

Informativo Técnico 2

As Concessões de Florestas Públicas na Amazônia Brasileira

*A lei de gestão de florestas públicas e o panorama
das concessões florestais na Amazônia brasileira*



IFT

Instituto Floresta Tropical

Ficha Técnica

Equipe Técnica Responsável

Ana Luiza Violato Espada
Engenheira de Projetos I do IFT.
E-mail: anaviolato@ift.org.br
Engenheira Florestal. CREA-PA 17586 D

Iran Paz Pires
Gerente Operacional do IFT.
E-mail: iran@ift.org.br
Engenheiro Florestal. CREA-PA 14732 D

Marco A. W. Lentini
Gerente Técnico do IFT.
E-mail: lentini@ift.org.br
Engenheiro Florestal. CREA-SP 5061271412 D

Paulo R. G. Bittencourt
Coordenador Operacional do IFT.
E-mail: paulo@ift.org.br
Engenheiro Florestal. CREA-PA 12974 D

Projeto gráfico e Diagramação
Estúdio Ovelha Negra

Fotografias
Adriano Gambarini e arquivo do IFT

Agradecimentos

Os autores agradecem a Mariana Balieiro, advogada da equipe técnica do IMAFLORA, por suas contribuições à construção do presente informativo. Agradecemos também aos demais membros do IMAFLORA, uma vez que muito do conteúdo do presente manual foi adaptado de publicação editada pelo IMAFLORA e IFT em 2010 para divulgar a Lei de Gestão de Florestas Públicas junto a pequenos e médios produtores florestais. Agradecemos ao Dr. José Natalino Macedo da Silva, professor visitante da Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), que revisou o manuscrito para auxiliar em sua consistência técnica. O conteúdo desta publicação é de responsabilidade dos autores, não expressando necessariamente a posição das instituições que financiaram e apoiaram a elaboração de seu conteúdo.





Foto: Adriano Gambarini

Apresentação

A Lei de Gestão de Florestas Públicas, ou LGFP (Lei Federal 11.284, de 02/03/2006), regulamentada pelo Decreto Federal 6.063/07, gerou novas perspectivas para o avanço do setor florestal brasileiro e para o aumento da área florestal manejada na Amazônia ao criar modalidades de gestão das florestas públicas para fins de produção sustentável, pautada na conservação dos recursos naturais e na geração de benefícios socioambientais. Dentre tais modalidades, o modelo de concessão florestal nasceu para permitir o uso racional das florestas públicas brasileiras diante de um rígido controle e monitoramento do manejo florestal por parte do governo e da sociedade.

Entretanto, para que as florestas públicas utilizadas em regime de concessão possam cumprir seu papel - maximizando os benefícios socioeconômicos de seu uso, os benefícios ambientais de sua conservação, e servindo como uma fonte estável de matéria-prima à indústria de transformação brasileira - é importante que os potenciais interessados nas concessões estejam cientes de seus deveres e responsabilidades. Concorrer às concessões florestais exige um esforço em termos técnicos e financeiros por parte dos empreendimentos interessados (empresariais e comunitários) para que possam ter acesso às florestas públicas.

Esta publicação foi desenvolvida para auxiliar neste esforço dos empreendimentos florestais, em especial os de pequeno e médio porte, a se prepararem para o processo de licitação a uma dada concessão. Neste

volume, serão discutidos em detalhes os princípios e modelos de gestão impostos pela LGFP, assim como os passos que são seguidos desde a identificação de uma dada floresta pública até a sua exploração sob o regime de concessões regulado por esta Lei. Em seguida, será mostrado um panorama atual das concessões florestais na Amazônia brasileira, com ênfase nas principais perspectivas que o modelo de concessões florestais traz para o setor florestal da Amazônia.

Este informativo faz parte de uma série de três volumes desenvolvidos especificamente para a preparação dos potenciais interessados à concessão, sendo que o primeiro informativo dispôs sobre as principais preocupações envolvidas no manejo de florestas naturais amazônicas, e o terceiro trata especificamente sobre como concorrer às concessões a partir das informações detalhadas pelos dois volumes anteriores. Os informativos têm um enfoque especial nas concessões em âmbito federal em andamento, mas os mesmos princípios e dicas apresentados são aplicáveis às demais concessões a nível estadual.

Desejamos que esse informativo seja útil para todos aqueles empreendimentos florestais interessados na concessão, sejam estes empresariais ou comunitários, de grande ou pequena escala, mas que possuem potencial para promover as mudanças que a LGFP apresenta ao permitir a concessão de florestas públicas à iniciativa privada.

Sumário

| | |
|----|--|
| 03 | AGRADECIMENTOS |
| 04 | APRESENTAÇÃO |
| 06 | GLOSSÁRIO DE SIGLAS E ABREVIATURAS |
| 08 | CAPÍTULO 1: A LEI DE GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS |
| 08 | 1.1. Princípios e Conceitos Sobre a Lei de Gestão de Florestas Públicas |
| 08 | 1.2. Os Modelos de Gestão das Florestas Públicas |
| 10 | CAPÍTULO 2: MODELOS DE GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS PARA A PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL |
| 10 | 2.1. Modelo 1: A Gestão Direta de Florestas Públicas |
| 10 | 2.2. Modelo 2: A Destinação de Florestas Públicas às Comunidades Locais |
| 11 | 2.3. Modelo 3: A Concessão Florestal |
| 13 | CAPÍTULO 3: OS PASSOS PARA O ESTABELECIMENTO DE UMA CONCESSÃO FLORESTAL |
| 13 | 3.1. A Fase Pré-Edital |
| 18 | 3.2. A Fase do Edital de Concessão |
| 20 | 3.3. A Fase de Execução do Contrato de Concessão |
| 21 | CAPÍTULO 4: O PANORAMA DAS FLORESTAS PÚBLICAS E SUA IMPORTÂNCIA PARA A EXPANSÃO DO MANEJO FLORESTAL NA AMAZÔNIA |
| 24 | 4.1. Um Panorama das Concessões Florestais na Amazônia brasileira |
| 25 | 4.2. A Importância das Concessões Florestais e do Desenvolvimento do MFCF em Terras Públicas Destinadas para o Setor Florestal Amazônico |
| 26 | REFERÊNCIAS PARA CONSULTA |
| 27 | SUGESTÕES DE LEITURA E SITES PARA CONSULTA |



Glossário de Siglas e Abreviaturas

| | |
|---------|--|
| ADS | Agência de Desenvolvimento Sustentável (AM) |
| APA | Área de Proteção Ambiental |
| APP | Área de Preservação Permanente |
| CECFAM | Conselho Estadual de Concessão Florestal (AM) |
| CEF | Conselho Florestal Estadual (AC) |
| CDRU | Concessão de Direito Real de Uso |
| CECFAM | Conselho Estadual de Concessão Florestal (AM) |
| CENAFLO | Centro Nacional de Apoio ao Manejo Florestal |
| CFE | Conselho Florestal Estadual (AC) |
| CGFLOP | Comissão de Gestão de Florestas Públicas |
| CNFP | Cadastro Nacional de Florestas Públicas |
| COMEF | Comissão Estadual de Florestas (PA) |
| CONAMA | Conselho Nacional do Meio Ambiente |
| CREA | Conselho Regional de Arquitetura, Engenharia e Agronomia |
| EIA | Estudo Prévio de Impacto Ambiental |
| ESEC | Estação Ecológica |
| FLONA | Floresta Nacional |
| FLOTA | Floresta Estadual |
| FNDF | Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal |
| FPA | Florestas Públicas do tipo A |
| FPB | Florestas Públicas do tipo B |
| IBAMA | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis |
| ICMBio | Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade |
| IDEFLO | Instituto de Desenvolvimento Florestal do estado do Pará |
| IFT | Instituto Floresta Tropical |
| IMAFLO | Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola |
| INCRA | Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária |
| INMETRO | Instituto Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial |

| | |
|---------|---|
| LGFP | Lei de Gestão de Florestas Públicas |
| MMA | Ministério do Meio Ambiente |
| MFCF | Manejo Florestal Comunitário e Familiar |
| OEMA | Órgão Estadual de Meio Ambiente |
| OSCIP | Organização da Sociedade Civil de Interesse Público |
| PAE | Projeto Agroextrativista |
| PAF | Projeto de Assentamento Florestal |
| PAOF | Plano Anual de Outorga Florestal |
| PDS | Projeto de Desenvolvimento Sustentável |
| PDSA | Projeto de Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos |
| PFNM | Produto Florestal Não Madeireiro |
| PMFS | Plano de Manejo Florestal Sustentável |
| PMUC | Plano de Manejo da Unidade de Conservação |
| POA | Plano Operacional Anual |
| RAP | Relatório Ambiental Preliminar |
| RDS | Reserva de Desenvolvimento Sustentável |
| REBIO | Reserva Biológica |
| REDD | Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal |
| RESEX | Reserva Extrativista |
| RPPN | Reserva Particular do Patrimônio Natural |
| SDS | Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (AM) |
| SEDENS | Secretaria de Estado de Desenvolvimento Florestal, da Indústria, do Comércio e dos Serviços Sustentáveis (AC) |
| SEF | Secretaria de Estado de Floresta do Acre |
| SEMA | Secretaria de Estado do Meio Ambiente (AC e PA) |
| SFB | Serviço Florestal Brasileiro |
| SISNAMA | Sistema Nacional de Meio Ambiente |
| SNUC | Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza |
| SPU | Secretaria de Patrimônio da União |
| UC | Unidade de Conservação |
| UFRA | Universidade Federal Rural da Amazônia |
| UMF | Unidade de Manejo Florestal |

Capítulo 1: A Lei de Gestão de Florestas Públicas

1.1. Princípios e Conceitos Sobre a Lei de Gestão de Florestas Públicas

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 mantê-las com suas funções ecológicas preservadas, garantindo o uso racional e eficiente dos recursos naturais para que possam gerar benefícios socioeconômicos locais e regionais. Em seguida, a LGFP criou também o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF).

O acesso às florestas públicas é controlado para evitar o uso predatório dos recursos naturais, a apropriação ilegal por particulares (grilagem), o desmatamento e o uso alternativo do solo não autorizado. Neste contexto, a LGFP estabelece princípios (artigo 2º) que norteiam a gestão de florestas públicas no sentido de destinar estas florestas para atividades sustentáveis, para a geração de renda e para a melhoria da qualidade de vida das populações locais, além de benefícios ambientais - tais como serviços e proteção da biodiversidade. Tais princípios são:

- › A proteção dos ecossistemas, do solo, da água, da biodiversidade e dos valores culturais associados, bem como do patrimônio público.
- › O estabelecimento de atividades que promovam o uso eficiente e racional das florestas e que contribuam para o cumprimento das metas do desenvolvimento sustentável local, regional e nacional.
- › O respeito aos direitos da população, em especial das comunidades locais, de acesso às florestas públicas e aos benefícios decorrentes de seu uso e conservação.
- › A promoção do processamento local e o incentivo ao incremento da agregação de valor aos produtos e serviços da floresta, bem como à diversificação industrial, ao desenvolvimento tecnológico, à utilização e à capacitação de empreendedores locais e da mão de obra regional.

- › O acesso livre de qualquer indivíduo às informações referentes à gestão de florestas públicas, nos termos da Lei 10.650/2003, que trata sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e nas entidades integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).
- › A promoção e a difusão da pesquisa florestal, faunística e edáfica, relacionada à conservação, à recuperação e ao uso sustentável das florestas.
- › O fomento ao conhecimento e à promoção da conscientização da população sobre a importância da conservação, da recuperação e do manejo sustentável dos recursos florestais.
- › A garantia de condições estáveis e seguras que estimulem investimentos de longo prazo no manejo, na conservação e na recuperação das florestas.

1.2. Os Modelos de Gestão das Florestas Públicas

A LGFP prevê três modelos para a gestão das florestas públicas (artigo 4º), que serão mais bem explicados no próximo capítulo:

- › A criação de florestas nacionais, estaduais e municipais, em conformidade com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, ou SNUC (termos do artigo 17 da Lei 9.985/2000), e sua gestão direta.

O que são 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 biomas brasileiros em áreas da União (Governo Federal), dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração pública indireta”. Em outras palavras, se a terra está localizada em área da União, então a floresta é de responsabilidade do Governo Federal. No caso de terras dos Estados ou dos municípios, passam a ser de responsabilidade dos governos estaduais ou municipais, respectivamente.

- › A destinação de florestas públicas às comunidades locais residentes nestas florestas.
- › A concessão florestal em florestas públicas naturais ou plantadas, compreendendo as unidades de manejo florestal em Unidades de Conservação - florestas nacionais, estaduais ou municipais.

O Serviço Florestal Brasileiro (SFB)

O SFB, criado pela LGFP, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente (MMA), tem por missão “conciliar o uso e a conservação das florestas, valorizando-as em benefício das gerações presentes e futuras, por meio da construção de conhecimento, do desenvolvimento de capacidades e da oferta de serviços especializados”. O SFB também é responsável por desenvolver o Cadastro Nacional de Florestas Públicas, além de gerenciar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF) para fins de fomento ao desenvolvimento de atividades florestais sustentáveis e a promoção da inovação tecnológica no setor. O FNDF é um fundo público de natureza contábil criado pela LGFP e regulamentado pelo Decreto Federal 7.167/2010. As áreas prioritárias para a aplicação de recursos do FNDF são a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico em manejo florestal, além da assistência técnica e extensão florestal.

O que são as Unidades de Conservação da Natureza (UCs)?

De acordo com o SNUC, as UCs são “espaços territoriais e seus recursos ambientais (...), com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”. Podem ser áreas públicas (federais, estaduais e municipais), ou mesmo privadas, como é o caso das Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs). As UCs são áreas criadas com o objetivo de proteger o patrimônio natural e promover o desenvolvimento com base na valorização socioambiental e no fomento de atividades econômicas sustentáveis, além da gestão do conhecimento pautada na pesquisa e na educação ambiental.

Quais são os tipos de UCS e como são criadas e geridas?

O SNUC estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das UCs. No SNUC são estabelecidos dois grupos de Unidades de Conservação, as Unidades de Proteção Integral e as de Uso Sustentável, conforme o grau e o tipo de restrição de uso permitido em cada uma destas categorias de UCs. Os tipos de UCs incluídos em cada grupo podem ser vistos no quadro a seguir.

| Grupos de UCs | Tipo de Unidade ¹ | Sigla |
|-------------------|--|-------|
| Proteção Integral | Estação Ecológica | ESEC |
| | Reserva Biológica | REBIO |
| | Parque Nacional | - |
| | Monumento Natural | - |
| | Refúgio de Vida Silvestre | - |
| Uso Sustentável | Área de Proteção Ambiental | APA |
| | Floresta Nacional | FLONA |
| | Reserva Extrativista | RESEX |
| | Reserva de Fauna | - |
| | Reserva de Desenvolvimento Sustentável | RDS |
| | Reserva Particular do Patrimônio Natural | RPPN |

¹ Uma descrição completa de todos os usos e atividades possíveis de serem realizados em cada tipo de UC pode ser vista em PALMIERI *et al.* (2005) (ver Referências para Consulta).

Capítulo 2: Modelos de Gestão de Florestas Públicas para a Produção Sustentável

2.1. Modelo 1: A Gestão Direta de Florestas Públicas

Nesse modelo, é permitido ao poder público realizar diretamente a gestão das florestas públicas (especificamente as UCs do tipo floresta nacional, estadual ou municipal). Desta maneira, se torna possível ao governo realizar o manejo de produtos e de serviços florestais nestas áreas, utilizando equipe própria para esse fim ou, então, contratando serviços de terceiros. É facultado ao gestor da UC firmar convênios, termos de parceria, contratos ou instrumentos similares com terceiros, desde que observados os procedimentos licitatórios e as demais exigências legais, e obedecendo a um prazo de contrato limitado a 120 meses.

Na Amazônia brasileira, um bom exemplo de gestão direta para a produção sustentável acontece na [Floresta Estadual do Antimary](#), localizada no estado do Acre. Nesse arranjo de gestão direta, o governo estadual² desenvolve um projeto de manejo sustentável por meio da contratação de serviços terceirizados, envolvimento da comunidade local na repartição de benefícios e a venda de madeira por meio de licitações.

2.2. Modelo 2: A Destinação de Florestas Públicas às Comunidades Locais

A LGFP incorporou um mecanismo de garantir às comunidades locais sua permanência ou continuidade de uso nas florestas públicas que ocupam ou que utilizam. Esta modalidade de uso ainda permite o uso racional dos recursos naturais para a produção agrícola e florestal de forma sustentável, observando as regras de uso da floresta em questão (ou seja, o plano de uso ou plano de manejo da unidade) e a legislação ambiental e fundiária pertinente.

A destinação de florestas públicas às comunidades locais prevalece sobre a concessão florestal, sendo não onerosa para os beneficiários (ou seja, não envolve pagamentos ao governo pelo uso dos recursos). No entanto, a destinação não prevê o repasse do direito de

posse da terra pública para tais comunidades. Desta forma, a destinação compreende:

- › A criação de Reservas Extrativistas (RESEX) e de Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), que são categorias de UCs de Uso Sustentável.
- › A concessão de uso, por meio de Projetos de Assentamento Florestal (PAF), Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS), Projetos Agroextrativista (PAE) ou modalidades similares nos Estados e nos municípios.

É papel do órgão gestor da floresta pública (ou seja, o órgão do governo responsável pela gestão desta floresta), em conjunto com outros órgãos competentes (como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, ou INCRA), a identificação e a destinação de florestas nas modalidades descritas acima. Após a destinação da área em questão, as comunidades deverão criar uma associação comunitária para fins de representação jurídica das famílias e para firmar com o poder público a [Concessão de Direito Real de Uso \(CDRU\)](#).

A concessão de direito real de uso não pode ser confundida com a concessão florestal. Na concessão florestal, como veremos adiante, o poder concedente permite ou licencia uma atividade a partir de ônus e responsabilidades que devem ser cumpridos em um contrato legalmente estabelecido. Em ambos os sistemas, entretanto, o concessionário ou o detentor do direito de uso não possuem a titularidade da terra.

Em uma determinada Floresta Nacional (FLONA) ou Floresta Estadual (FLOTA), quando é reconhecido o uso da floresta por comunidades locais residentes no interior ou em seu entorno, é formalizado o Termo de Uso com tais comunidades, o qual permite às famílias extrair produtos florestais de uso tradicional e de subsistência na UC em questão (Decreto federal 6.063/2007). O termo de uso tem validade, podendo ser renovado e, neste termo, são especificadas as restrições e a responsabilidade pelo manejo dos recursos florestais. O termo permite, também, que tais comu-

Quem pode ser considerado como comunidade local?

A LGFP conceitua comunidades locais como sendo “populações tradicionais e outros grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica”.

² O modelo de gestão direta estadual da Floresta do Antimary foi originalmente desenvolvido pela SEF, sigla de Secretaria de Estado de Florestas, atualmente incorporada à *Secretaria de Estado de Desenvolvimento Florestal, da Indústria, do Comércio e dos Serviços Sustentáveis (SEDENS)*.

nidades façam uso dos recursos florestais localizados nos lotes de concessão florestal (ver definição na próxima seção), sem prejuízos ao concessionário e observando as épocas de exploração florestal para evitar acidentes e outros desentendimentos.

Esta modalidade de gestão das florestas públicas não exclui o direito das comunidades de participar das licitações de concessão florestal, por meio de associações comunitárias, cooperativas ou outras pessoas jurídicas. Nestes casos, as associações comunitárias passam a estar sujeitas aos mesmos ônus e responsabilidades de quaisquer outros concessionários.

O que é a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)?

A CDRU é um contrato assinado pelo poder público e pela associação representativa dos moradores ou produtores da comunidade local que dá o direito de uso da terra. O contrato tem tempo de validade, mas pode ser renovado para que os herdeiros das famílias reconhecidas sejam também beneficiados, desde que cumpram as regras do contrato. A CDRU é uma ferramenta de regularização fundiária aplicada em UCs e em assentamentos diferenciados previstos no Programa Nacional de Reforma Agrária. Com a CDRU, os assentados e beneficiários de UCs têm o direito real de uso, ou seja, podem desenvolver as atividades necessárias para sua reprodução sociocultural e econômica, desde que tais atividades estejam de acordo com os instrumentos de gestão destas áreas. Estes instrumentos podem ser o plano de manejo para as RESEX e as RDS, ou o Plano de Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos (PDSA) para os assentamentos. Mesmo com a CDRU, a titularidade da terra permanece em nome do Poder Público.

2.3. Modelo 3: A Concessão Florestal

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, 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 região, a exploração predatória, 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 pública 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 jurídica (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. 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.

Quais as pessoas jurídicas que podem concorrer a uma concessão?

Quando a LGFP fala de pessoa jurídica habilitada para concorrer a uma determinada concessão florestal, compreende: (i) empresas privadas de quaisquer portes/escalas; (ii) associações ou cooperativas comunitárias e de produtores florestais; e (iii) OSCIPs, sigla de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

Uma segunda pergunta que pode permanecer é o que são os produtos e serviços passíveis de manejo em uma concessão? Tais produtos e serviços são chamados de objeto da concessão e são descritos no edital de concessão de uma determinada floresta pública. ►

Definição de produtos e serviços florestais na LGFP

Produtos Florestais: Produtos madeireiros, material lenhoso residual (galhada) da exploração florestal e produtos florestais não madeireiros gerados pelo manejo florestal sustentável (raízes, óleos, resina, látex, sementes, cipós, frutos, cascas, plantas medicinais, folhas, entre outros).

Serviços Florestais: Turismo e outras ações ou benefícios decorrentes do manejo e da conservação da floresta, não caracterizados como produtos florestais. Como serviços florestais, o concessionário pode desenvolver atividades de hospedagem, esportes de aventura, visitação e observação da natureza.

Além disso, é interessante observar que o **consórcio entre diferentes pessoas jurídicas** é permitido, podendo ser feito inclusive entre empreendimentos de naturezas tão diferentes quanto empresas e cooperativas. Entretanto, devem ser observadas as seguintes condições:

- › Nenhuma empresa participante de consórcio poderá participar na licitação de forma isolada ou em outro consórcio; e
- › Se o consórcio for vencedor, pode ser que tenha que se constituir em uma nova empresa para a assinatura do contrato de concessão, caso isto seja previsto no edital de licitação da concessão florestal em questão.

Os interessados em formar consórcios deverão comprovar sua formalização por meio de compromisso público ou particular de sua constituição. No caso em que o consórcio vencer a licitação, o mesmo deve promover a constituição e o registro do consórcio antes da assinatura do contrato, e os membros do consórcio deverão eleger a pessoa jurídica-líder. Essa empresa-líder ficará responsável pelo consórcio, mantendo as condições de liderança especificadas no edital, mas devendo cada consorciado entregar toda a documentação exigida pelo poder público no edital ou no contrato de concessão. Além disso, é importante notar que os editais lançados até o momento adotam como procedimento a constituição de uma nova pessoa jurídica para representar o consórcio.

Apenas para consolidarmos alguns conceitos, é importante destacar que a concessão florestal dá o direito ao concessionário de explorar certa gama de produtos ou serviços da floresta. Desta forma, a LGFP

coloca alguns itens que NÃO são concedidos ao concessionário:

- › A titularidade imobiliária ou a preferência em sua aquisição;
- › O acesso ao patrimônio genético;
- › O uso dos recursos hídricos acima da quantidade considerada insignificante;
- › A exploração dos recursos minerais;
- › A exploração dos recursos pesqueiros e da fauna silvestre;
- › A comercialização de créditos decorrentes da emissão evitada de carbono em florestas naturais (sistemas de REDD).

Além destes itens, a exclusão de produtos relacionados ao objeto da concessão também inclui os produtos de uso tradicional e de subsistência para as comunidades locais que não poderão ser explorados pelo concessionário.

Todos os ônus e as obrigações assumidos pelo concessionário são registrados em contrato assinado entre as partes interessadas, ou seja, o poder concedente e o vencedor do processo licitatório. Mas, para chegar a essa etapa, existe todo um processo que se inicia com o cadastramento da floresta pública pelo SFB, passa pela fase do edital e finaliza com o monitoramento, controle e fiscalização da execução do contrato. No próximo capítulo, apresentaremos em detalhes este passo a passo das fases do processo de concessão florestal.

Capítulo 3: Os Passos para o Estabelecimento de uma Concessão Florestal

Neste capítulo, discutiremos em detalhes quais são os passos que um empreendimento florestal (uma pessoa jurídica ou um consórcio formalizado) deve conhecer e seguir para concorrer a uma concessão florestal. Tendo tais passos em vista, no **Informativo Técnico do IFT 3** discorreremos sobre as principais recomendações para que o empreendimento florestal se torne apto a concorrer – quais os critérios que deve ter em mente e como deve preparar uma proposta técnica e financeira. Em ambos os casos, consideramos o processo básico relacionado às concessões lançadas pelo governo federal. Pode haver diferenças sutis no caso de concessões promovidas por estados e, eventualmente, por municípios.

3.1. A Fase Pré-Edital

A LGFP prevê uma série de ações, principalmente aquelas relacionadas com a concessão florestal, que demonstrem transparência do processo de gestão da floresta pública. Tais ações vêm de princípios que norteiam a condução do processo de concessão baseados no processo licitatório fundamentado na Lei 8.666/1993, apresentados a seguir.

- › **Legalidade:** Cumprimento das leis relacionadas à concessão em floresta pública.
- › **Moralidade:** Garantia de que o interesse público seja protegido na administração de bens públicos, mediante conduta ética e moral dos servidores da administração pública.
- › **Publicidade:** Divulgação clara e abrangente. Todos os segmentos interessados devem ter acesso à informação sobre o processo de concessão.
- › **Igualdade do julgamento por critérios objetivos:** Garantia de participação igualitária entre os interessados nas aquisições públicas.
- › **Vinculação ao instrumento convocatório:** Garantia de que o edital de concessão tenha força de Lei e de que tudo o que o mesmo contiver seja cumprido, sob pena de anular a licitação. Uma vez que o interessado em firmar contrato com o poder concedente, ao entregar sua documentação e proposta, assuma a responsabilidade de obedecer ao edital.



Foto: Adriano Gambarini

Baseado nesses princípios, para que uma determinada floresta pública seja concedida, o primeiro passo é que esta floresta tenha um cadastro que a identifique como pública. Previsto na LGFP, o **Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP)** é um instrumento de planejamento da gestão florestal, que reúne dados georreferenciados sobre as florestas públicas brasileiras. Esses dados auxiliam os processos de destinação destas florestas segundo as modalidades de gestão que discutimos no capítulo anterior. O CNFP foi criado para mapear, organizar e disponibilizar informações sobre as florestas públicas, de forma a contribuir para a transparência, para a participação social e para a unificação das informações sobre as florestas públicas no Brasil.

O CNFP permite o cadastro de diferentes tipos de florestas públicas arrecadadas (ver detalhes abaixo), mas apenas uma porção das florestas cadastradas estará passível de ser licitada para a concessão. Por esta razão, é necessário fazer uma análise das florestas cadastradas no CNFP aplicando filtros de seleção, de forma que estarão aptas para a concessão apenas as seguintes florestas:

- › UCs da categoria floresta nacional (ou equivalente nos estados e municípios).
- › Florestas públicas arrecadadas, mas que não foram objetos de destinação específica pelo órgão em nome do qual a terra pública está matriculada. ►

Os tipos de florestas públicas

No âmbito federal, o SFB estabeleceu três tipos de florestas públicas que indicam sua dominialidade e forma de uso (Resolução SFB 02/2007):

- › **Florestas Públicas do TIPO A (FPA):** São as florestas já destinadas, com dominialidade definida, como as UCs, as terras indígenas, os assentamentos rurais, as áreas militares ou outras formas de destinação. As FPAs têm a função de proteção e conservação do meio ambiente, produção sustentável e uso por comunidades tradicionais.
- › **Florestas Públicas do TIPO B (FPB):** São florestas localizadas em áreas públicas arrecadas pelo poder público, mas que ainda não tiveram destinação específica.
- › **Florestas Públicas do TIPO C (FPC):** São florestas localizadas em áreas de domínio indefinido, geralmente em processo de reconhecimento e disputa da dominialidade (pública ou privada). São conhecidas por terras devolutas. Essa tipologia de floresta não é passível de concessão florestal.

Desse primeiro filtro, serão selecionadas para a concessão as florestas que não apresentarem conflitos (reivindicação de posse, grilagem, extração ilegal de madeira etc.) e que não sejam objeto de reivindicação de comunidades locais e de populações tradicionais. Outro critério importante sendo utilizado é o de destinar à concessão prioritariamente as florestas públicas que estejam localizadas em regiões nas quais exista viabilidade econômica para a exploração florestal.

Com base no CNFP, é então elaborado o **Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF)**. O PAOF é uma publicação anual elaborada e divulgada pelo órgão gestor da concessão florestal e aprovado e publicado pelo poder concedente.

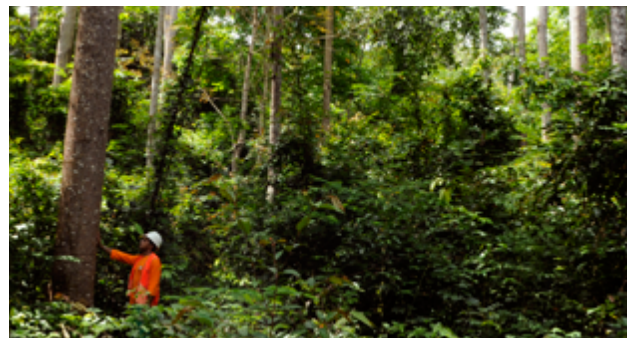


Foto: Adriano Gambarini

Instituições responsáveis pela concessão florestal

O processo de concessão florestal é conduzido de maneira a envolver instituições governamentais e diferentes setores da sociedade civil organizada. Dessa forma, estão envolvidos no processo de concessão (artigo 3º da LGFP):

- › **Poder concedente:** União, Estado, Distrito Federal ou Município titular da terra pública.
- › **Órgão gestor:** Órgão do poder concedente com a competência de disciplinar e conduzir o processo de outorga da concessão florestal.
- › **Órgão consultivo:** Órgão com representação do poder público e da sociedade civil, com a finalidade de assessorar, avaliar e propor diretrizes para a gestão de florestas públicas. Na esfera federal, o órgão consultivo é a **Comissão de Gestão de Florestas Públicas (CGFLOP)**, que se reúne, em caráter ordinário, pelo menos duas vezes ao ano. Nos estados e municípios, também podem ser formados os órgãos consultivos respectivos. Alguns estados da

Amazônia já criaram seus órgãos, como é o caso do Acre, do Amazonas e do Pará.

No quadro abaixo estão alguns exemplos de instituições e organismos responsáveis pelo processo de concessão, gestão e consulta das florestas públicas.

| Esfera de Governo | Pode Concedente | Órgão Gestor | Órgão Consultivo |
|--------------------|------------------|----------------------|---------------------|
| União | MMA | SFB ¹ | CGFLOP ² |
| Estado do Acre | SEMA | SEF ³ | CFE ⁴ |
| Estado do Amazonas | SDS ⁹ | ADS ⁵ | CECFAM ⁶ |
| Estado do Pará | SEMA | IDEFLOR ⁷ | COMEF ⁸ |

¹ SFB: Serviço Florestal Brasileiro. ² CGFLOP: Comissão de Gestão de Florestas Públicas. ³ SEF: Secretaria Estadual de Floresta. ⁴ CFE: Conselho Florestal Estadual. ⁵ ADS: Agência de Desenvolvimento Sustentável. ⁶ CECFAM: Conselho Estadual de Concessão Florestal. ⁷ IDEFLOR: Instituto de Desenvolvimento Florestal do estado do Pará. ⁸ COMEF: Comissão Estadual de Florestas. ⁹ SDS: Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas.

O PAOF é um documento previsto em Lei (artigo 10 da LGFP) que identifica, seleciona e descreve as florestas públicas passíveis de serem submetidas a processos de concessão no ano em que o plano vigorar. O PAOF da União deve considerar os PAOFs dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

No PAOF somente são incluídas as florestas públicas cadastradas e identificadas no Cadastro Nacional de Florestas Públicas. Leva em consideração as políticas e os planejamentos existentes para o ordenamento e para a regularização territorial e o desenvolvimento regional. O Plano identifica a demanda por produtos e serviços florestais justificando a entrada de florestas públicas para concessão. E deve apresentar, também, disposições sobre revisão de contratos, monitoramento, fiscalização e auditorias (artigo 20 da LGFP). Além disso, para assegurar a permanência de comunidades locais nas florestas que fazem uso, o PAOF deve prever zonas de uso restrito destinadas a essas comunidades, desde que reconhecida sua presença dentro dos limites ou circunvizinhanças das florestas públicas destinadas à concessão.

A LGFP também prevê salvaguardas para evitar a concentração econômica nos lotes de concessão florestal ao garantir o direito de acesso às concessões florestais por pessoas jurídicas de pequeno porte, micro e médias empresas (artigo 33 da LGFP), e ao definir o número de unidades de manejo por lote de concessão que podem ser outorgados a uma mesma pessoa jurídica e o limite percentual máximo de área de concessão florestal para uma mesma pessoa jurídica. Desta forma, os lotes devem possuir UMFs de diferentes tamanhos.

O que é uma Unidade de Manejo Florestal (UMF)?

A UMF é uma área de floresta natural passível de ser explorada racionalmente por meio do manejo florestal para a produção de bens e serviços. Apenas uma porção da UMF é explorada anualmente, uma vez que é preciso que seja respeitado o ciclo de corte estabelecido para a floresta. Além disso, a UMF engloba áreas que não podem ser exploradas, como Áreas de Preservação Permanente (APP)³ e as reservas absolutas⁴. A exploração de uma dada UMF é regulada por um Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS), elaborado especificamente para a Unidade de Manejo em questão⁵.

³As APPs são áreas especiais definidas pela legislação brasileira (Lei Federal 12.651, de 25/05/ 2012) que devem ser protegidas, incluindo florestas em beiras de rios e igarapés, morros com mais de 45 graus de inclinação e nascentes de corpos d'água.

⁴Instituída pela LGFP, a reserva absoluta corresponde a 5% da área da UMF e deve permanecer não explorada para efeito de comparação com a floresta explorada durante o monitoramento da atividade.

⁵ Maiores detalhes no **Informativo Técnico do IFT 1**.

As categorias de tamanho das UMFs podem variar, conforme definições do PAOF. Para as florestas públicas para fins de concessão florestal em 2013, as categorias de UMFs possuíam os limites descritos a seguir:

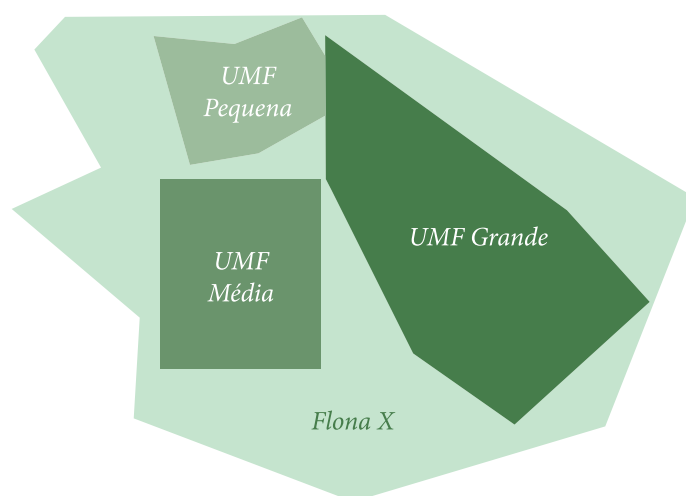
| Categoria | Aplicável na Amazônia em concessão envolvendo produção madeireira | Demais casos, incluindo concessão de florestas plantadas |
|-----------|---|--|
| Pequena | até 40.000 ha | Até 500 ha |
| Média | 40.000 a 80.000 ha | 500 a 5.000 ha |
| Grande | acima de 80.000 ha | Acima de 5.000 ha |

Fonte: SFB (2012)

O que são os lotes de concessão florestal?

O lote de concessão é um conjunto de unidades de manejo florestal (UMFs) a serem licitadas em um mesmo edital de concessão, por sua vez referente a uma determinada floresta pública. Em cada UMF é permitido ter apenas um concessionário (ou consórcio).

Segue um exemplo fictício, de um lote de concessão florestal, no qual existem três UMFs de diferentes tamanhos dentro de uma floresta pública. A área da Flona (Floresta Nacional) fora do lote de concessão é utilizada para outros usos que não sejam a concessão. É importante lembrar que a definição da área do lote somente é possível se a UC possuir um plano de manejo e um zoneamento e que a concessão somente ocorra na zona destinada à produção florestal. Também é importante destacar que as UMFs são definidas por ocasião da elaboração do edital de licitação para concessão, um passo posterior ao PAOF, conforme veremos adiante. ►



Lote de concessão em uma Flona fictícia (Flona X), formada por três unidades de manejo florestal (UMFs) de tamanhos diferentes. Cada UMF pode ser ocupada por diferentes concessionários ou pelo mesmo concessionário, observando os limites que podem ser outorgados a uma mesma pessoa jurídica.



Foto: Adriano Gambarini

Para garantir a transparência no processo, o PAOF passa por um período de consulta pública, recebendo manifestações diversas sobre eventuais adequações no conteúdo do Plano⁶. Além disso, na época de publicação do PAOF pelo MMA, é verificada a existência de PAOFs dos estados, fazendo referência aos mesmos. Desta forma, a União considera os PAOFs estaduais como critérios de seleção das florestas públicas federais a constarem no PAOF daquele ano, considerando a oferta de matéria-prima e a demanda dos polos madeireiros regionais. É importante ressaltar que a inclusão de uma determinada floresta pública legalmente passível de concessão no PAOF não significa, necessariamente, que a floresta será objeto de licitação para concessão no período de vigência do plano.

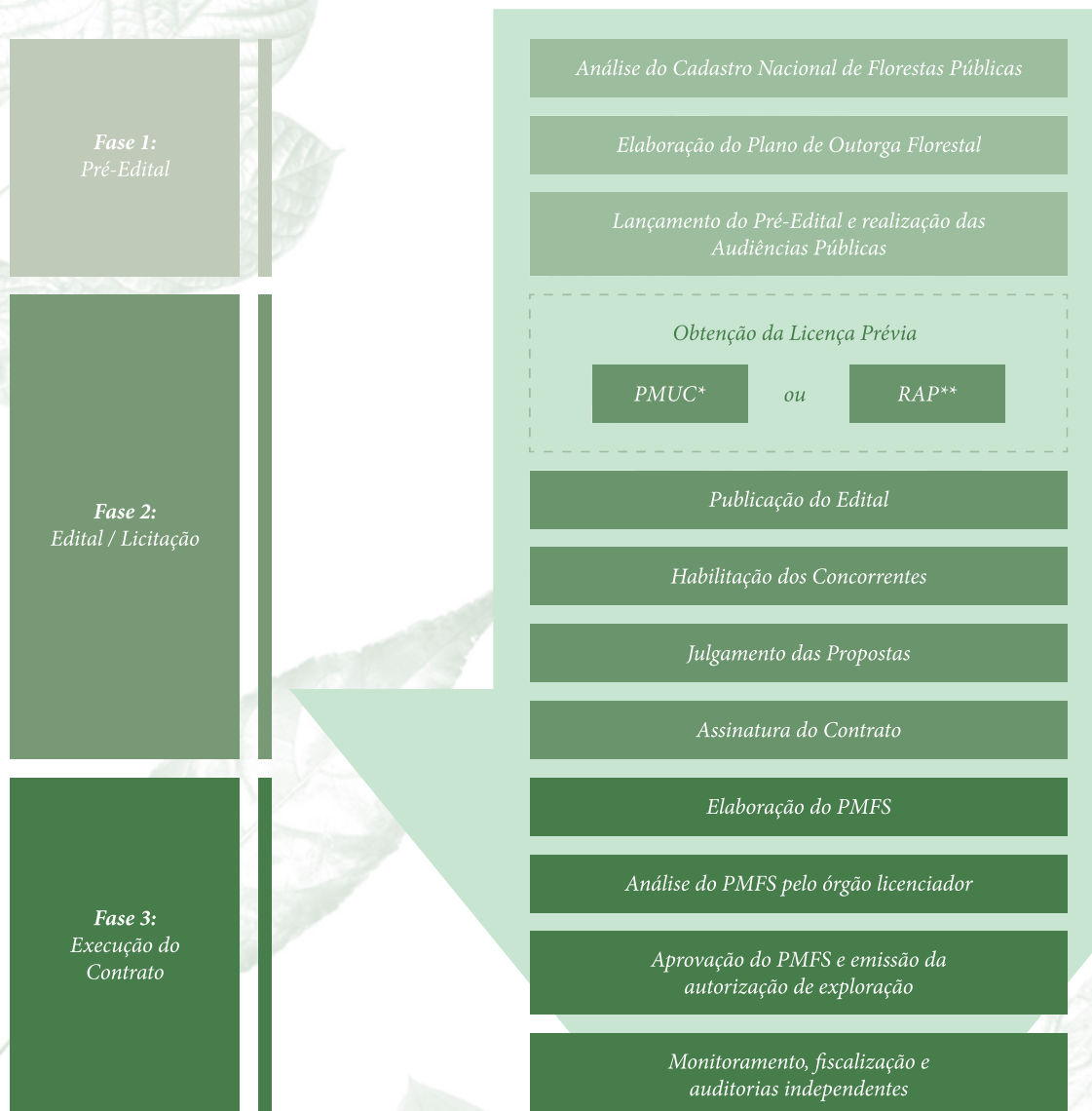
Uma vez finalizada as etapas de reconhecimento das florestas públicas passíveis de concessão e sua inclusão no PAOF, o **órgão gestor lança, primeiramente, o pré-edital de licitação**. O objetivo é tornar público o processo e, ainda, envolver os diferentes setores da sociedade interessados em validar o documento. Des-

sa forma, com o lançamento do pré-edital, o mesmo fica disponibilizado para consulta e são realizadas audiências públicas nos locais de influência do lote de concessão.

As audiências são realizadas pelo órgão gestor e devem envolver todos os setores interessados, como representantes de comunidades locais que vivem ou fazem uso dos recursos da floresta onde o lote de concessão está localizado, bem como o setor produtivo, prefeituras, gestores das UCs, órgão consultivo, entre outros. Nos casos de aparecimento de sugestões e recomendações de mudanças no pré-edital, o órgão gestor deve realizar uma avaliação e eventual checagem em campo, acatando ou não tais sugestões. Somente depois de consideradas tais manifestações, é possível dar o próximo passo no processo, elaborando o edital de concessão.

⁶ Durante este processo, são necessariamente consultados a SPU, o ICMBio, O Conselho Nacional de Defesa (para áreas de zona de fronteira), bem como a CGFLOP.

As fases da concessão florestal



FONTE: Adaptado de BALIEIRO *et al.* (2010), a partir de SFB (2008).

*PMUC: Plano de Manejo da Unidade de Conservação.

**RAP: Relatório Ambiental Preliminar.

Lote de concessão fora de Unidade de Conservação. Com a validação do pré-edital por meio das audiências públicas, o passo seguinte é a obtenção da licença prévia. A licença prévia para o uso sustentável é um requerimento do órgão gestor para autorizar a licitação do lote de concessão. O órgão gestor, por sua vez, deve apresentar Relatório Ambiental Preliminar (RAP) ao órgão licenciador integrante do SISNAMA. Nos casos de florestas federais, essa licença é obtida com o IBAMA e, nos casos estaduais, junto aos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMAs).

Lote de concessão em Unidade de Conservação, como é o caso de Flonas. No caso de concessão florestal em UCs o RAP é substituído pelo Plano de Manejo da Unidade de Conservação (PMUC). O PMUC é um instrumento de planejamento estabelecido como obrigatório pelo SNUC, confeccionado com o objetivo de ordenar e planejar as atividades a serem desenvolvidas na UC em questão. Além disso, nestes casos, um segundo requerimento importante antes do lançamento do edital é a constituição do Conselho Consultivo da Unidade.

Após estes passos, é lançado o edital. Esta fase do processo tem por objetivo selecionar a pessoa jurídica que terá a permissão de manejar a floresta pública. Na primeira etapa desta fase, o edital de licitação convoca os interessados para participarem da concorrência para a concessão. O documento é elaborado pelo órgão gestor da concessão florestal e amplamente publicado conforme critérios e normas gerais da Lei 8.666/1993. Conforme especificação da LGFP (artigo 20), o edital deve conter, minimamente:

1. O objeto da concessão, que contém a definição dos produtos e dos serviços florestais que poderão ser explorados, bem como os casos especiais e de exclusão.
2. A delimitação da UMF com sua localização e limites, além de mapas e imagens de satélite e outras informações públicas disponíveis.
3. Os resultados do inventário amostral⁷ com informações quantitativas e qualitativas dos produtos disponíveis no lote, baseando a definição do objeto da concessão.
4. O prazo da concessão que será estabelecido em contrato (artigo 35 da LGFP). O prazo é estabelecido de acordo com o ciclo de colheita⁸ da floresta, podendo ser de, no máximo, 40 anos. O ciclo de colheita é o período decorrido entre duas diferentes colheitas de produtos ou serviços florestais em uma mesma área. Na concessão, o prazo do contrato considera o produto ou grupo de produtos incluídos no objeto de concessão com ciclo mais longo. No caso da exploração

de serviços florestais, o prazo dos contratos exclusivos deverá estar entre cinco e 20 anos. É ainda permitido prorrogar o prazo do contrato, de acordo com condições previstas nos editais.

5. Uma descrição da infraestrutura disponível contendo as informações relevantes para a elaboração da proposta, como o acesso às UMFs, as formas de escoamento da produção, benfeitorias existentes, entre outras.

6. As condições e as datas para a realização de visitas às UMFs para que o interessado na concessão possa elaborar sua proposta. O objetivo é fazer o reconhecimento da área e levantar dados adicionais se o potencial concorrente à concessão sentir esta necessidade.

7. Uma descrição das condições necessárias à exploração do objeto de concessão, pois o concessionário tem obrigações e responsabilidades a serem cumpridas durante o contrato.

8. Os prazos para o recebimento das propostas, para o julgamento da licitação e para a assinatura do contrato.

9. As informações sobre fornecimentos de dados, estudos e projetos necessários à elaboração dos orçamentos e para a apresentação das propostas.

10. Os critérios e a relação dos documentos obrigatórios para a comprovação de capacidade técnica para assumir a concessão, bem como para comprovar a idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal.

11. Os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros a serem utilizados no julgamento da proposta, pois, para concorrer ao edital de licitação, o candidato deve apresentar proposta técnica (como executar a exploração do objeto de concessão) e de preço (valor a ser pago pelo produto ou serviço florestal a ser explorado)⁹.

12. Os preços mínimos da concessão que devem ser levados em consideração na proposta de preços dos concorrentes. Há também informações sobre os critérios de reajuste e revisão dos preços durante o período do contrato.

13. Uma descrição das garantias financeiras e dos seguros exigidos, considerando casos de danos causados ao meio ambiente, ao tesouro público e a terceiros. Somado a isso, a garantia também poderá cobrir o desempenho do concessionário em termos de produção florestal.

14. As características dos bens reversíveis (ou seja, bens que nasceram de investimentos do concessionário

rio que serão ressarcidos pelo governo).

15. As condições de liderança da pessoa jurídica nas situações de consórcio.

16. A minuta do contrato a ser celebrado entre poder concedente e o vencedor da concessão.

17. As condições de extinção do contrato.

18. Os itens, a forma e os prazos de pagamento dos valores de estudos, levantamentos, projetos, obras, despesas ou investimentos já efetuados na UMF e relacionados ao processo de licitação a serem ressarcidos pelo vencedor da licitação¹⁰ (Art. 37 do Decreto federal 6.063/2007).

O edital de concessão pode ser obtido gratuitamente no site dos órgãos gestores da concessão florestal¹¹ e são vendidos diretamente nas sedes desses órgãos e em suas unidades regionais.

Finalmente, com o edital em mãos, o interessado poderá conhecer as regras da licitação e avaliar se está apto para concorrer. O primeiro passo para entrar na concorrência é se habilitar como pessoa jurídica na licitação. A habilitação dos concorrentes consiste na entrega de uma série de documentos que comprovem a sua capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal. Se o candidato atender a todas essas exigências, então estará habilitado para concorrer à concessão e passar para a próxima etapa, que é o julgamento das propostas técnica e de preço.

Depois da etapa de habilitação, o processo segue para

a análise e julgamento das propostas técnica e de preço. A concorrência se dá por meio do julgamento das propostas apresentadas pelos concorrentes. A melhor proposta será considerada em razão da combinação do maior preço e da melhor técnica ofertados (artigo 26 da LGFP). Ao contrário do que muitos possam imaginar, os critérios técnicos têm recebido nas concessões federais um peso maior do que os preços. A proposta técnica está relacionada a critérios que dizem respeito:

- › Ao impacto ambiental, atendendo ao menor impacto negativo ou ao maior impacto positivo.
- › Aos maiores benefícios sociais diretos.
- › À maior eficiência derivada do uso dos recursos florestais.
- › À maior agregação de valor ao produto ou ao serviço florestal nos municípios abrangidos pelo lote de concessão.

A metodologia de pontuação deverá seguir a aplicação dos critérios de seleção, estabelecidos no edital de licitação, contemplando os critérios, os indicadores, a fórmula precisa de cálculo da melhor oferta (baseada nos indicadores) e os parâmetros a serem utilizados no julgamento da proposta¹². O candidato que apresentar a melhor pontuação (somatória da técnica e de preço) será declarado o vencedor da licitação, e assinará um contrato com o poder concedente tornando-se o concessionário da UMF em questão.

Por fim, para celebrar a assinatura do contrato de concessão, é necessário que o vencedor da licitação faça a prestação das garantias e dos seguros exigidos. De

Documentos mínimos exigidos na fase de habilitação dos concorrentes

Documentos exigidos pela Lei Federal 8.666/1993: Documentação relativa à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal.

Documentos exigidos pela Lei Federal 11.284/2006 e Decreto Federal 6.063/2007: (i) certidão negativa de débitos inscritos na dívida ativa relativos a infração ambiental nos órgão competentes integrantes do SISNAMA; (ii) certidão negativa de decisões condenatórias, com trânsito em julgado (sem disponibilidade de recurso), em ações penais relativas a crime contra o meio ambiente ou à ordem tributária, ou crime previdenciário, observada a reabilitação de que trata o artigo 93 do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal).

⁷ Maiores detalhes no Informativo Técnico do IFT 1.

⁸ O ciclo de colheita a que se refere a LGFP está relacionado ao ciclo de corte no manejo florestal. Ver o Informativo Técnico do IFT 1 para maiores detalhes.

⁹ Mais detalhes sobre estes temas podem ser vistos no Informativo Técnico do IFT 3.

¹⁰ A LGFP deixa claro que as empresas de pequeno porte, micro-empresas e associações de comunidades locais não precisam ressarcir tais gastos.

¹¹ Para concessões de florestas públicas federais, acesse os endereços eletrônicos do Ministério do Meio Ambiente (www.mma.gov.br) e do Serviço Florestal Brasileiro (www.sfb.gov.br).

¹² O Informativo Técnico IFT 3 descreve em etapas os quesitos para a formulação técnica e de preços das concessões florestais.

fato, essa não é uma tarefa muito simples, frente ao montante a ser destinado como garantia. No entanto, o SFB vem trabalhando em novas metodologias¹³ para facilitar o pagamento da garantia e, ainda, atender as exigências legais frente à necessidade de estabelecer meios de cobrar do concessionário a cobertura por danos e por seu desempenho em termos de produção florestal.

3.3. A Fase de Execução do Contrato de Concessão

Com a assinatura do contrato, o concessionário passa a ter a obrigação de fazer o bom cumprimento do mesmo, observando não somente suas cláusulas, mas outras leis vigentes relacionadas à atividade de manejo florestal. O primeiro passo para iniciar a execução do contrato é licenciar a atividade junto ao órgão responsável. A licença prévia concedida para o órgão gestor permite a realização da licitação, mas não autoriza a execução propriamente dita do manejo de produtos e serviços florestais. Semelhante a outras situações na Amazônia (o manejo florestal realizado por empreendimentos empresariais e comunitários), o concessionário deve elaborar e submeter para análise o Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) ao órgão licenciador da atividade¹⁴.

Somente após a aprovação do PMFS pelo órgão licenciador o concessionário poderá realizar as etapas do manejo florestal, como a elaboração e aprovação do Plano Operacional Anual (POA), recebendo então a autorização de exploração florestal. Com estes requerimentos mínimos, o concessionário pode iniciar a exploração florestal observando os itens previstos em contrato de concessão e aplicando técnicas adequadas para minimizar os impactos na floresta e nas comunidades vizinhas.

A execução do contrato de concessão florestal é monitorada pelo poder público. No caso de floresta federal, tal tarefa fica sob a responsabilidade do órgão gestor (SFB) e, para florestas estaduais, do órgão estadual gestor da concessão. A execução do PMFS é controlada e fiscalizada por órgão do SISNAMA responsável. Nas FLONAs, o IBAMA é responsável pela fiscalização e, nas FLOTAS, a OEMA é a responsável pelo monitoramento do manejo florestal.

A concessão florestal deve também passar por auditorias independentes em um prazo máximo de três anos entre cada auditoria, que têm por objetivo verificar o cumprimento do PMFS, do contrato de concessão e das leis ambientais e trabalhistas aplicáveis. Durante as auditorias, são realizadas verificações de campo e

consultas a comunidades e a autoridades locais. Os resultados devem ser publicados na forma de resumo pelo órgão gestor de modo a torná-los públicos e transparentes. Nas florestas federais, essas auditorias devem ser realizadas por auditores acreditados pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial (INMETRO). Os custos da auditoria são delegados ao concessionário. Entretanto, nas auditorias de UMFs de pequeno porte devem ser aplicados procedimentos que diminuam e amortizem tais custos.

O processo de concessão é amplamente divulgado para a sociedade brasileira. Quando uma floresta pública encontra-se sob concessão, são também disponibilizadas informações sobre o andamento do manejo de produtos e serviços florestais, bem como sobre o cumprimento de outros itens previstos em Lei e exigidos no contrato. Uma das ferramentas para essa divulgação é o *Relatório Anual de Gestão de Florestas Públicas*, documento elaborado pelo órgão gestor da concessão e encaminhado ao Poder Legislativo e ao conselho de meio ambiente, nas respectivas esferas de governo. No relatório, devem ser apresentadas informações referentes às florestas públicas concedidas, o valor dos preços florestais, a situação de execução dos contratos, os PMFS e seu estado de execução, as vistorias e auditorias florestais realizadas e os respectivos resultados e demais informações relevantes sobre o efetivo cumprimento dos objetivos da LGFP. Com base nas informações contidas nos relatórios anuais, cabe ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) buscar adequações do sistema de concessão florestal e de seu monitoramento, além de sugerir os aperfeiçoamentos necessários. O relatório ainda pode ser debatido em audiências públicas.

¹³ As formas de prestar garantias durante a assinatura do contrato de concessões podem ser vistas em maiores detalhes no Informativo Técnico do IFT 3.

¹⁴ O Informativo Técnico do IFT 1 discute os parâmetros mínimos, legislação aplicável e o processo para a aprovação e implementação dos PMFS em florestas amazônicas.



Foto: Adriano Gambarini

Capítulo 4: O Panorama das Florestas Públicas e sua Importância para a Expansão do Manejo Florestal na Amazônia

As florestas públicas do Brasil estão localizadas nos diferentes biomas e regiões do País. No bioma Amazônia, compreendem diferentes tipos que definem sua destinação, seu uso e, consequentemente, a oferta de matéria-prima para o setor florestal.

Como discutimos no capítulo anterior, um dos instrumentos de gestão de florestas públicas utilizado para a indicação de florestas para concessão é o Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP) que, por sua vez, acessa o Sistema Nacional de Cadastro Rural. O CNFP é composto pelo Cadastro-Geral de Florestas Públicas da União (CGFPU) e pelos cadastros de florestas públicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Dessa forma, tal cadastro disponibiliza informações sobre as florestas federais e também inclui aquelas localizadas em território estadual e municipal (quando estado ou município disponibilizam informação). No Cadastro-Geral de Florestas Públicas da União são incluídas (artigo 2º, Decreto 6.063/2007):

- › Terras Indígenas
- › Unidades de Conservação
- › Florestas localizadas em imóveis urbanos ou rurais que estão em nome da União, de autarquias, de fundações, de empresas públicas e de sociedades de economia mista
- › Florestas públicas em áreas militares, as quais são incluídas no CGFPU apenas quando autorizadas pelo Ministério da Defesa
- › Florestas públicas federais plantadas após março

de 2006, não localizadas em reserva legal ou em unidades de conservação, que podem ser cadastradas mediante consulta ao órgão gestor da floresta.

A situação atual das florestas públicas cadastradas no Brasil foi atualizada pelo SFB em novembro de 2011, publicada e disponibilizada gratuitamente, revelando, em números (SFB, 2012):

- › Cerca de 297 milhões de hectares de florestas públicas cadastradas no Brasil (35% do território nacional).
- › Um incremento de área incluídas em 2012 em cerca de 8 milhões de hectares (federais e estaduais).
- › Cerca de 75% das florestas públicas com destinação específica: 49% para uso comunitário (Terras Indígenas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável, Reservas Extrativistas, Projetos de Desenvolvimento Sustentável, Projetos de Assentamento Florestais e Projetos de Assentamento Extrativista), 26% destinadas a proteção da biodiversidade e 1% de uso militar.
- › Proporção de florestas públicas federais não destinadas de 17% (38,3 milhões de hectares), correspondendo às terras arrecadadas pela União, localizadas majoritariamente na região Norte.
- › Predominância das florestas públicas cadastradas na região Amazônica, o que representa 92% do total, o equivalente a 283 milhões de hectares.

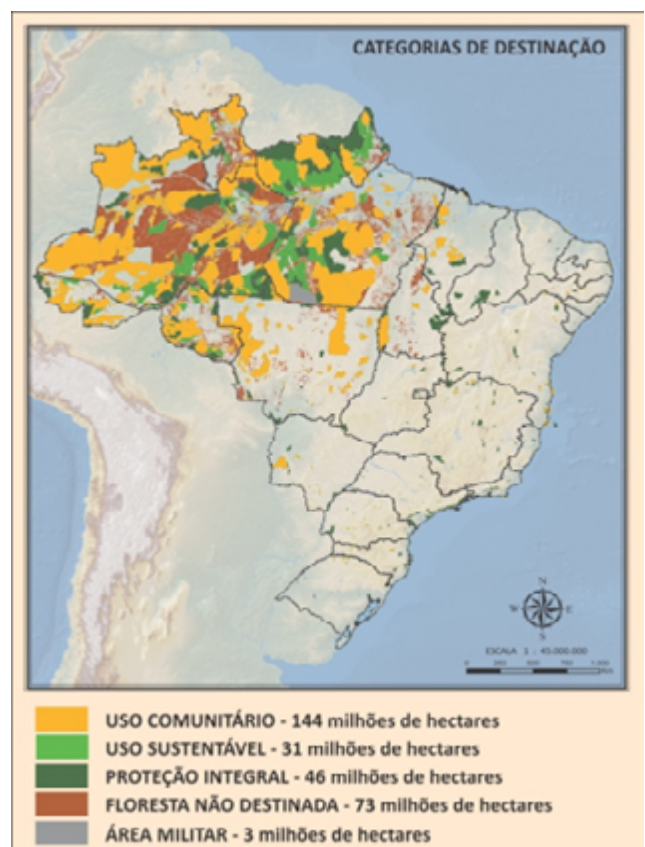




› Predominância das florestas públicas cadastradas nos estados do Amazonas e Pará.

Contendo a maioria das florestas públicas cadastradas, a Amazônia brasileira se destaca na oferta de florestas passíveis de concessão florestal ou detidas por comunidades tradicionais. Não somente essa iniciativa de destinação é favorável ao setor florestal verticalizado (ou seja, empresas que fazem a exploração e processam os produtos florestais), mas também às comunidades florestais, que podem se beneficiar economicamente como fornecedoras de matéria-prima, principalmente madeira, para a indústria.

De fato, como pode ser visto na figura abaixo, cerca de 60% das florestas públicas brasileiras são de uso comunitário, sendo que mais de dois milhões de pessoas dependem destas para sua subsistência (SFB, 2009). Atualmente, pequenos produtores florestais têm voltado sua atenção à floresta como uma alternativa legal para diversificar a renda familiar (ESPADA *et al.*, 2011). No entanto, existem diversos fatores que impedem o estabelecimento do Manejo Florestal Comunitário e Familiar (MFCF) como atividade econômica geradora de trabalho, renda e matéria-prima. Por outro lado, algumas políticas públicas em andamento, somadas aos esforços de diversas organizações não governamentais, estão caminhando para que essa realidade mude e torne o MFCF um importante mecanismo de suprimento de produtos florestais à indústria regional.



Categorias de uso das florestas públicas destinadas
(Fonte: SFB, 2011).

4.1. Um Panorama das Concessões Florestais na Amazônia Brasileira

Embora a Lei de Gestão de Florestas Públicas seja válida para todo o território brasileiro, como vimos, a maior parte das florestas passíveis de concessão encontra-se na região amazônica, revelando a importância que essa região possui frente à produção de serviços e produtos florestais para o Brasil. Todas as florestas atualmente destinadas à concessão, ou seja, já concedidas ou em processo de licitação, estão localizadas nos estados da Região Norte, mais especificamente nos estados de Rondônia e Pará.

Estão previstos no PAOF de 2013 outras florestas federais e estaduais localizadas na Amazônia para concessão, totalizando 3,4 milhões de hectares passíveis de manejo somente em florestas federais (SFB, 2012). Somadas às florestas estaduais incorporadas no mesmo PAOF, ficam passíveis de concessão, aproximadamente, 4 milhões de hectares (~500 mil de hectares localizados no estado do Pará). Vale ressaltar que a extensão territorial considerada no PAOF é da unidade florestal na sua totalidade (UC ou floresta não destinada), sendo necessário limitar a área efetiva a ser destinada para manejo florestal na concessão. Uma análise preliminar (SFB, 2011) em relação às FLONAs que já possuem plano de manejo, revela que suas áreas com aptidão

Florestas públicas concedidas ou em processo de licitação para a concessão florestal, maio de 2013. Fonte: SFB e IDEFLOR.

| Floresta Pública | Estado | Status do processo de licitação | Área Total (ha)* | Área do lote de manejo florestal | Situação do manejo | Órgão gestor |
|---------------------------------|--------|---------------------------------|------------------|----------------------------------|--------------------|--------------|
| Flona de Jamari | RO | Concluído | 220.000 | 96.361 | Iniciado | SFB |
| Flona Saracá-Taquera | PA | Concluído | 441.152 | 48.703 | Iniciado | SFB |
| Gleba Mamuru-Arapiuns | PA | Concluído | 600.000 | 150.957 | Submissão dos PMFS | Ideflor |
| Flota Paru | PA | Concluído** | 3.607.572 | 434.700 | Não iniciado | Ideflor |
| Flona Saraca-Taquera (Lote Sul) | PA | Concluído | 441.147 | 93.204 | Não iniciado | SFB |
| Flona Jacundá | RO | Concluído | 220.842 | 112.158 | Não iniciado | SFB |
| Flona do Amana | PA | Pré-edital | 542.533 | 303.549 | - | SFB |
| Flona Crepori | PA | Pré-edital | 741.784 | 231.357 | - | SFB |
| Flona Altamira | PA | Pré-edital | 761.135 | 380.316 | - | SFB |

* Áreas cadastradas no Cadastro Nacional Florestas Públicas.

** O lote foi dividido em nove UMFs, sendo apenas seis delas destinadas para concessão no primeiro edital e, futuramente, o IDEFLOR lançará outro edital para conceder as três UMFs restantes.

Considerando as florestas públicas destinadas à concessão que estão, efetivamente, com o manejo florestal em andamento, somam-se apenas 145 mil hectares produzindo matéria-prima para indústria madeireira. Este número está muito aquém do estimado pelos PAOFs anteriores e desejado pelas políticas públicas de incentivo ao manejo florestal na Amazônia. Um incremento de florestas públicas concessionadas animou o mercado com a licitação de novos concessionários em florestas estaduais do Pará (Gleba Mamuru-Arapiuns e FLOTA do Paru), mas que ainda estão em processamento de licenciamento e preparação para o início da execução do manejo florestal. Somadas as áreas com manejo em andamento e aquelas com o processo de licitação finalizado, ainda não foi atingido 1 milhão de florestas públicas em concessão florestal na Amazônia.

para o manejo florestal sustentável empresarial variam de 51% a 82% do valor total da área da unidade.

Somente nas áreas de florestas federais, considerando uma intensidade de exploração de $20 \text{ m}^3 \text{ ha}^{-1} \text{ ano}^{-1}$, a estimativa de produção madeireira é de, aproximadamente, 1,8 milhões de metros cúbicos anuais (SFB, 2011).

As expectativas em torno das concessões florestais na Amazônia são promissoras, garantindo matéria-prima florestal de origem conhecida, maior controle dos processos de exploração, transporte e monitoramento por parte do poder público e da sociedade, além do fomento ao setor florestal. Diante dessas estimativas, a Amazônia passa a ter um papel ainda mais importante no fornecimento de madeira tropical, e também de outros produtos da biodiversidade que passam a

ocupar, mesmo que lentamente, destaque no cenário florestal do País. Considerando as perspectivas de decréscimo no fornecimento de madeira tropical de países na Ásia e na Bacia do Congo, o Brasil ganha notoriedade no mercado mundial como fornecedor dessa matéria-prima, devendo se preparar técnica e administrativamente para futuras demandas e, ainda, demandas atuais internas, como da construção civil frente à Copa Mundial de Futebol em 2014, os Jogos Olímpicos em 2016, Programas governamentais como o *Minha Casa, Minha Vida*, entre outros.

4.2. A Importância das Concessões Florestais e do Desenvolvimento do MFCF em Terras Públicas Destinadas para o Setor Florestal Amazônico

Segundo os dados existentes (VERÍSSIMO *et al.*, 2002; LENTINI *et al.*, 2003, 2005; e PEREIRA *et al.*, 2010), o consumo de madeira em tora da Amazônia para fins industriais caiu pela metade em 12 anos, entre 1998 e 2010 (de 28 milhões de metros cúbicos anuais para um pouco mais de 14 milhões de metros cúbicos anuais). Esta diminuição do consumo de madeira em tora está provavelmente associada à crescente escassez de fontes de suprimento legalizadas, destacando os planos de manejo florestal.

Entre os principais entraves para a expansão do manejo florestal na Amazônia está a situação fundiária da região. Em 2008, um levantamento conduzido por pesquisadores do IMAZON (BARRETO *et al.*, 2008) demonstrou que menos de 4% das terras da região eram áreas privadas regularizadas, que antes da LGFP eram uma das únicas fontes possíveis de suprimento de madeira legal à indústria da Amazônia. O aumento da pressão de monitoramento e controle implementado pelo governo nos últimos 15 anos e a escassez de terras para o manejo florestal promoveram a retração da indústria madeireira regional, amplamente estimulada pela demanda de madeira tropical existente principalmente no mercado doméstico brasileiro, destacando o Sul e Sudeste do País. Este mesmo estudo demonstrou que quase a metade da Amazônia eram terras públicas com titularidade fundiária indefinida, e um pouco mais de 40% da Amazônia reservada na forma de áreas protegidas (principalmente Unidades de Conservação e Terras Indígenas), que antes da LGFP não poderiam ser utilizadas em nenhuma proporção para o manejo florestal.

Entretanto, as novas perspectivas de expansão do manejo florestal nas concessões, somadas à possibilidade de uso das florestas comunitárias para produzir produtos florestais com origem legal, há uma alternativa para o crescimento de um setor florestal na Amazô-

nia que pode expandir sua produção de forma legal e sustentável. Embora a implementação das concessões florestais tenha sido realizada na Amazônia em um ritmo relativamente lento até o momento (menos de 1 milhão de hectares foram concedidos no âmbito federal e estadual até maio de 2013), espera-se sua rápida expansão devido às lições aprendidas nos primeiros processos de concessão finalizados e à conclusão de etapas importantes para o lançamento de pré-editais de várias florestas públicas. Ao mesmo tempo, muita experiência foi adquirida em relação à operação dos órgãos de governo e sociedade civil envolvida nestes processos, com maiores possibilidades de diálogo e negociação entre os diversos setores da sociedade envolvidos até esse momento.



Referências para Consulta

BALIEIRO, M.; ESPADA, A. L. V.; NOGUEIRA, O.; PALMIERI, R.; LENTINI, M. **As concessões de florestas públicas na Amazônia Brasileira: um manual para pequenos e médios produtores florestais**. IMAFLORA e IFT. Piracicaba: IMAFLORA, 2010. 205 p. Disponível em www.ift.org.br.

BARRETO, P.; PINTO, A.; BRITO, B.; HAYASHI, S. **Quem é dono da Amazônia? Uma análise de cadastramento de imóveis rurais**. Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia. IMAZON: Belém, 2008. 74 p. Disponível em www.imazon.org.br.

BRASIL. CASA CIVIL. **Lei nº 11.284/2006. 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; e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Decreto 6.063, de 20/03/2007. Brasil, 2007. Regulamenta, no âmbito federal, dispositivos da Lei no 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6063.htm

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE/SFB. **Cadastro Nacional de Florestas Públicas: Atualização 2011**. Brasil, 2011. Disponível em www.florestal.gov.br.

ESPADA, A. L.; REIS, S.; LIMA, J. A.; LENTINI, M. **Acordos Empresa-Comunidade: Recomendações Técnicas para acordos Legais e Justos entre Empresas Madeireiras e Comunidades Florestais na Amazônia**. Boletim Técnico IFT #1. Instituto Floresta Tropical. Belém: IFT, 2010. 8 p. Disponível em www.ift.org.br.

INSTITUTO FLORESTA TROPICAL. **Manejo florestal e exploração de impacto reduzido em florestas naturais de produção da Amazônia**. Informativo Técnico do IFT 1. IFT. Belém: IFT, 2012. Disponível em www.ift.org.br.

INSTITUTO FLORESTA TROPICAL. **As concessões de florestas públicas na Amazônia Brasileira: Como**

concorrer a uma concessão florestal? Informativo Técnico do IFT 3. IFT. Belém: IFT, 2012. Disponível em www.ift.org.br.

LENTINI, M.; VERÍSSIMO, A.; SOBRAL, L. **Fatos Florestais da Amazônia 2003**. Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia. Belém: IMAZON, 2003. 112 p. Disponível em www.imazon.org.br.

LENTINI, M.; PEREIRA, D.; CELENTANO, D.; PEREIRA, R. **Fatos Florestais da Amazônia 2005**. Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia. Belém: IMAZON, 2005. 142 p. Disponível em www.imazon.org.br. Acesso em: 14 abr. 2013

PALMIERI, R.; VERÍSSIMO, A.; FERRAZ, M. **Guia de consultas públicas para Unidades de Conservação**. IMAFLORA, IMAZON e IBAMA. Piracicaba: IMAFLORA, 2005. 84 p. Disponível em www.imaflora.org.

PEREIRA, D.; SANTOS, D.; VEDOVETO, M.; GUIMARÃES, J.; VERÍSSIMO, A. **Fatos Florestais da Amazônia 2010**. Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia. Belém: IMAZON, 2010. 126 p. Disponível em www.imazon.org.br.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO – SFB. **Serviço Florestal Brasileiro – informações sobre as concessões florestais**. SFB, 2008. Disponível em www.florestal.gov.br.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO - SFB. **Plano Anual Florestal de Manejo Comunitário e Familiar**. Brasília: SFB, 2009. Disponível em <http://www.florestal.gov.br/publicacoes/instrumento-de-gestao>.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO - SFB. **Plano Anual de Outorga Florestal 2012**. Brasília: SFB, 2011. 130p. Disponível em www.florestal.gov.br.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO - SFB. **Plano Anual de Outorga Florestal 2013**. Brasília: SFB, 2012. 105 p. Disponível em <http://www.florestal.gov.br>.

VERÍSSIMO, A.; LIMA, E.; LENTINI, M. **Polos Madeireiros do Estado do Pará**. Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia. Belém: IMAZON, 2002. 76 p. Disponível em www.imazon.org.br.

Sugestões de Leitura e Sites para Consulta

Sugestões de leitura

- › **As Concessões de Florestas Públicas na Amazônia Brasileira. Um Manual para pequenos e médios produtores florestais.**

Onde consultar gratuitamente: www.ift.org.br

- › **Cartilha Gestão de Florestas Públicas e Comunidades.**

Onde consultar: <http://www.sfb.gov.br/publicacoes/apoio-didatico>

- › **Perguntas e Respostas sobre Concessão Florestal.**

Onde consultar: <http://www.sfb.gov.br/publicacoes/apoio-didatico>

- › **Plano Anual de Outorga Florestal.**

Onde consultar: <http://www.sfb.gov.br/publicacoes/instrumento-de-gestao> e <http://www.ideflor.pa.gov.br>

- › **Guia de Consultas Públicas para Unidades de Conservação.**

Onde consultar: <http://www.imaflora.org/index.php/biblioteca/detalhe/153>

- › **Resolução SFB 03, de 05 de outubro de 2007.**

Regulamenta os indicadores a serem utilizados no julgamento da melhor proposta técnica e bonificadores para concessão florestal. Onde consultar: http://www.sfb.gov.br/menu-horizontal-de-internet/legislacao/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&catid=33&id=1048

- › **Lei Federal 11.284, de 2 de março de 2006.**

Publica a Lei de Gestão de Florestas Públicas, cria o Serviço Florestal Brasileiro e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal e dá outras providências. Onde consultar: http://www.sfb.gov.br/menu-horizontal-de-internet/legislacao/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&catid=33&id=1048

- › **Decreto 6.063, de 20 de março de 2007.**

Regulamenta os dispositivos da Lei Federal 11.284/06 e dá outras providências. Onde consultar: http://www.sfb.gov.br/menu-horizontal-de-internet/legislacao/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&catid=33&id=1048

- › **Resolução SFB 02 de julho de 2007.**

Regulamenta o Cadastro Nacional de Florestas Públicas, define os tipos de vegetação e as formações de cobertura florestal, para fins de identificação das florestas públicas federais, e dá outras providências.

Sites para consulta

- › **Serviço Florestal Brasileiro**

<http://www.sfb.gov.br>

- › **Ministério do Meio Ambiente**

<http://www.mma.gov.br>

- › **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade**

<http://www.icmbio.gov.br>

- › **Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará**

<http://ideflor.pa.gov.br>

- › **Instituto Floresta Tropical**

www.ift.org.br



Financiadores



Ministério do
Desenvolvimento, Indústria
e Comércio Exterior

Ministério do
Meio Ambiente



Apoio



Doadores In-Kind

