

ANÁLISE DA POLÍTICA FLORESTAL E ESTRATÉGIA DE GESTÃO E MONITORAMENTO DOS ATIVOS FLORESTAIS NO ESTADO DE RONDÔNIA

Rodrigo César Silva MOREIRA¹; Larissa Ananda Paiva MACIEL²; Francisco Lopes Fernandes NETTO³; Maria Vitória Cley VIEIRA⁴

1. Faculdade Sapiens, Porto Velho, Rondônia – Brasil – autor correspondente: rodrigo.cesar@gruposapiens.com.br. **2.** Controladoria Geral do Estado, Porto Velho, Rondônia – Brasil - laripaiva88@gmail.com. **3.** Faculdade Sapiens, Porto Velho, Rondônia – Brasil - francisco.netto@gruposapiens.com.br. **4.** Faculdade Sapiens, Porto Velho, Rondônia – Brasil – vitoria.cley@gmail.com

RESUMO: O presente estudo analisou a política florestal do Estado de Rondônia, tecendo uma comparação no sentido de discutir o alinhamento entre a política florestal estadual e a federal. Discutiu, também, a estratégia utilizada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental para implementar essa política e suas implicações para a eficiência produtiva e a sustentabilidade do setor madeireiro em Rondônia. Trata-se de uma pesquisa com abordagem descritiva e qualitativa quanto a sua natureza. A técnica de pesquisa aplicada foi a análise documental, tendo como documentos de suporte: Código Florestal, Resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente, Decretos Federais relacionados ao setor florestal, o Decreto Estadual nº. 23.481/2018 e Portarias da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental para o debate sobre o alinhamento entre as políticas florestais. Quanto a estratégia de implementação da política definida utilizou-se como documentos de suporte: Relatórios de Gestão e de Controle Interno da SEDAM, Lei Orçamentária Anual 2020 e 2021 e o Relatório de Auditoria da Integridade Socioambiental do Setor Florestal do Estado de Rondônia de 2021. Quanto aos resultados constatouse que, em termos normativos e legais, a política florestal de Rondônia está alinhada à política florestal em âmbito estadual. Mas, a estratégia de implementação adotada pela SEDAM, com foco na fase de licenciamento e vistorias prévias tem representado riscos para a eficiência produtiva e sustentabilidade do setor madeireiro. Devido a insuficiência de vistoria de monitoramento nas fases exploratória e pós-exploratória dos projetos e, praticamente, ausência de análise dos relatórios de monitoramento e relatórios pós exploratórios, tem-se o risco de que os projetos executados e em execução estejam sendo conduzidos em desacordo com as técnicas consagradas de manejo florestal comprometendo assim o estoque de ativos florestais e o aproveitamento da madeira em ciclos de corte futuros em áreas manejadas. Pela ótica das empresas florestais, a insuficiência de monitoramento e ações de fiscalização representa, entre outros aspectos, o risco de comportamento oportunista de agentes econômicos em estabelecer coeficientes de rendimento volumétricos (CRVs) fictícios gerando crédito virtual para “esquentar” madeira ilegal, o que aumentaria a pressão sobre as florestas. A insuficiência de recursos humanos e de material e tecnologia são fatores que contribuem para explicar esse cenário. A ausência de um planejamento estratégico da SEDAM também configura um fator que dificulta a tomada de decisões que possam alterar a estratégia de gestão, controle e monitoramento dos ativos florestais do Estado.

PALAVRAS CHAVES: Política Florestal, Manejo Florestal, Sustentabilidade, Eficiência Produtiva, Rondônia.

1 INTRODUÇÃO

O manejo florestal sustentável é a alternativa racional de utilização dos ativos florestais que garante o abastecimento de madeira para a indústria ao mesmo tempo que garante o equilíbrio ecológico garantindo a manutenção da cobertura vegetal e mantém a capacidade da floresta em ofertar sua vasta gama de serviços ambientais como beleza cênica, trocas gasosas, regulação climática entre outros (D'ARACE et. al., 2019). Ele também pode ser considerado uma boa alternativa para garantir a continuidade da produção de madeira sem que haja a necessidade de alterações no solo da área manejada. Rodrigues et. Al, (2020) cita ainda que além dos benefícios ambientais, as práticas de manejo florestal proporcionam melhorias na qualidade de vida da população local, por meio da geração de emprego e renda, sendo um incentivo para a economia formal.

O setor florestal representa uma importante fração da indústria brasileira. A cadeia produtiva florestal em termos de Produto Interno Bruto (PIB), alcançou a marca de R\$ 73,8 bilhões, o que equivale a 1,1% do PIB nacional e 6,1% do PIB Industrial brasileiro segundo Ibá (2018). A exploração dos ativos florestais de forma a atender a demanda econômica da sociedade ao mesmo tempo que se mantém o equilíbrio ecológico e demais serviços oferecidos pela floresta só é possível quando se realiza o manejo florestal sustentável aplicando rigorosamente as técnicas estabelecidas pelas ciências florestais.

Para se certificar da correta aplicação das técnicas visando a sustentabilidade econômica, ecológica e social se faz necessário, além de uma política florestal consistente e que promova o desenvolvimento sustentável do setor madeireiro, um monitoramento rigoroso e eficiente por parte do Estado que é o titular da gestão dos ativos florestais, uma vez que um meio ambiente ecologicamente equilibrado, é, por força da Constituição Federal de 1988, um direito comum a todos. Em Rondônia, a atividade de utilização sustentável dos recursos florestais está regulamentada pelo Decreto Estadual nº. 23.481/2018, pela Resolução CONAMA nº. 406/2009 e Resolução CONAMA nº. 411/2009 que são as regras basilares para o manejo florestal sustentável.

Acontece que, mesmo diante do arcabouço normativo, decisões técnicas de política florestal causam impactos positivos ou externalidades negativas para o setor madeireiro. Sendo assim, é importante discutir a consonância das regras estaduais com as diretrizes nacionais, a eficiência e eficácia dos processos de licenciamento e monitoramento das atividades, bem como o reflexo da atual política de gestão dos ativos florestais na sustentabilidade econômica e ecológica das áreas manejadas.

Considerando que os estoques de ativos florestais, apesar de renováveis, levam considerável tempo para sua reposição e dependem da aplicação de técnica consagradas de manejo florestal. Este estudo se justifica devido a necessidade de se conhecer e discutir a implicação da política de gestão dos ativos florestais para sustentabilidade do setor no Estado de Rondônia visando ampliar o debate que possa levar a novos paradigmas e, por conseguinte, estimular a implementação de políticas públicas que promovam a sustentabilidade do setor florestal em Rondônia.

2 REVISÃO DA LITERATURA

O manejo florestal sustentável é apresentado por Rodrigues et. Al, (2020) e D'Arace et. al. (2019) como a forma racional de utilização econômica dos ativos florestais. Os autores argumentam que a execução apropriada dos manejos florestais proporciona a extração de bens com valor econômico da floresta, o fazem de forma a garantir que ela se mantenha equilibrada oferecendo benefícios socioeconômicos como geração de empregos, além de outros serviços ambientais como regulação climática, trocas gasosas, moradia e alimento para a fauna, beleza cênica.

Do ponto de vista legal e formal o manejo florestal está definido na Lei nº. 11.284, de 2 de março de 2006 em seu artigo 3º, inciso VI, trazendo a seguinte redação:

Administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras, de múltiplos produtos e subprodutos não madeireiros, bem como a utilização de outros bens e serviços de natureza florestal (BRASIL, 2006).

Quando se aglutina o entendimento normativo legal com as definições propostas pelos autores anteriores percebe-se uma vasta gama de serviços e benefícios que se espera de uma boa execução do manejo florestal. Essa característica traz para o processo de utilização racional dos ativos florestais uma carga de complexidade até por ser uma atividade que envolve direito difuso, uma vez que o processo de manejo florestal, bem como sua execução e seus impactos envolvem um elevado número de *stakeholders*.

Floriano (2018, p. 10) discute os objetivos do manejo florestal demonstrando as áreas de resultado (impacto) e seus respectivos produtos de maneira resumida. Podemos observar esses objetivos de acordo com a imagem a seguir:

Imagem 01: Principais objetivos do manejo florestal



Fonte: Florianio (2018, p. 10)

O próprio autor reconhece que a exploração madeireira é o maior enfoque da execução do manejo florestal. Mas alerta que há um elevado grau de complexidade para executar essa atividade de maneira a atingir todos seus objetivos (princípios da eficiência, eficácia e efetividade e sustentabilidade). Isso impõe ao processo a necessidade de elaboração de projetos de elevado nível técnico e, talvez, multidisciplinar, rigor na análise e homologação e um eficiente monitoramento na fase de execução do projeto de forma avaliar a aplicação das técnicas adequadas, aprovadas no plano e respeitando os parâmetros científicos e normativos.

Enquanto Fialho (2010) entende a política florestal como o conjunto de medidas legislativas e regulamentares tomadas pelas autoridades públicas para organizar a gestão das florestas e produtos florestais no país. Diante de um arcabouço normativo já consolidado, uma vez que as regras do jogo para o manejo florestal estão postas. Neto (2019) prega que é importante fazer uma distinção entre legislação florestal e política florestal, a primeira consiste no compêndio de normas relacionadas a matéria, enquanto a segunda está relacionada ao conjunto de objetivos que traduzem ações governamentais que provocam reações de movimento no setor a qual se direciona. Essas ações podem estimular ou desestimular certos comportamentos dos agentes particulares. Por exemplo, o relaxamento de requisitos burocráticos pode estimular a apresentação de mais projetos o que elevaria a quantidade de produtos disponíveis no mercado, ao mesmo tempo e representaria uma maior pressão sobre a floresta quanto ao seu equilíbrio ecológico. Por outro lado, regras mais rigorosas para aprovação dos projetos, ou até mesmo maiores taxações diminuiriam a quantidade de projetos, o que em tese, diminuiria a pressão na floresta, desconsiderando a exploração ilegal, mas que poderia elevar o preço dos produtos devido à escassez.

Fialho et. al. (2010) já enfatizava a necessidade de se avaliar o enfoque da política florestal no âmbito nacional. Segundo os autores, mudanças no conceito de desenvolvimento econômico, atrelado a uma abordagem holística das funções ambientais e do desenvolvimento das florestas, impuseram uma nova realidade para a exploração dos recursos naturais. O que levou ao chamado Pacto Federativo da Gestão Descentralizada, materializado na Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. Com isso, perante especificidades locais, a gestão descentralizada municiou os estados de responsabilidade e competência concorrente para instituir a política florestal em âmbito local.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para atingir os objetivos propostos nesse estudo, adotou-se uma abordagem descritiva na concepção proposta por Oliveira (2011). Com relação à classificação do problema, a pesquisa é de natureza qualitativa conforme proposição de Creswell (2010) e Malhotra (2019). A técnica de pesquisa aplicada foi a análise de documental, seguindo o delineamento proposto por

Pimentel (2001), através do qual busca compreender relações ainda não claras de fenômenos com base em documentos de suporte.

O entendimento quanto ao alinhamento entre política florestal estadual e federal se deu com base na análise comparativa de normas federais como: Código Florestal, Resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente e Decretos Federais relacionados ao setor florestal. Enquanto a política estadual teve como documentos de suporte: o Decreto Estadual nº. 23.481/2018 e Portarias da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental. Através da leitura desses documentos, buscou-se identificar os pontos convergentes e divergentes em termos de política florestal e discutir suas implicações.

Porém, o estudo não se restringiu a realizar uma análise comparativa das políticas em termos normativos. A pesquisa também se debruçou acerca de estratégia adotada pelo Estado de Rondônia para pôr em prática sua política florestal e a análise de seus resultados práticos e implicações. Para cumprir essa etapa os documentos estudados foram: Relatórios de Gestão e de Controle Interno da SEDAM, Lei Orçamentária Anual 2020 e 2021 e o Relatório de Auditoria da Integridade Socioambiental do Setor Florestal do Estado de Rondônia elaborado pela SEDAM, Controladoria Geral do Estado de Rondônia (CGE-RO) e a organização não governamental Transparência Internacional Brasil (TIBR) em 2021.

Esse relatório de auditoria teve como objetivo realizar um diagnóstico do setor florestal do Estado de Rondônia, elaborar uma Matriz de Riscos diante do diagnóstico realizado e apresentar um guia de recomendações com as ações a serem implementadas pela SEDAM para contribuir com o desenvolvimento do setor florestal do Estado. Assim, através do confronto entre as informações prestadas pela SEDAM em suas peças orçamentárias, relatórios de gestão e controle, as normas ambientais estaduais e o relatório de auditoria ambiental foi possível discutir o cenário prático do setor florestal do Estado diante da estratégia de implementação da política florestal.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise dos documentos de suporte, em primeiro instante, as normas florestais nacionais e estaduais demonstram um alinhamento entre o ordenamento jurídico do setor florestal estadual com as diretrizes nacionais. Por outro lado, a análise de documentos que

demonstram a execução de um planejamento (Relatórios de Gestão, Relatório de Controle Interno e Relatório de Auditoria Operacional do Setor Florestal) apontam para uma execução que conflita com alguns postulados legais e que pode ensejar em uma gestão ineficiente dos ativos florestais.

Um exemplo claro consiste na estratégia de vistorias em projetos florestais. Como estratégia de controle da atividade, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental concentra suas energias no processo de análise, aprovação e homologação dos manejos florestais, como se observa no art. 27 do Decreto Estadual nº. 23.481/2018 que impõe a obrigatoriedade de vistoria prévia à aprovação dos projetos. Essa postura aliada à insuficiência de recursos humanos faz com que a SEDAM não consiga executar as atividades de monitoramento da execução dos projetos florestais, uma vez que a força de trabalho está voltada para a atividade de análise e vistorias prévias. O art. 18 da Resolução CONAMA nº. 406/2009 que estabelece a necessidade de vistoria para todos os planos de manejo florestais a cada 2 anos. Assim, as vistorias prévias realizadas atendem a este dispositivo em sua perspectiva formal. No entanto, nos anos subsequentes é necessária a visita de monitoramento que a secretaria apresenta dificuldade em executar em razão de indisponibilidade de recursos humanos. Essa insuficiência de recursos humanos é identificada no Relatório de Auditoria da Integridade Socioambiental do Estado de Rondônia publicado pelo Governo do Estado em 2021.

A insuficiência de monitoramento dos projetos florestais pela SEDAM aumenta o risco de que as técnicas de manejo que garantem a sustentabilidade econômica e ecológica das florestas nativas não estejam sendo aplicadas, comprometendo, assim, tanto o equilíbrio ecológico quanto o abastecimento da cadeia produtiva em períodos futuros e, em razão disso, comprometendo, também, a sustentabilidade do setor florestal.

O Relatório de Auditoria da Integridade Socioambiental do Estado de Rondônia demonstra, em seu eixo VII que trata da eficiência produtiva dos projetos florestais e indústrias de beneficiamento, os riscos que surgem para o setor florestal em decorrência das estratégias adotadas para a gestão, controle e monitoramento dos ativos florestais do Estado.

Imagem 02 – Matriz de Riscos do Eixo Eficiência Produtiva dos Projetos Florestais e Indústrias de Beneficiamento

EIXOS DE VERIFICAÇÃO	EVENTO DE RISCO	RISCOS	PROBABILIDADES	CONSEQUÊNCIAS	NÍVEL DE RISCO	AÇÕES SUGERIDAS	
EIXO VII – EFICIÊNCIA PRODUTIVA DOS PROJETOS E INDÚSTRIAS DE BENEFICIAMENTO	Fragilidade no controle e no monitoramento dos Ciclos de Corte dos Manejos Florestais.	Risco de desabastecimento de madeira no Estado de Rondônia nos próximos anos.	Frequente	Muito relevante	EXTREMO	Avaliar a viabilidade de promover o estímulo à reentrada em áreas aptas a um novo ciclo de corte ante a homologação de novos PMFS. Adotar medidas para fortalecer a análise de relatórios de atividades, o monitoramento e o controle dos PMFS já explorados ou em execução.	
		Risco de aumento da pressão sobre a floresta nativa (sustentabilidade), em razão da impossibilidade de retorno às florestas já exploradas.	Frequente	Muito relevante	EXTREMO		
		Risco de aumento da exploração ilegal de madeira.	Frequente	Muito relevante	EXTREMO		
		Risco de invasão de Unidades de Conservação para retirada de madeira.	Frequente	Muito relevante	EXTREMO		
	Fragilidade dos dados gerenciais para avaliação da adesão das empresas licenciadas no estabelecimento do CRV.	Risco de baixo desempenho produtivo dos empreendimentos devido ao elevado percentual de empresas que não apresentariam estudo de Coeficientes de Rendimento Volumétrico.	Eventual	Relevante	ALTO	Realizar estudo dos motivos de não adesão das empresas licenciadas ao CRV. Avaliar viabilidade de estabelecimento de política de promoção à adesão das empresas ao CRV.	
		Insuficiência de monitoramento das empresas florestais.	Risco de baixo desempenho produtivo pela insuficiência de monitoramento das empresas florestais no que concerne ao rendimento volumétrico.	Eventual	Muito relevante	EXTREMO	Elaboração de um Plano de Monitoramento das empresas florestais com critérios de priorização dos empreendimentos baseado em análise de riscos (ex.: proximidade de áreas protegidas, histórico de autos de infração, etc.).
	Risco de fraude por insuficiência de monitoramento das empresas florestais no que concerne ao rendimento volumétrico.		Eventual	Muito relevante	EXTREMO		
	Insuficiência de estrutura física e tecnológica.	Ineficiência no processo de monitoramento do CRV em razão da insuficiência de pessoal.	Risco de morosidade nos processos de monitoramento dos estudos do CRV.	Frequente	Relevante	EXTREMO	Avaliar a viabilidade da realização de concurso público para atender esse e outros setores.
		Insuficiência de estrutura física e tecnológica.	Risco de acúmulo de processos.	Eventual	Relevante	ALTO	mapeamento dos motivos que levam à insuficiência de recursos materiais e tecnológicos. Levantamento da demanda de recursos materiais e tecnológicos. Otimização do orçamento para atendimento das demandas do CRV.
			Risco de baixa qualidade das análises.	Eventual	Relevante	ALTO	Propor soluções para o problema de insuficiência de recursos materiais e tecnológicos através de um planejamento formal.

Fonte: Rondônia, 2021 p. 46.

Os riscos identificados nessa auditoria para esse eixo apontam para insuficiência de monitoramento tanto de projetos florestais, quanto de empresas florestais. Aquele que gera maior preocupação para a sustentabilidade do setor florestal está ligado ao ciclo de corte e a possibilidade de reentrada em áreas já manejadas para um novo ciclo de exploração.

A Resolução CONAMA nº. 406/2009 determina, em seu artigo 4º inciso II, um ciclo de corte mínimo de 25 anos. A definição de ciclo corte estabelecido pela mesma resolução representa período, em anos, entre sucessivas colheitas de produtos florestais madeireiros ou não-madeireiros numa mesma área. Esse fator se torna relevante porque uma vez aprovados os

projetos florestais, vão se esgotando as áreas disponíveis para novos projetos, ficando a responsabilidade do abastecimento da indústria sob a responsabilidade dos projetos existentes. Considerando que os estoques de ativos florestais, apesar de renováveis, levam considerável tempo para sua reposição e dependem da aplicação de técnicas consagradas de manejo florestal. Se os projetos já existentes não aplicam devidamente as técnicas de manejo florestal aumentase a probabilidade de não reposição de estoque de ativos florestais para o próximo ciclo representando um aumento no risco de exploração ilegal de madeira, roubo de madeira em áreas especialmente protegidas e o risco do próprio desabastecimento da indústria em razão da escassez dos ativos florestais.

Observou-se que a SEDAM não tem conseguido analisar os relatórios pós-exploratórios, devido à insuficiência de pessoal e por focar sua política de análise no momento da homologação das atividades de manejo. Esse risco foi identificado no eixo que trata do licenciamento e do monitoramento das atividades de exploração florestal, mas que tem impacto direto no eixo eficiência produtiva. A falta de análise dos relatórios trimestrais de exploração e pós-exploratórios dos projetos de manejo, aliada à insuficiência de vistoria de monitoramento, enseja um elevado risco de os projetos estarem sendo executados fora dos padrões técnicos que permitiriam a manutenção do equilíbrio ecológico, ao mesmo tempo que conduziria a floresta manejada à possibilidade de um novo aproveitamento dentro do ciclo de corte estabelecido. Sem a aplicação correta das técnicas de manejo, além do desequilíbrio ecológico, há a possibilidade de inviabilidade de um novo reaproveitamento econômico madeireiro daquela área, pois a floresta não seria conduzida a produzir de maneira sustentável para ser novamente explorada. Como a SEDAM não tem analisado esses relatórios, e tem vistoriado de maneira insuficiente no momento do monitoramento ou no pós-exploratório, não é possível saber se os projetos aprovados, já explorados no primeiro ciclo, estão em condições de abastecer a indústria através do aproveitamento do estoque florestal do segundo ciclo. Isso representa um risco extremo de desabastecimento do setor florestal do Estado de Rondônia nos próximos anos, uma vez que as áreas privadas disponíveis para serem manejadas estão se esgotando, dado que muitas delas já possuem um manejo florestal em execução ou já explorado aguardando um novo ciclo de corte. (RONDÔNIA, 2021. p. 47).

A reentrada em projetos já em execução para um novo ciclo de corte é um fator preponderante de eficiência produtiva e sustentabilidade no setor pela sua capacidade de manutenção do suprimento de matéria prima para a indústria. Porém o relatório de auditoria também apresenta o Coeficiente de Rendimento Volumétrico. Esse índice, que também pode ser conhecido como índice de transformação ou fator de conversão é, nas palavras de Vital (2008) como sendo a relação entre o volume de madeira utilizada em tora e o volume de madeira serrada produzida no final do processo, podendo ser expresso em unidade de volume ou em porcentagem. O rendimento volumétrico de uma serraria sofre influência multifatorial. Podendo torná-las, na visão de Cerqueira et. al. (2012), em caso de baixo rendimento, ineficientes,

antieconômicas além de produtoras de resíduos e subprodutos inadequados à utilização comercial.

O CRV é muito relevante por se tratar do aproveitamento eficiente da madeira já extraída da floresta, cujo mal aproveitamento pode representar maior pressão sobre a floresta. Nesse sentido, a pesquisa se deparou com fragilidades na política florestal, em sua gestão, controle e monitoramento que se soma ao risco relacionado ao ciclo de corte e pode contribuir para a insustentabilidade do mercado madeireiro em Rondônia. O próprio relatório ambiental traz a seguinte informação:

Quanto à eficiência do aproveitamento da madeira no momento de sua conversão em tora para madeira beneficiada, com a instituição do Coeficiente de Rendimento Volumétrico (CRV), nota-se que há um procedimento estabelecido para que as empresas declarem quais são seus rendimentos por espécie comercial até o momento da homologação desses coeficientes. Porém, uma vez aprovado o CRV da empresa, a SEDAM tem tido dificuldade em realizar o monitoramento por insuficiência de pessoal. Além disso, a já mencionada fragilidade nos dados gerenciais não permite avaliar o nível de adesão das empresas ao CRV. Esse cenário representa um risco de geração de crédito virtual de madeira, dado que é possível se utilizar de CRVs artificialmente altos para “esquentar” madeira de origem ilegal. (RONDONIA, 2021. p. 47)

No caso do rendimento volumétrico das empresas, além da escassez de recursos humanos, constata-se, também, insuficiência de recursos materiais e tecnológicos para o desempenho das atividades. Acontece que quando se observa o orçamento da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental diante da escassez de mão de obra e insuficiência de recursos materiais e tecnológicos vê-se que de um orçamento total anual de R\$ 31,5 milhões, aproximadamente em 2020, R\$ 21 milhões (67%) foram destinados a despesa com pessoal e encargos sociais. R\$ 6,6 milhões (21%) aplicados em outras despesas correntes que garantem a manutenção do funcionamento da secretaria e, R\$ 3,9 milhões (12%) para investimentos.

Assim, tem-se a soma das despesas com pessoal e com a manutenção do funcionamento da secretaria tal qual se encontra já comprometem 88% do orçamento da SEDAM. Como tanto a escassez de mão-de-obra quanto a insuficiência de material e tecnologia são os fatores que atuam como motivos para o cenário de ineficiência e ineficácia das ações de gestão, controle e monitoramento dos ativos florestais. É possível inferir que a decisão por aplicar o recurso para resolver um dos problemas representa agravar o outro por diminuir seus recursos orçamentários disponíveis. E, mesmo assim, o orçamento da SEDAM não apresenta

muita margem de expansão para equacionar a questão de insuficiência de pessoal. Pois, também esbarra em outras travas legais como a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Uma alternativa para contornar esse cenário seria a utilização de espécies madeireiras que ainda não são utilizadas comercialmente. Mas que sua composição e estrutura possam servir para os mesmos usos de madeiras já comercialmente aceitas. Porém, aplicar essa proposta de solução representaria admitir a exaustão das espécies atualmente utilizadas comercialmente em razão da má execução dos manejos florestais sustentáveis no Estado.

O outro ponto que pode ser observado é a decisão política de focar todos os esforços de rigor de análise e de vistorias no momento do licenciamento das atividades florestais (fase pré-exploratória) em detrimento do monitoramento no momento da execução das atividades (fase exploratória) e posterior à exploração (fase-pós exploratória). Essa política de focar a atenção no momento do licenciamento das atividades encontra argumento nas próprias fragilidades na regularização fundiária do Estado, problema esse que precisa da interação de uma rede de múltiplos atores para sua solução, que leva a problemas de fraudes documentais e cria um terreno propício para a corrupção.

O que cabe discutir nesse sentido é a opção de manter essa estratégia atual, assumindo os riscos identificados ou tornar o processo de licenciamento mais flexível e passar a monitorar as atividades em suas fases de exploração e pós-exploratórias. A ideia central de focar no monitoramento estaria relacionada a oferecer a percepção aos executores dos projetos de quem em dado momento suas execuções de projetos passariam pela avaliação técnica da secretaria de meio ambiente, sendo corrigidos os problemas e os crimes devidamente sancionados.

Porém, essa decisão fica comprometida principalmente por dois fatores ambos também relatados na auditoria. O primeiro deles é o fato de a SEDAM ainda não possuir um planejamento estratégico. Isso implica dizer que a secretaria ainda não realizou uma análise de suas forças, fraquezas, ameaças e oportunidades, além de não ter objetivos e metas definidos e distribuídos no tempo. Essa constatação a trazida no relatório de auditoria como um risco extremo. Assim, é fundamental que a SEDAM elabore seu planejamento estratégico que possa fornecer subsídio aos tomadores de decisão da política florestal.

O segundo fator está ligado à sensação de impunidade por parte dos agentes econômicos privados do setor florestal. O relatório de auditoria faz uma análise da aplicação das multas ambientais concluindo que seu baixo índice de pagamento pode levar à sensação de impunidade.

Por fim, a auditoria identificou um pagamento baixo de multas relacionadas a infrações ambientais, o que representa um risco extremo de impunidade e pode estimular a reincidência de infratores. De acordo com dados da SEDAM, entre 2018 e 2020, quando o valor das multas totalizou mais de 800 milhões de reais (R\$ 833.006.501,79), estima-se que apenas 1,1% desse valor foi pago (R\$ 9.384.146,54). Em 2020, por exemplo, quando foram lavrados autos de infração no valor total superior a meio bilhão de reais (R\$ 644.748.673,07), apenas 0,6% desse valor foi pago (R\$ 4.060.608,43). Apesar de existir a possibilidade de parcelamento e de recursos nas esferas administrativa e judicial, os números apontam para um pagamento significativamente mais baixo em relação ao valor total das multas emitidas. (RONDÔNIA, 2021. p. 37).

Assim, essa constatação indica que a própria atividade de fiscalização e monitoramento quando realizadas, mesmo em pequena escala diante da necessidade ainda se apresenta ineficaz porque não conclui o ciclo educativo e punitivo da atividade de fiscalização que seria a identificação do ilícito, a aplicação da norma em forma de sanção e a devida compensação paga pelo agente contraventor. Essa constatação acrescenta mais um fator complicador na gestão dos ativos florestais uma vez que a sensação de impunidade estimula o avanço de forma ilícita sobre as florestas e seus serviços.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo buscou discutir o alinhamento entre a política florestal do Estado de Rondônia e a política florestal em âmbito federal. Constatou-se que em termos de arcabouço normativo esse alinhamento existe. Porém, o Estado de Rondônia vem encontrando dificuldade em colocar em prática pontos relevantes da política florestal de tal forma que pode comprometer a sustentabilidade do setor florestal. Essas dificuldades foram traduzidas em riscos de integridade para o setor florestal em uma auditoria operacional realizada pela própria Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental, a Controladoria Geral do Estado de Rondônia e em parceria com a organização não-governamental Transparência Internacional Brasil.

A presente pesquisa identificou, à luz de relatórios de gestão, de controle e do próprio relatório de auditoria da integridade socioambiental, que a estratégia adotada pela SEDAM para

fazer valer a política florestal do Estado apresenta importantes fragilidades que representam riscos para a sustentabilidade da economia florestal de Rondônia. A SEDAM, diante de um cenário de escassez de recursos humanos e de material e tecnologia, concentra sua energia no momento do licenciamento das atividades florestais e em vistorias prévias (que analisam os projetos antes do início de sua execução) e não tem conseguido realizar o devido monitoramento das atividades em suas fases de exploração e pós-exploratórias.

Essa constatação implica na possibilidade de os projetos já aprovados, executados ou em execução estejam se desenvolvendo sem a devida aplicação das técnicas consagradas de manejo florestal que proporcionariam o equilíbrio ecológico ao mesmo tempo mantendo a capacidade de a área manejada continuar suprindo a indústria madeireira em sucessivos ciclos de corte. Como novas áreas para serem manejadas vão se tornando cada vez mais escassas e impossibilidade de reentradas em áreas já manejadas para novos ciclos pode causar problemas de abastecimento para a indústria madeireira do Estado.

Pela ótica da indústria, a falta de monitoramento do Coeficiente de Rendimento Volumétrico (CRV) abre espaço para o comportamento oportunista de agentes econômicos em estabelecer CRVs fictícios gerando crédito virtual para “esquentar” madeira ilegal, o que aumentaria a pressão sobre as florestas.

Por fim, a decisão estratégica de política florestal de continuar com o foco no licenciamento e vistorias prévias ou em mudar o foco para o monitoramento passam pela elaboração de um planejamento estratégico da SEDAM e pelo aprimoramento das ferramentas de sanção aos ilícitos ambientais uma vez que também se constatou o baixo índice de pagamento das multas ambientais aplicadas gerando a sensação de impunidade.

Tem-se como fragilidade do presente estudo, a análise do cenário com base meramente nos documentos aqui citados e pelas análises realizadas serem baseadas em riscos identificados em uma auditoria abrangente. Sugere-se, também, como estudos futuros a análise do cenário do Estado de Rondônia quanto ao estoque de ativos florestais para abastecer a indústria nos próximos ciclos de corte e a proposição de alternativas diante do cenário encontrado.

ANALYSIS OF FOREST POLICY AND MANAGEMENT AND MONITORING STRATEGY OF FOREST ASSETS IN THE STATE OF RONDÔNIA

ABSTRACT: This study analyzed the forest policy of the State of Rondonia, making a comparison in order to discuss the alignment between the state and federal forest policy. It also discussed the strategy used by the State Secretary of Environmental Development to implement this policy and its implications for the productive efficiency and sustainability of the timber sector in Rondônia. This is a research with a descriptive and qualitative approach as to its nature. The research technique applied was the documentary analysis, having as supporting documents: the Forest Code, Resolutions of the National Environment Council, Federal Decrees related to the forest sector, the State Decree No. 23.481/2018 and Ordinances of the State Department of Environmental Development for the debate on the alignment between forest policies. As for the implementation strategy of the defined policy, we used as support documents: SEDAM's Management and Internal Control Reports, Annual Budget Law 2020 and 2021 and the Audit Report on the Socio-environmental Integrity of the Forest Sector of the State of Rondônia for 2021. As for the results, it was found that, in normative and legal terms, Rondonia's forest policy is aligned with the forest policy at the state level. However, the implementation strategy adopted by SEDAM, focusing on the licensing phase and previous inspections has represented risks for the productive efficiency and sustainability of the timber sector. Due to insufficient monitoring inspections in the exploratory and post-exploration phases of the projects, and practically no analysis of the monitoring reports and post-exploration reports, there is the risk that the projects executed and in execution are being conducted in disagreement with the consecrated techniques of forest management, thus compromising the stock of forest assets and the use of wood in future cutting cycles in managed areas. From the point of view of forest companies, insufficient monitoring and enforcement actions represent, among other aspects, the risk of opportunistic behavior by economic agents in establishing fictitious volumetric yield coefficients (CRVs) generating virtual credit to "heat" illegal timber, which would increase the pressure on the forests. Insufficient human resources and insufficient material and technology are factors that contribute to explain this scenario. The absence of a strategic planning by SEDAM is also a factor that makes it difficult to take decisions that could alter the management, control and monitoring strategy for the state's forest assets.

KEYWORDS: Forest Policy, Forest Management, Sustainability, Productive Efficiency, Rondonia.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n.11.284, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; e dá outras providências. Brasília: DOE, 2006.

CERQUEIRA, P. H. A.; VIEIRA, G. C.; BARBERENA, I. M.; MELO, L. C.; FREITAS, L. C. Análise dos Resíduos Madeireiros Gerados Pelas Serrarias do Município de Eunápolis-BA. **Floresta e Ambiente**, Seropédica, v. 19, n. 4, p. 506-510, 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.4322/loram.2012.051>.

CRESWELL, J. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3. ed. Porto Alegre: Booking:Artimed, 2010.

CLIFFORD, Geertz. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 1989.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. **Resolução nº 406/2009**. Brasília: CONAMA, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. **Resolução nº 411/2009**. Brasília: CONAMA, 2009

D'ARACE, L. M. B.; SILVA, L. D.; GOMES, J. M.; COSTA, N. S. L.; CASSEB, B. S.; SANTOS, M. L.; ROCHA, E. S.; MACIEL, M. N. M.; FREITAS, L. J. M.. O manejo florestal como estratégia para mitigar os impactos da exploração florestal. **Revista Ibero Americana de Ciências Ambientais**, v.10, n.6, p.32-42, 2019. DOI: <http://doi.org/10.6008/CBPC2179-6858.2019.006.0004>.

FIALHO, J. T.; HIGA, A. R.; SANTOS, A. J. dos. MALINOSVSKI, J. R. Política Florestal Produtiva e a Estrutura Administrativa de Inclusão das Pequenas Propriedades Rurais na Cadeia Produtiva da Madeira Paranaense. **FLORESTA**, Curitiba, PR, v. 40, n. 4, p. 871-888, out. /dez. 2010. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/floresta/article/view/20338/13496> Acessado em 25 fev. 2022.

FLORIANO, Eduardo Pagel. Manejo Florestal para sustentabilidade e excelência. **Rio Largo**, 2018. ISBN nº. 978-85-918170-4-7.

INDÚSTRIA BRASILEIRA DE ÁRVORES. **Relatório 2019**. IBÁ. disponível em: <https://iba.org/datafiles/publicacoes/relatorios/iba-relatorioanual2019.pdf>

NETO, Fernando Castanheira. **Análise da Política Florestal Brasileira: proposta de um plano nacional florestal**. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, 2019.

RODRIGUES, M. I.; SOUZA, A. N. de.; JOAQUIM, M. S.; LUSTOSA JÚNIOR, L. M.; PEREIRA, R. S.. Concessão florestal na Amazônia brasileira. **Ci. Fl. UFSC**, Santa Maria, v. 30, n. 4, p. 1299-1308, out./dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.5902/1980509821658>.

RONDÔNIA. **Decreto Estadual nº. 23.481 de 28 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre procedimentos técnicos para elaboração, apresentação, execução e avaliação técnica de Planos de Manejo Florestal Sustentável nas florestas primitivas e suas formas de sucessão no Estado de Rondônia e dá outras providências. Rondônia, DOE, 2018.

_____. **Relatório de Auditoria da Integridade Socioambiental do Estado de Rondônia**, 2021.

VITAL, B. R. **Planejamento e Operação de Serrarias**. Viçosa: UFV; 2008.