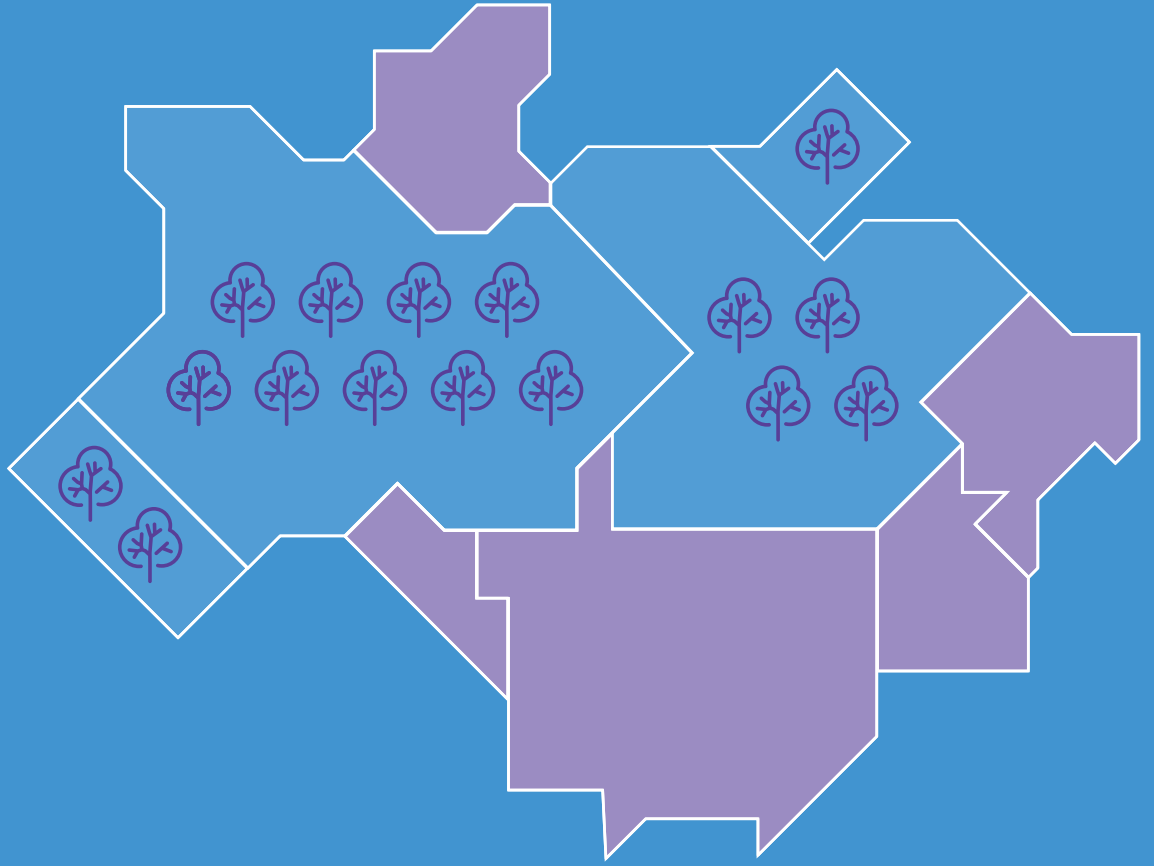




POLICY BRIEF

O potencial desperdiçado das concessões florestais estaduais na Amazônia Legal



MAIO 2023

6

INSTITUTO
ESCOLHAS

POLICY BRIEF

O potencial desperdiçado das concessões florestais estaduais na Amazônia Legal

Autoras: **Jaqueline Ferreira e Stella Pieve**

Este é o sexto exemplar da série Policy Brief do Instituto Escolhas, cujo objetivo é trazer análises e recomendações sobre temas centrais da transição brasileira para uma economia de baixo carbono. O documento traz uma síntese dos resultados de uma análise coordenada pelo Instituto Escolhas, com a execução técnica dos pesquisadores João Emmanuel Cordeiro Lima e Eveline Fonseca (Nascimento e Mourão Advogados).

O texto a seguir é de responsabilidade da equipe executiva do Instituto Escolhas. As opiniões expressadas e os argumentos utilizados não refletem, necessariamente, a visão dos nossos conselheiros.





A Amazônia Legal tem

76

milhões de hectares de florestas públicas estaduais,

o que corresponde a

96,3%

do total das florestas públicas estaduais no país.

Fonte: Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP).

O manejo florestal sustentável¹ estimulado e monitorado pelo poder público tem o potencial não apenas de gerar emprego e renda local, mas também de promover o tão desejado desenvolvimento das cadeias de produtos e serviços da floresta e combater o desmatamento na Amazônia. E embora as concessões florestais figurem entre as oportunidades de realizar e fortalecer esse tipo de manejo, tal potencial tem sido desperdiçado no país, especialmente pelos governos estaduais, como demonstram as informações reunidas neste policy brief.

Florestas públicas estaduais e federais somaram 284,2 milhões de hectares na Amazônia em 2020². Dentro delas, encontramos terras públicas destinadas (ao uso comunitário, ao uso sustentável e à proteção integral) e terras públicas ainda não destinadas pelos poderes públicos estaduais e federal. Trata-se de uma área gigantesca, que exige esforço de igual tamanho para ser conservada. Isso significa definir governança, destinar recursos e garantir a coordenação das ações voltadas para a conservação.

Um dos instrumentos para tanto é a Lei de Gestão de Florestas Públicas (LGFP), de 2006³, que estabelece princípios e regras de gestão dessas áreas, quando voltadas para a produção florestal sustentável.

A LGFP cria, entre outros, o dispositivo da concessão florestal, possibilitando que empresas, associações comunitárias ou cooperativas realizem o manejo sustentável de produtos e serviços florestais em áreas de florestas públicas, previamente estabelecidas⁴ pelos órgãos públicos estaduais e federais responsáveis por sua gestão.

¹ De acordo com a Lei nº 11.284/2006, manejo florestal sustentável refere-se à “administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras, de múltiplos produtos e subprodutos não madeireiros, bem como a utilização de outros bens e serviços de natureza florestal”.

² De acordo com o Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP). Disponível [aqui](#).

³ Lei 11.284/2006

⁴ A LGFP define que não podem ser destinadas à concessão Unidades de Conservação de Proteção Integral, Reservas de Desenvolvimento Sustentável, Reservas Extrativistas, Reservas de Fauna, Áreas de Relevante Interesse Ecológico, Terras Indígenas, áreas ocupadas por comunidades locais ou dedicadas ao manejo comunitário ou áreas de Unidades de Conservação que não possuem plano de manejo vigente.

A seleção dos concessionários ocorre por meio de um processo público, e, diferentemente de uma propriedade privada simples, as concessões florestais seguem normas estritas, pagam pelo uso econômico da área e são monitoradas pelo poder público para que cumpram sua função de produção florestal aliada à de conservação.

A concessão florestal traz o setor privado como um aliado no enfrentamento do desafio de conservação das vastas áreas de florestas públicas, uma vez que os concessionários passam a ocupar e manejar a floresta com atividades de produção sustentável, sob as regras e o monitoramento do Estado.

Entretanto, dezessete anos após a criação da LGFP, a implementação das concessões florestais está muito aquém de seu potencial. O primeiro Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF)⁵ realizado em nível federal em 2007, indicava 44 milhões de hectares de florestas públicas federais passíveis de concessão no país. Hoje, apenas 1,3 milhão de hectares foram concedidos – todos na região amazônica e tendo o manejo sustentável de produtos madeireiros como única atividade econômica⁶ desenvolvida pelos concessionários.

Nas florestas públicas estaduais, a situação é ainda mais crítica. Em todo o país, apenas Pará e Amapá conseguiram criar concessões florestais.

Nas próximas páginas, apresentamos o panorama atual das concessões florestais nos estados da Amazônia Legal, bem como os pontos críticos que devem ser enfrentados para que as concessões cumpram seu papel estratégico na conservação das florestas estaduais.

5

O Plano Anual de Outorga Florestal é um instrumento de transparência que apresenta a descrição de todas as Florestas Públicas federais ou estaduais passíveis de enquadramento em processos de concessão florestal. O objetivo do instrumento é possibilitar à sociedade conhecer com antecedência as áreas passíveis de concessão no ano de sua vigência e fornecer aos potenciais interessados informações sobre as florestas que poderão ser licitadas. Acesse o Paof elaborado pelo Ministério da Agricultura e Pecuária em nível federal [aqui](#).

6

Em sua maior parte, as concessões florestais em atividade hoje estão em florestas públicas federais e são monitoradas pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB).



Congresso Nacional trabalhou pelo aprimoramento da Lei de Gestão de Florestas Públicas (LGFP)

Desde 2020, o Instituto Escolhas vem se dedicando a identificar os gargalos e desafios na implementação das concessões florestais e a desenhar e debater soluções para aprimorá-la. Nesse contexto, nosso estudo [“Destravando a agenda da Bioeconomia: soluções para impulsionar as concessões florestais no Brasil”](#) subsidiou um amplo debate com a sociedade civil e o setor privado no âmbito do movimento Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura em torno da elaboração do Projeto de Lei nº 5.518/2020.

De autoria dos deputados federais Rodrigo Agostinho (PSB-SP), Zé Vitor (PL-MG), Aline Gurgel (Republicanos-AP), Zé Silva (Solidariedade-MG), Bosco Saraiva (Solidariedade-AM), Enrico Misasi (PV-SP), Joaquim Passarinho (PSD-PA), Átila Lins (PP-AM) e Sidney Leite (PSD-AM), o PL nº 5.518/2020 tem por objetivo melhorar a atratividade econômica das concessões florestais por meio de:

- maior agilidade no processo licitatório;
- maior flexibilidade nos contratos;
- fortalecimento da segurança jurídica dos concessionários em relação a crimes e invasões das áreas, e
- ampliação do objeto das concessões, considerando, por exemplo, a comercialização de créditos de carbono de conservação.

O texto já tramitou em diversas comissões e se encontra em regime de urgência de votação na Câmara dos Deputados. Em dezembro de 2022, o governo apresentou a Medida Provisória nº 1151/2022, incorporando a maior parte das propostas trazidas pelo PL 5518. Aprovado na Câmara e no Senado, a medida provisória aguardava a sanção do presidente Lula no momento da publicação deste policy brief.

Como está a implementação das concessões florestais nos estados da Amazônia Legal?

Existem

76 milhões

de hectares de florestas públicas sob gestão dos estados da Amazônia Legal.

Atualmente, somente

551 mil

hectares dessas áreas estão sob concessão com contrato vigente. Nove unidades de manejo⁷ ficam no Pará e uma no Amapá.

⁷ De acordo com a Lei nº 11.284/2006, 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".

Os únicos estados da Amazônia Legal que desenvolveram seus Planos Anuais de Outorga Florestal (PAOFs) – Acre, Amazonas, Amapá e Pará – identificaram

4,9 milhões

de hectares de florestas estaduais passíveis de concessão.

Juntos, os quatro estados somam

69 milhões

de hectares de florestas públicas

Os

7,4 milhões

de hectares de florestas estaduais que cobrem os territórios do Maranhão, Mato Grosso, Rondônia, Roraima e Tocantins sequer foram analisados, pois os estados não apresentaram seus PAOFs.



ESTADOS DA AMAZÔNIA LEGAL QUE JÁ DESENVOLVERAM PAOFS

ESTADOS DA AMAZÔNIA LEGAL QUE NÃO APRESENTAM PAOF

AMAZONAS

- 47,3 milhões de hectares de florestas públicas estaduais
- Lei Estadual nº 4.415/2016 regula a concessão das florestas públicas.
- Plano Anual de Outorga Florestal de 2022
- 2,6 milhões de hectares disponíveis para concessão florestal
- Nenhuma área concessionada

ACRE

- 2,7 milhões de hectares de florestas públicas estaduais
- Menciona as concessões florestais em legislação estadual não específica, anterior à Lei Federal nº 11.284/2006.
- Plano Anual de Outorga Florestal de 2022
- 436 mil hectares disponíveis para concessão florestal
- Nenhuma área concessionada

RORAIMA

- 2,7 milhões de hectares de florestas públicas estaduais
- Gestão florestal está a cargo da Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (FEMARH), que ainda não implementou a política de concessões.

RONDÔNIA

- 2 milhões de hectares de florestas públicas estaduais
- Gestão florestal está a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Ambiental (Sedam), que ainda não implementou a política de concessões.

MATO GROSSO

- 1,7 milhão de hectares de florestas públicas estaduais
- Gestão florestal está a cargo da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (Sema), que ainda não implementou a política de concessões.

TOCANTINS

- 447 mil hectares de florestas públicas estaduais
- Gestão florestal está a cargo da autarquia estadual Naturatins, que ainda não implementou a política de concessões.

AMAPÁ

- 3,2 milhões de hectares de florestas públicas estaduais
- Menciona concessões florestais em lei estadual não específica⁹, anterior à nº Lei 11.284/2006.
- Plano Anual de Outorga Florestal de 2022-2023
- 665 mil hectares disponíveis para concessão florestal
- 67 mil hectares de área concedida

PARÁ

- 15,4 milhões de hectares de florestas públicas estaduais¹⁰
- O Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (Ideflor-Bio) é o órgão responsável pelas concessões florestais no estado.
- Plano Anual de Outorga Florestal de 2023
- 1,2 milhão de hectares disponíveis para concessão florestal
- 483 mil hectares de área concedida

MARANHÃO

- 571 mil hectares de florestas públicas estaduais
- Gestão florestal está a cargo da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (Sema), que ainda não implementou a política de concessões.

8

A Lei Estadual 1.426 de 27 de dezembro de 2001 dispõe sobre a preservação e conservação das florestas do Estado, institui o Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas, cria o Conselho Florestal Estadual e o Fundo Estadual de Florestas e dá outras providências. Apresentado em 2020, mas ainda não votado, o Projeto de Lei Estadual nº 225 propõe a revisão das regras estaduais para a gestão de florestas públicas de forma mais integrada com a Lei Federal nº 11.284/2006.

9

0016/02-GEA - Projeto de Lei Ordinária - Assembleia Legislativa do Amapá.

10

De acordo com o Cadastro Estadual de Florestas Públicas (Ceflop) utilizado no PAOF 2023, o Pará apresenta 24,5 milhões de hectares de florestas públicas estaduais.

Fonte: Dados do Cadastro Nacional de Florestas Públicas, 2020. Disponível [aqui](#)



Gestão frágil é o principal desafio

A implementação das concessões florestais exige uma estrutura administrativa robusta, com um efetivo de recursos humanos suficiente para atuar nas muitas frentes necessárias: estudos técnicos, elaboração do plano de outorga florestal, audiências públicas, processo de licitação, gestão dos contratos, monitoramento, realização de auditorias e fiscalização das áreas concedidas.

Os governos estaduais da Amazônia Legal, em sua maior parte, têm dificuldade para dar conta de todas essas etapas por compartilhar sua estrutura e recursos humanos reduzidos entre os diferentes temas no âmbito da gestão das políticas ambientais. Essa fragilidade das estruturas de gestão e governança configura-se, portanto, como o principal desafio para destravar a agenda das concessões florestais estaduais.

No Acre é a Secretaria de Meio Ambiente e das Políticas Indígenas (Semapi) que – via Divisão de Desenvolvimento Florestal (DDF) e Núcleo de Concessão Florestal – gere a concessão das florestas públicas estaduais, enquanto o Instituto de Meio Ambiente do Acre (IMAC) se responsabiliza por monitoramento, fiscalização ambiental e processo de licenciamento.

No Amazonas, a gestão das concessões florestais foi delegada à Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (ADS), vinculada à Secretaria do Estado de Produção Rural (Sepror), enquanto a fiscalização ambiental fica a cargo do Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (Ipaam).

O Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (Ideflor-Bio), constituído como autarquia, possui autonomia técnica, administrativa e financeira para implementar a política de concessão das florestas públicas estaduais paraenses. Dentre as atividades desenvolvidas pelo Instituto, para além da concessão de bens e serviços da floresta, estão a restauração florestal, a criação, gestão e monitoramento de Unidades de Conservação.”

No Amapá, o Instituto Estadual de Florestas (IEF) era a autarquia responsável pela política florestal. Vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Rural e com autonomia técnica e financeira para desenvolver concessões florestais no estado, o órgão teve seus serviços temporariamente suspensos para a emissão e renovação de concessões

em 2019¹¹, mas segue gerindo as áreas em concessão vigente. Os outros cinco estados da Amazônia Legal nunca implementaram a política de concessões florestais.

Seja nas autarquias ou nas secretarias estaduais de meio ambiente, a escassez de funcionários dedicados à pasta de concessões florestais é um gargalo identificado. No Acre, a Divisão de Desenvolvimento Florestal da Secretaria de Meio Ambiente e Políticas Indígenas (DDF/Semapi) conta com apenas cinco funcionários para executar a política de concessão florestal, manejo florestal e biodiversidade. Já o Diretório de Gestão de Florestas Públicas de Produção do Ideflor-Bio (DGFLOP/Ideflor-Bio) tem oito funcionários atuando diretamente no tema das concessões florestais, em atividades de planejamento e análises florestais, gestão de contratos e monitoramento florestal.

A falta de recursos humanos suficientes impede que os órgãos gestores planejem e implementem melhorias, como a diversificação dos produtos e serviços florestais manejados nas concessões, hoje restritos ao setor madeireiro. A ampliação do rol de produtos e serviços florestais desenvolvidos nessas áreas depende do desenvolvimento de estudos técnicos e modelos de negócios que subsidiem a elaboração de editais de licitação que contemplem essas novas atividades¹².

O fortalecimento dos órgãos gestores das florestas estaduais deve ser uma prioridade para as administrações estaduais. O governo federal, por sua vez, para além de apoiar o aprimoramento do marco legal (ver página 7), pode cumprir papel importante no impulsionamento das concessões florestais estaduais.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) pode apoiar os governos estaduais no aprimoramento dos processos de licitação e diversificação das atividades econômicas desenvolvidas nas áreas concessionadas das florestas públicas estaduais, ao passo que o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) pode catalisar o processo de implementação das concessões florestais nos estados, ao compartilhar sua experiência com a gestão das concessões florestais federais.

Menos de 1% do total de florestas públicas estaduais disponíveis e apenas 11% do total de florestas já identificadas como passíveis de concessão nos estados da Amazônia foram, de fato, concessionadas até o momento. Com a crescente complexidade dos problemas identificados nesse território, o desperdício do potencial socioeconômico das concessões florestais pode custar caro à Amazônia e ao país.

11

Em seu site, o Instituto Estadual de Florestas do Amapá publicou a seguinte nota: “O IEF informa que devido ao Termo de Ajustamento de Conduta 056/2017 assinado entre o Ministério Público do Estado do Amapá - MPE/AP, Instituto Estadual de Florestas - IEF, Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA e Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial - IMAP que trata de área irregularmente sobrepostas à Floresta Estadual do Amapá - FLOTA/AP, o IEF, após a conclusão do Projeto de Levantamento Ocupacional, SUSPENDEU a emissão e renovação e Cartas de Anuência para propriedades à FLOTA/AP até a decisão final e término e encerramento do referido TAC com o MPE”.

12

No Pará, o Ideflor-Bio já vem realizando ações nesse sentido. Em 2021 o órgão publicou um Edital de Chamamento Público para um Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI nº 001/2021, com o objetivo de fornecer subsídios para um futuro edital de concessão florestal, visando à implantação de Projeto de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+) em Florestas Públicas e Unidades de Conservação Estadual por meio de incentivos e serviços ambientais. Contudo, até o momento, o edital para contrato ainda não foi publicado. O órgão estimula o manejo sustentável de óleos e resinas nas florestas das concessões florestais e possui concessões florestais para turismo, voltadas à observação de belezas cênicas naturais e à prática da pesca esportiva. Atualmente, o estado estuda a viabilidade de lançamento de editais para concessão florestal de parques.



ESCOLHAS.ORG
Siga o Instituto Escolhas



Licença Creative Commons
Esta obra está licenciada
com uma Licença Creative
Commons

Atribuição-NãoComercial 4.0
Internacional.

