUNDEFLOR, por meio da alteração da lei do IDEFLOR-Bio, visando garantir o direcionamento do apoio ao desenvolvimento socioeconômico e à proteção dos aspectos que compõem a biodiversidade, além de outros pontos que precisam ser observados para a melhoria de sua efetividade.

## **6.2 Critérios de elegibilidade para habilitação das propostas e linhas de fomento mais acessadas**

Apesar de os critérios de elegibilidade, enquadramento às linhas de fomento e alinhamento ao Plano Plurianual – PPA convergirem para o alcance da Política de Gestão Florestal no estado, pelo IDEFLOR-Bio, e dos compromissos estabelecidos pelo governo, percebe-se uma concentração da destinação e aplicação dos recursos para a linha B de fomento.

Isto, de certa forma, reduz a legitimação do fomento para o ingresso do indivíduo às oportunidades diversificadas de desenvolvimento sustentável com geração de emprego e renda, entre outras vantagens econômicas, sociais e ambientais, indispensáveis à sustentabilidade de iniciativas e empreendimentos florestais.

De 2015 a 2017, a linha de fomento B, que apoia a recuperação de áreas alteradas, mediante cultivo florestal, foi a linha mais acessada, tendo como principal categoria beneficiada agricultores familiares de natureza pública e particular, ampliando a atuação de fomento.

A Diretoria de Desenvolvimento da Cadeia Florestal – DDF foi a unidade requisitante que mais aplicou recursos no período de análise, a partir da modalidade de execução Gestão direta, contribuindo para o protagonismo do IDEFLOR-Bio na realização de sua missão de desenvolver os diferentes segmentos do setor florestal em base sustentável no Pará.

### **6.3 A relação entre a margem de recursos aplicada e a efetividade com base nos Planos de Aplicação Anuais e Relatórios Anuais de Gestão**

Os Planos de Aplicação Anuais e os Relatórios Anuais de Gestão de 2015 a 2017 apontam que, embora o FUNDEFLOR seja considerado o principal fundo do contexto ambiental no estado, apresenta uma baixa margem de aplicação de recursos, com apenas 40,86% do volume total destinado.

A análise indica que a fragilidade não está na disponibilidade de recursos, mas na capacidade de gerenciamento, que está diretamente relacionada às qualificações de viabilidade técnica e financeira das demandas, adequação da metodologia de execução, habilidade para aplicação dos recursos, ausência de plano para solução de conflitos, deficiência de parâmetros para acompanhamento e tempo de execução, o que revela a necessidade de aperfeiçoamento da gestão e sua efetividade, com vistas à consolidação da prática de fomento à dinamização das atividades de base florestal sustentável, a partir da gestão das florestas de domínio público estadual.

### **6.4 Sistema e Gestão da Informação com Transparência e acesso à Informação**

A dificuldade de acesso à informação pública nos canais de transparência do IDEFLOR-Bio, como a indisponibilidade do CEFLOP na web, bem como a deficiência de informações quali-quantitativas objetivas e correlacionadas nos documentos oficiais do FUNDEFLOR, dificultaram a decisão e o planejamento das ações futuras para a gestão florestal e de áreas afins, tanto pelo órgão gestor como pelos principais órgãos usuários do cadastro, além de dificultar o conhecimento do desempenho da gestão pela sociedade.

## **6.5 Estratégias e Instrumentos de Planejamento**

A pesquisa identificou que o CEFLOP e o PAOF foram os principais instrumentos criados para a condução das ações estratégicas de planejamento e consecução da Política de Gestão Florestal no Pará, por via da concessão florestal. Porém, constatou-se a ausência de um fluxo operacional padrão e uma base integrada de dados para utilização e compartilhamento das informações pelos usuários do CEFLOP, o que inviabiliza a interação e a dinamicidade das informações.

O mecanismo que colaborou para o curso da exploração florestal, em base sustentável até a efetivação do regime de concessão florestal no estado, foi o Contrato de Transição, que permitiu a continuidade do acesso às florestas de domínio público estadual à terceiros por meio de manejo florestal aprovado pelo órgão ambiental.

Outro ponto que fragilizou o desenvolvimento das ações de gestão florestal no Pará foi a dificuldade de comunicação com os membros da COMEF, principal instância de discussão e encaminhamentos para o desenvolvimento da política de gestão florestal no estado, assim como a inatividade dos colegiados CTSF e COMEX, que influenciou na continuidade dos debates técnicos da atividade florestal, bem como na condução de importantes assuntos, como a política de extrativismo do estado, até hoje, no campo das expectativas.

## **6.6 Inovação e Segurança na gestão**

Sendo a concessão florestal uma atividade econômica, portanto, sujeita a riscos, medidas estratégicas – como compatibilizar inventários florestais e planos de manejo florestal que expressem o potencial biodiverso da floresta, incentivar a diversificação da exploração de produtos madeireiros e não madeireiros, a partir da estruturação do mercado de negócios florestais, criar linhas de financiamento para atrair investimentos florestais industriais e lançar planos com ofertas regulares de florestas públicas estaduais para a concessão florestal – podem estimular a intensificação e a qualificação da área florestal manejada e o desenvolvimento do setor florestal no estado.

## REFERÊNCIAS

AIMEX, Associação das indústrias Exportadoras de Madeiras do Estado do Pará. **Histórico do setor florestal madeireiro e sua importância para o Estado do Pará**. Belém: AIMEX, 2020. Disponível em: <https://www.aimex.com.br/quem-somos/historico-do-setor-florestal-madeireiro-e-sua-importancia-para-o-estado-do-para>. Acesso em: 14 out. 2020.

AMBIENTE Brasil. Saem os primeiros quatro contratos de transição para nova Lei de Gestão de Florestas Públicas. **Portal Ambiente Brasil**. Paraná, 2006. Disponível em <https://noticias.ambientebrasil.com.br/clipping/2006/10/26/27516-saem-os-primeiros-quatro-contratos-de-transicao-para-nova-lei-de-gestao-de-florestas-publicas.html>. Acesso em: 27 mar. 2019.

AZEVEDO, Tasso Rezende de; TOCANTINS, Maria Alice Corrêa. Instrumentos econômicos da nova proposta para a gestão de florestas públicas no Brasil. **Megadiversidade**, Belo Horizonte, v. 2, n. 1-2, p. 13-17, dez. 2006.

BALIEIRO, Mariana Ribeiro *et al.* **As concessões de florestas públicas na Amazônia brasileira: um manual para pequenos e médios produtores florestais**. 2. ed. Piracicaba: Imaflora; Belém: IFT, 2010.

BAYON, Ricardo *et al.* 1999. Environmental funds: lessons learned and future prospects. **Ecosystem Marketplace**. Washington, DC, Disponível em: <https://economics.iucn.org>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BESSA, Paulo. Concessão florestal. **O Eco**. [S. l.], 7 mar. 2006. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/colunas/paulo-bessa/16902-oeco-15968/>. Acesso em: 7 set. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm). Acesso em: 7 set. 2020.

BRASIL. **Lei no 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 7 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm). Acesso em: 7 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm). Acesso em: 7 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.284 de 02 de março de 2006.** Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm). Acesso em: 7 set. 2020.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Dados abertos.** Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, [2020] Disponível: <https://www.mma.gov.br/dados-abertos.html>. Acesso em: 1 jun. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. **Fundos ambientais estaduais com potencial de apoio ao desenvolvimento florestal.** Brasília, DF: MMA, 2016.

BRITO, Brenda; SANTOS, Priscilla; THUAULT, Alice. **Governança de fundos ambientais e florestais na Amazônia Legal.** Belém, PA: IMAZON; ICV, 2014.

BURSZTYN, Maria; BURSZTYN, Marcel. **Ambientalização da indústria: desafios e oportunidades: educação e desenvolvimento Sustentável.** Brasília, DF: CNI/SESI, 1997. (Caderno Técnico; 25).

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO, Maria de Lourdes; BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimarães; SOARES, Jeferson Boechat. Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica. *In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITARIA EM AMÉRICA DEL SUL*, 10., Mar del Plata, 2010. **Anais [...]**. Mar del Plata: [s. n.], 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política.** São Paulo: Brasiliense, 1999. (Coleção Primeiros Passos; 104).

DIAS, Reinaldo. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos.** São Paulo: Atlas, 2012.

DOMINGUES, Jenifer. A Importância dos sistemas de informação gerencial para as empresas. **Administradores.com.** João Pessoa, 25 jun. 2014. Disponível em: <https://administradores.com.br/artigos/a-importancia-dos-sistema-de-informacao-gerencial-para-as-empresas>. Acesso em: 5 dez. 2020.

GÓIS, Susana Lena Lins de. **Gestão de florestas públicas na Amazônia Legal: consensos de uma disputa**. 2011. 248 f. Tese (Doutorado em em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.

GONÇALVES, Sérgio. Desafios nas concessões florestais em curso. **Jornal do Comércio**. Manaus, 4 nov. 2020. Disponível em: <https://www.jcam.com.br/noticias/desafios-nas-concessoes-florestais-em-curso/>. Acesso em: 1 out. 2020.

HOOD, Christopher. **The tools of government**. Chatham, NJ: Chatham House, 1986.

IDEFLOR. Instrução normativa nº 001, de 14 de janeiro de 2014. Estabelece a obrigatoriedade da Autorização Prévia à Análise Técnica de Plano de Manejo Florestal Sustentável – APAT, como requisito prévio à prática do manejo florestal sustentável de uso múltiplo. **Diário Oficial do Estado do Pará**, Belém, p. 6, 16 jan. 2014. Caderno 5.

IDEFLOR. **Plano Anual de Outorga Florestal 2009**. Belém: Ideflor, 2008a. Disponível em: <https://ideflorbio.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/PLANO-ANUAL-DE-OUTORGA-FLORESTAL-DO-ESTADO-DO-PARA-2009.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2019.

IDEFLOR-Bio. **Plano Anual de Outorga Florestal 2018**. Belém: IDEFLOR-Bio, 2017. Disponível em: <https://www.florestal.gov.br/documentos/publicacoes/3142-plano-anual-de-outorga-florestal-2018-sintese/file>. Acesso em: 9 abr. 2019.

IDEFLOR. **Plano Anual de Outorga Florestal do Estado do Pará 2011**. Belém: Ideflor, 2011. Disponível em: [https://ideflorbio.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/Plano-Anual-de-Outorga-Florestal-do-Estado-do-Par\\_-2011.pdf](https://ideflorbio.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/Plano-Anual-de-Outorga-Florestal-do-Estado-do-Par_-2011.pdf). Acesso em: 8 abr. 2019.

IDEFLOR. **Relatório de Atividades 2007**. Belém: Ideflor, 2008b. Disponível em: [https://ideflorbio.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/09/Relatorio-de-Atividades-2007\\_1.pdf](https://ideflorbio.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/09/Relatorio-de-Atividades-2007_1.pdf). Acesso em: 13 jun. 2018.

IDEFLOR. **Relatório de Atividades 2007-2009**. Belém: Ideflor, 2009. Disponível em: [https://ideflorbio.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/09/Relat\\_rio-de-Atividades-2007-2009.pdf](https://ideflorbio.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/09/Relat_rio-de-Atividades-2007-2009.pdf). Acesso em: 13 mar. 2018.

IDEFLOR. **Relatório de Atividades 2010**. Belém: Ideflor, 2010. Disponível em: [https://ideflorbio.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/09/Relat\\_rio-de-Atividades-2010.pdf](https://ideflorbio.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/09/Relat_rio-de-Atividades-2010.pdf). Acesso em: 13 de jun. 2018.

IMAZON. **Relatório Identificação de Áreas com potencial para a criação de Florestas Nacionais no Estado do Pará**. Belém: Imazon, 2013. Disponível em: <https://imazon.org.br/identificacao-de-areas-com-potencial-para-a-criacao-de-florestas-nacionais-no-estado-do-para/>. Acesso em: 8 nov. 2020.

INPE. **Projeto de Estimativa do Desflorestamento Bruto da Amazônia**. São Paulo: INPE, 2010. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.html>. Acesso em: 27 set 2020.

JACOBI, Pedro Roberto. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, DF, v. 18, n. 1/2, p. 315-318, jan./dez. 2003.

JANNUZZI, Paulo de Martino. A importância da informação estatística para as políticas sociais no Brasil: breve reflexão sobre a experiência do passado para considerar no presente. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v. 35, n. 1, 2018.

LAMBERT, Alain. **Fundos ambientais**: bem mais do que simples mecanismos financeiros: uma ferramenta de gestão ambiental. Cuiabá, 2000.

LEME, Taciana Neto; SOTERO, João Paulo. **Fontes de recursos financeiros para a gestão ambiental pública**: cenários e estratégias de captação para o funcionamento de fundos socioambientais. Brasília, DF: MMA, 2008. (Financiamento e fomento ambiental no Brasil; 2).

LOPES, Syglea Rejane. Gestão das florestas públicas com ênfase a participação social. **Lex Humana**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 133-155, 2017.

MANOEL, Alexandre; NETO RANCIARIO, Adhemar; NETO MONTEIRO, Aristides. **Análise dos ratings dos estados brasileiros**: todos deveriam se endividar? Brasília, DF: IPEA, 2016. (Nota técnica; 10).

MARRIOTI, Alexandre Abel; FERNANDES, Bruna Sousa; LUNELLI, Carlos Alberto. Proteção ambiental, democracia representativa e acesso à justiça. **Scentia Luris**, Londrina, v. 21, n. 3, p. 9-42, nov. 2017.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução Normativa nº 20/2010**. Altera a Resolução 14/2007 e dá outras providências. Mato Grosso: TCE, 2010. Disponível em: [https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/decisao/num/239712/ano/2010/num\\_decisao/20/ano\\_decisao/2010](https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/decisao/num/239712/ano/2010/num_decisao/20/ano_decisao/2010). Acesso em: 14 jul. 2020.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

NAJAN, Adil. Learnin from the literature on policy implementation: a synthesis perspective. **IIASA Working Paper**, Luxwnburg, Jan. 1995.

OLIVEIRA, Assis da Costa. Bolsonaro propõe fim de toda estrutura de participação social na gestão estatal. **Yahoo notícias**. [S. l.], 17 abr. 2019. Disponível em: <https://br.noticias.yahoo.com/bolsonaro-propoe-fim-de-toda-estrutura-de-participacao-social-na-gestao-estatal-diz-especialista-153604892.html>. Acesso em: 24 abr. 2019.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 2. ed. rev. atual. São Paulo: RT, 2008.

OLIVEIRA, Rosicleide Farias; BRAGA, Fabrício Braga; ELIAS, Leila Márcia Sousa de Lima. Gestão de floresta pública: uma análise do fundo estadual de desenvolvimento florestal do estado do Pará. **GIGAPP: Estudos Working Papers**, v. 7, n. 145, p. 96-116, 2020.

OLLAIK, Leila Giandoni; MEDEIROS, Janann Joslin. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, nov./dez. 2011.

PÁDUA, Cláudio Túlio Jorge. **Análise Sócio-econômica do programa de fomento florestal IEF/ASIFLOR em Minas Gerais**. 2006. 135 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Florestal) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2006.

PARÁ. Decreto Estadual nº 1.050, de 16 de maio de 2014. Revoga os Decretos Estaduais nº 657, de 23 de novembro de 2007, e nº 1.493, de 22 de janeiro de 2009, que dispõem sobre os procedimentos para celebração de Contratos de Transição, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Pará**, Belém, ano 124, n. 32.644, p. 6, 19 maio 2014a. Caderno 1.

PARÁ. Decreto Estadual nº 1.051, de 16 de maio de 2014. Altera a redação do art. 5º do Decreto nº 2.237, de 7 de abril de 2010 (que trata sobre o Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal – FUNDEFLORE), que regulamenta os arts. 13 a 17 da Lei Estadual nº 6.963, de 16 de abril de 2007. **Diário oficial do Estado do Pará**, Belém, 19 maio 2014b.

PARÁ. Decreto Estadual nº 2.237 de 07 de abril de 2010. Regulamenta os arts. 13 a 17 da Lei nº 6.963, de 16 de abril de 2007, que dispõem sobre o Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal - FUNDEFLORE e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Pará**, Belém, ano 119, n. 31.644, p. 2, 13 abr. 2010. Executivo 2.

PARÁ. Decreto Estadual nº 941, de 03 de agosto de 2020. Institui o Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA), cria o Comitê Científico do Plano e o Núcleo Permanente de Acompanhamento do Plano e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Pará**, Belém, ano 130, n. 34.300, p. 4, 4 ago. 2020. Executivo.

PARÁ. Instrução Normativa nº 004/2008-Ideflor. **Diário oficial do Estado do Pará**, Belém, 2008a.

PARÁ. Lei Estadual nº 6.462, de 04 de julho de 2002. Dispõe sobre a Política Estadual de Florestas e demais Formas de Vegetação e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Pará**, Belém, ano 111, n. 29.732, 5 jul. 2002.

PARÁ. Decreto Estadual nº 216, de 22 de novembro de 2011. Dispõe sobre o licenciamento ambiental das atividades agrossilvopastoris realizadas em áreas alteradas e/ou subutilizadas fora da área de reserva legal e área de preservação permanente nos imóveis rurais no Estado do Pará. **Diário Oficial do Estado do Pará**, Belém, ano 121, n. 32.006, p. 5, 26 set. 2011. Caderno 1.

PARÁ. **Lei Estadual nº 6.963, de 16 de abril de 2007**. Dispõe sobre a criação do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará – IDEFLOR-Bio e do Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal –FUNDEFLO, e dá outras providências. Belém: IDEFLOR-Bio, 2007. Disponível em: <https://ideflorbio.pa.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/Lei-Estadual-N%C2%BA.-6.963-de-16-de-abril-de-2007.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2019.

PARÁ. Lei Estadual nº 8.096, de 1º de janeiro de 2015. Dispõe sobre a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. **Diário oficial do Estado do Pará**, Belém, n. 32.798, p. 5, 1 jan. 2015. Executivo.

PARÁ. **Lei Estadual nº 5.887, de 09 de maio de 1995**. Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente e dá outras providências. Belém: SEMAS, 1995. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/1995/05/09/9741/>. Acesso em: 4 abr. 2020.

PARÁ. Portaria nº 048 de 20 de março de 2008. **Diário oficial do Estado do Pará**, Belém, 2008b.

PARÁ. Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade. **Legislação Estadual**. Belém: SEMAS, [2018].

PEREIRA, José Matias. **Manual de gestão pública contemporânea**. 7. ed. rev. atual. São Paulo: Atlas. 2012.

PINHEIRO, Raphael Fernando. As questões ambientais e o princípio da ampla participação popular. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF, 10 set. 2012. Disponível em: <http://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/30829/as-questoes-ambientais-e-o-principio-da-ampla-participacao-popular>. Acesso em: 7 jun. 2018.

PRESIDENTE Jair Bolsonaro extingue centenas de conselhos federais. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 14 abr. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-14/presidente-jair-bolsonaro-extingue-centenas-conselhos-federais>. Acesso em: 17 jul. 2020.

SALERA JÚNIOR, Giovanni. Secretaria Especial do Meio Ambiente: um breve histórico. **Recanto das Letras**. Brasília, DF, ago. 2015. Disponível em: <https://www.recantodasletras.com.br/artigos/5334033>. Acesso em: 25 out. 2018.

SAMPAIO, Manoel Serrão Borges de. **A Contribuição dos fundos públicos para o financiamento ambiental: o caso do FNMA**. 2006. 186 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2006.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 4, p. 627-670, jul./ago. 2002.

SANNA, Fernanda Amorim. **A importância da integração de dados para a qualidade da decisão do gestor público**. 2014. 22 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Diretoria de Formação Profissional, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF, 2014.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **Cadastro Nacional de Florestas Públicas**. Brasília, DF: SFB, 2020. Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/cadastro-nacional-de-florestas-publicas>. Acesso em: 25 out. 2020.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **Florestas do Brasil em resumo: 2013: dados de 2007 a 2012**. Brasília, DF: SFB, 2013.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **Plano de Aplicação Anual Regionalizada: PAAR -2019**. Brasília, DF: SBF, 2019. Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/documentos/publicacoes/3996-plano-anual-de-aplicacao-regionalizada-paar-2019/file>. Acesso em: 22 nov. 2020.

SILVA, Fernando Alberto Bilóia da. **Participação social e compensação ambiental no Pará: análise da Câmara de Compensação Ambiental e dos Conselhos Gestores do Parque Estadual do Utinga e da Área de Proteção Ambiental da Ilha do Combú**. 2012. 132 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) – Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

SILVA, Railma Marrone Pereira da. O meio ambiente na Constituição Federal de 1988. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3759, 16 out. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25529>. Acesso em: 30 out. 2020.

SIQUEIRA, Joésio Deoclécio Pierin *et al.* Estudo ambiental para os programas de fomento florestal da Aracruz Celulose S.A. e extensão florestal do Governo do Estado do Espírito Santo. **Revista Floresta**, Curitiba, v. 34, n. 2, ed. esp., p. 3-67, nov. 2004.

SOTERO, Frederico. **Conselhos Consultivos ou Deliberativos?** Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <http://labs.icb.ufmg.br/lpf/CONSELHOS-CONSULTIVOS-OU-DELIBERATIVOS.html>. Acesso em: 27 mar. 2019.

SOUZA, Maria Ilanice Lima de; FREITAS, Alciléia Sousa. Fundos públicos: características, aplicação e controle dos recursos. **Caderno Gestão Pública**, Curitiba, v. 1, n. 1, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://www.uninter.com/revista-organizacao-sistemica/index.php/cadernogestaopublica/article/view/149/62>. Acesso em: 25 jul. 2018.

UFPA. Núcleo de Meio Ambiente. Laboratório de Análise Ambiental e Representação Cartográfica. **Mapa das Florestas Públicas Estaduais Destinadas e Não Destinadas**. Belém: UFPA, 2020a.

UFPA. Núcleo de Meio Ambiente. Laboratório de Análise Ambiental e Representação Cartográfica. **Mapa de Concentração de Contratos de Transição por Região de Integração**. Belém: UFPA, 2020b.

UFPA. Núcleo de Meio Ambiente. Laboratório de Análise Ambiental e Representação Cartográfica. **Mapa do Conjunto de Glebas Mamuru-Arapiuns (Ano 2008)**. Belém: UFPA, 2020c.

UFPA. Núcleo de Meio Ambiente. Laboratório de Análise Ambiental e Representação Cartográfica. **Mapa do Conjunto de Glebas Mamuru-Arapiuns (Ano 2017)**. Belém: UFPA, 2020d.

VASCONCELLOS, Mário; ROCHA, Gilberto de Miranda; LADISLAU, Evandro. **O desafio político da sustentabilidade urbana: gestão socioambiental de Belém**. Belém: NUMA/UFPA, 2009.

## APÊNDICE A- NOTA TÉCNICA



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ



NÚCLEO DE MEIO AMBIENTE

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE RECURSOS  
NATURAIS E DESENVOLVIMENTO LOCAL NA AMAZÔNIA

# NOTA TÉCNICA

## ORIENTAÇÕES ACERCA DAS AÇÕES DE FOMENTO DO FUNDEFLO

Elaboração:

Karina dos Santos Cardoso  
Mestre em Gestão de Recursos Naturais e  
Desenvolvimento Local na Amazônia  
PPGEDAM/NUMA/UFGA

Prof. (Pós) Dr. Mário Vasconcellos Sobrinho  
Orientador PPGEDAM/NUMA/UFGA

Prof. (Pós) Dr. André Cutrim Carvalho  
Coorientador PPGEDAM/NUMA/UFGA

Belém-PA  
Dezembro/2020

## **INTRODUÇÃO**

Criado pela Lei Estadual nº 6.963, de 2007 [1] juntamente com o Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará – IDEFLOR, atualmente Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará – IDEFLOR-Bio, órgão gestor das florestas públicas estaduais, o Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal – FUNDEFLO, desde 2013, arrecada recursos de suas principais fontes constituintes, quais sejam: a Concessão Florestal e a Tarifa de Reposição Florestal.

A partir de 2015, o FUNDEFLO deu início à aplicação dos recursos obtidos pela concessão florestal e pela Tarifa de Reposição Florestal com o objetivo de promover o ordenamento, a verticalização e a dinamização das atividades sustentáveis de base florestal no estado.

Em virtude da inegável contribuição do FUNDEFLO, na condição de instrumento público de fomento florestal para o desenvolvimento sustentável, foi realizada uma pesquisa acadêmica no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia – PPGEDAM, do Núcleo de Meio Ambiente – NUMA, da Universidade Federal do Pará – UFPA.

A pesquisa intitulada “Gestão de Florestas Públicas: implantação, gestão e efetividade do FUNDEFLO” buscou analisar o grau de efetividade das ações de fomento do Fundo para a gestão dos recursos naturais e o desenvolvimento de atividades sustentáveis de base florestal, no período que compreende os anos de 2015 a 2017, primeiros anos de efetiva operacionalização.

Como um dos produtos resultantes da pesquisa, esta Nota Técnica tem o propósito de mostrar alguns pontos críticos do funcionamento do FUNDEFLO identificados na análise e fornecer subsídios para que o IDEFLOR-Bio possa considerar no processo de tomada de decisão com a finalidade de melhorar a efetividade do fundo.

Entre os subsídios apontados destacam-se: (a) melhorias no sistema de gestão da informação com vistas a potencializar a capacidade de gerenciamento de recursos; (b) aprimoramento da qualidade da informação e transparência e (c) garantia da segurança da gestão. Estes, na perspectiva dos pesquisadores, podem contribuir para o fortalecimento institucional e, conseqüentemente, maior apoio e colaboração ao desenvolvimento sustentável de base florestal no Estado do Pará.

## **1. ANÁLISE E AVALIAÇÃO DE DADOS**

A análise e avaliação foram baseadas em documentos e dados oficiais do IDEFLOR-Bio e do FUNDEFLO, tais como: Relatórios de Atividades Anuais, Planos de Aplicação Anuais, Relatórios Anuais de Gestão e Planos Anuais de Outorga Florestal – PAOF publicados no site do órgão estadual. Utilizou-se, também, atas de reuniões da Comissão Estadual de Florestas – COMEF e fontes secundárias como os diplomas legais aplicados à temática.

### **1.1. Planejamento, Inovação, Capacidade de Gerenciamento e Segurança na gestão**

Considerando que a parcela de 40% dos recursos auferidos pelo FUNDEFLOR é gerida pelo IDEFLOR-Bio, visando a execução de programas, ações e projetos voltados à dinamização das atividades sustentáveis de base florestal, a análise centrou-se no entendimento acerca do planejamento, inovação, capacidade de gerenciamento e segurança na gestão do Instituto.

Inicialmente a observação constatou algumas fragilidades na capacidade de operacionalização e gerenciamento. Dentre as fragilidades podemos citar: o planejamento, etapa fundamental para estruturar objetivos e metas a serem alcançadas em um cenário futuro, e um complexo fluxo processual interno que dificulta ou impossibilita a agilidade e qualidade essenciais às ações de operação e gestão do fundo.

Outro fator crítico identificado foi a deficiência na formulação das propostas, o que influencia diretamente na capacidade de gerenciamento do recurso.

É importante ressaltar que a elaboração de propostas depende de informações precisas, organizadas e planejadas de acordo com a realidade da capacidade operacional e de acompanhamento e monitoramento sistemáticos para obtenção dos resultados esperados no período previsto.

Entretanto constatou-se que as propostas não dispunham de informações consistentes para uso do fundo, inclusive com ausência de indicadores de acompanhamento e monitoramento dos resultados, o que aponta uma forte vulnerabilidade gerencial.

Além disso, apesar da programação para aplicação dos recursos ser diversificada e contemplar todas as linhas de fomento do FUNDEFLOR, foi detectada uma concentração de aplicação de recursos na linha de fomento B, que apoia a recuperação de áreas alteradas, mediante cultivo florestal.

Embora a importância da temática abordada na linha de fomento B seja indiscutível, especialmente no Pará, um dos estados que lidera o ranking do desmatamento na Amazônia, o fato de ser a linha mais acessada restringe a abrangência e alcance de fomento nas demais áreas previstas. Isto sugere a necessidade de ações que estimulem a elaboração de propostas que possam integrar as demais linhas de apoio com objetivo de ampliar as potencialidades de fomento de base florestal.

Ainda, tendo em vista que a concessão florestal é uma atividade econômica, portanto, sujeita a riscos, identificou-se: (a) planos de manejo florestal sustentável (apresentados pelas concessionárias) limitados a atender a demanda de mercado pelas principais espécies de valor comercial; (b) inventários florestais que não revelam a capacidade produtiva da floresta tanto em termos comerciais como potenciais; e (c) dificuldade das concessionárias em promover a verticalização do produto ou serviço florestal com recursos de industrialização próprios.

Estes elementos somados aos fatores externos e de ordens diversas, como: (a) morosidade no processo de análise dos planos de manejo para obtenção de licenciamento; (b) ausência de um sistema integrado de fiscalização; (c) carência de linhas de crédito e financiamento e, ainda, (d) a deficiência de pesquisa e inovação complexificam e comprometem a consolidação e o avanço do mecanismo da concessão florestal como a principal ferramenta da Política de Gestão Florestal do estado, instrumento que, sem dúvida, pode contribuir para intensificar a área manejada e o desenvolvimento sustentável do setor florestal no Pará.

## **1.2. Estratégias e Instrumentos de Planejamento**

No tocante aos mecanismos de gestão que visam a direcionalidade das ações para o processo de consolidação da missão institucional, identificou-se que os elementos que compõem a biodiversidade não foram incorporados às linhas de fomento do FUNDEFLOR na reestruturação do órgão, em 2015, quando o IDEFLOR passou a IDEFLOR-Bio.

É importante destacar que a ausência dos elementos da biodiversidade às linhas do fundo também abrevia a prática de fomento e, com isso, as chances de desenvolvimento econômico a partir de ações que incentivem e/ou promovam a proteção do meio ambiente e o equilíbrio dos ecossistemas.

A pesquisa observou, ainda, a ausência de um procedimento padrão (fluxo operacional) para o compartilhamento das informações fundiárias e ambientais em tempo real a ser utilizado pelos principais órgãos estaduais e municipais usuários do Cadastro Estadual de Florestas Públicas de Produção – CEFLOP. Ao mesmo tempo, identificou a falta de uma base integrada de dados, o que prejudica a interação entre os órgãos para a consolidação da informação e ações estratégicas e estruturantes futuras.

Isto, de certa forma, inviabiliza a dinamicidade que a função de cadastro requer, o que é indispensável à definição das ações de planejamento, a exemplo da elaboração dos Relatórios Ambientais Preliminares – RAP, documentos que sustentam a indicação das áreas de florestas de domínio público estadual aptas à destinação por via da concessão florestal.

Entende-se que a utilização de sistemas integrados de gestão contribui para a economicidade dos recursos (físicos, financeiros, operacionais etc.), além de proporcionar celeridade e eficiência nos processos internos e externos e transparência e acessibilidade à informação de qualidade para a sociedade.

Outro ponto crítico identificado que influencia a definição e condução conjuntas das estratégias para o planejamento das ações de gestão florestal está relacionado à dificuldade de comunicação com os membros da Comissão Estadual de Florestas – COMEF, instância consultiva do IDEFLOR-Bio e do FUNDEFLOR. Ressalta-se que a COMEF exerceu papel contributivo decisório para a implementação da Política de Gestão Florestal do estado tendo como base a participação social.

Ainda, a inatividade dos colegiados Câmara Técnica Setorial de Florestas – CTSF e a Comissão Estadual de Extrativismo – COMEX fragiliza o direcionamento e o avanço necessários aos respectivos temas de atuação com reflexos diretos no desenvolvimento dos diferentes segmentos do setor florestal no Pará.

### **1.3. Transparência e Acesso à Informação**

O acesso à informação pública é um direito fundamental e universal, regulamentado pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 [2], também conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI.

Fazendo da transparência uma regra e não uma exceção, o acesso à informação previsto na LAI é fundamental para a consolidação da democracia, o fortalecimento da participação mais ativa do cidadão na gestão pública, a prevenção de desvios de conduta, além de contribuir para o processo de decisão política no País.

Nesse contexto, e partindo do princípio de que a informação pública pertence ao cidadão e cabe ao Estado provê-la de forma tempestiva e compreensível a atender eficazmente às demandas da sociedade, constatou-se a indisponibilidade de importantes informações no sítio oficial do IDEFLOR-Bio.

Dentre as informações destaca-se a ausência do banco de dados do Cadastro Estadual de Florestas Públicas de Produção – CEFLOP que, na condição de instrumento essencial para a consecução da Política de Gestão Florestal do estado, por via da concessão florestal, também foi criado com o objetivo de oferecer aos gestores públicos e à população em geral, uma base confiável de mapas, imagens e dados relevantes para o planejamento e monitoramento da gestão florestal e áreas afins.

Outro aspecto significativo acerca da publicidade das informações é a falta de detalhamento dos Planos de Aplicação Anuais, bem como dos Relatórios Anuais de Gestão do FUNDEFLOP. A ausência de detalhamento nos documentos de gerenciamento dificulta e impede a análise de desempenho do FUNDEFLOP através da transparência ativa, bem como a verificação das qualificações de eficiência, eficácia e efetividade inerentes a todo processo de gestão, independente se público ou privado.

Além disso, verificou-se que os Relatórios Anuais de Gestão do FUNDEFLOP são elaborados sob a ótica da execução financeira, o que reduz os aspectos colaborativos da prática de fomento visto a deficiência de informação quali-quantitativa essencial à gestão do conhecimento e à sinalização de ações futuras.

Considerando que a transparência ativa parte da iniciativa do gestor público ao disponibilizar informações nos portais de transparência [3] e demais canais disponíveis para a publicidade de dados, é fundamental a utilização de uma linguagem acessível e a instituição de um procedimento administrativo objetivo.

Uma linguagem acessível e um procedimento administrativo objetivo são determinantes à gestão do conhecimento pela sociedade, uma vez que para que o conhecimento alcance o real acesso à informação não basta apenas disponibilizar os

dados na rede mundial de computadores. É imprescindível que os documentos e dados divulgados sejam claros, organizados, com informações refinadas e elaboradas com linguagem de fácil compreensão, o que torna o procedimento de consulta fácil, prático e eficaz.

## 2 Recomendações

Nota-se que muitos são os desafios acerca da gestão da informação e do conhecimento para a segurança dos atos da gestão pública, o que perpassa necessariamente pela adaptação da instituição a novos padrões de gerenciamento público.

Nessa perspectiva, e pela necessidade de o estado orientar e induzir o processo de mudança na busca pelo desenvolvimento sustentável com intuito de contribuir com a geração, acesso e controle de informações relevantes à sociedade e ao aprimoramento dos mecanismos já estabelecidos e/ou necessários à consolidação da Política de Gestão das Florestas Públicas Estaduais pelo IDEFLOR-Bio, tecemos algumas recomendações:

- Alterar a lei de criação do IDEFLOR-Bio para contemplar os elementos da biodiversidade às linhas de fomento do FUNDEFLOL;
- Disponibilizar o Cadastro de Florestas Públicas de Produção – CEFLOP na web do IDEFLOR-Bio;
- Desenvolver procedimento padrão (fluxo operacional) e uma base integrada de dados (plataforma unificada) para utilização e gerenciamento das informações do CEFLOP pelos principais órgãos estaduais e municipais usuários do cadastro;
- Elaborar documentos oficiais sobre a aplicação dos recursos do FUNDEFLOL com linguagem acessível, contendo informações além da execução financeira e com ênfase no desempenho dos resultados;
- Desenvolver canal interativo para facilitar e agilizar a comunicação com os membros colegiados (COMEF, CSTF e COMEX);
- Reativar os colegiados CSTF e COMEX para avançar nas discussões e encaminhamentos nos respectivos temas de atuação;
- Flexibilizar os fluxos operacionais para potencializar a aplicação dos recursos e a execução dos projetos pelas modalidades aplicadas à administração pública;
- Promover capacitação da equipe técnica do IDEFLOR-Bio e segmentos afetos ao setor florestal interessados em acessar o Fundo, em “Elaboração e Execução de Projetos” etc.;
- Estimular a diversificação da ação de fomento nas linhas do FUNDEFLOL;
- Criar protocolos de convergência com o setor florestal para compatibilizar a viabilidade econômica dos planos de manejo sustentável e os inventários florestais com foco na utilização biodiversa da floresta;
- Estimular a diversificação industrial da atividade florestal através da verticalização do produto ou serviço florestal, item obrigatório nos editais de licitação e previstos em todos os contratos de concessão florestal celebrados;

- Contribuir com a estruturação do mercado de negócios florestais a partir do estabelecimento de parcerias com agentes financeiros para oferta de linhas de crédito voltadas aos investimentos florestais industriais;
- Lançar planos regulares com oferta de áreas para a concessão florestal, visando a geração de empregos, internalização de renda e receitas municipais e a melhoria da qualidade de vida daqueles que vivem dos recursos da floresta.

### **Recomendações Adicionais**

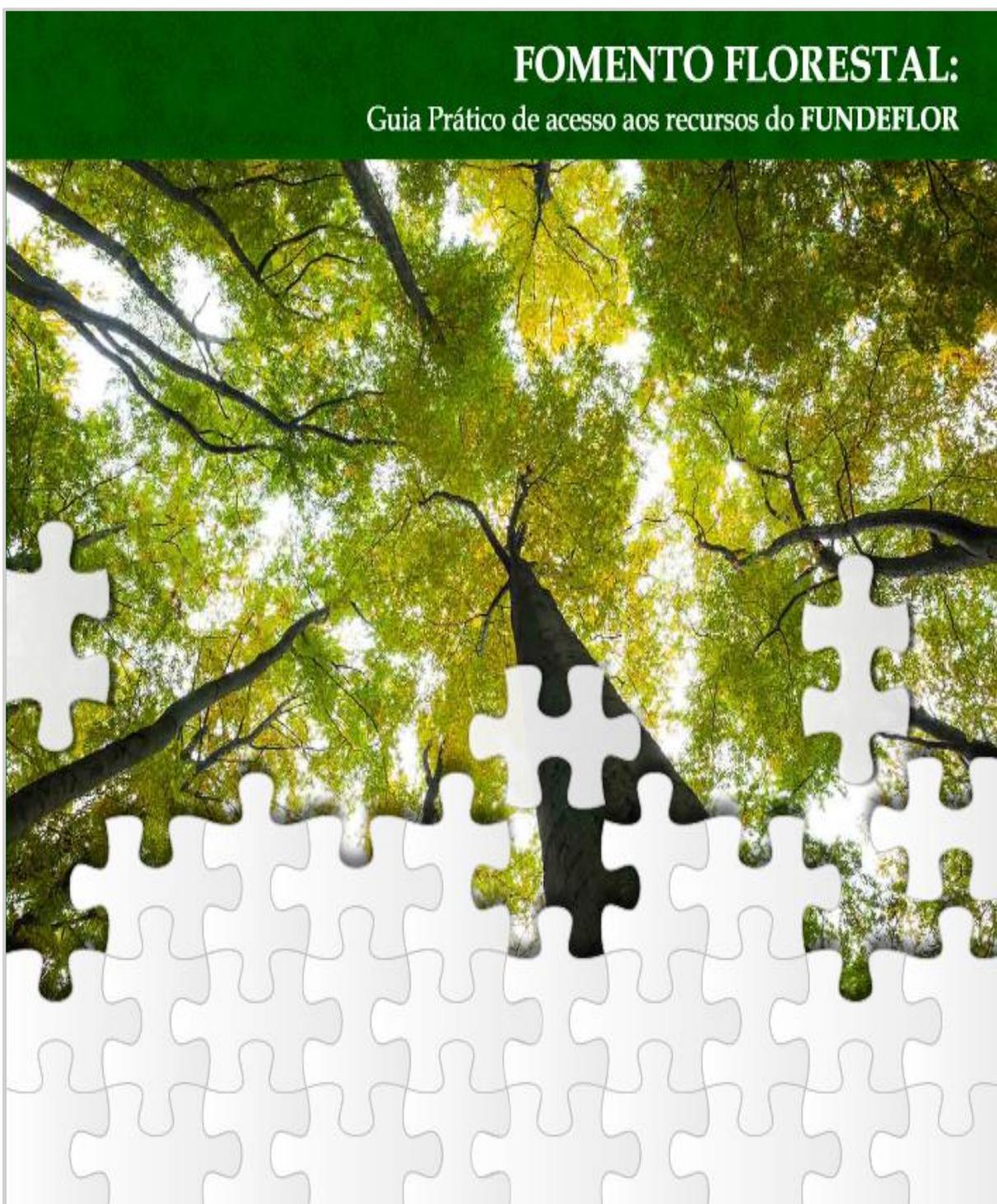
- Manter o site do IDEFLOR-Bio atualizado;
- Elaborar Guia Prático de acesso aos recursos do FUNDEFLOL;
- Criar Manual ou Guia de Elaboração de Propostas para o FUNDEFLOL;
- Elaborar Manual de Procedimentos Internos do FUNDEFLOL;
- Desenvolver canal interativo no site do IDEFLOR-Bio para gestão da informação quali-quantitativa, identificando a abrangência das ações de fomento do FUNDEFLOL por município nas Regiões de Integração, demonstrando a localização dos projetos, objetivos, indicadores de desempenho etc.;
- Dar publicidade às Atas do Conselho Deliberativo do FUNDEFLOL – CONDEL no site do IDEFLOR-Bio.

### **Referências**

[1] Lei Estadual nº 6.963, de 16 de abril de 2007. Disponível em: <https://ideflorbio.pa.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/Lei-Estadual-N%C2%BA.-6.963-de-16-de-abril-de-2007.pdf>.

[2] Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm).

[3] **ORIENTAÇÕES ACERCA DO DIREITO DE ACESSO ÀS INFORMAÇÕES PÚBLICAS E DA OBRIGAÇÃO LEGAL DOS MUNICÍPIOS DA IMPLEMENTAÇÃO E MANUTENÇÃO DE SEUS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA.** Federação dos Municípios do Rio Grande do Norte – FEMURN. 2016. Disponível em: <http://www.femurn.org.br/assets/site/arquivos/notas-tecnicas/nota-tecnica-portal-da-transparencia.pdf>. Acesso em: 27 de novembro de 2020.

**APÊNDICE B – GUIA PRÁTICO DE ACESSO AOS RECURSOS DO FUNDEFLO**



INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL E DA  
BIODIVERSIDADE DO ESTADO DO PARÁ  
IDEFLOR-BIO



## **FOMENTO FLORESTAL:** Guia Prático de acesso aos recursos do FUNDEFLO

Belém - PA

**Elaboração**

Karina dos Santos Cardoso

Mestre em Gestão dos Recursos Naturais

e Desenvolvimento Local na Amazônia – PPGEDAM/NUMA/UFPA

Prof. (Pós) Dr. Mário Vasconcelos Sobrinho

Orientador PPGEDAM/NUMA/UFPA

Prof. (Pós) Dr. André Cutrim Carvalho

Coorientador PPGEDAM/NUMA/UFPA

**Revisão gramatical**

Ingrid Zahlouth

**Projeto gráfico e direção de arte**

Emilene da Silva Rodrigues



# FOMENTO FLORESTAL: Guia Prático de acesso aos recursos do FUNDEFLOR

## SUMÁRIO

Apresentação	05
Qual é o papel do Fomento Florestal?	07
A quem compete realizar o Fomento Florestal no Estado do Pará?	08
FUNDEFLOR: Aspectos Gerais	09
O que é o FUNDEFLOR?	09
De onde vem o recurso?	09
Como é feita a distribuição da receita?	13
Como é a estrutura organizacional do FUNDEFLOR?	15
Quais são as prioridades de apoio e fomento?	16
Quem pode acessar?	19
Quatro passos para o acesso ao Fomento	21
Fluxograma do Fomento de Projetos	22
Acesso aos Recursos	23
O que fazer?	23
Quais são as formas de aplicação dos recursos?	25
Referências	27





Fonte: <https://www.nortaoonline.com/noticias/7200/>



## FOMENTO FLORESTAL: Guia Prático de acesso aos recursos do FUNDEFLOR

### Apresentação

Ampliar a capacidade de fomento às atividades sustentáveis de base florestal no Estado do Pará a partir da obtenção de recursos provenientes da gestão das florestas públicas estaduais impõe ao IDEFLOR-Bio, na qualidade de órgão gestor, a necessidade de modernização institucional. Nesse sentido, sistematizar a informação é uma etapa essencial da reforma estruturante para a governança pública eficiente, pois oportuniza a gestão quali-quantitativa, visando maior racionalidade ao processo de tomada de decisão.

Este Guia Prático de acesso aos Recursos do FUNDEFLOR é uma contribuição de uma pesquisa acadêmica realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia - PPGEDAM, do Núcleo de Meio Ambiente - NUMA, da Universidade Federal do Pará - UFPA, que objetivou analisar o grau de efetividade das ações de fomento do FUNDEFLOR para a gestão dos recursos naturais e o desenvolvimento sustentável de base florestal no Pará.

O Guia tem como objetivo orientar os gestores e técnicos do IDEFLOR-Bio e interessados, colaboradores ou executores de políticas públicas em âmbito florestal no plano estadual, no conhecimento articulado dos meios de acesso aos recursos do FUNDEFLOR, com vistas ao desenvolvimento sustentável dos diversos e potenciais segmentos do setor de base florestal do estado através do fortalecimento institucional para a prestação de serviços à sociedade.

Karina dos Santos Cardoso  
Me. em Gestão dos Recursos Naturais e  
Desenvolvimento Local na Amazônia/UFPA



Fonte: <https://br.freepik.com/fotos-premium/>



## FOMENTO FLORESTAL: Guia Prático de acesso aos recursos do FUNDEFLO

### Qual é o papel do Fomento Florestal?

A expansão da prática de fomento como instrumento estratégico para a gestão ambiental é uma realidade consolidada no Brasil. Com atuação pública, privada e parceria público-privada, o fomento é essencial em um país predominantemente florestal como o Brasil, pois estimula o desenvolvimento integrado da sociedade por meio de ações de incentivos aos diferentes elos da cadeia florestal, o que potencializa seu progresso.

O fomento público florestal, por sua vez, em âmbito estadual e/ou federal, tem se constituído um importante agente capaz de estimular a inserção de comunidades e cidadãos à cadeia produtiva de base florestal sustentável, o que possibilita a reintrodução de áreas alteradas e/ou improdutivas ao sistema de produção como alternativa de geração de trabalho e renda para o agricultor e/ou extrativista, além de contribuir com ações para a manutenção da biodiversidade fundamentais para o desenvolvimento do setor, como pesquisa, tecnologia e inovação, assistência técnica e extensão florestal e outros incentivos alicerçados em vantagens econômicas, sociais e ambientais.

Ressalta-se que uma das contribuições mais relevantes do fomento público florestal é promover o compartilhamento dos benefícios decorrentes das atividades sustentáveis de base florestal, uma vez que aperfeiçoa e fortalece a atuação e o desenvolvimento social nas áreas de influência, contribuindo para mitigar o avanço da pressão sobre as áreas de florestas e os diversos impactos por ela impulsionados, ou seja, todos ganham.

## FOMENTO FLORESTAL: Guia Prático de acesso aos recursos do FUNDEFLO



### A quem compete realizar o Fomento Florestal no Estado do Pará?

A Lei Federal nº 11.284, de 02 de março de 2006, legitimou a gestão florestal em áreas públicas nas três esferas governamentais ao instituir modalidades regimentadas para a produção sustentável, o que fortaleceu a necessidade de os estados implantarem políticas públicas que fossem capazes de remodelar o desenvolvimento da exploração florestal no País.

Nesse contexto, e à luz da Política Estadual de Florestas sancionada pela Lei Estadual nº 6.462, de 04 de julho de 2002, o Pará cria o Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará – IDEFLOR, por meio da Lei Estadual nº 6.963, de 16 de abril de 2007.<sup>1</sup> Juntamente com o IDEFLOR foi criado o Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal – FUNDEFLO, instrumento público regulamentado pelos Decretos Estaduais nº 2.237, de 07 de abril de 2010 e nº 1.051, de 16 de maio de 2014, que através dos recursos oriundos da gestão florestal tem a finalidade de fomentar o desenvolvimento sustentável daqueles que vivem e se utilizam da floresta para sua reprodução social e econômica.

Atualmente IDEFLOR-Bio, o órgão tem a finalidade de exercer a gestão das áreas públicas estaduais de florestas para a produção sustentável e da biodiversidade e desenvolver políticas e ações estruturantes para o desenvolvimento florestal sustentável.

---

<sup>1</sup>Alterada pelas Leis Estaduais nº 8.096, de 1º de janeiro de 2015 e nº 8.633, de 19 de junho de 2018.



## FOMENTO FLORESTAL: Guia Prático de acesso aos recursos do FUNDEFLOR

### FUNDEFLOR: Aspectos Gerais

#### ANOTAÇÕES

#### O que é o FUNDEFLOR?

É um importante fundo público ambiental no Pará, de natureza contábil, gerido pelo IDEFLOR-Bio, que tem como objetivo promover o ordenamento, a diversificação, a verticalização e a dinamização das atividades de base florestal sustentável.

#### De onde vem o recurso?

O FUNDEFLOR é constituído pelas seguintes fontes de arrecadação (Art. 14 da Lei Estadual nº 6.963/2007):

- 1 Recursos financeiros oriundos dos contratos de concessão florestal e das operações de gestão de reserva legal em áreas públicas estaduais de florestas, quando regulamentadas, executados em regime econômico e financeiro a ser estabelecido em regulamento pelo IDEFLOR-Bio, tendo como base a legislação federal e os demais instrumentos legais estaduais pertinentes;





## FOMENTO FLORESTAL: Guia Prático de acesso aos recursos do FUNDEFLO

# 6

Retorno de aplicações financeiras realizadas com recursos do Fundo;

# 7

Amortizações, juros, retornos e qualquer renda resultante de operações realizadas com recursos do Fundo;

# 8

Produtos oriundos da cobrança pelo uso de bens da biodiversidade. (Incluído pelo art. 6º da Lei Estadual nº 8.633, de 19 de junho de 2018).

### ANOTAÇÕES

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---





## FOMENTO FLORESTAL: Guia Prático de acesso aos recursos do FUNDEFLOR

### Como é feita a distribuição da receita?

Com o intuito de compartilhar os benefícios da gestão florestal, a distribuição dos recursos do FUNDEFLOR obedece aos seguintes percentuais (Art. 15 da Lei Estadual nº 6.963/2007):

1

**30%** destinados a cobrir as despesas de aparelhamento e funcionamento do IDEFLOR-Bio;

2

**30%** destinados aos Municípios onde estão situadas as áreas florestais de domínio estadual submetidas ao regime de concessão ou exploração de compensação de reserva legal;

3

**40%** destinados a programas, ações, projetos ou atividades aprovadas pelo IDEFLOR-Bio ou executadas sob sua coordenação.

ANOTAÇÕES

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



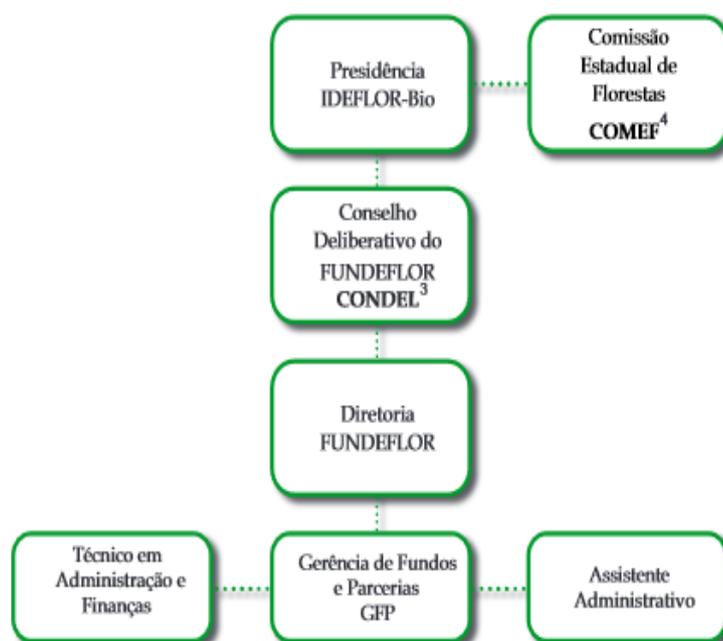
Fonte: Campo de produção de mudas do IDEFLOR-Bio no Município de Medicilândia/PA.



## FOMENTO FLORESTAL: Guia Prático de acesso aos recursos do FUNDEFLO

### Como é a estrutura organizacional do FUNDEFLO?

A estrutura do FUNDEFLO está organizada conforme o organograma abaixo:



ANOTAÇÕES

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

<sup>3</sup> Instituído pela IN nº 001, de 28 de julho de 2014, que dispõe sobre o detalhamento operativo e distributivo da aplicação de recursos do FUNDEFLO.

<sup>4</sup> Instância consultiva do IDEFLO-Bio e do FUNDEFLO, que tem a função de opinar sobre a programação para destinação de recursos e avaliar os seus resultados.

# FOMENTO FLORESTAL:

## Guia Prático de acesso aos recursos do FUNDEFLO



### ANOTAÇÕES

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Quais são as prioridades de apoio e fomento?

Tendo em vista a atuação prioritária no âmbito florestal, os projetos, ações ou atividades apoiadas devem ser enquadradas nas seguintes linhas de fomento (Art. 15 da Lei Estadual nº 6.963/2007):



Apoio à pesquisa e ao fomento de manejo florestal e de modelos de uso e aproveitamento sustentáveis de produtos madeireiros e não-madeireiros, e de serviços florestais, com atenção especial àqueles de gestão comunitária e familiar;

---



Fomento à recuperação de áreas alteradas mediante cultivo florestal;

---



Capacitação e treinamento de mão-de-obra e agentes envolvidos na cadeia da produção, da comercialização e da industrialização de produtos e subprodutos florestais;



# FOMENTO FLORESTAL: Guia Prático de acesso aos recursos do FUNDEFLO



Apoio à assistência técnica e à extensão de manejo florestal e cultivo florestal;

---



Apoio à difusão e ao aprimoramento de tecnologias inovadoras de beneficiamento industrial de produtos e subprodutos de base florestal;

---



Apoio ao aparelhamento das ações de ordenamento, proteção e educação ambiental do Estado e dos Municípios, com especial atenção àqueles onde estão situadas as florestas públicas de produção, de domínio estadual, submetidas ao regime de concessão ou exploração de cotas de reserva legal;

### ANOTAÇÕES

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## FOMENTO FLORESTAL: Guia Prático de acesso aos recursos do FUNDEFLOR



### ANOTAÇÕES

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



Apoio ao ordenamento e ao aparelhamento da gestão fundiária do Estado;



---

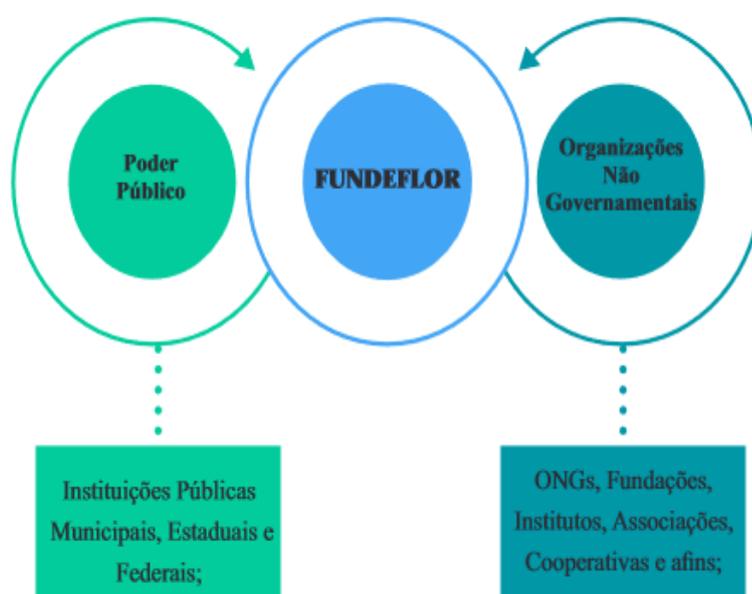
Financiamento, mediante regulamentação própria, com a interveniência do Banco do Estado do Pará S.A. – BANPARÁ, com a finalidade de apoio e fomento a empreendimentos privados inovadores de manejo de produtos e serviços florestais, de cultivo florestal de áreas alteradas, bem como de beneficiamento de produtos e subprodutos, com atenção especial àqueles de cunho associativo e familiar.



## FOMENTO FLORESTAL: Guia Prático de acesso aos recursos do FUNDEFLOR

### Quem pode acessar?

Os recursos destinados à execução de projetos, ações e/ou atividades (40%) podem ser acessados pelos segmentos que promovem o desenvolvimento da cadeia de base florestal contemplados na Política Estadual de Gestão Florestal.



### ANOTAÇÕES

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



Fonte: Sistema Agroflorestal implantado no município de Dom ELISEU/PA sob a coordenação do IDEFLOR-Bio.



## FOMENTO FLORESTAL: Guia Prático de acesso aos recursos do FUNDEFLO

### Quatro passos para o acesso ao Fomento



#### O que é uma Proposta de Projeto?

É o instrumento elaborado para apresentar a ideia do projeto e os resultados esperados a partir da indicação da metodologia utilizada e serve de base para a decisão de fomentar o projeto.



#### Por que utilizar o Formulário?

O Formulário é um roteiro pré-determinado (padrão) que aponta os principais pontos a serem abordados na elaboração da proposta com intuito de facilitar a sistematização do processo de planejamento e organização do projeto.

1

Ficar atento à divulgação no site do IDEFLOR-Bio da Abertura do Calendário para envio das Propostas;

2

Acessar o “Formulário para Elaboração de Propostas” disponível no site do IDEFLOR-Bio;

3

Elaborar a Proposta em atendimento ao formulário e protocolar as demandas internas (FUNDEFLO) e as demandas externas (IDEFLO-Bio) no período previsto;

4

Acessar o “Roteiro de Documentos” disponível no site do IDEFLOR-Bio para iniciar a execução das propostas selecionadas.

#### ANOTAÇÕES

---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---

Nota: Para obter o “Formulário para Elaboração de Propostas” e a “Relação de Documentos” acesse o site oficial do IDEFLOR-Bio em [www.ideflorbio.pa.gov.br](http://www.ideflorbio.pa.gov.br).

# FOMENTO FLORESTAL:

## Guia Prático de acesso aos recursos do FUNDEFLOR



### Fluxograma do Fomento de Projetos

#### ANOTAÇÕES

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---





## FOMENTO FLORESTAL: Guia Prático de acesso aos recursos do FUNDEFLO

### Acesso aos Recursos

#### O que fazer?

O acesso aos recursos se dá por meio da elaboração de propostas e pode ser feito de duas formas.

#### Formas de acesso

##### Direta (Interna)

Anualmente o FUNDEFLO abre o Calendário para recebimento das demandas/propostas elaboradas pelas Diretorias e Gerências do IDEFLOR-Bio.

##### Indireta (Externa)

Ocorre através da abertura de Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI. O PMI é aberto quando a IDEFLOR-Bio expõe suas demandas à sociedade com a finalidade de estabelecer parcerias para desenvolver projetos, estudos, inovações e soluções a partir da contribuição da expertise privada.

**NOTA:** Em ambas as formas de acesso as propostas são submetidas à seleção do Conselho Deliberativo do FUNDEFLO – CONDEL e à apreciação do Conselho Consultivo da Comissão Estadual de Florestas – COMEF.

#### ANOTAÇÕES

---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



Fonte: <https://revistagalileu.globo.com/Ciencia/Biologia/noticia/2020/02/>



## FOMENTO FLORESTAL: Guia Prático de acesso aos recursos do FUNDEFLOR

### Quais são as formas de aplicação dos recursos?

#### Gestão Direta

Todo o processo de execução é realizado pelo IDEFLOR-Bio, desde a aquisição de bens ou serviços até a consecução das atividades necessárias à realização do projeto.

#### Convênio

Parceria celebrada entre entes da Administração Pública direta ou indireta para realização de interesses comuns com mútua colaboração dos partícipes.

#### Chamamento Público

Parceria celebrada entre entes da Administração Pública direta ou indireta e Organizações da Sociedade Civil (sem fins lucrativos) para realização de atividades ou serviços específicos.



NOTA: A "Relação de Documentos" para cada modalidade pode ser acessada no site do IDEFLOR-Bio em [www.ideflorbio.pa.gov.br](http://www.ideflorbio.pa.gov.br).

#### ANOTAÇÕES

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

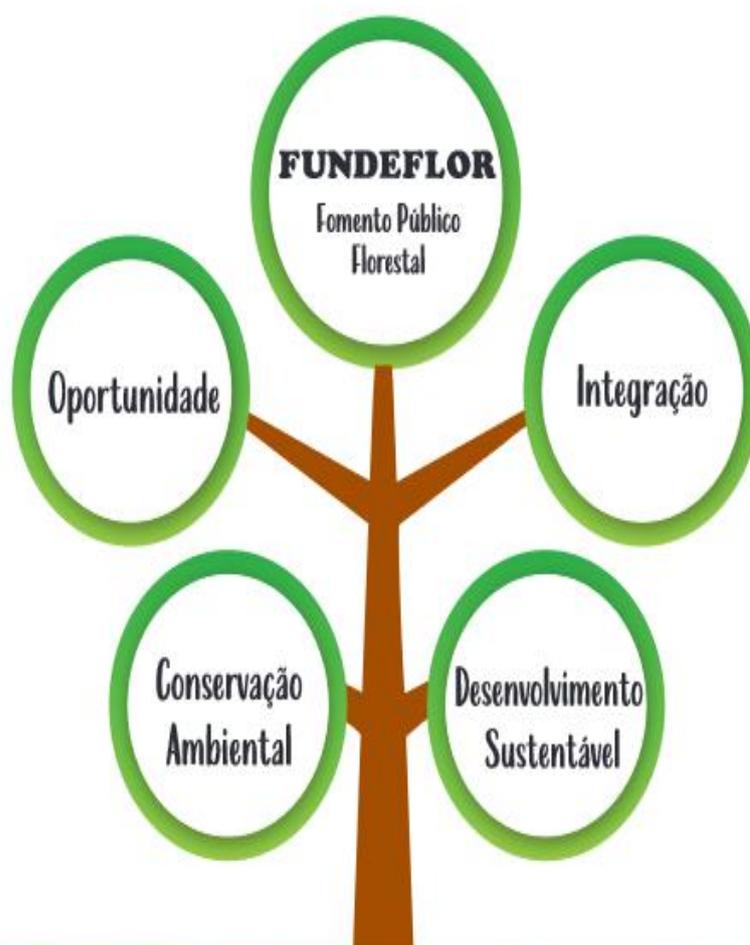
---

---

---

---

## FOMENTO FLORESTAL: Guia Prático de acesso aos recursos do FUNDEFLOR





## FOMENTO FLORESTAL: Guia Prático de acesso aos recursos do FUNDEFOR

### Referências

BRASIL. Lei Federal nº 11.284 de 02 de março de 2006. Lei de Gestão de Florestas Públicas. **Diário Oficial da União**. República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, 02 de mar. 2006.

PARÁ. Decreto Estadual nº 2.237 de 07 de abril de 2010. **Diário Oficial do Estado do Pará**. Belém, 2010.

PARÁ. Decreto nº 1.050 de 16 de maio de 2014. **Diário Oficial do Estado do Pará**. Belém, 2014b.

PARÁ. Lei Estadual nº 6.462 de 04 de julho de 2002. **Diário Oficial do Estado do Pará** em 04/07/2002. Belém: SECTAM, 2002.

PARÁ. Lei Estadual nº 6.963 de 16 de abril de 2007. Belém: **IDEFLOR-Bio**, 2007.

PARÁ. Lei Estadual nº 8.096 de 1º de Janeiro de 2015. **Diário Oficial do Estado do Pará**. Belém, 2015.

PARÁ. Lei Estadual nº 8.633 de 19 de junho de 2018. **Diário Oficial do Estado do Pará**. Belém, 2018.

PARÁ. Instrução Normativa nº 001 de 28 de julho de 2014. Belém: **IDEFLOR-Bio**, 2014.

PARÁ. Decreto nº 216 de 22 de setembro de 2011. **Diário Oficial do Estado do Pará** em 26/09/2011. Belém, 2011.



**UFPA**  
UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO PARÁ



**PPGEDAM**



**NUMA**