
Instrumentos econômicos da nova proposta para a gestão de florestas públicas no Brasil

TASSO REZENDE DE AZEVEDO^{1*}
MARIA ALICE CORRÊA TOCANTINS²

¹ Serviço Florestal Brasileiro, Ministério do Meio Ambiente, Brasília, Brasil.

² Programa Nacional de Florestas, Ministério do Meio Ambiente, Brasília, Brasil.

* e-mail: tasso.azevedo@mma.gov.br

INTRODUÇÃO

O Brasil possui mais de 60% de suas florestas em áreas públicas. No caso da Amazônia Legal 75% da área é pública e, descontando-se as áreas protegidas (Terras Indígenas, Unidades de Conservação e Áreas Militares), cerca de 42% da região são compostos por terras públicas não protegidas.

Historicamente as florestas públicas¹, foram geridas através de um mecanismo de privatização pelo qual se entrega as terras às pessoas, por meio de documentos de posse e titulação. As pessoas levam a floresta sem qualquer ônus, muitas vezes justificando a posse pelo desmatamento, decidem a forma de utilizá-la, não pagam pelo seu uso e, sequer se responsabilizam pela sua manutenção.

A falta de regulamentação do acesso às florestas públicas causa a sua ocupação ilegal, a depreciação, a destruição e o seu corte raso sem gerar benefícios sociais, ambientais ou econômicos para a coletividade. Adiciona-se ainda a este cenário a associação com a prática de atos ilícitos, como grilagem, violência no campo, trabalho escravo e outras violações dos direitos trabalhistas, evasão de impostos, extração ilegal de madeira e lavagem de dinheiro.

Marco regulatório

A constituição de 1988 define o Estado como regulador da economia em vez de seu protagonista direto. O artigo 21 estabelece quais as atividades que competem à União, definindo que a gestão direta do Estado pode acontecer apenas em algumas áreas estratégicas como comunicação, energia nuclear, entre outras. Como floresta não se enquadra nestas categorias o poder público não pode atuar diretamente na produção florestal, com exceção das unidades de conservação de uso sustentável. Nos casos da UC's, o Ibama ou o órgão competente pela sua gestão pode realizar as atividades de produção direta como parte das atribuições de gestão para conservação dessas áreas.

Não podendo fazer a gestão direta das demais áreas públicas de floresta, restavam ao Estado duas outras alternativas para promover o uso sustentável das florestas: privatizar as áreas, passando-as através da titulação a entes privados, ou trabalhar a gestão indireta por meio de mecanismos de cessão e concessão. A história tem mostrado que a privatização, via de regra, leva ao desmatamento e, por isso, os países com extensa cobertura florestal têm optado por manter suas áreas públicas de floresta. Nesse contexto é que se insere a decisão do Estado brasileiro por trabalhar a gestão indireta.

¹ Florestas públicas, para os fins do disposto no Lei 11.284/2006, são florestas naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros, em bens sob dominialidade da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta.

Contratar com o Estado por meio de cessão ou concessão exige o mecanismo da licitação, cuja lei pertinente – Lei 8.166 de 1993 – apresenta algumas limitações para o caso da gestão de florestas, especialmente no que tange a prazos dos contratos (até cinco anos) e critérios de seleção (regras de contratação baseadas em preço e técnica, prejudicando os critérios ambientais e sociais). O manejo da floresta requer prazos longos – entre duas e quatro dezenas de anos – e critérios básicos de exploração sustentável: administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema. Existia pois a necessidade de um marco regulatório para gestão de florestas públicas – da mesma forma como foi necessário para a gestão das águas, recursos minerais, petróleo, energia elétrica e comunicação.

LEI DE GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS – 11.284/2006

A Lei 11.284, sancionada em 03 de março de 2006, vem responder a esse novo marco regulatório de acesso às florestas públicas.

Com o envolvimento de mais de 1.000 instituições e da Comissão Nacional de Florestas – Conaflor², o então Projeto de Lei 4.776/05 (atual Lei 11.284/06) foi encaminhado, em fevereiro de 2005, ao Congresso Nacional e aprovado depois de receber mais de 150 emendas. O PL 4.776/05 foi convertido na Lei 11.284 e sancionado pelo Presidente da República em 03 de março de 2006.

O seu processo de elaboração começou em dezembro de 2003, envolvendo um grupo de trabalho com representantes do governo federal, governos estaduais, ONGs, movimentos sociais, setor privado e instituições de ensino e pesquisa. O grupo realizou estudos dos sistemas de gestão de florestas públicas de dezenas de países, bem como revisou a experiência brasileira com regulação de diversos setores como petróleo, energia, transportes, mineração, água e comunicação. As dis-

cussões culminaram em um seminário internacional, sediado em Belém em 2004, e em audiências públicas pelos Estados da Amazônia.

A Lei 11.284/06 tem como objetivos a regulamentação da gestão de florestas em áreas públicas (domínio da União, dos estados e municípios), a criação do Serviço Florestal Brasileiro como órgão regulador da gestão e promotor do desenvolvimento florestal sustentável e, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal, voltado ao desenvolvimento tecnológico, promoção da assistência técnica e incentivos para o desenvolvimento florestal.

Três formas de gestão para a produção florestal sustentável serão regulamentadas: (i) a criação de unidades de conservação para a produção florestal sustentável, como exemplo as Florestas Nacionais; (ii) a destinação, de forma não onerosa – sem pagamento, para uso comunitário, como assentamentos florestais, Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável, Projetos de Desenvolvimento Sustentável – PDS; (iii) e, concessões florestais³ pagas, baseadas em processo de licitação pública. O mecanismo de concessão só é aplicado em uma determinada região posteriormente à definição das unidades de conservação e das áreas destinadas ao uso comunitário. Ainda, o acesso da comunidade local aos produtos de uso tradicional, nas áreas que forem objeto de contrato de concessão, deve ser garantido.

O arranjo institucional definido na Lei 11.284 inclui: o poder concedente, representado pela União, estados, Distrito Federal e municípios, com a função de firmar os contratos de concessão; o órgão gestor, representado pelo Serviço Florestal Brasileiro, na esfera federal e, por órgãos do Distrito Federal, estados e municípios, com a competência de disciplinar e conduzir o processo de outorga da concessão florestal; o órgão consultivo, representado em todas as esferas governamentais, composto pelo poder público e sociedade civil, com a finalidade de assessorar, avaliar e propor diretrizes à gestão de florestas públicas; e, o órgão ambiental responsável por emissão de licenças, aprovação de planos de manejo e fiscalização ambiental.

² A Conaflor, estabelecida pelo Decreto Presidencial 4.864/2003 e, alterada por meio do Decreto 5.794/2006, tem o objetivo de propor e avaliar medidas para o cumprimento dos princípios e diretrizes da política pública do setor florestal. É composta por 39 membros representando o governo federal, governos estaduais, setor privado, ONGs, movimentos sociais, trabalhadores, pesquisadores e cientistas, estudantes e profissionais florestais.

³ Concessão florestal é a delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para 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.

O Serviço Florestal Brasileiro – SFB – terá as funções de atuar como órgão gerenciador do sistema de gestão de florestas públicas, fomentar o desenvolvimento florestal sustentável no Brasil e, gerir o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal. Na concepção do arranjo institucional, o SFB é um órgão autônomo da administração direta, inserido na estrutura do Ministério do Meio Ambiente. O Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF – será utilizado para promover o fomento e o desenvolvimento tecnológico das atividades florestais sustentáveis, bem como atividades de monitoramento das florestas públicas.

Os recursos financeiros oriundos dos preços da concessão florestal em terras da União, frutos da exploração de produtos e serviços florestais, serão depositados e movimentados exclusivamente por intermédio dos mecanismos da Conta Única do Tesouro Nacional. Dos recursos, até 30% serão destinados a cobrir o custo do sistema de concessão, incluindo uma parcela ao Serviço Florestal Brasileiro (ou ao órgão gestor do Estado, DF ou Município) e ao Ibama para empreender ações de fiscalização; e, no mínimo 70% devem ser divididos entre o Estado e o Município onde se localiza a floresta pública e o FNDF, na proporção de 30%, 30% e 40%, respectivamente. No caso das Florestas Nacionais, a distribuição dos 70% se dá na proporção de 40% ao Ibama como gestor da unidade de conservação e os 60% restantes divididos equitativamente entre estado, município e FNDF (20% cada).

Concessão florestal

As concessões florestais não implicam em qualquer direito de domínio ou posse sobre as áreas, mas apenas autorizam o manejo para exploração de produtos – madeireiros e não madeireiros – e serviços da floresta. O acesso aos recursos genéticos, à exploração dos recursos minerais ou à outorga de água não são objeto de concessão e, o acesso não oneroso à pesquisa e à visitação pública deve ser regulado em contrato de concessão.

A licitação definirá o concessionário com base nos critérios de melhor preço, menor impacto ambiental, maior benefício sócio-econômico, maior eficiência e maior agregação de valor local. Os contratos de

concessão disporão os mecanismos de atualização de preços dos produtos e serviços explorados e serão estabelecidos por prazos de até 40 anos, dependendo do manejo a ser implementado.

Existem outras condições na Lei de Gestão de Florestas Públicas consideradas salvaguardas das concessões, quais sejam:

- a) somente empresas e organizações constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no Brasil poderão ser habilitadas nas licitações;
- b) nenhuma empresa poderá possuir mais de duas concessões por lote de concessão⁴;
- c) será definido no Plano Anual de Outorga Florestal – Paof⁵, o qual estabelece anualmente, dentre outras coisas, as áreas que poderão ser objeto de concessão – excluídas as destinadas a conservação e uso comunitário – e, uma porcentagem máxima da área que um concessionário, individualmente ou em consórcio, poderá deter sob contrato de concessão;
- d) nos primeiros 10 anos de implantação do sistema de gestão poderá ser concedido no máximo 20% da área disponível para concessão, a fim de se garantir uma fase de experiência e avaliação; esse percentual corresponde a cerca de 13 milhões de hectares ou 3% da Amazônia;
- e) ao final de 5 anos da aplicação da Lei será realizada uma avaliação geral do sistema de concessões.

A fiscalização constitui uma inovação: além do Ibama, que continuará fazendo a fiscalização ambiental da implementação do Plano de Manejo Florestal Sustentável, o SFB fará a fiscalização do cumprimento dos contratos de concessão e, uma auditoria independente das práticas florestais deverá ser realizada pelo menos a cada três anos.

Aspectos econômicos da concessão florestal

Quanto aos resultados esperados, estima-se que em 10 anos, a área máxima sob concessão florestal onerosa, de aproximadamente 13 milhões de hectares ou 3% da área da Amazônia, perceba uma receita anual direta de R\$187 milhões e arrecadação de impostos da cadeia de produção de R\$1,9 bilhões anuais. Estima-se cerca de 140 mil empregos diretos gerados.

⁴ Lote de concessão é o conjunto de unidades de manejo a serem licitadas. Unidade de manejo é o perímetro definido a partir de critérios técnicos, socioculturais, econômicos e ambientais, localizado em florestas públicas, objeto de um Plano de Manejo Florestal Sustentável – PMFS, podendo conter áreas degradadas para fins de recuperação por meio de plantios florestais.

⁵ O Plano Anual de Outorga Florestal - Paof, proposto pelo órgão gestor e definido pelo poder concedente, é o documento que conterá a descrição de todas as florestas públicas a serem submetidas a processos de concessão no ano em que vigorar (o Paof será submetido à manifestação do órgão consultivo da respectiva esfera de governo).

O preço da concessão, ou o valor total do contrato (VTC), que usufruirá de mecanismos de revisão contratualmente previstos, terá a composição descrita a seguir.

PARCELA UM (P1) – Definida em edital, a P1 deve cobrir os custos de realização do processo de licitação.

PARCELA DOIS (P2) – A P2 é o preço calculado em função da quantidade de produto ou serviço auferido do objeto da concessão ou do faturamento líquido ou bruto, não podendo ser inferior a um mínimo expresso em edital. Este mínimo tem que considerar aspectos como: a maximização da concorrência, do uso múltiplo e dos benefícios para a sociedade; a não competição de forma desigual com o manejo em terras privadas e concessões não onerosas.

Mesmo a P2 sendo calculada em função do volume de produto ou serviço explorado, haverá um valor mínimo anual (VMA) obrigatoriamente cobrado, independentemente da produção ou dos valores auferidos com a exploração da concessão. Este VMA não pode ser superior a 30% da P2, assim, $P2 > VMA$, onde $VMA \leq 0,3P2$. O artifício do VMA visa proteger o poder concedente contra imprevistos vivenciados pelo concessionário e, visa também evitar a especulação imobiliária com a área sob contrato. O limite de 30% busca não onerar excessivamente o concessionário a ponto de o negócio se tornar inviável economicamente no caso de imprevisto. O valor de 30% é calculado com base nos valores dados na proposta vencedora do processo licitatório, multiplicados pelo volumes previstos de exploração.

PARCELA TRÊS (P3) – A P3 representa os investimentos obrigatórios do concessionário previstos em contrato.

Então, o preço da concessão terá a equação:

$$VTC = P1 + \sum_n^1 (P2) + P3, \text{ em que:}$$

VTC = valor total do contrato de concessão;

P1 = parcela referente aos custos do processo de licitação;

P2 = parcela referente à quantidade de produtos e serviços explorados;

P3 = parcela referente a investimentos obrigatórios;

\sum_n^1 = significa uma gama de produtos e serviços: produto 1 a n (número infinito de produtos).

Algumas características da atividade florestal fazem o preço da concessão dinâmico e merecedor de cuidados relativos ao seu ajuste. O preço da concessão, a fim de ser competitivo, deve representar o valor de mercado do produto ou serviço explorado. O valor de mercado é calculado em função de variáveis como o custo do manejo florestal, o valor do produto na flores-

ta (madeira em pé, por exemplo) e no mercado, a oferta de madeira de fontes manejadas e não manejadas, a oferta de infra-estrutura, etc.. Esta é uma questão seguramente das mais importantes, pois deve-se garantir que o preço da concessão seja compatível com o do mercado. O concessionário tende a ter vantagens, como a eliminação do risco fundiário e a inexistência do custo da terra. Ele, entretanto, incorre em custos que o mercado não incorpora, como os investimentos obrigatórios que, ao fim do contrato de concessão, permanecem agregados ao Estado. O privado, não sujeito à concessão, por sua vez, incorre no custo da terra, mas não nos custos dos investimentos exigidos ao concessionário. O equilíbrio entre essas vantagens e esses custos do concessionário e do privado, aliado a outros fatores, viabilizarão a compatibilidade entre o preço da concessão e o do mercado. Com certeza os primeiros casos de concessão serão importantes balizadores na busca desse equilíbrio.

Os outros fatores aliados na adequação do novo sistema vigente – o das concessões – devem se traduzir em ações políticas que envolvam eficazes instrumentos econômicos de incentivo e de comando e controle. O zoneamento ecológico-econômico, o ordenamento territorial, regras claras das normas que regem as atividades florestais no Brasil, o combate ao desmatamento, dentre outras ações, são complementares a uma eficiente estruturação de preço de concessão compatível ao de mercado.

Um cenário ótimo para a concessão florestal se define quando o “valor de mercado” dos produtos e serviços da floresta é maior ou igual ao seu “valor sob a concessão”, isto é, maior ou igual ao “valor do custo do sistema de concessão somado à expectativa de benefício para a sociedade”. Quando o “valor de mercado” for menor que o “custo do sistema mais a expectativa de benefício”, não se justifica fazer a concessão. Esta equação deve incluir, no tocante às expectativas de benefícios da sociedade, os outros usos que a floresta teria caso não estivesse sob concessão. Em outras palavras, deve-se calcular o custo de oportunidade do uso da floresta para verificar a magnitude dos benefícios líquidos para a sociedade.

Como os produtos madeireiros e não madeireiros e os serviços ambientais da floresta não são “commodities”, portanto não padronizados, novos produtos e serviços podem surgir no decorrer do contrato de concessão. Por isso o contrato deve incluir, durante a sua vigência, mecanismos de inserção de novos produtos. O concessionário da floresta mediante o seu uso múltiplo pode, se previsto como objeto de concessão, obter renda da

exploração de atividade madeireira, não madeireira e serviço, como é o caso do turismo e da comercialização de créditos de carbono de reflorestamento de áreas degradadas ou convertidas para uso alternativo do solo.

Igualmente importante na Lei 11.284/06 é a previsão do fomento às atividades florestais sustentáveis, via o FNDP e o SFB, promovendo mecanismos de financiamento, incentivos econômicos, assistência técnica e pesquisa. Os direitos emergentes da concessão, ou seja, a exploração de produtos e serviços sob condições previstas em contrato, podem ser utilizados como garantia para contratos de financiamento, possibilitando a alavancagem do crédito florestal e permitindo o acesso à concessão florestal aos pequenos e médios produtores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A floresta amazônica, que teve uma redução de 17% do seu tamanho em 30 anos, emprega aproximadamente 400 mil pessoas na atividade madeireira. Há na região muitos que querem empreender as atividades florestais de forma legal e sustentável, mediante planos de manejo aprovados. Antes do advento da Lei 11.284/06, entretanto, para aprovar o plano de manejo era necessária a titulação da terra, inviabilizando a exploração face à grande indefinição da questão fundiária na região. A Lei de Gestão de Florestas Públicas, sancionada em março último, veio suprir essa lacuna: ela permite que a atividade florestal sustentável seja empreendida mediante o instrumento da concessão de áreas de floresta, sem qualquer forma de titulação. A concessão, que veda a outorga de qualquer direito de titularidade imobiliária, será feita somente após a destinação da floresta pública a comunidades e unidades de conservação.

Os beneficiários do novo sistema de gestão de florestas públicas serão as comunidades locais que vivem dos produtos da floresta, que querem participar da dinâmica econômica regional, formalizando a sua entrada no mercado, ampliando o uso múltiplo e usufruindo da condição não onerosa. Serão também beneficiários os empreendedores privados que preferem não comprar áreas e que querem explorar a atividade florestal de forma legal, a fim de que possam acessar crédito, exportar, buscar certificação, dentre outras benesses usufruídas pelos que executam atividades sustentáveis. Com a geração de emprego e renda e, com a garantia da posse do patrimônio natural, evidencia-se o governo como o outro grande beneficiário do sistema de

gestão de florestas, cujos rendimentos deverão ser destinados a assistência técnica e extensão, pesquisa, recuperação de áreas degradadas com espécies nativas, dentre outras ações de fomento.

A redução dos índices de desmatamento é esperada na medida em que o novo sistema de gestão identifica os atores da economia florestal, cria novas instâncias de monitoramento e participação social e prevê a inclusão de algumas penas severas na Lei de Crimes Ambientais. Além disso, quem explorar a floresta por meio da concessão não terá interesse algum em desmatar a área, pois não poderá repassá-la a empreendedores que, como ocorre hoje, precisam de campos abertos para a pecuária. Sabe-se, entretanto, que o novo sistema, sozinho, não será completamente eficaz, requerendo ações complementares de política pública, como o zoneamento, o ordenamento do avanço de obras de infra-estrutura, a implantação de unidades de conservação em áreas com grande importância biológica e sob forte pressão antrópica, dentre tantas outras.

Um novo ânimo à economia florestal sustentável, correção de assimetrias regionais de desenvolvimento, proteção dos direitos indígenas e das comunidades locais e, a interrupção do trágico ciclo histórico do desmatamento são alguns dos resultados esperados o advento da Lei 11.284/06, de Gestão de Florestas Públicas.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

- Grupo de Trabalho Interministerial, Decreto de 15 de março, 2005. Plano de desenvolvimento regional sustentável para a Área de Influência da BR-163 – Cuiabá-Santarém. Brasília. Casa Civil da Presidência da República – Versão 2, Etapa de Consultas à Sociedade.
- Lentini, M., D. Pereira, D. Celentano & R. Pereira. 2005. Fatos florestais da Amazônia. Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia. Belém.
- Lentini, M., A. Veríssimo & D. Pereira. 2005. A expansão madeireira na Amazônia. Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia. Belém.
- Nepstad, D.C., J.P. Capobianco, A.C. Barros, G. Carvalho, P. Moutinho, U. Lopes & P. Lefebvre. 2000. Avanço Brasil: os custos ambientais para a Amazônia. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia e Instituto Socioambiental. (www.ipam.org.br).
- Sobral, L., A. Veríssimo, E. Lima, T. Azevedo & R. Smeraldi. 2002. Acertando o Alvo 2: Consumo de madeira Amazônica e certificação florestal no estado de São Paulo. Imazon. Belém.
- Veríssimo, A., E. Lima & M. Lentini. 2002. Pólos madeireiros do estado do Pará. Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia. Belém.