



**Destravando a agenda
da Bioeconomia:
soluções para impulsionar as
concessões florestais no Brasil**



Destravando a agenda da Bioeconomia: soluções para impulsionar as concessões florestais no Brasil

Estudo idealizado pelo Instituto Escolhas

Coordenação:

Gabriel Kohlmann, Jaqueline Ferreira, Sérgio Leitão e Teresa Rossi (Instituto Escolhas)

Execução Técnica:

Aldo de Cresci (Tess Advogados)

Instituto Escolhas

São Paulo, dezembro, 2020



Conselho Diretor:

Ricardo Sennes (Presidente)

Marcos Lisboa

Mariana Luz

Sergio Leitão

Conselho Científico:

Rudi Rocha (Presidente)

Ariaster Chimeli

Bernard Appy

Fernanda Estevan

Izabella Teixeira

Marcelo Paixão

Marcos Lisboa

Ricardo Abramovay

Conselho Fiscal:

Plínio Ribeiro (Presidente)

Fernando Furriela

Zeina Latif

O INSTITUTO ESCOLHAS
DESENVOLVE ESTUDOS
E ANÁLISES SOBRE
ECONOMIA E MEIO
AMBIENTE PARA VIABILIZAR
O DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL.



Introdução

A partir de uma análise detalhada da legislação e da condução de uma série de entrevistas com partes interessadas, o presente estudo do Instituto Escolhas buscou identificar os principais pontos da Lei de Gestão das Florestas Públicas (LGFB)¹ que podem ser modificados para impulsionar as concessões de florestas no país, garantindo maior agilidade ao processo licitatório, flexibilidade aos contratos e, sobretudo, ampliando o objeto das concessões para abarcar a comercialização de créditos de carbono e de outros serviços ambientais. Ao

estabelecer um marco legal para a exploração econômica sustentável das florestas públicas, a LGFB se constitui como um importante instrumento para o desenvolvimento da bioeconomia, ou seja, de uma economia baseada no uso sustentável dos recursos da biodiversidade. A experiência de 14 anos de implementação da Lei permite debatermos formas de aprimorá-la.

Com esse conhecimento acumulado e as propostas formuladas ao longo do estudo, o Escolhas foi facilitador de um processo de construção coletiva no âmbito da Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura², que resultou na apresentação de um documento com sugestões

para aprimorar o marco legal das concessões florestais aos seguintes deputados das Frentes Parlamentares Agropecuária, Ambientalista, para o Desenvolvimento Regional Sustentável e em Apoio ao Ecoturismo: Alessandro Molon (PSB/RJ), Aline Gurgel (Republicanos/AP), Arnaldo Jardim (Cidadania/SP), Átila Lins (PP/AM), Bosco Saraiva (Solidariedade/AM), Enrico Misasi (PV/SP), Sidney Leite (PSD/AM), Rodrigo Agostinho (PSB/SP), Zé Silva (Solidariedade/MG) e Zé Vitor (PP/MG). Esse documento subsidiou a elaboração de um projeto de lei que acaba de ser protocolado pelo Deputado Rodrigo Agostinho. O quadro abaixo sintetiza as propostas mais significativas contidas no texto:

Principais propostas de alteração na LGFP

Tema	Propostas
Outorga	Criação do Plano Plurianual de Outorga Florestal (PPAOF), a ser publicado a cada cinco anos, substituindo o Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF)
Licitação	Dispensa da obrigação do concessionário de ressarcir o poder público pelos custos da licitação da área concedida
Licenciamento ambiental	A aprovação do PMFS passa a ser equivalente à obtenção da licença ambiental para a prática de manejo florestal
Contratos	O contrato de concessão poderá ser periodicamente revisto para garantir o reequilíbrio econômico-financeiro do concessionário em função da produtividade real da área concedida
Atividades permitidas	Inclusão da possibilidade de comercializar créditos decorrentes da emissão evitada de carbono em florestas naturais
Combate à ilegalidade	Atribuição clara, ao poder concedente, da responsabilidade no combate às invasões e aos roubos em áreas concessionadas

¹ Lei nº 11.284/2006

² Na Coalizão, a discussão foi conduzida por uma Força Tarefa especificamente voltada às concessões florestais, capitaneada por Ana Bastos (Amata Brasil) e Leonardo Sobral (Imaflora), e integrada por Roberto Waack (Arapyaú), Tasso Azevedo (Mapbiomas), Paulo Barreto (Imazon), Justiniano Neto (Confloresta), Fábio Olmos (Permian Global), Jeanicolau Lacerda (Avaplan), Sergio Leitão e Teresa Rossi (Instituto Escolhas), entre outros.

As concessões florestais no Brasil

As concessões florestais são um instrumento instituído pela LGFP para estimular o desenvolvimento de atividades econômicas oriundas do manejo florestal sustentável, como a indústria de madeira, o ecoturismo e a extração e o beneficiamento de produtos não madeireiros. A partir do reconhecimento de que é inviável esperar que o Estado, sozinho, consiga promover uma boa gestão das florestas públicas e o efetivo controle do desmatamento, concebeu-se a possibilidade de conceder essas áreas aos cuidados do setor privado, permitindo o desenvolvimento de atividades econômicas que valorizem a manutenção da floresta em pé, de forma complementar as ações estatais de comando e controle.

Apesar de promissor, verifica-se que o modelo das concessões florestais ainda não se viabilizou plenamente no país. Os números apresentados no primeiro Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF) publicado pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB), em 2007, indicavam uma área de 43,7 milhões de hectares passíveis de concessão. Passados 14 anos, as concessões federais totalizam somente 1,050 milhão de hectares, designados a 18 projetos de 10 empresas – todos na Amazônia, conforme dados do PAOF 2021. O mesmo documento afirma que, desde 2016, houve a assinatura de apenas um novo contrato pela empresa Madeflona na Floresta Nacional (Flona) do Jamari (RO), onde já operava desde 2008.

Concessões florestais federais no Brasil

Dados (em milhões de hectares)

Brasil - Área total

851

Cobertura florestal

495,7*

Florestas públicas (FP)

310,5

Área disponível para concessão federal em 2021

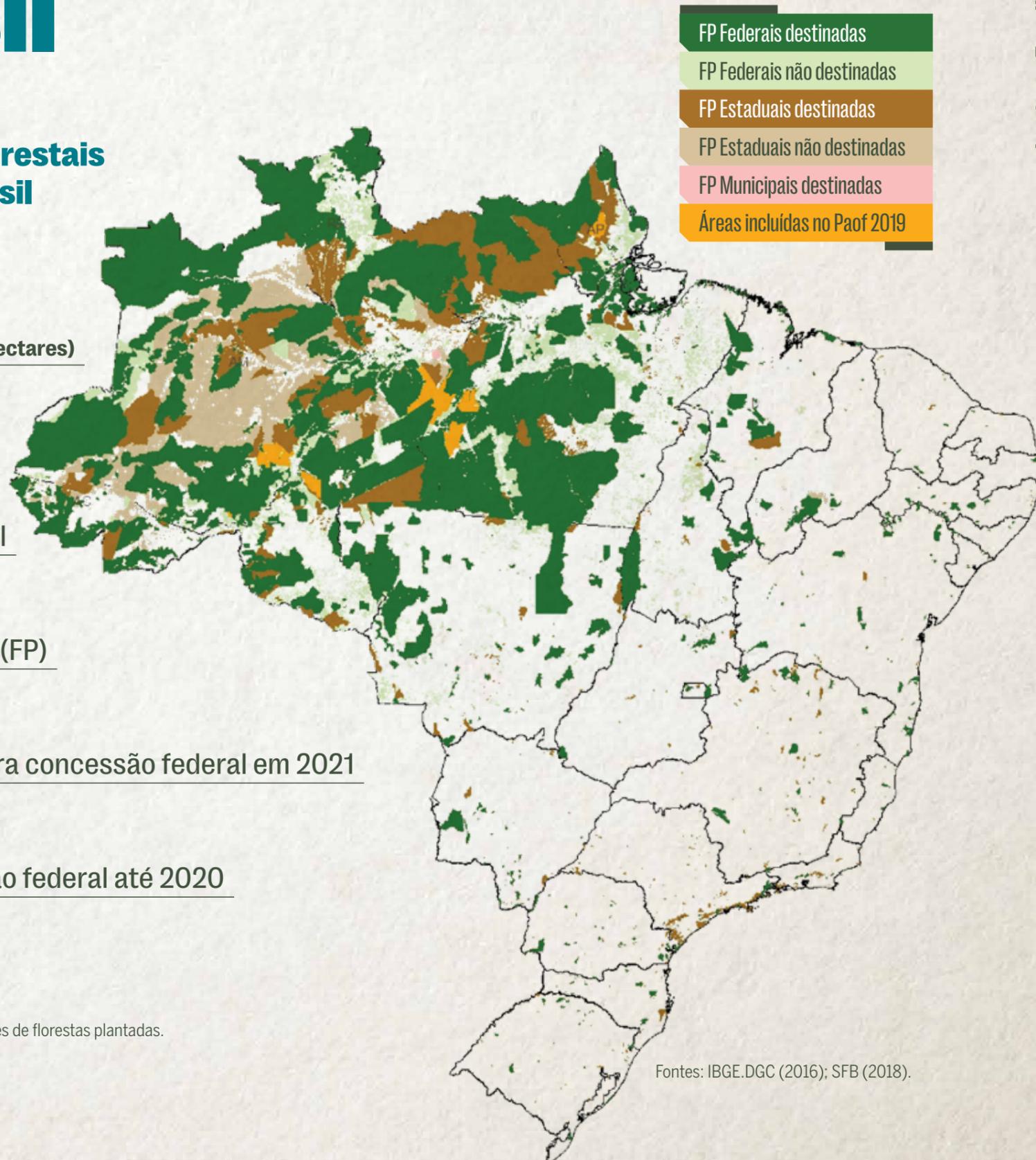
19,9

Área sob concessão federal até 2020

1,050

* Incluídos 9,9 milhões de hectares de florestas plantadas.

Fonte: PAOF 2021.



Fontes: IBGE.DGC (2016); SFB (2018).

Principais problemas enfrentados pelas concessões florestais

Governança

Concorrência com o mercado ilegal

As áreas concessionadas, assim como as demais florestas públicas, são altamente vulneráveis a crimes de invasão de terras e desmatamento ilegal. A Lei 11.284/2006 não especifica quais são as responsabilidades do poder público e/ou do concessionário no combate desses atos ilegais. Além disso, os produtos do manejo sustentável não conseguem competir com a madeira oriunda do desmatamento ilegal, que é ofertada a preços muito mais baratos e representa, segundo estimativas³, entre 60% e 70% de toda a madeira extraída.

Judicialização

Falhas na implementação da Lei têm levado à Justiça concessões já outorgadas. Áreas de florestas públicas com a presença de povos indígenas e comunidades quilombolas têm sido, de forma equivocada, incluídas no PAOF como passíveis de concessão. A falta de coordenação entre os órgãos envolvidos na gestão das florestas – Serviço Florestal Brasileiro (SFB), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) –, e o fato de que o entendimento do Ministério Público Federal às vezes diverge desses, tornam os casos de difícil resolução.⁴

Conflito de competências

Os órgãos envolvidos na gestão das concessões frequentemente expressam entendimentos divergentes na delimitação de áreas concedidas e aplicam critérios diferentes no monitoramento contratual das unidades de manejo, sob responsabilidade do SFB, na avaliação técnica do Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS), a cargo do Ibama, e na fiscalização ambiental da Unidade de Conservação, competência do ICMBio.

Viabilidade econômica

Volatilidade dos preços X rigidez dos contratos

O modelo de concessões florestais criou contrapartidas elevadas aos concessionários, baseado na perspectiva de que esse investimento geraria grandes retornos financeiros, como no caso dos setores de energia e infraestrutura. Porém, o mercado de produtos e serviços florestais é menos consolidado e os preços apresentam grande volatilidade. Esse elemento de incerteza contrasta com a rigidez dos contratos de concessão, que estabelecem o pagamento de elevados valores mínimos anuais ao órgão concedente.

Uma aposta no escuro

Como os editais são elaborados a partir de inventários florestais amostrais dos lotes de concessão, o licitante faz uma oferta de preço e assina o contrato com base em informações que, frequentemente, não correspondem à realidade que ele irá encontrar quando fizer o inventário a 100% de sua unidade de manejo para começar a atividade.

³ Podcast “O Assunto”, entrevista Beto Veríssimo, engenheiro agrônomo e cofundador do Imazon (Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia), por Renata Lo Prete em 19/11/2020. Disponível em: <https://is.gd/Le48Ky>.

⁴ MPF/PA pede a suspensão da concessão da Floresta Nacional do Crepori. Site do MPF, Brasília, 27 de novembro de 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/mpf-pa-pede-a-suspensao-da-concessao-da-floresta-nacional-do-crepori>. Acesso em: 17 de outubro de 2020.

As mudanças propostas na Lei

A atualização do conteúdo da LGFP torna-se imprescindível para melhor atrair investidores, buscando mitigar fatores de insegurança jurídica e, sobretudo, para aprimorar a viabilidade econômica das concessões florestais, impulsionando o desenvolvimento do setor florestal e da bioeconomia.

As propostas elaboradas pelo Instituto Escolhas são norteadas por cinco objetivos, assim como pela reiteração dos princípios de proteção ao meio ambiente e dos direitos das populações tradicionais: 1) assegurar maior segurança jurídica; 2) garantir celeridade ao processo licitatório; 3) prover flexibilidade aos termos dos contratos; 4) aprimorar a atratividade econômica do modelo de negócio; e 5) permitir a continuidade das atividades de manejo florestal em caso de extinção do contrato.

SEGURANÇA JURÍDICA

Para mitigar a incerteza em relação às competências do Estado e do concessionário no controle da ilegalidade, propomos a inclusão, no capítulo que rege os princípios e as definições da Lei, de um dispositivo que afirma claramente a responsabilidade do poder concedente na repressão de invasões e roubos em áreas concessionadas.

CELERIDADE NO PROCESSO LICITATÓRIO

Grande parte dos gargalos no modelo de concessões florestais surge porque o SFB possui poder decisório e orçamento bastante limitados, o que gera lentidão nos processos necessários para a operacionalização das atividades econômicas nas áreas concedidas. Nesse sentido, se faz necessária a substituição do PAOF, hoje anual, pelo Plano Plurianual de Outorga Florestal (PPAOF), a ser publicado a cada cinco anos, como meio de aliviar a



atual sobrecarga do SFB. Diminuir o tempo que os funcionários do SFB precisam dedicar à elaboração do PAOF permitirá que estes direcionem os seus esforços para a condução dos processos licitatórios e do monitoramento dos contratos.

Outra medida importante que visa agilizar o processo de licitação é inverter a ordem das fases de habilitação e de julgamento das propostas. A análise dos documentos de habilitação de todos os concorrentes é uma das etapas mais longas do processo. Ao trocar a ordem, possibilitamos que sejam avaliados apenas os documentos de habilitação da empresa que for a melhor colocada, segundo os critérios de maior preço ofertado e da melhor proposta técnica. O SFB só avaliará a habilitação da empresa que ficou em segundo lugar na licitação caso a documentação apresentada pela primeira colocada não atenda aos requisitos do edital, e assim sucessivamente, até que se defina a vencedora.

Com relação à avaliação da proposta técnica, consideramos que é fundamental privilegiar a alternativa que apresente o menor impacto ambiental e o maior benefício social direto. Porém, sugerimos a retirada de outros dois critérios de seleção obrigatórios que são de difícil cumprimento: o de maior eficiência e o de maior agregação de valor aos produtos e serviços florestais. Muitos concessionários relatam que estes critérios praticamente os obrigam a implantar uma serraria na área para agregar valor à madeira extraída, o que – além de caro –, pode não representar o melhor arranjo competitivo local.

AGILIDADE NO INÍCIO DAS ATIVIDADES DE MANEJO

Na intenção de encurtar o período entre a licitação e o início da atividade, propomos que o concessionário vencedor do pleito possa iniciar as atividades prévias de instalação de infraestrutura e o inventário para a elaboração do Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) imediatamente após a assinatura do contrato. Também sugerimos simplificar o processo de licenciamento ao equivaler a aprovação do PMFS à obtenção de licença ambiental para a prática de manejo florestal, dispensando a necessidade de submeter os demais relatórios de análise ambiental. Neste novo contexto, ficaria estabelecido um prazo máximo de 12 meses para o concessionário iniciar a execução do PMFS, contados a partir de sua aprovação.

FLEXIBILIDADE DOS CONTRATOS

Para mitigar o aspecto de “aposta no escuro”, em que o concessionário, na hora da licitação, não consegue saber com precisão o potencial econômico da área concedida, propomos a revisão dos termos do contrato, em busca de um reequilíbrio econômico-financeiro, após a elaboração do inventário a 100% e do PMFS, passados um a dois anos da assinatura, e subsequentemente a cada cinco anos, considerando a produtividade real da área concedida.

Recomendamos ainda que seja possível unificar operacionalmente áreas sob gestão de um mesmo concessionário, contínuas ou descontínuas, desde que se encontrem na mesma unidade de conservação ou lote de concessão, visando obter ganhos de escala, sinergias e eficiências operacionais e financeiras.

ATRATIVIDADE ECONÔMICA

Com o objetivo de conferir maior atratividade econômica às concessões, as propostas buscam, por um lado, desonerar o concessionário e, por outro, ampliar o escopo das atividades econômicas permitidas. Na primeira linha, sugerimos o fim do pagamento de valor mínimo anual e da necessidade de o concessionário ressarcir o poder concedente pelos custos da licitação. Na segunda, propomos a inclusão de novos serviços florestais como objeto da concessão, como a comercialização de créditos decorrentes da emissão evitada de carbono em florestas naturais e a possibilidade de comercializar outros serviços ambientais, a exemplo da conservação de serviços hídricos. Em relação aos produtos florestais,

recomendamos a inclusão da possibilidade de explorar, de maneira sustentável, os recursos pesqueiros e da fauna local, assim como de solicitar o acesso ao patrimônio genético para fins de conservação, pesquisa, desenvolvimento e bioprospecção, desde que em conformidade com a Lei nº 13.123/2015⁵.

A incorporação da possibilidade de comercializar créditos decorrentes da emissão evitada de carbono em florestas preservadas certamente representará um avanço na viabilidade das concessões e poderá acarretar uma contribuição ao amadurecimento do mercado de carbono no Brasil. Conforme proposto, os lucros obtidos dessa comercialização devem, em uma primeira etapa, ressarcir os altos investimentos do concessionário na elaboração de projeto, verificação, validação e registro dos créditos de carbono. Em um segundo momento, esses recursos deverão ser divididos equitativamente entre o concessionário e o poder concedente, de forma a representar uma fonte de reinvestimento nas unidades de conservação.

GARANTIA DE CONTINUIDADE DO MANEJO FLORESTAL

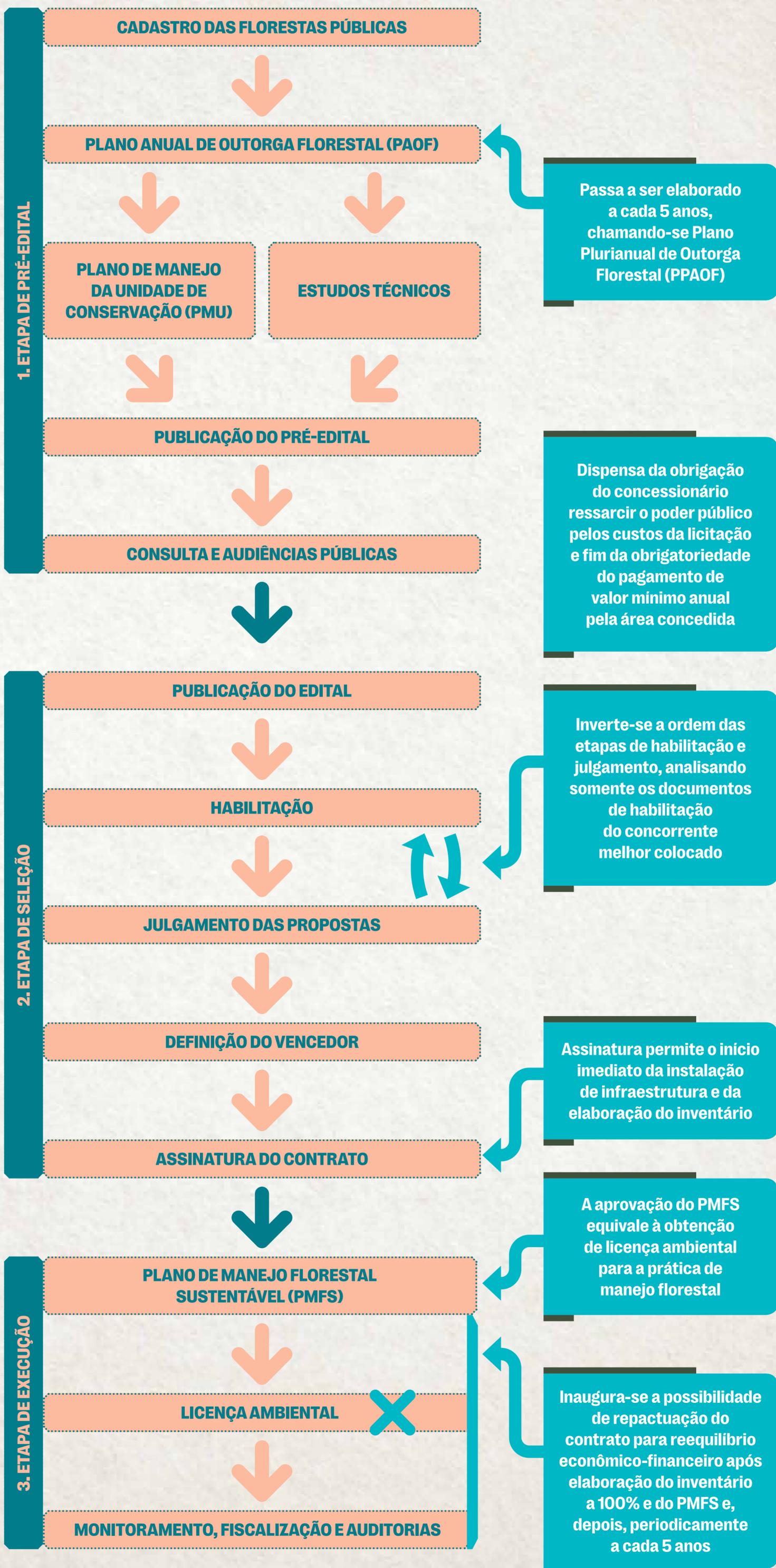
Finalmente, como forma de evitar a interrupção das atividades de manejo florestal sustentável em caso de extinção do contrato de concessão, propomos que, se esta extinção ocorrer dentro do prazo de 10 anos, o poder concedente possa convocar os demais participantes da licitação para assumir o contrato.



⁵ A Lei Federal nº 13.123/2015, também conhecida como a Lei de Biodiversidade, é uma lei que tem por objetivo regular as atividades de pesquisa e desenvolvimento com o patrimônio genético de espécies da biodiversidade brasileira e dos conhecimentos tradicionais a ela associados, de modo a promover o seu uso sustentável e a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes dessas atividades. Essa lei chama as atividades de pesquisa e desenvolvimento de “acesso”.

Etapas do processo de licitação das concessões florestais: como é atualmente e mudanças propostas

Passo a passo hoje



Para além do marco legal: governança, financiamento e P&D florestal

As medidas para aprimorar o modelo de concessões florestais no Brasil não se esgotam nas presentes sugestões de alteração do marco legal. Há necessidade de avançar na condução de estudos e na elaboração de propostas para fortalecer a governança das florestas públicas, desenvolver instrumentos de financiamento específicos e desenhar diretrizes para o investimento público e privado em pesquisa e desenvolvimento na área de ciência florestal.

No primeiro campo, considerando o enorme desafio de cuidar das florestas brasileiras e a falta de continuidade nas políticas dos órgãos responsáveis devido à ingerência de sucessivos governos, cresce a urgência em torno do debate sobre a criação de uma nova agência reguladora de florestas públicas ou que seja especificamente dedicada às concessões florestais. A implementação de uma agência nacional elevaria a gestão das florestas públicas ao patamar de política de Estado, garantindo maior autonomia do órgão responsável perante interferências de qualquer governo, em linha com o tratamento concedido a outros setores estratégicos do país. Essa iniciativa também seria uma forma de conferir maior coesão e coordenação à gestão das concessões, mitigando as atuais tensões entre o órgão regulador (SFB) e os de fiscalização ambiental (ICMbio e IBAMA). Fortalecer e conferir maior importância, inclusive orçamentária, à gestão das florestas públicas brasileiras é uma ação necessária e urgente, que deve ser melhor debatida e analisada pela sociedade, considerando seus custos e benefícios.

Com respeito aos dois últimos campos, é importante aprimorar os mecanismos de financiamento de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica no setor florestal, especialmente em relação às espécies nativas. Além disso, é preciso desenhar linhas de crédito privadas e públicas especificamente voltadas para as concessões florestais, assim

como facilitar a oferta de seguros adequados à cobertura do manejo florestal. O BNDES anunciou, em agosto de 2020, ter iniciado estudos sobre a oferta de financiamento ao setor, que serão submetidos ao Conselho da Amazônia⁶.

Por fim, torna-se essencial identificar modelos de pagamento por serviços ambientais (PSA) que possam ser aplicados à realidade das concessões florestais brasileiras. Embora o carbono seja hoje a principal métrica de valorização de florestas, avanços recentes na precificação de serviços hídricos e de conservação da biodiversidade, por exemplo, indicam que novos modelos de negócio se tornarão viáveis nos próximos anos. Consolidar e padronizar as metodologias de valorização dos múltiplos serviços ambientais que as florestas podem oferecer é um passo fundamental para destravar investimentos em conservação e restauração florestal. Com as alterações propostas no marco legal, as concessões florestais brasileiras estariam posicionadas para se tornar um locus importante de desenvolvimento destes novos serviços ambientais e de destinação de recursos voltados à mitigação das mudanças climáticas.

⁶ FAVARO, Christian e VIEIRA, André. BNDES estuda modelo de concessão de florestas na Amazônia. O Estado de São Paulo, São Paulo, 26 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/bndes-estuda-concessao-de-florestas/>. Acesso em: 21 de outubro de 2020.

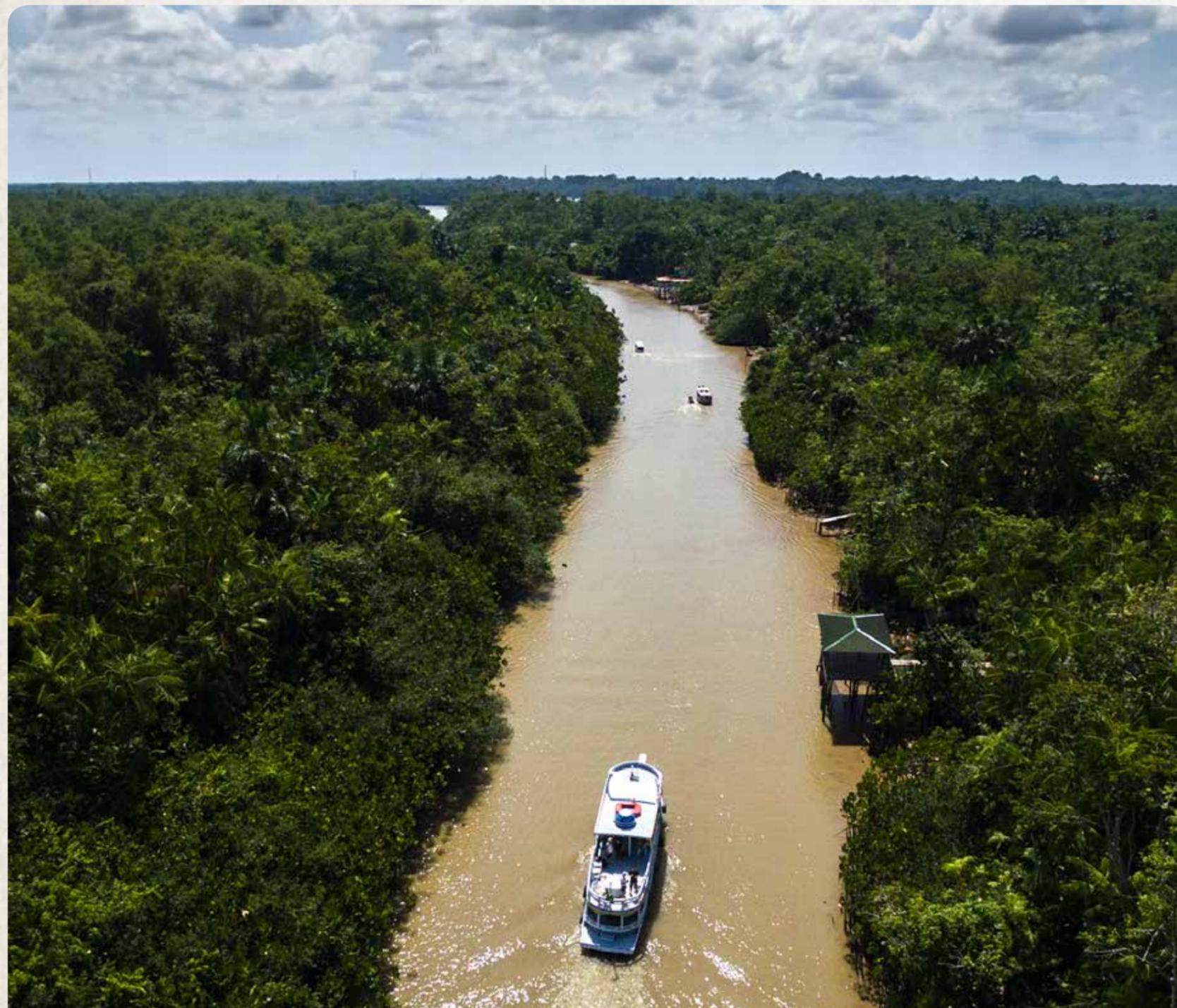
Conclusão

A atualização do marco legal proposta pelo Instituto Escolhas representa um avanço significativo para destravar as concessões florestais e torná-las instrumento efetivo para fazer deslanchar a exploração sustentável das nossas florestas nativas. A regulamentação da geração de créditos decorrentes da emissão evitada de carbono e a possibilidade de ofertar outros serviços ambientais são passos fundamentais para viabilizar essa estratégia. Entretanto, com olhar para o médio e longo prazo, o Instituto Escolhas reconhece que não são as únicas medidas necessárias e se propõe a continuar buscando soluções que visem aprimorar a governança, a segurança jurídica e os mecanismos de financiamento, sobretudo, os de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) florestal, com o intuito de contribuir no desenvolvimento de um modelo de concessões florestais orientado para a atração de investimentos, a geração de renda para as populações na Amazônia e a conservação ambiental.

[LINK PARA O PROJETO DE LEI QUE ATUALIZA A LGFP](#)



Floresta Nacional (Flona) de Humaitá, no estado do Amazonas, Brasil. Foto: Gustavo Frazao



Visão aérea da Floresta Amazônica em Belém do Pará, Brasil. Foto: Profissional ESB

Veja o estudo completo em:

<http://escolhas.org/biblioteca/estudos-instituto-escolhas/>

Número ISBN: **978-65-86405-02-6**

Título: **Destravando a agenda da Bioeconomia:**

soluções para impulsionar as concessões florestais no Brasil

Organização responsável: **Instituto Escolhas**

Coordenação editorial: **Teresa Rossi e Denise Chrispim Marin**

Edição de texto: **Teresa Rossi, Denise Chrispim Marin, Jaqueline**

Ferreira, Salete Cangussu e Sergio Leitão

Edição de Arte: **Brazz Design**

Foto da capa: **Gustavo Frazao**

www.escolhas.org

Siga @InstitutoEscolhas



 @_escolhas



Licença Creative Commons

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons
Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional.

Apoio:



Realização:



www.escolhas.org