



# SENADO FEDERAL

## PARECER

### Nº 204, DE 2009

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE sobre o Ofício “S” nº 9, de 2008 (nº 148/2008, na origem), do Serviço Florestal Brasileiro encaminhando ao Senado Federal o Relatório sobre a gestão de florestas públicas para produção sustentável relativo ao ano de 2007, em atendimento ao disposto no § 2º do art. 53 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006.

#### **RELATOR:** Senador **HERÁCLITO FORTES**

É submetido a esta Comissão o Ofício “S” nº 9, de 2008, mediante o qual o Diretor-Geral do Serviço Florestal Brasileiro, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, encaminha o Relatório Anual sobre a Gestão de Florestas Públicas para a Produção Sustentável referente ao ano de 2007.

Esse encaminhamento responde a uma determinação da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que, entre outros aspectos, dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, institui o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), no âmbito de Ministério do Meio Ambiente (MMA), e cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF). Em seu art. 53, §§ 1º e 2º, essa Lei prevê que até 31 de março de cada ano, o órgão gestor das florestas públicas – o SFB, no âmbito federal – enviará ao Congresso Nacional, (...) *relatório anual sobre as concessões outorgadas para exploração de florestas públicas, o valor dos preços florestais, a situação de adimplemento dos concessionários, os Planos de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) e seu estado de execução, as vistorias e auditorias florestais realizadas e os respectivos resultados, assim como as demais informações relevantes sobre o efetivo cumprimento dos objetivos da gestão de florestas públicas.*

Para proceder a uma adequada apreciação do relatório em questão, julgamos essencial recapitular algumas das disposições mais importantes da Lei nº 11.284, de 2006. Em seu art. 4º, ela estipula que a gestão de florestas públicas envolve a criação de florestas nacionais, estaduais e municipais, a destinação de florestas públicas a comunidades locais e, em terceiro lugar, a concessão florestal. Prevê, ainda, que o Poder Público poderá exercer, diretamente, a gestão dessas florestas, inclusive mediante execução por terceiros.

Segundo o art. 6º da referida lei, antes da realização das concessões florestais, as florestas públicas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais serão identificadas pelos órgãos competentes e destinadas à criação de Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável ou, alternativamente, tornar-se-ão objeto de concessão de uso, por meio de Projetos de Assentamento Florestal, de Desenvolvimento Sustentável, Agroextrativistas e similares.

Um Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF), proposto pelo órgão gestor (o SFB, no caso de florestas de domínio da União) e definido pelo poder concedente (o MMA, no âmbito federal) deverá englobar todas as florestas públicas a serem submetidas a concessão no ano em que o Plano vigorar.

Pelo art. 14, fica instituído o Cadastro Nacional de Florestas Públicas, interligado ao Sistema Nacional de Cadastro Rural, que deverá incluir o Cadastro-Geral de Florestas Públicas da União e os cadastros de florestas públicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

As licitações para concessão florestal serão realizadas na modalidade concorrência. Conforme o art. 26, *no julgamento da licitação, a melhor proposta será considerada em razão da combinação dos seguintes critérios: I – o maior preço ofertado como pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão florestal; II – a melhor técnica, considerando: a) o menor impacto ambiental; b) os maiores benefícios sociais diretos; c) a maior eficiência; d) a maior agregação de valor ao produto ou serviço florestal na região da concessão.*

O preço total da concessão deverá cobrir os custos de realização do edital de licitação, mais uma parcela não inferior ao mínimo definido no edital de licitação, calculado em função da quantidade do produto ou serviço auferido ou, alternativamente, em função do faturamento líquido ou bruto.

O relatório ora submetido ao exame do Senado Federal, iniciado com um Resumo Executivo, compõe-se de seis capítulos: Capítulo 1 – Dois anos de Gestão de Florestas Públicas; Capítulo 2 – A Gestão de Florestas Públicas em 2007; Capítulo 3 – A Gestão de Florestas Públicas nos Estados; Capítulo 4 – O Serviço Florestal Brasileiro; Capítulo 5 – Participação e Controle da Sociedade; e Capítulo 6 – Prioridades para os próximos anos.

O Capítulo 1 informa que o SFB, órgão gestor responsável pela implementação da Lei de Gestão das Florestas Públicas, e cujas atividades tiveram início em junho de 2006, adota o modelo representado pelo manejo florestal para a produção de bens e serviços como principal forma de gestão das florestas públicas.

Informa, ainda, que foi estruturada uma primeira versão do Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNPFF) que, até junho de 2007, englobava 193,8 milhões de hectares de florestas, correspondentes a 22% do território nacional. Esse total, do qual 87,8% encontram-se na região Norte, envolve duas classes: florestas destinadas – aquelas para as quais o Estado já definiu uma utilização, voltada para o cumprimento de uma função social como, por exemplo, conservação ambiental ou uso comunitário; e florestas não-destinadas – as que ainda se encontram sem destinação definida pelo poder público.

A destinação de florestas públicas voltadas para a conservação ambiental ocorre principalmente por meio da criação de Unidades de Conservação (UC). Atualmente, as Unidades de Conservação federais correspondem a 53,6 milhões de hectares, dos quais 29,3 milhões de hectares vinculados a unidades de proteção integral e 24,2 milhões de hectares a unidades de uso sustentável (florestas nacionais e reservas extrativistas, entre outras).

Uma parcela muito maior – 121 milhões de hectares – corresponde a florestas públicas federais destinadas às comunidades locais. Dessas florestas, uma área correspondente a 109 milhões de hectares é representada por terras indígenas. O restante está destinado a Reservas Extrativistas, Projetos de Assentamento (Projetos de Desenvolvimento Sustentável, Projetos de Assentamento Agroextrativistas, Projetos de Assentamento Florestal e Projetos de Assentamentos Especiais Quilombolas).

Uma parcela de 29,2 milhões de hectares é constituída por florestas não destinadas, 38% das quais situadas no estado do Amazonas e 33% no Pará.

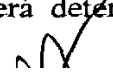
O relatório ora examinado esclarece que o cadastro acima referido é instrumento essencial para planejamento e gestão e tem o objetivo de reunir dados georreferenciados sobre as florestas públicas brasileiras, de modo a oferecer uma base confiável de mapas, imagens e dados. A primeira versão do CNPF, já disponível, contém informações apenas sobre florestas da União, uma vez que os Estados ainda não desenvolveram seus cadastros. Para o ano de 2008, está prevista a atualização dessa base de dados.

O primeiro PAOF foi aprovado e publicado pelo Ministério do Meio Ambiente, em julho de 2007. Para sua elaboração, foram descartadas, primeiramente, as florestas já destinadas a uso por comunidades locais. Além disso, foram igualmente excluídas as florestas destituídas de potencial para fornecimento de produtos e serviços, inclusive por excessiva distância em relação aos mercados. No final, apenas 6% (11,6 milhões de hectares) do total de florestas foram incluídos nesse primeiro PAOF (2007/2008), e somente 2% foram considerados prioritários para concessão.

A Lei de Gestão das Florestas Públicas (LGFP) prevê que o PAOF deve estabelecer lotes de concessão que contenham unidades de manejo com dimensões diversas, de modo a garantir o acesso, às concessões florestais, de empreendedores de vários tamanhos.

Esse PAOF previu as seguintes classes de tamanho para Unidades de Manejo Florestal (UMF) na Amazônia: pequenas – até 20.000 ha; médias – de 20.000 a 40.000 ha; e grandes – acima de 40.000 ha.

Adotou, ainda, as seguintes recomendações: cada lote de concessão contará com pelo menos uma UMF pequena, uma média e uma grande (exceto nas regiões Sul e Sudeste, onde se dará preferência a unidades pequenas e médias); nos primeiros dez anos de vigência da LGFP, cada concessionário poderá, individualmente ou em consórcio, deter o máximo de 10% da área total sob concessão; no primeiro PAOF, nenhum concessionário, individualmente ou em consórcio, poderá deter mais de 30% da área total sob contratos de concessão; nenhum concessionário poderá deter mais de um contrato de concessão, no período 2007-2008.



Ainda no âmbito desse PAOF, foi iniciado o processo para a primeira concessão florestal no País, envolvendo três Unidades de Manejo Florestal na Floresta Nacional (FLONA) do Jamari, em Rondônia. Esse processo demandou a realização de estudos e consultas pelo SFB, com vistas à definição de critérios técnicos, ambientais e sociais considerados no edital de licitação, bem como várias consultas públicas na região em torno da Flona, de modo a assegurar participação social e transparência. Nesse sentido, a escolha da área foi discutida na Comissão de Gestão de Florestas Públicas (CGFLOP), no Conselho Consultivo da Flona e em reuniões e audiências públicas (três reuniões técnicas, três reuniões de esclarecimento e duas audiências públicas, nos meses de outubro e novembro de 2007). Da área total da Flona – 200.000 hectares – uma parcela correspondente a 96.361 hectares foi submetida a concessão e dividida em três UMF: a UMF I, com 17.178 hectares, a UMF II, com 33.000 hectares, e a UMF III, com 96.300 hectares.

Para a licitação da concessão nessa Flona, foi estabelecido um peso de 60% para os critérios técnicos e 40% para o preço. Os critérios técnicos foram: maior benefício social, menor impacto ambiental, maior eficiência e maior agregação de valor local. Os concorrentes foram seis empresas isoladas e dois consórcios de empresas. O processo ainda está em andamento.

No caso das Florestas Comunitárias, cada modalidade está sob o controle de um órgão gestor. As Reservas Extrativistas (RESEX) e as RDS federais são administradas pelo Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio); as Terras Indígenas são de responsabilidade da Fundação Nacional do Índio (FUNAI); as diferentes categorias de Projetos de Assentamento, inclusive os Projetos Especiais Quilombolas, são geridos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

No tocante aos assentamentos, o CNPF registrou, até o momento, apenas os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) do Pará. Não foram ainda incluídos no Cadastro os Projetos de Assentamento (PA), os Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE) e os Projetos de Assentamento Florestal (PAF).

A Comissão Nacional de Florestas (CONAFLOP) criou um Grupo de Trabalho (GT) encarregado de elaborar uma proposta de Política Nacional de Manejo Florestal Comunitário e Familiar, com base em solicitação encaminhada à Ministra do Meio Ambiente, por diversas

entidades, durante o conclave *Conferência Internacional Manejo Florestal Comunitário e Empresas: Desafios Globais e Oportunidades*.

Ainda no âmbito das Florestas Comunitárias, foram realizados dois diagnósticos regionais: *Estudo socioeconômico e levantamento das comunidades locais da APA Tapajós* e *Levantamento das cadeias de comercialização dos produtos não madeireiros da BR-163 e rodovia Transamazônica*, este último destinado a identificar as cadeias cujo desenvolvimento deve ser estimulado, de modo a assegurar agregação de valor, na esfera local, e aumento na renda das comunidades.

Também foi concedido apoio a dois importantes eventos: a já citada conferência internacional, realizada em Rio Branco (AC), em julho de 2007, com apoio da Organização Internacional de Madeira Tropical (OIMT) e da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN, na língua inglesa); e os seminários intitulados *Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade: Agregação de Valor e Consolidação de Mercados Sustentáveis*.

O Relatório do SFB, ora examinado, faz, ainda, referência aos contratos de transição, previstos na LGFP, destinados a assegurar a continuidade da execução de Planos de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) localizados em terras públicas e que já se encontravam em operação antes da promulgação da referida lei. Esses contratos são disciplinados pela Instrução Normativa MMA nº 02, de 2006. O SFB cadastrou 35 solicitações de apreciação de PMFS, com vistas à assinatura de contratos de transição, todas relativas a áreas localizadas no Estado do Pará. Até março do corrente ano, 29% desses Planos tinham sido indeferidos e 26% tinham sido firmados. Os restantes encontravam-se em análise.

Em dezembro de 2007, uma equipe de monitoramento do SFB realizou uma visita de campo a três desses planos de manejo, constatando deficiências relativas a planejamento de estradas, ausência de corte de cipós, abate de árvores sem emprego de técnicas apropriadas, estradas secundárias mal distribuídas e impacto excessivo sobre a floresta.

Outra iniciativa que vem sendo desenvolvida pelo SFB é representada pelos Distritos Florestais Sustentáveis (DFS), estabelecidos com o propósito de definir territórios nos quais se dará prioridade à implementação de políticas públicas que estimulem um desenvolvimento integrado, com base, principalmente, em atividades florestais. O primeiro empreendimento é

o Distrito Florestal Sustentável BR-163, criado em dezembro de 2006, com 8 Florestas Nacionais, cujos planos de manejo estão em fase de elaboração (com exceção da Flona do Tapajós, que já dispõe desse plano) e cujos Conselhos Consultivos encontram-se em fase de constituição. A expectativa do Serviço Florestal Brasileiro é que todos esses planos de manejo estejam concluídos até o final de 2008.

O segundo empreendimento é o Distrito Florestal Sustentável do Araguaia-Tocantins (região do projeto Carajás), que se encontra em processo de criação e cuja área planejada é de 25 milhões de hectares, abrangendo 96 municípios nos estados do Pará, Maranhão e Tocantins. A participação da sociedade nas discussões relativas à criação desse distrito ocorreu mediante seminário realizado em Belém, em 2007, e quatro consultas públicas realizadas, no mesmo ano, nos municípios de Marabá e Paragominas, no Pará, Açailândia, no Maranhão, e Araguatins, no Tocantins.

No sentido de subsidiar Estados e Municípios na implementação de uma política de gestão de florestas públicas, o SFB elaborou subsídios (*Roteiro de Adequação à Lei de Gestão de Florestas Públicas – LGFP*) para que os governos desses entes federativos possam aprimorar a gestão das florestas públicas a eles vinculadas. Além disso, o SFB promoveu seminário em Brasília, em novembro de 2007, com a participação de gestores dos nove estados da Amazônia (AM, AC, AP, MA, MT, PA, RO, RR e TO), para a apresentação desses subsídios técnicos e metodológicos, diagnóstico da situação relativa às florestas públicas nos Estados e apresentação dos avanços alcançados na gestão das florestas públicas federais.

O Relatório do SFB explicita, também, avanços obtidos por alguns Estados – Pará, Acre, Amazonas e Amapá – na implementação de uma política estadual de gestão de florestas públicas.

Com respeito à estruturação do SFB, foi priorizada, em 2007, a implantação das Gerências Executivas, com o necessário recrutamento de pessoal. Foram criadas duas Unidades Regionais: a do Distrito Florestal da BR-163, com sede em Santarém-PA, e a do Purus-Madeira, com sede em Porto Velho-RO. Dois centros especializados do IBAMA foram agregados ao Serviço Florestal Brasileiro: o Laboratório de Produtos Florestais (LPF) e o Centro Nacional de Apoio ao Manejo Florestal (CENAFLO).

Outro importante aspecto foi a assinatura, pelo SFB, de Contrato de Gestão e Desempenho com o Ministério do Meio Ambiente, que prevê a

obrigatoriedade da apresentação de um Plano Estratégico Institucional para o período 2008-2009.

Foi implantado, ainda, o Portal Nacional da Gestão Florestal, disponível na internet, com acesso a informações sobre Planos de Manejo Florestal, Autorizações de Supressão de Vegetação, Transporte de Produtos Florestais (DOF) e Autos de Infração, entre outras.

Outra iniciativa é representada pelo Inventário Florestal Nacional (IFN), um levantamento periódico de informações sobre a área e as condições da cobertura florestal brasileira nativa e plantada, que permitirá o acompanhamento, a cada cinco anos, dos usos e dos potenciais das florestas brasileiras. Em 2007, foi realizado em Santarém-PA, em parceria com a Embrapa Florestas, o primeiro teste metodológico de atividades de campo, com base em um Manual de Procedimentos de Campo para a Amazônia, desenvolvido em anos recentes.

No tocante à execução financeira, o orçamento total do SFB, em 2007, foi de R\$ 34,86 milhões, englobando o valor definido na Lei Orçamentária Anual (LOA) e créditos suplementares aprovados pelo Congresso Nacional. Desse total, os recursos em efetiva disponibilidade para execução atingiram R\$ 15,2 milhões, dos quais R\$ 14,41 milhões foram efetivamente executados.

A Lei de Gestão de Florestas Públicas estabeleceu diversas formas de participação e controle social. O primeiro deles é a Comissão de Gestão de Florestas Públicas (CGFLOP), com 24 membros (11 representantes do Governo federal, 1 representante dos governos estaduais, 1 representante dos governos municipais e 11 representantes de instituições da sociedade civil). Embora, legalmente, a Comissão deva reunir-se apenas duas vezes por ano, ela se reuniu sete vezes em 2007.

Nesse mesmo ano, foram realizadas consultas públicas sobre os seguintes temas: regulamentação da LGFP (de que resultou o Decreto nº 6.063, de 2007), o Cadastro Nacional de Florestas Públicas, o Plano Anual de Outorga Florestal 2007-2008, o 1º Edital de Licitação para Concessão Florestal, Licenciamento Ambiental, Criação do Distrito Florestal do Araguaia-Tocantins e Indicadores ambientais, sociais, de eficiência e de agregação de valor.

Finalmente, o relatório em exame identifica as prioridades do SFB para o ano de 2008, entre as quais merecem destaque: completar 200 milhões de hectares de florestas públicas cadastradas; realizar as primeiras demarcações de florestas públicas; assinar os primeiros contratos de concessões florestais; realizar o 2º e o 3º Editais de Licitação para Concessões Florestais; realizar o PAOF 2009 e ter, pelo menos, três PAOF estaduais na Amazônia; e regulamentar sistema de auditorias independentes, cadeia de custódia e rastreamento de frota.

Ante o exposto e com base nos arts. 90, IX, 102-A, II, e 133, III, do Regimento Interno do Senado Federal, opinamos pelo conhecimento do Ofício "S" nº 9, de 2008, e pela remessa do processado ao arquivo.

Sala da Comissão, 31 março de 2009.


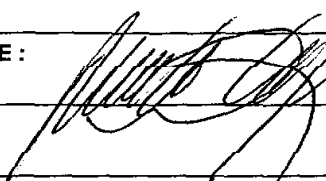
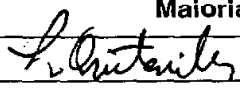
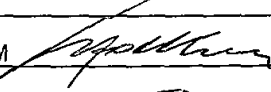
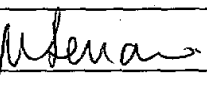
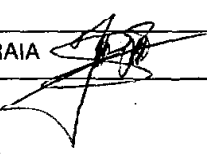
, Presidente

, Relator

# COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

PROPOSIÇÃO: OFs Nº 9 DE 2008

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 31, 03, 2009 OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE : 		RENATO CASAGRANDE
RELATOR : 		HERÁCLITO FORTES
<b>BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PC do B, PRB e PP)</b>		
RENATO CASAGRANDE-PSB	PRESIDENTE	FÁTIMA CLEIDE-PT
MARINA SILVA-PT		CÉSAR BORGES-PR
JOÃO PEDRO-PT		INÁCIO ARRUDA-PC DO B
JOÃO RIBEIRO-PR		DELCÍDIO AMARAL-PT
<b>Maioria (PMDB)</b>		
LEOMAR QUINTANILHA-PMDB		ROMERO JUCÁ-PMDB
WELLINGTON SALGADO-PMDB		VALDIR RAUPP-PMDB
GILVAM BORGES-PMDB		ALMEIDA LIMA-PMDB
VALTER PEREIRA-PMDB		GERALDO MESQUITA-PMDB
<b>Bloco da Minoria (DEM e PSDB)</b>		
GILBERTO GOELNNER-DEM		ADELMIR SANTANA-DEM
KÁTIA ABREU-DEM		RAIMUNDO COLOMBO-DEM
HERÁCLITO FORTES-DEM	RELATOR	MARIA DO CARMO ALVES-DEM
ELISEU RESENDE-DEM		JAYME CAMPOS-DEM
ARTHUR VIRGÍLIO-PSDB		ALVARO DIAS-PSDB
CÍCERO LUCENA-PSDB		FLEXA RIBEIRO-PSDB
MARISA SERRANO-PSDB		MÁRIO COUTO-PSDB
<b>PTB</b>		
GIM ARGELLO		SÉRGIO ZAMBAZI
<b>PDT</b>		
JEFFERSON PRAIA		CRISTOVAM BUARQUE

Atualizada em: 10/03/2009

Publicado no DSF, de 08 / 04 / 2009

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF  
OS: 11601/2009