

As concessões florestais na Amazônia brasileira

IV ENCONTRO DIÁLOGOS SUSTENTÁVEIS: FINANCIAMENTO PARA A CONSERVAÇÃO

Texto base. WWF Brasil¹ e IMAFLORA². Brasília, 21 de setembro de 2017

O manejo florestal e a produção madeireira na Amazônia

Desde a década de 1960, quando foi iniciada a construção das grandes estradas oficiais da Amazônia, uma grande proporção da região foi devastada pelo contínuo avanço da fronteira agropecuária (~20% da Amazônia até 2016). Um importante catalisador da devastação das florestas amazônicas foi a atividade madeireira, justamente pelo uso de práticas inadequadas e ilegais na exploração das florestas. Isto ocorreu porque a extração de madeiras de alto valor comercial viabilizou economicamente a abertura de estradas não autorizadas pelo governo até o interior da Amazônia, com a posterior conversão da floresta para outros usos do solo – frequentemente, a abertura de pastagens.

Este não é o único e nem o principal modelo de uso e conservação das florestas. Hoje existem técnicas avançadas de **manejo florestal**³, capazes de extrair os produtos da floresta de modo a minimizar os impactos da exploração. Os modelos de manejo florestal foram desenvolvidos ao longo de algumas décadas de experimentação e pesquisa, desde a década de 1960, de modo a reunir um conjunto de técnicas, realizadas tanto em campo como em escritório, durante o planejamento, que permitissem que a floresta continuasse conservada mesmo diante da exploração para a extração de madeira e de outros produtos.

O manejo florestal é hoje a melhor alternativa para aliar a conservação das florestas da Amazônia com o desenvolvimento das comunidades rurais do interior da região. O manejo é uma ferramenta importante para gerar renda e empregos para os trabalhadores e as comunidades localizadas nos municípios do interior da Amazônia. As comunidades amazônicas podem se beneficiar do manejo florestal realizando a exploração diretamente em suas áreas, contratando empresas para realizar a exploração ou concorrendo a concessões florestais em áreas públicas.

O que são as concessões florestais: antecedentes e status atual

Em 2006, o Governo Federal promulgou a Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei Federal 11.284, de 02/03/2006), doravante LGFP, que trata da gestão de florestas públicas brasileiras para a produção sustentável. O objetivo da LGFP é proteger as florestas públicas, regulamentando o acesso a estas áreas em todo o Brasil, de modo a conservar suas funções ecológicas, garantindo o uso racional e eficiente dos recursos naturais para que possam gerar benefícios socioeconômicos locais e regionais⁴.

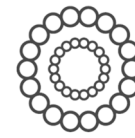
As **florestas públicas** são florestas localizadas em terras públicas pertencentes à sociedade e, portanto, geridas pelo governo (esfera federal, estadual e municipal). Na definição da LGFP, florestas públicas são “*florestas, naturais ou plantadas, que estão localizadas nos diversos*

¹ Marco Lentini, marcolentini@wwf.org.br

² Renato Morgado, renato@imaflo.org

³ Para o Instituto Floresta Tropical (IFT), temos que o manejo florestal é “*o uso de práticas de planejamento e de princípios de conservação que visam garantir que uma determinada floresta seja capaz de suprir, de forma contínua, um determinado produto ou serviço*”. Outra definição comumente utilizada, dada pela Lei Federal 11.284, de 2006, que regula a Gestão de Florestas Públicas, é de que o manejo florestal é a “*administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando os mecanismos de sustentação do ecossistema e considerando 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*”.

⁴ A LGFP criou também o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF).



biomas brasileiros em áreas da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração pública indireta”.

O modelo brasileiro de concessões florestais se desenvolveu em um momento tardio da história do setor florestal do país, em especial se o compararmos com os sistemas desenvolvidos em outros países. Entretanto, o sistema de concessões foi desenvolvido em um momento crucial para o manejo florestal na Amazônia, uma vez que a falta de definição fundiária de grande parte da região acabou por restringir a expansão do manejo florestal. Diante das concessões, apareceram novas perspectivas para o uso sustentável dos recursos florestais amazônicos, o que se torna uma medida interessante para estimular uma mudança do sistema predominante de produção de madeira na Amazônia, a exploração predatória e ilegal, para uma exploração planejada baseada no manejo florestal.

A concessão florestal é um modelo de gestão de floresta pública previsto na LGFP que outorga a floresta para a iniciativa privada, diante de ônus e obrigações legais. A LGFP define a concessão florestal como sendo a *“delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para a exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”.*

Em outras palavras, o contrato de concessão é uma licença formalizada para a realização do manejo de produtos e de serviços florestais, concedida à pessoa jurídica⁵ (previamente selecionada por licitação pública), sendo necessário o pagamento pelos produtos e pelos serviços florestais que serão acessados pelo concessionário, além do atendimento de outras obrigações e responsabilidades.

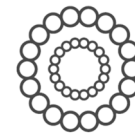
Além do pagamento, os concessionários assumem um conjunto de compromissos e de metas, relacionadas a questões, como a quantidade de empregos gerados, os valores a serem investidos em bens e serviços para comunidade locais, o grau de agregação local de valor aos produtos explorados, dentre outros aspectos.

Status das concessões. Atualmente existem 29 áreas concedidas, as chamadas Unidades de Manejo Florestal (UMFs), totalizando 1,63 milhões de hectares, localizadas em 8 Unidades de Conservação (FLONAs e FLOTAs) e em 1 conjunto de glebas. 87% da área concedida se encontra no estado do Pará, 9% em Rondônia e 4% no Amapá. Em relação à gestão das mesmas, 62% da área são concessões federais, geridas pelo Serviço Florestal Brasileiro, 33% concessões estaduais do Pará, geridas pelo Ideflor-Bio, e 4% concessões estaduais do Amapá, geridas pelo IEF.

Por que as concessões podem representar um passo importante em direção ao controle da legalidade?

Conforme discutimos antes, a exploração convencional apareceu em um tempo no qual havia imensas extensões de florestas disponíveis para a colonização da Amazônia. Não havia uma preocupação com o estado de degradação da floresta após a exploração. Além disso, uma nova exploração era conduzida na mesma área toda vez que uma nova espécie de madeira se tornava atrativa no mercado, de forma que a floresta não tinha tempo suficiente para se recuperar naturalmente. Após algumas destas entradas na floresta para a exploração, todas as madeiras que poderiam ser aproveitadas tinham sido exterminadas e não sobrava mais nenhum uso econômico possível para a floresta a não ser queimá-la para a implantação de agropecuária – principalmente pecuária extensiva de baixa produtividade.

⁵ Segundo a LGFP, há também algumas exigências básicas adicionais para estas pessoas jurídicas: devem ser constituídas sob as leis brasileiras e devem ter sede e administração no Brasil.



Na verdade, muitos proprietários de terras usaram justamente a renda produzida pela madeira para a implantação dos pastos, aproveitando o fato de que, durante muitas décadas, havia uma abundância de financiamentos do governo voltados para a pecuária.

Nos dias de hoje, fazer o manejo florestal para extrair madeira de florestas amazônicas é lei (Instruções Normativas do IBAMA 04 e 05 de 2006 e Resolução CONAMA 406/2009). Mas, por diversas razões, a exploração predatória e ilegal ainda supre uma parcela significativa da demanda por madeira em tora da Amazônia, especialmente para a demanda posta pelo mercado de construção civil doméstico brasileiro de baixa renda. Sua persistência dentro do setor florestal da Amazônia tem levado ao estabelecimento de um parque industrial obsoleto que continuamente migra para as novas fronteiras toda vez que a madeira escasseia na região de origem, prevenindo o surgimento de novas aplicações para a madeira da Amazônia e novas tecnologias.

Do ponto de vista econômico, a exploração ilegal ainda mina as possibilidades de geração de empregos formais e de alta qualidade associados à cadeia da madeira, apoia a evasão de tributos e divisas, e incentiva os assassinatos no meio rural e os conflitos pelo uso da terra e de seus recursos associados.

Para mudar este cenário, é importante estimular o consumo de madeira de origem responsável e comprovadamente manejada. Embora não seja do escopo deste artigo, existe uma ampla união de entidades da sociedade civil (como as duas que redigiram este manuscrito) e de empresas ao redor da meta de aumentar a demanda por estes produtos, destacando dos produtos certificados pelo FSC (sigla de **Conselho de Manejo Florestal**). O mercado pode e deve ter um papel crucial na mudança de paradigma de uso e de conservação das florestas da Amazônia.

Por uma série de razões, o advento e o desenvolvimento das concessões florestais oferecem, por si só, alguns fatores que podem apoiar fortemente a diminuição da exploração ilegal na Amazônia. Primeiro, porque, como vimos anteriormente, as concessões tornaram possível o acesso formal dos empreendimentos às florestas, algo que era muitas vezes dificultado pela solução fundiária caótica da região. Segundo, porque as concessões podem oferecer a oportunidade de acessar florestas grandes o suficiente para permitir investimentos de longo prazo. Terceiro, conforme discutiremos a seguir, porque podem gerar oportunidades socioambientais duráveis. Quarto, por priorizarem questões técnicas durante a fase da qualificação das propostas, e não econômicas. Quinto, por requererem na fase de qualificação garantias econômicas mínimas por parte do empreendimento, criando um lastro de investimento na concessão. Em seguida, existe uma preocupação grande em serem transparentes, e auditadas pelo cumprimento do contrato – pela mesma razão, em teoria, se obrigando a um maior planejamento interno que muitas vezes culmina em investimentos de auditoria interna. Finalmente, por este conjunto de razões, tem aproximado tais empreendimentos da certificação florestal, ou tornado esta tarefa menos árdua caso o empreendimento encontre mercados consumidores mais seletivos.

Qual tem sido a renda pública gerada pelas concessões?

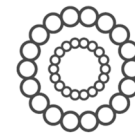
Segundo dados do Serviço Florestal Brasileiro, no total, **apenas no nível federal, um pouco mais de R\$ 31 milhões foram arrecadados pelo governo desde 2010**, data na qual as concessões passaram a efetivamente estar em estado operacional. Cerca de 36% deste montante constitui o chamado valor mínimo anual (VMA), ou a arrecadação mínima advinda dos preços pela concessão estipulada desde o edital para cada área. Este montante se destina basicamente para o Serviço Florestal brasileiro. O restante, conforme estipulado pela LGPF, foi destinado ao ICMBio, FNDF, Estados e municípios nos quais a concessão específica está inserida (Figura 1). O ICMBio recebeu, no período, cerca de R\$ 8 milhões, que, segunda a lei de gestão de florestas públicas, devem ser aplicados na gestão das unidades de conservação de uso sustentável. OS recursos repassados aos estados e municípios devem ser obrigatoriamente aplicações no uso

REALIZAÇÃO:



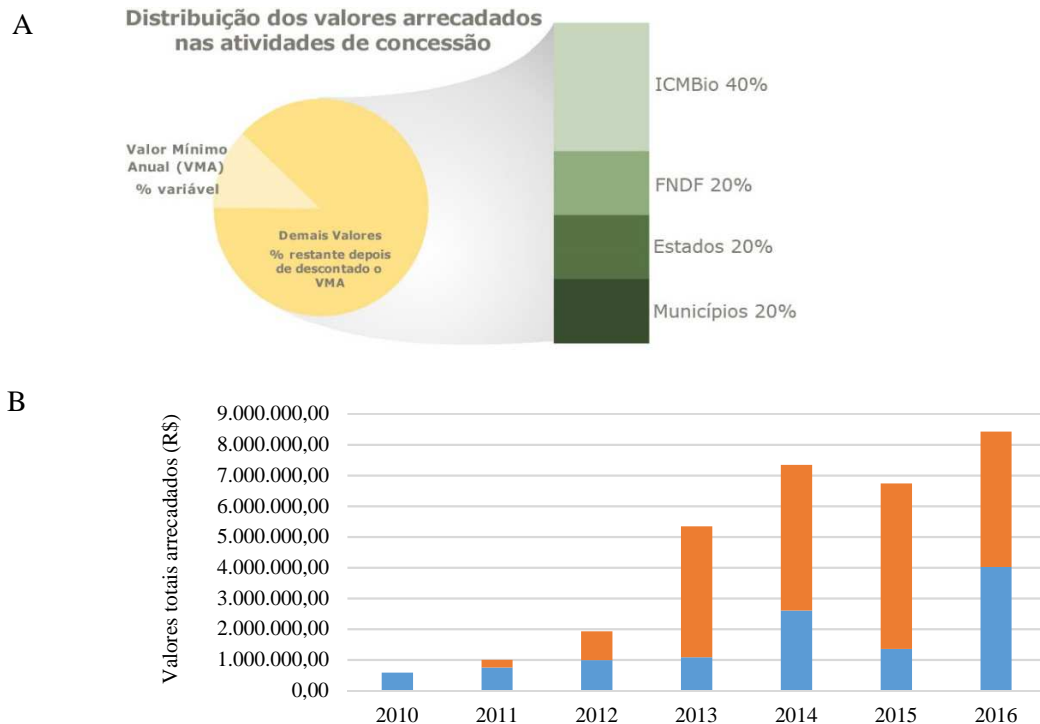
APOIO:





sustentável dos recursos florestais. Neste sentido, as concessões florestais geram importantes de recursos para a conservação.

Figura 1. Distribuição dos valores arrecadados pela concessão de florestas públicas federais entre 2010 e 2016. (A) Divisão da distribuição do valor mínimo anual e dos demais valores arrecadados. (B) Evolução do VMA (em azul) e de outros valores arrecadados (em vermelho) de 2010-2016. Fonte: Serviço Florestal Brasileiro.



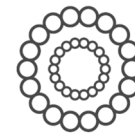
Em todos os contratos vigentes, os concessionários possuem a obrigação de investir em bens, serviços e infraestrutura para as comunidades locais. Os valores variam, dado que são estabelecidos por meio das propostas apresentadas na fase de licitação. Até 2016, o valor devido de investimento, do conjunto de concessões, totalizava cerca R\$ 6 milhões. Porém, parte significativa destes recursos ainda não foi aplicada.

Qual o potencial de crescimento das concessões florestais e qual o impacto na economia?

Um estudo comissionado pela **Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura** em 2016⁶ tentou responder à pergunta de quanto poderia ser agregado à economia florestal por um setor de manejo florestal responsável que cobrisse toda a demanda atual por madeira da região. Primeiro, o valor estipulado de área sob manejo florestal para tornar esta meta possível é de 20 milhões de hectares de florestas, valor este que se tornou uma meta da própria Coalizão no que diz respeito ao manejo florestal⁷.

⁶ FGV/GVCES: Contribuições para análise da viabilidade econômica das propostas referentes à decuplicação da área de manejo florestal sustentável. Abril, 2016. Disponível em <http://www.gvces.com.br/resumo-executivo-contribuicoes-para-analise-da-viabilidade-economica-das-propostas-referentes-a-decuplicacao-da-area-de-manejo-florestal-sustentavel/?locale=pt-br>

⁷ Segundo dados do PAOF do Serviço Florestal Brasileiro, já existiam em 2017 cerca de 13 milhões de hectares de florestas públicas federais sem restrições para realizar o processo de concessão.



Se esta meta fosse implementada, um resumo dos impactos econômicos advindos seria:

- a) Um aumento de R\$ 3,3 bilhões no PIB brasileiro (considerando a produção florestal e a parte fabril da fabricação de produtos de madeira);
- b) Arrecadação de impostos da ordem de R\$ 250 milhões, para ambos os setores econômicos agregados;
- c) Um impacto positivo superior a R\$ 85 milhões, para ambos os setores econômicos agregados;
- d) Cerca de 170 mil empregos diretos e indiretos gerados entre 2016-30;
- e) Um valor da produção em 2030 (21 milhões de m³) equivalente a R\$ 6,3 bilhões (valores de 2015);
- f) Um potencial de receita (entre 2016-30) projetado em R\$ 357 milhões para os municípios abrangendo as áreas de concessões, R\$ 340 milhões para o SFB, R\$ 309 milhões para o ICMBio, R\$ 256 milhões para o FNDF, R\$ 230 milhões para os estados, R\$ 168 milhões para os fundos estaduais; R\$ 126 milhões para os OGs estaduais e R\$ 99 milhões para o Ibama.

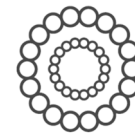
Quais os desafios para a expansão e a consolidação das concessões florestais no Brasil?

Em 19 de abril de 2016, em Belém, o Imaflora, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB, o ICMBio, o Ideflor-Bio, o IEF-Amapá e a SEMA- Acre realizaram o evento “10 anos da Lei de Gestão de Florestas Públicas: A trajetória das Concessões Florestais no Brasil”⁸. Com a participação de representantes de 54 instituições, de diferentes setores, o evento teve como um de seus objetivos a discussão sobre os desafios para a expansão e a consolidação das concessões florestais.

O resultado das discussões entre os presentes foi sistematizado em sete pontos principais:

- **Diferenciar e valorizar o concessionário florestal de outros empreendedores madeireiros:** comunicar melhor para a sociedade em geral o que são as concessões florestais, além das obrigações e deveres aos quais os concessionários estão submetidos; direcionar políticas públicas para facilitar a contratação de seguro, financiamentos e abrir mercados institucionais para compras de madeira das concessões;
- **Desburocratizar etapas fundamentais das concessões florestais,** como os licenciamentos ambientais, que estão sob responsabilidade de diferentes órgãos ambientais e a existência de dois sistemas de controle do fluxo de madeira (DOF e GF); melhorar a comunicação entre os diferentes órgãos gestores, harmonizando procedimentos.
- **Aprimorar a relação com as comunidades locais:** definir mais claramente qual papel dos órgãos gestores e das concessionárias neste relacionamento; integrar de forma mais efetiva as comunidades nos processos de concessão, que deve iniciar antes mesmo do processo de licitação; agilizar a aplicação e uso dos recursos repassados aos municípios e de investimento em infraestrutura e serviços para as comunidades locais.
- **Melhorar a comunicação e a transparência em todas as etapas e com todas as partes interessadas,** para apresentação dos benefícios das concessões, dos papéis dos diferentes atores envolvidos e do potencial das mesmas para contribuir com o desenvolvimento local e regional. Deve existir um esforço especial de comunicação e transparência para as comunidades locais e os municípios que possuem áreas sob concessão, inclusive sobre o

⁸ Acesse o relatório completo do evento em http://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/575817ce2fc70_Relatorio-Evento-10anosdaLeideGestodeFlorestasPublicas-ConcessoesFlorestais.pdf



uso dos recursos repassados e de investimento em infraestrutura e serviços para comunidades locais.

- **Envolver a academia e pesquisadores**, principalmente locais, para ajudar a responder às perguntas importantes para as concessões florestais, como por exemplo os impactos na biodiversidade, nas comunidades locais e no desenvolvimento local e regional.
- Encontrar os meios de **viabilizar e fortalecer o manejo florestal executado pelas próprias comunidades** como forma de emponderá-las e contribuir para sua inserção real no desenvolvimento local e não apenas através dos repasses de recursos; avançar também nas concessões não-onerosas, previstas na LGFP.
- **Dificuldades para a contratação de mão-de-obra qualificada para o manejo florestal**, o que muitas vezes onera as concessionárias que precisam treinar os seus contratados, dado que a preparação prévia de profissionais é insuficiente.

Além dos pontos do evento, o estudo “*Percepções dos atores sociais sobre os efeitos de curto prazo, gargalos e potencialidades das concessões florestais na Amazônia Brasileira*” traz importantes subsídios para o debate da IV edição do Diálogos Sustentáveis e pode ser acessado em www.bit.ly/concessoesflorestais.

REALIZAÇÃO:



APOIO:

