



SUBCHEFIA DE ASSUNTOS PARLAMENTARES

E.M. nº 14 /MMA/GM/2005

Em 16 de fevereiro de 2005.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Submeto à elevada consideração de Vossa Excelência o anexo anteprojeto de lei que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para produção sustentável, cria o Serviço Florestal Brasileiro - SFB e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF, e dá outras providências.

2. O objetivo da presente proposta é regulamentar o uso e a conservação de florestas da dominialidade pública, por meio de instrumentos, tais como a criação de unidades de conservação, a destinação às comunidades locais e a concessão de florestas públicas, garantindo o uso eficiente e sustentável das florestas, promovendo o desenvolvimento socioeconômico sustentável do País, o acesso da população local aos benefícios gerados, com respeito aos valores culturais associados, bem como criar um órgão de gestão voltado ao fomento, desenvolvimento do setor florestal e à gestão da outorga de florestas públicas.

3. Do potencial do setor florestal brasileiro.

3.1 O Brasil possui a segunda maior área florestal do mundo, ficando atrás apenas da Rússia, que, no entanto, possui somente florestas temperadas e boreais. As áreas florestais no Brasil somam 544 milhões de hectares e ocupam 64,3% do território nacional. Com a maior diversidade de espécies e ecossistemas do planeta, habitada por uma das mais diversas e amplas concentrações de povos e culturas indígenas, as florestas brasileiras protegem a circulação de 20% da água doce disponível no mundo.

3.2 Afora a grande extensão e diversidade de florestas, o Brasil é o maior produtor e consumidor mundial de produtos florestais tropicais. Setores estratégicos da economia do País, como a siderurgia, as indústrias de papéis, embalagens, madeiras, móveis e a construção civil, estão estreitamente ligados ao setor florestal. A matéria-prima florestal também apresenta grande relevância, em diversos setores produtivos, com destaque para os fármacos, cosméticos, alimentos, resinas e óleos.

3.3 Salienta-se, também, a importância socioeconômica da utilização dos recursos florestais no Nordeste do País, onde 30 a 40% das indústrias utilizam a biomassa florestal como principal matriz energética. As atividades florestais geram mais de 700 mil empregos diretos na região da Caatinga, além da relevante participação dos recursos florestais no sistema produtivo, como insumo ambiental, assegurando a incorporação de matéria orgânica e nitrogênio ao solo e como fornecedor de 4 toneladas de forragem por hectare ao ano.

3.4 A despeito das florestas plantadas ocuparem menos de 0,7% do território nacional e o manejo ocorrer em menos de 10% da área de florestas naturais, as cadeias de produção com base direta em produtos florestais madeireiros representam 4% do PIB brasileiro e 8% das exportações, recolhendo mais de R\$ 3 bilhões de impostos anualmente e gerando 2 milhões de empregos diretos e indiretos. Estima-se que apenas a Cadeia de Produção de erva-mate e outros produtos de folhas e frutos silvestres envolva mais de 800 mil pessoas.

3.5 A Amazônia brasileira, responsável por mais de 90% da produção florestal de áreas naturais do Brasil, apresenta, segundo estimativas, apenas 24% do território reclamado como área privada e 29% com áreas legalmente protegidas, incluindo as Unidades de Conservação e Terras Indígenas. Neste cenário fundiário, restam 47% da superfície ocupada por terras públicas ou devolutas, com cobertura predominantemente florestal e sobre as quais o exercício de atividades do Estado é ainda incipiente.

4. Da gestão de florestas públicas.

4.1 A gestão de bens públicos, como água, minerais, espaço aéreo, e de serviços de natureza pública, como telefonia, telecomunicações, transportes, são regulamentados por ampla legislação. De modo diverso, não obstante o relevante potencial florestal do País, não existe no arcabouço jurídico nacional instrumento normativo específico que defina a gestão das florestas públicas, sendo que as formas de acesso estabelecidas atualmente são insuficientes para garantir o uso sustentável.

4.2 Podem ser destacados como instrumentos de gestão de florestas públicas para a produção sustentável: (a) o manejo realizado por particulares, com a privatização das florestas; (b) a gestão direta, com o desenvolvimento das atividades de manejo florestal sustentável conduzidas pelo Estado; e (c) a gestão indireta, com a execução dos planos de manejo florestal sustentável por terceiros, com a manutenção do domínio público. A primeira forma apresentada, privatização das florestas públicas, não se mostra interessante ao Estado, à população, ou ao meio ambiente, uma vez que não gera benefícios econômicos, sociais, tampouco ambientais e, ainda, possui limitante constitucional, conforme inciso XVII do art. 49, que determina que áreas acima de 2.500 ha somente podem ser transferidas com a autorização do Congresso Nacional.

4.3 Quanto à gestão direta, tem-se que a exploração de atividade econômica pelo Poder Público, por representar uma intervenção do Estado no domínio econômico, somente é

possível em casos especificados por lei, reconhecido um imperativo de segurança nacional ou um relevante interesse coletivo, observados os setores e áreas de atuação definidos em lei complementar, nos termos da Constituição, art. 173 c/c 37, inciso XIX, *in fine*, que adotou o princípio da subsidiariedade. Essa imposição decorre do princípio fundamental da livre iniciativa, princípio da abstenção, previsto no art. 1º, inciso IV, da Constituição, do qual resulta o dever do Estado de não explorar diretamente atividade econômica em concorrência com o setor privado. Assim, a gestão direta executada pelo próprio Poder Público somente poderia ser efetuada nas Florestas Nacionais, uma vez que essas são unidades de conservação e possuem o objetivo básico de uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e realização de pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas. Contudo, os atuais limites legais para a execução da gestão direta em Florestas Nacionais inviabilizam sua consecução.

4.4 No que concerne à gestão indireta, efetuada mediante destinação não onerosa às comunidades locais, beneficiárias da reforma agrária, podem ser elencados obstáculos relacionados à atual disponibilidade de recursos públicos para cobrir os custos dos investimentos necessários. Por outro lado, não há permissivo legal que viabilize a gestão indireta pela outorga onerosa efetuada pelo Estado a terceiros do direito de praticar o manejo florestal sustentável, para exploração de produtos e serviços florestais.

5. Das conseqüências do ordenamento jurídico vigente.

5.1 A ausência de legislação específica possui um significativo impacto nas duas principais vertentes da produção florestal no Brasil: manejo de florestas naturais e atividades relacionadas aos plantios florestais. Quanto às florestas plantadas, o resultado econômico obtido pelo setor tem sido significativamente onerado pela falta de mecanismos políticos que propiciem um melhor impacto socioambiental e favoreçam o desenvolvimento tecnológico da atividade.

5.2 Arelados aos aspectos suscitados, destaca-se a histórica aleatoriedade das políticas de fomento florestal no Brasil. A falta de uma instância de fomento florestal tem imputado à economia, ao meio ambiente e à sociedade brasileira significativas perdas decorrentes do desperdício de matéria-prima, do desmatamento de grandes extensões territoriais, da ausência de reposição, da má utilização dos recursos florestais, da ineficiência da indústria e da desconsideração do potencial produtivo do setor florestal. Ainda, a atividade florestal possui diferenciais produtivos, como, por exemplo, tempo de produção, com baixa assimilação pelos instrumentos de financiamento de mercado que, em conjunto com a ampliação da taxa de risco, motivada em parte pela falta de estabilidade nas políticas florestais que permitam as garantias necessárias para a realização de investimentos de longo prazo, causa escassez e elevados custos financeiros dos recursos disponíveis.

5.3 Especificamente quanto ao manejo florestal sustentável, é relevante focar a questão relacionada à destinação das terras públicas. Embora o manejo de florestas públicas por particular não seja permitido pela legislação atual, títulos precários, como o protocolo de solicitação

de posse ou arrendamento de terras públicas cedidas a particulares, eram utilizados na aprovação de planos de manejo florestal sustentável.

5.4 Com a decisão do Governo federal, em 2003, de enfrentar o tema do ordenamento e regulamentação fundiária nos estados da região Norte, foram suspensas as aprovações dos planos de manejo em terras públicas e os planos de manejo já aprovados e executados com respeito às normas da atividade florestal serão regularizados em estrito cumprimento dos preceitos legais. Tal ação, aliada à intensificação na fiscalização e no controle das Autorizações de Transporte de Produtos Florestais - ATPF, fez com que a oferta de matéria-prima florestal sofresse uma retração.

5.5 As conseqüências da ausência de definição de normas de gestão das florestas públicas colocam o tema em evidência em diversas discussões políticas, principalmente as relacionadas ao desmatamento da Amazônia, como no Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a redução dos índices de desmatamento da Amazônia Legal, responsável pela proposição do Plano de Ação para a prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal, no Plano Amazônia Sustentável - PAS e no Grupo de Trabalho Interministerial de Infra-Estrutura.

5.6 Conforme observado no Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, nas últimas décadas, a região amazônica tem sido priorizada pelo Governo federal para a criação de assentamentos rurais, que geralmente ocorrem em locais isolados, desconsiderando características da paisagem natural e a presença de populações tradicionais. A pecuária extensiva é o uso predominante da terra nesses assentamentos. Em precárias condições de sobrevivência, muitos produtores familiares abandonam ou transferem, irregularmente, as áreas a terceiros, o que contribui para o aumento do desmatamento, associado à expansão da pecuária extensiva e conversão para a produção de grãos.

5.7 É forçoso concluir que o arcabouço jurídico vigente tem forte influência na expansão do desmatamento na Amazônia, cuja área desmatada atingiu, no período 2002-2003, 23.750 quilômetros quadrados, a segunda maior já registrada pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE, restando evidente seu efeito nocivo sobre o meio ambiente.

5.8 A falta de regulamentação do acesso às florestas públicas propicia assim a depreciação, destruição e corte raso dessas florestas, sem gerar quaisquer benefícios sociais, ambientais ou econômicos. Devem ser ressaltadas também a exclusão social e a prática de atos ilícitos, como os processos de grilagem, a violência no campo, o trabalho escravo e outras violações dos direitos trabalhistas, evasão de impostos, extração ilegal de madeira e lavagem de dinheiro do narcotráfico. Adicionalmente, a desconsideração da vocação florestal da Amazônia provoca a retração do desenvolvimento regional, marcado pela incipiente presença do Estado, com riscos à soberania em áreas isoladas e fronteiriças.

6. Do anteprojeto de lei proposto.

6.1 A elaboração do anteprojeto de lei em anexo considerou, além dos aspectos mencionados, os subsídios fornecidos por amplo processo de consulta pública, realizado por meio de reuniões do Grupo de Trabalho de Gestão de Florestas Públicas, com aproximadamente 90 participantes, da Comissão Coordenadora do Programa Nacional de Florestas - Conaflor, composta por 37 representantes dos Governos Federal e Estaduais, dos setores privados, da sociedade civil, instituições de ensino e de pesquisa, e incluiu a realização do Seminário Internacional de Gestão de Florestas Públicas. Além destes esforços, contribuições foram colhidas, nos últimos nove meses, por meio de reuniões setoriais realizadas em várias regiões do País e por meios não presenciais, como carta, FAX e correspondência eletrônica, estas últimas com mais de 1200 solicitações respondidas. Ao longo do processo, o anteprojeto de lei recebeu mais de 600 emendas e o texto final representa a harmonização das propostas, tendo como base as recomendações da Conaflor.

6.2 Como resultado, o anteprojeto de lei, com âmbito em todos os biomas brasileiros, propõe a regulamentação de três formas de gestão de florestas públicas: (a) a criação e a gestão direta de Florestas Nacionais, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000; (b) a destinação às comunidades locais, nos termos do art. 7º desta Lei; e (c) a concessão florestal, a ser aplicada em florestas naturais ou plantadas e nas unidades de manejo das Florestas Nacionais.

6.3 Embora com maior efeito sobre a região amazônica, o propósito do anteprojeto de lei é implementar uma alternativa, a ser utilizada pelo administrador público em todo o País, que permita o acesso ao recurso florestal de forma controlada e sustentável, com a manutenção do domínio público das terras. Ao mesmo tempo, a proposta pretende promover a inclusão social e a manutenção da qualidade ambiental, com a repartição social dos benefícios do manejo da floresta e a promoção do desenvolvimento sustentável, contribuindo para a maximização dos efeitos redistributivos do resultado econômico dessas atividades e a correção de assimetrias regionais de desenvolvimento. Ressalte-se, ainda, a proteção dos direitos indígenas e das comunidades locais, valorizando as diversidades ambiental, socioeconômica e cultural brasileiras, com observância da legalidade, transparência e controle social. Adicionalmente, busca-se aumentar a oferta de matéria-prima florestal extraída de forma sustentável, para atender a demanda nacional e internacional, com o objetivo de eliminar a evasão fiscal e a concorrência entre os produtos sustentáveis e produtos da atividade ilegal.

6.4 Para se evitar uma alteração brusca no setor florestal, foi ponderada a necessidade de estabelecimento de uma forma transitória de implantação do sistema de concessões florestais, com a estipulação de um Plano Anual de Outorgas Florestais, que inicialmente possuirá caráter experimental e que, nos primeiros dez anos, deverá observar um limite de florestas públicas passíveis de serem submetidas à concessão florestal.

6.5 Merece destaque a oportunidade de reafirmação da soberania nacional pelo efetivo domínio das florestas públicas, interrompendo a transferência de titularidade ao setor privado. A definição de mecanismos de gestão das florestas públicas voltados ao controle do acesso

sustentável aos recursos florestais terá uma forte influência sobre a dinâmica de ocupação do território e conseqüentemente sobre as perspectivas geopolíticas da região amazônica, com a consolidação da identidade nacional.

7. Do fomento e da gestão das atividades florestais.

7.1 Em outro enfoque, propõe-se a ampliação da adoção de políticas voltadas ao desenvolvimento das potencialidades das atividades silviculturais, por meio das seguintes ações: (a) fomento a projetos de expansão da base florestal plantada e a empreendimentos sustentáveis em florestas nativas ou plantadas, com vistas à produção de matéria-prima compatível com as demandas da sociedade e dos diversos segmentos industriais de base florestal; (b) promoção de mecanismos de financiamento, incentivos econômicos e assistência técnica para viabilização desse fomento; (c) promoção da pesquisa e do desenvolvimento de atividades de manejo florestal, reflorestamento, recuperação de áreas degradadas e processamento da matéria-prima com maior eficiência industrial, maior valor agregado aos produtos. Outrossim, é fundamental garantir o desenvolvimento do setor florestal, sinalizando aos investidores a adoção de uma política estável, permitindo investimentos de longo prazo e garantindo a sustentabilidade ambiental da atividade.

7.2 Neste sentido, o anteprojeto de lei de Gestão de Florestas Públicas prevê a criação do Serviço Florestal Brasileiro – SFB, na estrutura básica do Ministério do Meio Ambiente, e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF, pontos fundamentais para o desenvolvimento do setor florestal e para a execução do modelo de gestão proposto. A necessidade de criação do SFB deriva da ausência de estrutura adequada para lidar com fomento e desenvolvimento, da necessidade de separação de funções, ante ao conflito de interesses entre as diversas funções públicas relacionadas ao setor florestal e da ausência de ente responsável pela outorga de florestas públicas.

7.3 A gestão de florestas públicas será desenvolvida com a independência entre os três grupos de função envolvidos, da seguinte forma: (a) política e normatização, pelo Ministério do Meio Ambiente; (b) licenciamento e fiscalização ambiental, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; e (c) regulação do sistema de outorgas, fomento e gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal pelo SFB.

7.4 Propõe-se que o SFB conte, inicialmente, com a estrutura necessária à imediata implementação da Gestão de Florestas Públicas. Contudo, em 2006, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei para instituição de uma autarquia com formato e estrutura definitivos.

7.5 O impacto direto nas contas públicas e a geração de emprego e renda obtidos pelo instrumento de política proposto no anteprojeto de lei em apreço foram objeto de avaliação preliminar com resultados bastante positivos. Inicialmente, nos primeiros quatro anos, seriam necessários investimentos de cerca de R\$ 20 milhões para estabelecer a Gestão de Florestas Públicas,

sendo que as receitas geradas para o SFB serão suficientes para torná-la superavitária em 5 anos de funcionamento. Neste período, o sistema de concessões terá injetado nos Estados cerca de R\$ 17 milhões, igual quantia será destinada aos municípios, R\$ 6 milhões ao IBAMA e cerca de R\$ 40 milhões ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal, apresentando um resultado positivo para o País em mais de R\$ 43 milhões, já nos primeiros cinco anos.

7.6 No décimo ano de vigência, o sistema de concessões poderá alavancar mais de 140 mil empregos diretos, gerar um movimento econômico de aproximadamente R\$ 2 bilhões em impostos arrecadados na cadeia de produção e uma economia de mais de R\$ 200 milhões pela substituição de fontes de energia por resíduos de serraria. A área manejada com sistema de concessões será, após dez anos de implantação, provavelmente de cerca de 13 milhões de ha, incluindo unidades de manejo de Florestas Nacionais, que representa menos de 3% das áreas da Amazônia brasileira.

7.7 O anteprojeto de lei caracteriza-se como um instrumento político para o desenvolvimento sustentável, prevê mecanismo de absorção de oportunidades apresentadas em nichos específicos de mercado para produtos de origem sustentável, contribuindo para o alcance de melhores preços para os produtos florestais, para a verticalização da produção e o encurtamento das cadeias produtivas, por intermédio de arranjos produtivos locais baseados na economia florestal, promovendo a inserção social e maior atratividade à atividade florestal sustentável. Tais conseqüências contribuirão para a efetiva redução dos índices de desmatamento e para o desenvolvimento sustentável em diversas regiões, inclusive nas menos favorecidas pelos processos de integração nacional.

7.8 Os ganhos ambientais do presente anteprojeto de lei derivam também da destinação de grandes áreas florestais ao uso sustentável, através do manejo florestal, com agregação de valor à floresta em pé, reduzindo a pressão para a expansão da fronteira agrícola e ampliando a oferta de produtos florestais oriundos das florestas plantadas. O sistema de gestão proposto também tornará mais transparente o monitoramento das atividades florestais, por intermédio das auditorias independentes obrigatórias nas áreas submetidas à concessão, e mais efetivo o controle, pela concentração da fiscalização nas áreas manejadas e pela geração de receita que a viabilizará.

Estas são, Senhor Presidente, as razões que justificam o encaminhamento do presente anteprojeto de lei, que ora submeto à consideração de Vossa Excelência, solicitando, ante o exposto, o seu encaminhamento ao e. Congresso Nacional em regime de urgência constitucional.

Respeitosamente,

MARINA SILVA
Ministra de Estado do Meio Ambiente