

Governança das Concessões Florestais na Amazônia

Oportunidades de Aprimoramentos a partir de Evidências no Pará



CLIMATE
POLICY
INITIATIVE



RESUMO PARA POLÍTICA PÚBLICA

NOVEMBRO 2023

A exploração de madeira na Amazônia existe há mais de 300 anos, mas houve um impulsionamento significativo a partir da década de 1960, com a abertura de rodovias na floresta.¹ Um modelo de exploração predatório, extensivo e não planejado se consolidou na década de 1980, quando se estabeleceram os primeiros grandes polos madeireiros na região, fruto dos incentivos governamentais à agropecuária, mineração e extração madeireira e do desmatamento decorrente dessas atividades.^{2,3}

Foi num contexto de crescimento sem precedentes do desmatamento e da grilagem de imensas extensões de terras⁴ que, em 2006, foi editada a Lei de Gestão de Florestas Públicas (LGFP)⁵ com a finalidade de assegurar a utilização sustentável das florestas públicas brasileiras, principalmente da Amazônia, através da implementação de um sistema de concessão florestal no Brasil.

As experiências internacionais com concessão florestal não foram bem-sucedidas na maioria dos casos, seja porque a variável ambiental não se fez presente, seja porque os governos falharam na fiscalização e no monitoramento da atividade.⁶ No Brasil, a concessão florestal, implementada pela LGFP, buscou distanciar-se dessas experiências ao conciliar a proteção ao meio ambiente com a exploração privada lucrativa de recursos naturais, além de servir como instrumento de desestímulo à grilagem.

Apesar de a lei ter sido muito celebrada e de ter gerado grandes expectativas, as concessões federais de florestas públicas na Amazônia ficaram muito aquém do esperado e restringem-se, hoje, à extração de madeira em apenas cerca de 1,3 milhão de hectares. A estimativa do governo federal, em 2006, quando foi editada a LGFP, era de que houvesse 4 milhões de hectares de florestas concedidas em 2010.⁷ As concessões estaduais na Amazônia têm avançado ainda mais lentamente: apenas 551 mil hectares estão em exploração em apenas dois estados – Pará e Amapá.

Muitas causas têm sido atribuídas a esse crescimento tímido, entre as quais: a concorrência com o mercado ilegal, a judicialização decorrente da presença de povos indígenas e comunidades tradicionais em áreas objeto de concessão e a outorga de concessões que carecem de viabilidade econômica.⁸ Entretanto, as conclusões deste estudo indicam que a fragilidade da governança pode ser um importante fator limitante.

1 Becker, Bertha K. "Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários?" *Parcerias Estratégicas*, nº 12 (2001): 135-159. bit.ly/3FDv2bi.

2 Pasquis, Richard et al. "Reforma Agrária na Amazônia: balanço e perspectivas". *Cadernos de Ciência e Tecnologia* 22, nº 1 (2005): 83-96. bit.ly/4Og2COo.

3 Valdiones, Ana Paula et al. *A Evolução do setor madeireiro na Amazônia entre 1980 e 2020 e as oportunidades para o seu desenvolvimento inclusivo e sustentável na próxima década*. Belém: Imazon, Imaflora, ICV e Idesam, 2022. bit.ly/3QBpp3s.

4 Loureiro, Violeta R. e Jax N. A. Pinto. "A questão fundiária na Amazônia". *Estudos Avançados* 19, nº 54 (2005): 77-98. bit.ly/3QkUp6y.

5 Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006 - Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável. bit.ly/3s9ocHt.

6 Lopes, Cristina L. "A tutela jurídica das florestas brasileiras: da colônia à Lei de Gestão de Florestas Públicas". Monografia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2006.

7 Ribeiro, Aline. *Os inquilinos da Amazônia*. Época. 2011. Data de acesso: 25 de outubro de 2023. bit.ly/3QbEgqs.

8 Instituto Escolhas. *Destruindo a agenda da Bioeconomia: soluções para impulsionar as concessões florestais no Brasil*. São Paulo, 2020. bit.ly/3QCltj6.

Nesta publicação, pesquisadores do Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio) apresentam a evolução das concessões florestais na Amazônia para, em seguida, se aprofundarem nas concessões do Pará, estado pioneiro no setor. A análise detalhada dos procedimentos de concessão paraenses, complementada com a realização de entrevistas com agentes de mercado, permite identificar pontos de atenção em matéria de governança e tirar lições que podem extrapolar a esfera estadual e ajudar a avançar a agenda de concessões florestais na região amazônica.

A análise identificou no Pará situações de (i) anulação de concorrências - i.e., metade das concorrências realizadas no estado, (ii) não concessão de áreas e (iii) rescisão de contratos de concessão. Contabilizando as ocasiões repetidas, em que uma mesma área foi concedida, não foi concedida ou teve o respectivo contrato rescindido, obtém-se um total de dezessete tentativas de conceder uma área para concessões estaduais no Pará. Isso se traduz numa taxa de sucesso de 53%, no longo prazo, ao se tomar como parâmetro a quantidade de contratos vigentes, em oposição à quantidade de áreas vagas por não concessão ou por rescisão contratual.

A anulação de concorrências parece estar sendo causada por erros básicos na elaboração dos editais, sinalizando uma baixa capacidade dos órgãos responsáveis pela gestão das concessões. A não concessão de algumas áreas, por sua vez, pode estar sendo causada pela baixa qualificação de algumas candidatas a concessionárias, pelo prolongamento das concorrências e por restrições à quantidade de áreas e à área total que podem ser concedidas a uma única empresa. Por fim, a rescisão de contratos pode estar sendo causada pelo descumprimento das condições de qualificação e regularidade das empresas, dos termos das propostas e de normas de manejo florestal e trabalhistas.

Neste momento em que a LGFP foi reformada para incentivar a comercialização de créditos de carbono e para tornar possível a inclusão de novos tipos de serviços ambientais como objeto das concessões, esses pontos de atenção tornam-se ainda mais relevantes em função da crescente complexidade desse modelo de gestão de florestas públicas. Melhorias na governança devem ser implementadas para que as concessões se consolidem como modelos de negócios sustentáveis.

Recomendações

- Eliminar as restrições legais à quantidade de áreas e à área total que podem ser concedidas a uma única empresa para permitir que empresas mais qualificadas ganhem escala por meio da obtenção de mais concessões e da possibilidade de operar em áreas mais extensas, sem prejuízo da aplicação de normas concorrenciais gerais.
- Melhorar a capacitação dos servidores dos órgãos ou entidades responsáveis pela gestão de concessões florestais para incrementar a qualidade dos procedimentos de concorrência por meio de melhorias, por exemplo, na precisão dos estudos preliminares das concessões e nos modelos de editais e contratos.

Evolução das Concessões Florestais na Amazônia

A agenda de concessões florestais é de extrema relevância para a Amazônia, porque pode gerar renda e emprego para sua população e, simultaneamente, tornar o desenvolvimento socioeconômico compatível com a proteção da floresta, além de servir como instrumento de desestímulo à grilagem.

Box 1. O que São Concessões Florestais?

As concessões florestais têm o objetivo de regularizar a posse das florestas públicas, de modo que a economia madeireira continue existindo, mas em bases sustentáveis, e de modo a evitar que a extração de madeira seja sucedida pela transformação de florestas em áreas de pasto. Além disso, as concessões desempenham um papel de desestímulo à grilagem à medida que permitem que indústrias madeireiras possam explorar os recursos florestais num contexto de direitos de propriedade bem definidos.

A Lei Geral de Florestas Públicas (LGFP), que regulamenta o assunto, estabelece que o objeto das concessões é a exploração de produtos e serviços florestais.⁹ Essa exploração pode se manifestar na forma de diversas atividades, como a extração de madeira, a promoção do turismo e a comercialização dos denominados “créditos de carbono”. As concessões podem ocorrer por meio de delegações onerosas feitas pelo Poder Público a particulares por meio de licitação, portanto uma concessionária deve pagar à entidade pública proprietária da floresta pelo direito de exercer as referidas atividades. A LGFP foi recentemente reformada pela Lei nº 14.590/2023, que resultou de conversão da Medida Provisória nº 1151/2022.¹⁰

A estimativa do governo federal, em 2006, quando foi editada a LGFP, era de que houvesse 4 milhões de hectares de florestas concedidas em 2010.¹¹ Todavia, passados 17 anos, as concessões federais de florestas públicas na Amazônia ficaram muito aquém do esperado e restringem-se, hoje, à extração de madeira em apenas cerca de 1,3 milhão de hectares, totalizando 22 projetos de 11 empresas.¹² Entre os anos de 2014 e 2016, no governo de Dilma Rousseff, houve a concessão de mais de 800 mil hectares, mas, depois disso, novos contratos só voltaram a ser assinados pela União entre 2019 e 2022, com destaque para o ano de 2021.

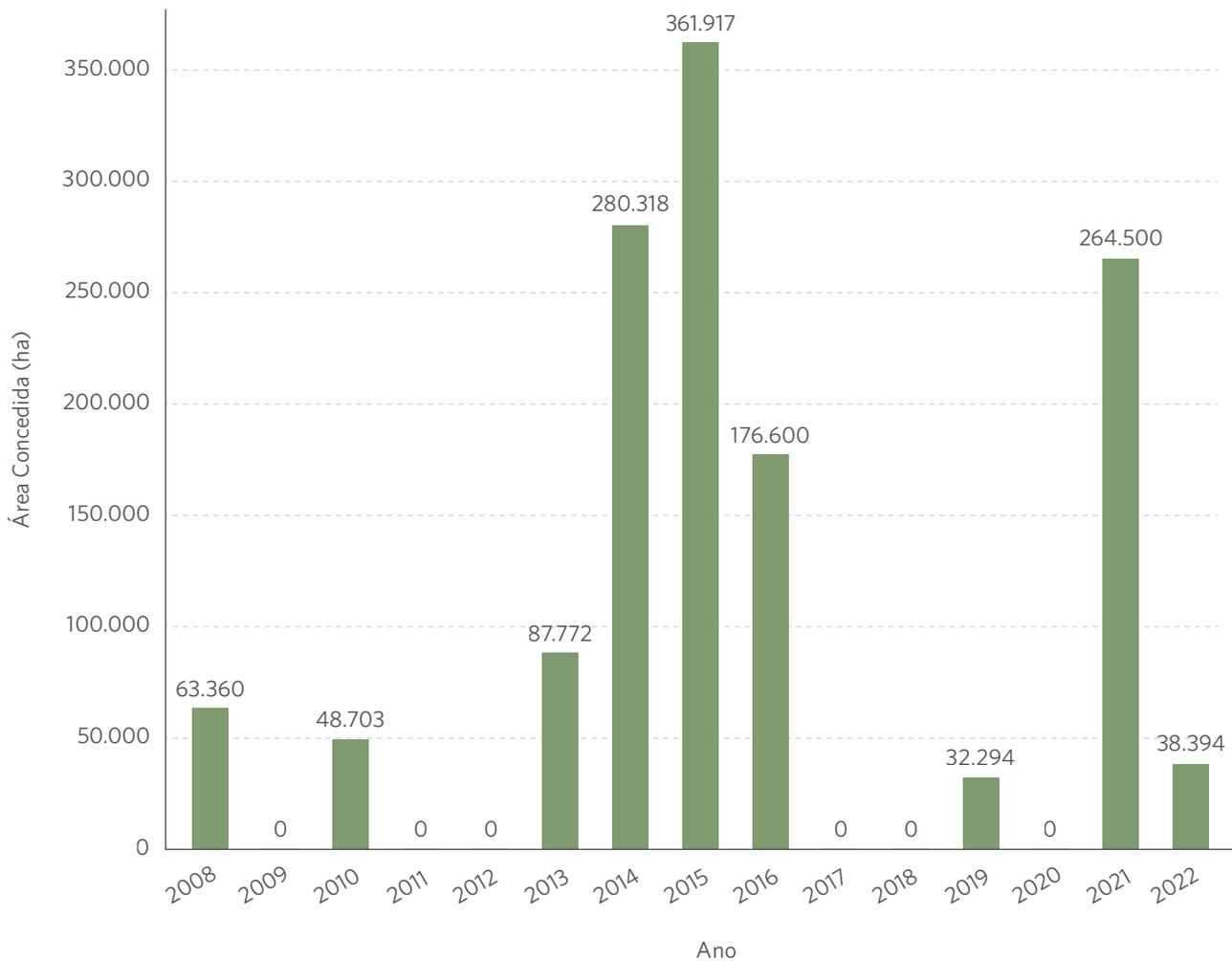
9 Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006 - Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável. Art. 14. bit.ly/3s9ochH.

10 Lei nº 14.590, de 24 de maio de 2023 - Altera a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. bit.ly/3MocmA6.

11 Ribeiro, Aline. *Os inquilinos da Amazônia*. Época. 2011. Data de acesso: 25 de outubro de 2023. bit.ly/3QbEqrS.

12 SFB. *Concessões florestais em andamento*. 2022. Data de acesso: 25 de outubro de 2023. bit.ly/3sdiHHG.

Figura 1. Área Total dos Contratos de Concessão Federais, 2008-2022

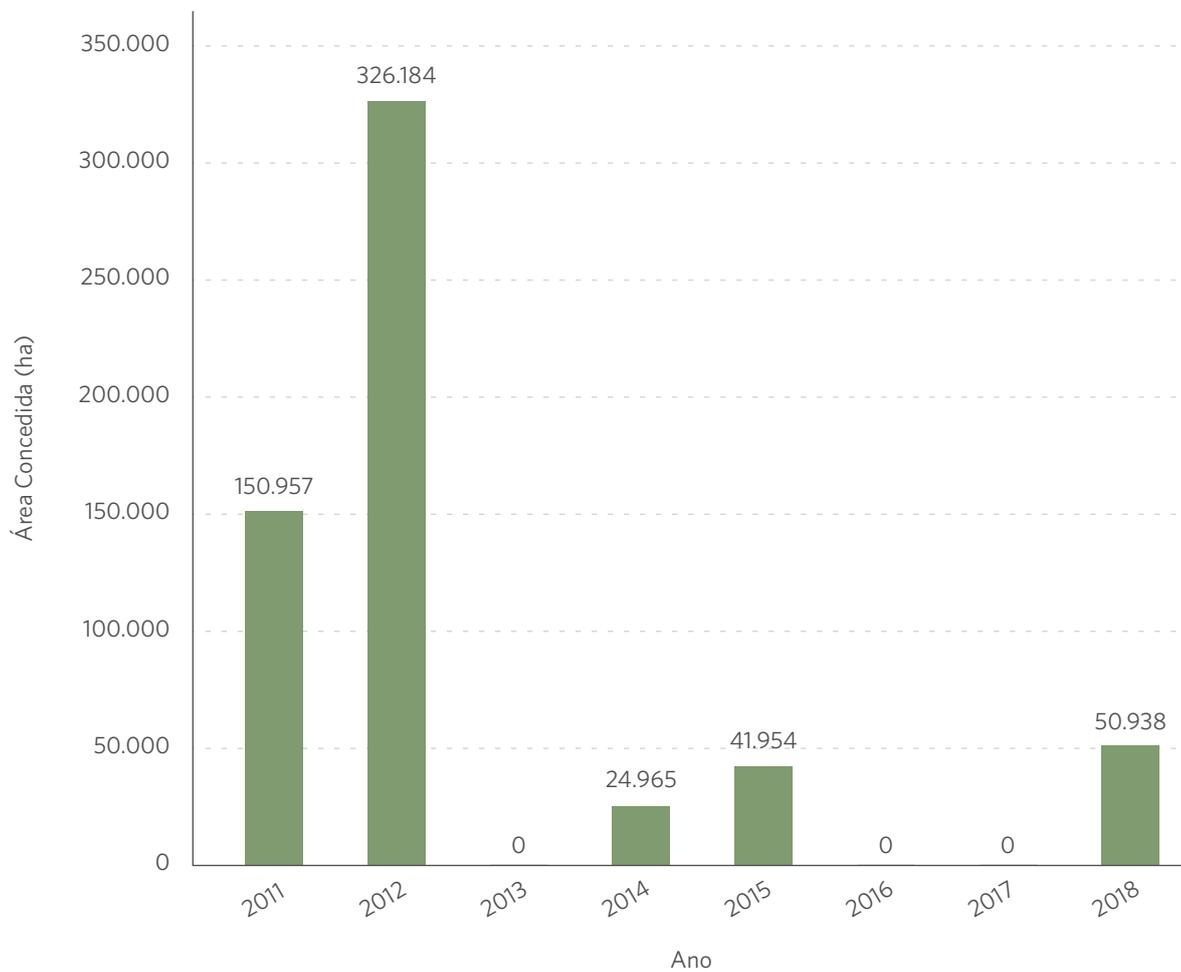


Fonte: CPI/PUC-Rio com base nos dados do Serviço Florestal Brasileiro, 2023

O sistema de concessão, da forma prevista na LGFP, pode ser efetivado pelos três entes da federação. Entretanto, os estados encontram-se mais atrasados na implementação das concessões do que a esfera federal. Na Amazônia, onde estão 96,3% das florestas públicas estaduais, em uma área total de 76 milhões de hectares, somente 551 mil hectares estão em exploração e apenas no Pará e no Amapá - cerca de 483 mil e 68 mil hectares, respectivamente. A maioria dos estados amazônicos sequer elaborou seu primeiro plano de outorga florestal.¹³

¹³ Ferreira, Jaqueline e Stella Pieve. *Policy brief: o potencial desperdiçado das concessões florestais estaduais na Amazônia Legal*. São Paulo: Instituto Escolhas, 2023. bit.ly/3FACTqb.

Figura 2. Área Total dos Contratos de Concessão Estaduais do Pará Assinados, 2011-2018



Fonte: CPI/PUC-Rio com base nos dados do Ideflor-Bio, 2023

Esses dados evidenciam a intermitência na implementação das concessões florestais e a dificuldade no cumprimento de metas de longo prazo.

Governança das Concessões Estaduais no Pará

A Importância do Pará

As concessões florestais começaram a ser implementadas no Pará em 2011. Os dados da época o posicionavam como o principal produtor de madeira do Brasil. O estado contava com o maior número de polos madeireiros e indústrias, o maior consumo de toras e a maior receita bruta anual do setor na Amazônia. Em 2009, essa receita teria sido de cerca de US\$ 1 bilhão, contra US\$ 555 milhões nos demais estados da Região Norte em conjunto. As concessões de florestas públicas também seriam promissoras para dinamizar a economia paraense, porque apenas 18% das terras no estado seriam privadas.^{14,15}

As primeiras concessões estaduais no Pará ocorreram nas Glebas Mamuru-Arapiuns, em 2011. Foram modeladas por meio de parceria entre o Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (Ideflor-Bio), entidade estadual responsável pela gestão das concessões, e o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), responsável pelas concessões em âmbito federal. Além de terem sido as primeiras concessões estaduais no Brasil, também representaram as primeiras em terras públicas não destinadas. Todas as áreas concedidas anteriormente eram federais e se situavam em Florestas Nacionais (Flonas).¹⁶

Depois da concessão das Glebas Mamuru-Arapiuns, o estado implementou concessões na Floresta Estadual (Flota) do Paru, também a partir de 2011. As concessões paraenses ainda seriam as únicas concessões estaduais no Brasil até 2017.¹⁷ O Pará é o estado amazônico mais avançado no setor, com mais de 480 mil hectares concedidos de um total de 3,2 milhões de hectares de florestas públicas estaduais.¹⁸ Atualmente, o estado está preparando concessões remuneradas pela comercialização de créditos de carbono.¹⁹

Panorama das Concessões Paraenses

As concessões de florestas públicas estaduais no Pará se dividem, atualmente, em dois grandes blocos: as concessões nas Glebas Mamuru-Arapiuns e as concessões na Flota Paru.

As concessões nas Glebas Mamuru-Arapiuns foram divididas em dois lotes e em cinco Unidades de Manejo Florestal (UMFs). As UMFs são as áreas destinadas à concessão dentro de uma floresta pública, e cada UMF somente pode ser objeto de um único contrato de concessão. Houve uma concorrência para as concessões do primeiro lote, referente às UMFs I, II e III, e quatro concorrências para as concessões do segundo lote, referente às UMFs IV e V. Dessas quatro últimas concorrências, três foram anuladas e uma se encontra em curso. As anulações parecem ser a causa para que as UMFs IV e V não terem sido concedidas.

14 Rocha, Maria Tereza P. "Concessão de florestas públicas: considerações sobre o 1º edital do Estado do Pará". *Revista dos Tribunais* 102, nº 927 (2013): 55-95. São Paulo: Revista dos Tribunais. bit.ly/3QCdqBx.

15 Outros dados apontam que o estado de Mato Grosso teria sido o principal produtor de madeira da Amazônia entre os anos de 2008 e 2020, seguido do Pará e de Rondônia, com exceção do ano de 2011, em que o Pará teria sido o principal produtor. Nos últimos anos da década de 2010, também teria havido aumento da importância do estado do Amazonas no setor. Para saber mais: Valdiones, Ana Paula et al. *A Evolução do setor madeireiro na Amazônia entre 1980 e 2020 e as oportunidades para o seu desenvolvimento inclusivo e sustentável na próxima década*. Belém: Imazon, Imaflo, ICV e Idesam, 2022. bit.ly/3QBpp3s.

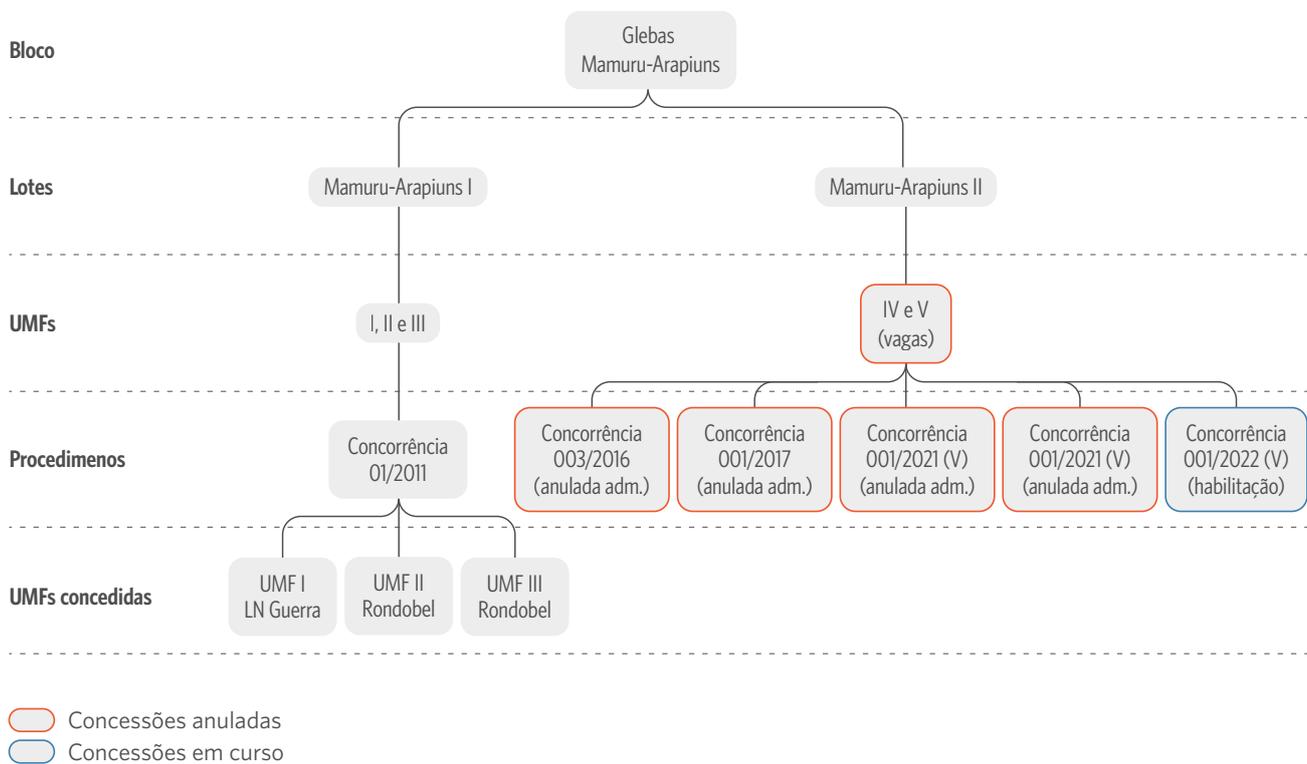
16 Ribeiro, Jime R., Iranilda S. Moraes e Cláudia Azevedo-Ramos. "Contribution of state forest concessions to the governance of conflict areas in Pará, Brazil". In: MERCÊS, Simaia S. S. das e Marcela V. Gonçalves (orgs.). *Natureza, Sociedade e Economia Política na Amazônia Contemporânea*. Belém: Naea, 2017, 285-305. bit.ly/477DLhY.

17 Ibid., 284.

18 Ferreira, Jaqueline e Stella Pieve. *Policy brief: o potencial desperdiçado das concessões florestais estaduais na Amazônia Legal*. São Paulo: Instituto Escolhas, 2023.

19 Adachi, Vanessa. *Pará vai licitar florestas públicas para gerar créditos de carbono*. Capital Reset. 2023. Data de acesso: 25 de outubro de 2023. bit.ly/4Ofm9OS.

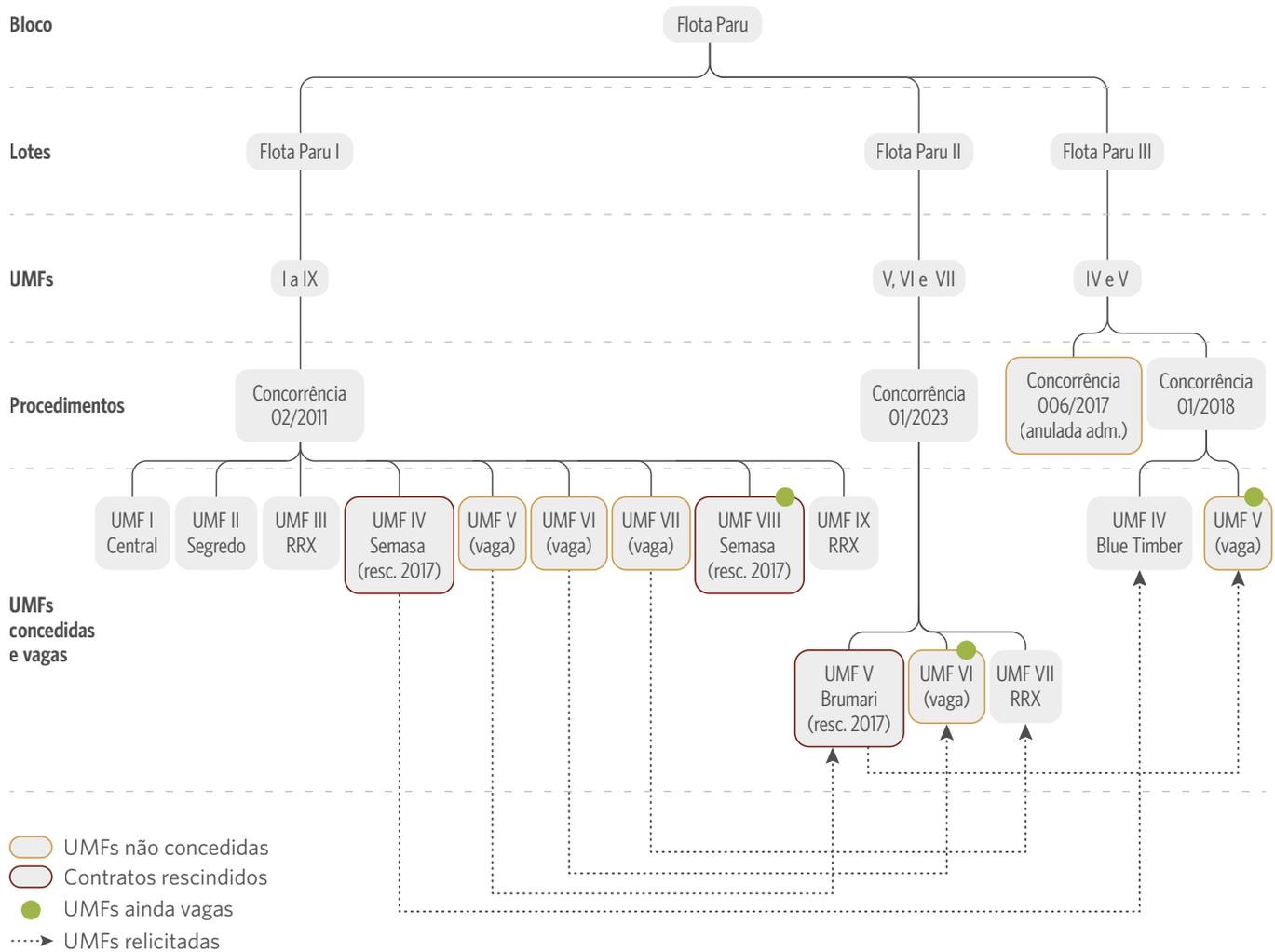
Figura 3. Concessões nas Glebas Mamuru-Arapiuns



Fonte: CPI/PUC-Rio com base nos dados do Ideflor-Bio, 2023

As concessões na Flota Paru foram divididas em três lotes e em nove UMFs. Houve uma concorrência para as concessões do primeiro lote, referente às UMFs de I a IX, uma concorrência para as concessões do segundo lote, referente às UMFs V, VI e VII, e duas concorrências para as concessões do terceiro lote, referente às UMFs IV e V. Dessas duas últimas concorrências, uma foi anulada. As tentativas de concessão de uma mesma UMF em mais de um lote e em mais de uma concorrência ocorreram porque algumas UMFs não foram concedidas em concorrências anteriores ou porque alguns contratos foram rescindidos. A não concessão de UMFs e a rescisão de contratos parecem ser as causas para que as UMFs V, VI e VIII estejam vagas.

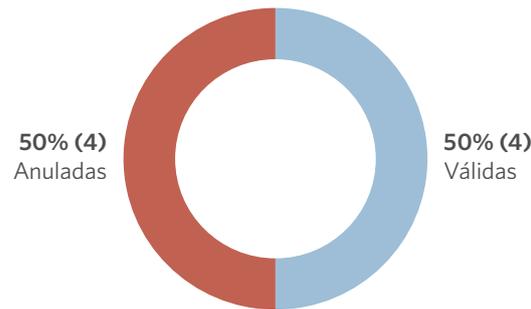
Figura 4. Concessões na Flota Paru



Fonte: CPI/PUC-Rio com base nos dados do Ideflor-Bio, 2023

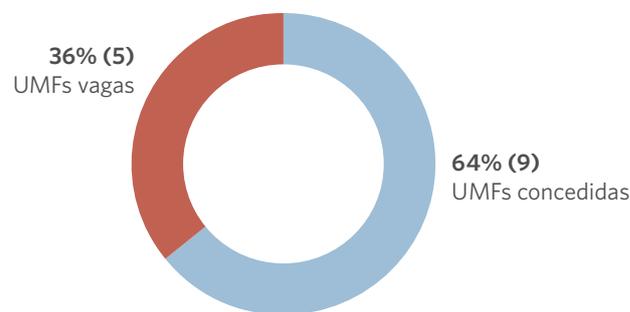
Contabiliza-se, portanto, no contexto das concessões florestais estaduais do Pará, oito concorrências, das quais metade foi anulada, nove UMFs concedidas e cinco UMFs vagas por não concessão ou por rescisão contratual. Concorrências em andamento não foram analisadas neste estudo.

Figura 5. Concorrências Válidas e Anuladas para Concessões Estaduais do Pará, 2011-2021



Fonte: CPI/PUC-Rio com base nos dados do Ideflor-Bio, 2023

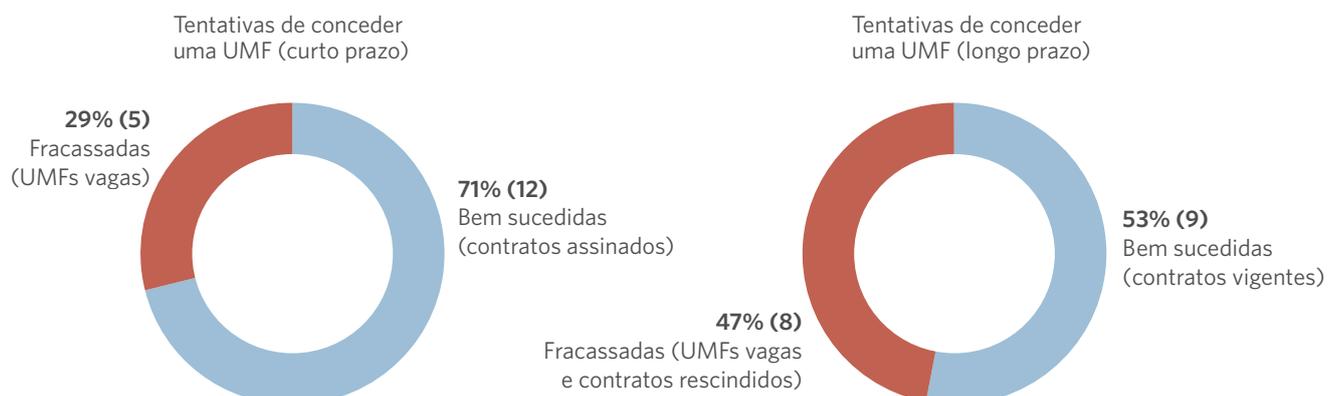
Figura 6. UMFs Concedidas e Vagas em Concessões Estaduais do Pará, 2011-2021



Fonte: CPI/PUC-Rio com base nos dados do Ideflor-Bio, 2023

Contabilizando não apenas quantas UMFs estão concedidas ou vagas, mas também as ocasiões repetidas em que uma mesma UMF foi concedida, não foi concedida ou teve o respectivo contrato rescindido, obtém-se um total de dezessete tentativas de conceder uma UMF em concessões estaduais do Pará. Essas tentativas tiveram uma taxa de sucesso de cerca de 71% no curto prazo, considerando-se como parâmetro de êxito a quantidade de vezes em que um contrato de concessão foi assinado, em oposição à quantidade de vezes em que uma UMF não foi concedida. No longo prazo, todavia, a taxa de sucesso cairia para 53%, ao se tomar como parâmetro a quantidade de contratos vigentes, em oposição à quantidade de UMFs vagas por não concessão ou por rescisão contratual. As concorrências anuladas não foram consideradas como tentativas de concessão nessa contabilização.

Figura 7. Tentativas de Conceder uma UMF em Concessões Estaduais no Pará, 2011-2021



Fonte: CPI/PUC-Rio com base nos dados do Ideflor-Bio, 2023

Motivos para a Anulação de Concorrências

Como visto, foram quatro as concorrências anuladas: as concorrências nº 003/2016, nº 001/2017 e nº 001/2021, referentes a concessões nas Glebas Mamuru-Arapiuns, e a concorrência nº 006/2017, referente a concessões na Flota Paru. Todas as concorrências anuladas aconteceram a partir da segunda metade da primeira década de implementação das concessões florestais no Pará.

Figura 8. Concorrências Válidas e Anuladas no Pará, 2011-2021



Fonte: CPI/PUC-Rio com base nos dados do Ideflor-Bio, 2023

Conforme ilustrado na Figura 3 acima, a concorrência nº 003/2016 foi o primeiro procedimento de concessão das UMFs IV e V das Glebas Mamuru-Arapiuns.²⁰ Foi anulada pelo Ideflor-Bio em vista dos argumentos de recursos apresentados por duas candidatas no âmbito da licitação. Segundo reconhecido pela própria entidade, seu edital descumpriu a lei em dois pontos. No primeiro, o edital deixou de exigir documento que as candidatas têm obrigação legal de apresentar. No segundo, o edital exigiu mais documentos do que aqueles que as candidatas são legalmente obrigadas a fornecer.^{21,22,23,24}

A concorrência nº 001/2017 foi a segunda tentativa de conceder as mesmas UMFs IV e V das Glebas Mamuru-Arapiuns.²⁵ Foi anulada pelo Ideflor-Bio em vista dos argumentos de impugnações, recursos e ação judicial apresentados por candidatas no âmbito da licitação. Conforme reconhecido pela própria entidade já ao final do procedimento, seu edital descumpriu a lei ao deixar de prever critérios para avaliar se as propostas das candidatas teriam condições de serem executadas na prática, ou seja, o edital não previu critérios de avaliação da exequibilidade das propostas.^{26,27,28,29}

20 Ideflor-Bio. *Concorrência nº 003*. 2016. bit.ly/3FDwz12.

21 Ideflor-Bio. *Decisão - fase de habilitação das licitantes*. 2016. bit.ly/3slPWse.

22 Ideflor-Bio. *Decisão*. 2016. bit.ly/3sdk8py.

23 Ideflor-Bio. *Decisão*. 2017a. bit.ly/3FJqHmJ.

24 Ideflor-Bio. *Decisão*. 2017b. bit.ly/3QGWudd.

25 Ideflor-Bio. *Concorrência nº 001*. 2017. bit.ly/3sl35Mr.

26 Ideflor-Bio. *Resultado da análise da exequibilidade das propostas de preços das licitantes*. 2018. bit.ly/3R30SFO.

27 Ideflor-Bio. *Decisão*. 2018. bit.ly/3R30Xsi.

28 Ideflor-Bio. *Parecer jurídico nº 122*. 2019. bit.ly/3SLn2gg.

29 Ideflor-Bio. *Decisão Administrativa - anulação do certame*. 2019. bit.ly/49EcgOz.

A concorrência nº 001/2021 foi uma terceira tentativa de conceder apenas a UMF V das Glebas Mamuru-Arapiuns.³⁰ Foi anulada logo em seu início pelo Ideflor-Bio, em vista dos argumentos de impugnação apresentados por um cidadão no âmbito do procedimento. Segundo reconhecido pela própria entidade, seu edital não informou que a área da unidade de manejo já vinha sendo explorada por terceiros, e essa informação seria necessária para que as candidatas pudessem estabelecer de maneira adequada o valor de suas propostas.^{31,32}

Encontra-se em curso uma quarta tentativa de conceder a UMF V das Glebas Mamuru-Arapiuns, por meio da concorrência nº 001/2022.³³ Segundo informação extraoficial, essa concorrência e a concorrência nº 001/2021 não tiveram por objeto a concessão da UMF IV, porque estaria havendo a rescisão de contrato referente a uma área contígua, que deverá ser somada à UMF IV para concessão futura.

Por fim, a concorrência nº 006/2017, referente à Flota Paru, foi a segunda tentativa de conceder sua UMF IV e a terceira tentativa de conceder sua UMF V.^{34,35} Foi anulada também em seu início pelo Ideflor-Bio, em vista dos argumentos de impugnação apresentados por uma candidata no âmbito da licitação. Segundo reconhecido pela própria entidade, (i) houve equívoco em seu edital quanto à forma de classificar a distância entre a UMF e os centros de distribuição, e essa classificação seria um importante critério de formação de preços no contrato de concessão, (ii) o edital não apresentou informações necessárias sobre as espécies madeireiras existentes na unidade de manejo, e (iii) o edital também não apresentou informações sobre infraestruturas e outros bens previamente existentes na área a ser concedida.^{36,37}

Esse conjunto de concorrências anuladas indica que os erros na elaboração dos editais foram reconhecidos pelo próprio Ideflor-Bio, no curso dos procedimentos de licitação, e poderiam ter sido evitados por meio de (i) análise jurídica mais rigorosa dos editais, (ii) adequada avaliação das áreas a serem concedidas e (iii) atualização dos protocolos de revisão dos editais e anexos (Tabela 1).

30 Ideflor-Bio. *Concorrência nº 001*. 2021. bit.ly/47CCKyu.

31 Ideflor-Bio. *Análise da impugnação ao edital*. 2022. bit.ly/47vmkaS.

32 Ideflor-Bio. *Decisão*. 2022. bit.ly/49FnToz.

33 Ideflor-Bio. *Concorrência nº 001*. 2022. bit.ly/47vkdnm.

34 Ideflor-Bio. *Concorrência nº 6*. 2017. bit.ly/3ug1spl.

35 Conforme ilustrado na Figura 4, a UMF IV foi concedida na concorrência nº 02/2011, mas o contrato de concessão foi rescindido no ano de 2017. A UMF V não foi concedida em nenhuma das duas concorrências anteriores. Os motivos das não concessões de UMFs e das rescisões de contratos serão esclarecidos nos itens a seguir.

36 Ideflor-Bio. *Análise das impugnações ao edital*. 2018. bit.ly/47kZ5kb.

37 Ideflor-Bio. *Decisão*. 2018. bit.ly/3G3GBc8.

Tabela 1. Motivos das Anulações das Concorrências e Possíveis Soluções

Motivo	Tipo de erro	Possível solução	Responsável pela solução
Erros na elaboração dos editais	Edital exigiu documentos das candidatas em desacordo com a lei	Análise jurídica mais rigorosa dos editais	Órgãos ou entidades responsáveis pela modelagem e gestão das concorrências
	Editais não apresentaram informações precisas sobre as áreas a serem concedidas	Adequada avaliação das áreas a serem concedidas por meio de inventário amostral e levantamento demográfico precisos, entre outros estudos	
	Edital não estabeleceu critérios de avaliação da exequibilidade das propostas	Atualização dos protocolos de revisão dos editais e anexos	
	Edital estabeleceu de forma equivocada critério de formação de preços no contrato de concessão		

Fonte: CPI/PUC-Rio, 2023

Além disso, a sucessão de concorrências anuladas com relação às das Glebas Mamuru-Arapiuns evidencia que a concessão da UMF V se encontra atrasada em pelo menos seis anos, em virtude das anulações.

Motivos para a Não Concessão de Algumas Áreas

Conforme relatado acima e ilustrado na Figura 3, as anulações das concorrências nº 003/2016, nº 001/2017 e nº 001/2021 parecem ser a causa para que as UMFs IV e V das Glebas Mamuru-Arapiuns não tenham sido concedidas. Todavia, também conforme relatado acima e ilustrado na Figura 4, houve UMFs **não concedidas no âmbito de concorrências válidas** realizadas nos anos de 2011, de 2013 e de 2018 para concessões na Flota Paru.

Na concorrência nº 02/2011, as UMFs V, VI e VII da Flota Paru não foram concedidas.³⁸ Com relação à UMF VI, nenhuma candidata teria cumprido os requisitos mínimos do edital para que pudesse participar da licitação. Quanto às UMFs V e VII, o Ideflor-Bio havia declarado vencedora a empresa Semasa. A empresa RRX foi classificada em segundo lugar com referência às duas áreas.^{39,40,41} Isso evidencia que ao menos duas candidatas se interessaram por essas duas unidades de manejo. Todavia, as UMFs V e VII não foram concedidas, aparentemente em virtude da forma como a lei e o edital modelaram o procedimento. A lei permite que uma empresa obtenha no máximo duas concessões em uma mesma licitação.⁴² Além das UMFs V e VII, a Semasa também foi vencedora com relação às UMFs IV e VIII. Nos termos do edital, a empresa teria suas propostas desclassificadas com relação às unidades de manejo de menores classes nesse tipo de situação. As UMFs foram categorizadas pelo edital em três classes, conforme critério de área: grandes, médias e pequenas. O edital também estabelece que uma

38 Ideflor-Bio. Concorrência nº 02. 2011. bit.ly/47mhr4w.

39 Ideflor-Bio. Resultado de análise de propostas técnicas. 2012. bit.ly/3R0FgJ5.

40 Ideflor-Bio. Decisão administrativa. 2012. bit.ly/3SJ0DQE.

41 Ideflor-Bio. Intimação de licitantes. 2012. bit.ly/40lqmuD.

42 Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006 - Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável. Art. 34, I. bit.ly/3s9ocHt.

mesma empresa não pode ser concessionária de duas UMFs de mesma classe.⁴³ No caso da Semasa, as unidades menores em cada classe são as UMFs V e VII, portanto a empresa se tornou concessionária das UMFs IV e VIII.^{44,45} O edital ainda estabelece que se deve convocar o segundo colocado nessa hipótese de desclassificação de propostas.⁴⁶ Se fosse seguida a mesma lógica aplicável ao primeiro colocado, a RRX, que ficou em segunda posição na concorrência com relação às UMFs V e VII, mas que venceu a concorrência com relação às UMFs III e IX, deveria ter obtido as concessões das UMFs III e VII, que são as maiores de cada classe entre essas quatro unidades de manejo. Todavia, a RRX assinou contratos de concessão para as UMFs III e IX.^{47,48} Não foi possível obter esclarecimentos sobre porque isso ocorreu.

Na concorrência nº 01/2013, a UMF VI da Flota Paru não foi concedida novamente, apesar de quatro empresas terem apresentado propostas para a concessão da área.⁴⁹ O Ideflor-Bio havia declarado vencedora a empresa Eco Selva.^{50,51} Todavia, a decisão final da licitação foi proferida depois do vencimento do prazo de validade das propostas, portanto a vencedora foi intimada a se manifestar sobre o desejo de prorrogá-la.⁵² A Eco Selva desistiu de obter a concessão da UMF VI – alegadamente, em virtude do vencimento da proposta e por ter assumido outros compromissos – e não venceu a concorrência com relação a nenhuma outra área.⁵³ O edital previa, em caso de não assinatura do contrato pela vencedora, que o Ideflor-Bio poderia “chamar as licitantes remanescentes, obedecida a ordem de classificação”, para assiná-lo “nas mesmas condições propostas pela primeira classificada, inclusive quanto aos preços atualizados e indicadores técnicos”. Alternativamente, a entidade poderia revogar a concorrência com relação à área em questão.⁵⁴ Segundo informação extraoficial, o Ideflor-Bio teria chamado a segunda e a terceira colocadas depois da desistência da Eco-Selva, mas nenhuma das empresas teria aceitado assinar o contrato.

Por fim, na concorrência nº 001/2018, a UMF V da Flota Paru não foi concedida mais uma vez.⁵⁵ Conforme relatado acima e ilustrado na figura 4, essa área não foi concedida na concorrência nº 02/2011; ao invés disso, foi concedida na concorrência nº 01/2013, mas teve o contrato rescindido; foi ainda objeto da concorrência nº 006/2017, por sua vez, anulada; por fim, foi então objeto dessa quarta concorrência, no ano de 2018. O Ideflor-Bio julgou que, das quatro candidatas, apenas uma cumpria os requisitos mínimos para participar da licitação. Sendo assim, a concorrência continuou apenas para a candidata Blue Timber. No caso de uma das outras três candidatas, a RRX, o descumprimento dos requisitos foi reconhecido pelo Ideflor-Bio em vista de recurso apresentado pela Blue Timber. Isso ocorreu porque a RRX já era concessionária de três UMFs na Flota Paru e, se obtivesse novo contrato, teria sob sua gestão mais de 10% das florestas públicas estaduais disponíveis para concessão, o que ultrapassaria limite legal estabelecido pela

43 Ideflor-Bio. *Edital de licitação para concessão florestal*: concorrência 02/2011. Cláusulas 1.1 e 4.1.11.1. 2011. bit.ly/3sL2Ksp.

44 Ideflor-Bio. *Extrato de contrato de concessão florestal – UMF IV*. 2012. bit.ly/3ub1vDe.

45 Ideflor-Bio. *Extrato de contrato de concessão florestal – UMF VIII*. 2012. bit.ly/40ENfPc.

46 Ideflor-Bio. *Edital de licitação para concessão florestal*: concorrência 02/2011. Cláusula 11.32. 2011. bit.ly/3sL2Ksp.

47 Ideflor-Bio. *Extrato de contrato de concessão florestal – UMF III*. 2012. bit.ly/3ssGK5L.

48 Ideflor-Bio. *Extrato de contrato de concessão florestal – UMF IX*. 2012. bit.ly/3SGc8YT.

49 Ideflor-Bio. *Concorrência nº 01*. 2013. bit.ly/3uqtA9F.

50 Ideflor-Bio. *Resultado final do julgamento das propostas técnicas das licitantes*. 2014. bit.ly/3SF5wKv.

51 Ideflor-Bio. *Ata de reunião para análise das propostas de preço*. 2014. bit.ly/46hmxOf.

52 Ideflor-Bio. *Decisão administrativa*. 2014. bit.ly/3R1EQIX.

53 Eco Selva. *Carta de desistência*. 2014. bit.ly/3R25ivB.

54 Ideflor-Bio. *Edital de licitação para concessão florestal*: concorrência 01/2013. Cláusula 18.4. 2013. bit.ly/3uiZ551.

55 Ideflor-Bio. *Concorrência nº 001*. 2018. bit.ly/3G5mydf.

LGFP.^{56,57,58,59} As outras duas licitantes descumpriram os requisitos porque não apresentaram documentos exigidos no edital.⁶⁰ A Blue Timber apresentou propostas para as UMFs IV e V.^{61,62} Nessa concorrência, o edital fez referência ao mencionado dispositivo de lei que permite que uma empresa obtenha no máximo duas concessões em uma mesma licitação, mas para determinar que “caso alguma licitante seja vencedora nas duas unidades de manejo florestal licitadas, deverá escolher uma delas para assinatura do contrato de concessão florestal, e quanto à unidade de manejo restante, será chamado o segundo colocado”.⁶³ Não foi possível esclarecer porque a lei foi aplicada de forma tão restritiva nesse caso. A empresa optou pela UMF IV, cerca de mil hectares maior que a UMF V, embora não seja possível afirmar qual teria sido o critério de escolha da Blue Timber.^{64,65}

A análise dessas três concorrências indica que os motivos para a não concessão de algumas áreas estaduais no Pará são cinco: (i) candidatas que não cumprem os requisitos mínimos dos editais para participarem das concorrências; (ii) prolongamento dos procedimentos para além dos prazos das propostas; (iii) exigência no edital de que a candidata escolha apenas uma área, quando foi vencedora em duas; (iv) exigência legal de que uma empresa obtenha no máximo duas concessões em uma mesma licitação; e (v) exigência legal de que as empresas não tenham sob sua gestão mais de 10% das florestas públicas estaduais disponíveis para concessão. Alguns desses motivos ocorreram de maneira concomitante em alguns dos procedimentos analisados, e isso parece ter dificultado ainda mais a concessão das áreas em questão.

Os três primeiros motivos podem ser solucionados por meio de medidas administrativas. O terceiro e o quarto se referem a discussão sobre aspectos concorrenciais da LGFP (Tabela 2).

56 Ideflor-Bio. *Parecer técnico – Ideflor-Bio/DGFlop nº 030/2018*. 2018. bit.ly/3SIXArq.

57 Ideflor-Bio. *Análise do recurso administrativo da empresa Blue Timber Consultoria e Assessora Ltda.* 2018. bit.ly/3QzkrDi.

58 Ideflor-Bio. *Análise do recurso administrativo da empresa RRX Timber Export Eireli – EPP*. 2018. bit.ly/47A3yij.

59 Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006 - Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável. Artigos 34, I, e 77. bit.ly/3s9ocHt.

60 Ideflor-Bio. *Habilitação das licitantes*. 2018. bit.ly/3R1FuQp.

61 Ideflor-Bio. *Análise das propostas técnicas das licitantes*. 2018. bit.ly/3QDnOsZ.

62 Ideflor-Bio. *Resultado preliminar da análise das propostas de preços*. 2018. bit.ly/47hZfsu.

63 Ideflor-Bio. *Editais de licitação para concessão florestal: concorrência nº 001/2018*. Cláusulas 1.1 e 11.37. 2018. bit.ly/40IGThY.

64 Blue Timber. *Ofício nº 01*. 2018. bit.ly/49H4GCQ.

65 Ideflor-Bio. *Homologação e adjudicação*. 2018. bit.ly/47gY2ld.

Tabela 2. Motivos para a Não Concessão de Algumas Áreas Estaduais no Pará

Motivo	Possível solução	Responsável pela solução
Candidatas que não cumprem os requisitos mínimos dos editais para participarem das concorrências	Criação de incentivos, como melhor definição de critérios de exequibilidade das propostas, para atrair candidatas mais qualificadas para as concorrências	Órgãos ou entidades responsáveis pela modelagem e gestão das concorrências
Prolongamento dos procedimentos para além dos prazos das propostas	Adequação dos prazos procedimentais aos prazos das propostas	
Exigência do edital de que a candidata escolha apenas uma área, quando foi vencedora em duas	Adequação do edital à lei	
Exigência legal de que uma empresa obtenha no máximo duas concessões em uma mesma licitação	Supressão do critério da quantidade de UMFs, para permitir que as concessionárias ganhem escala, sem prejuízo de que sejam fiscalizadas no âmbito do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência	Poder Legislativo Federal
Exigência legal de que as empresas não tenham sob sua gestão mais de 10% das florestas públicas disponíveis para concessão	Supressão do critério do percentual de área, para permitir que as concessionárias ganhem escala, sem prejuízo de que sejam fiscalizadas no âmbito do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência	

Fonte: CPI/PUC-Rio, 2023

Motivos para a Rescisão de Contratos

Os contratos referentes às UMFs IV, V e VIII da Flota Paru, concedidas respectivamente nas concorrências nº 02/2011, nº 01/2013 e, novamente, nº 02/2011, foram rescindidos de forma unilateral pelo Ideflor-Bio, por descumprimento total, pelas concessionárias, de algumas cláusulas contratuais.

Os contratos referentes às UMFs IV e VIII foram rescindidos em 2017, cerca de cinco anos depois de assinados, em função do descumprimento, pela Semasa, de cláusulas relacionadas: (i) à manutenção das condições de habilitação e qualificação da empresa e a obrigações gerais de cumprir as disposições do edital, os termos da proposta, as regras de exploração e as cláusulas do contrato; (ii) a cumprir as normas de manejo florestal; (iii) à apresentação de certidões, registros, autorizações, inscrições e cadastros que comprovassem a regularidade da empresa; (iv) à contratação de mão-de-obra e ao cumprimento de leis trabalhistas; (v) à adoção de medidas de prevenção de impactos ambientais; (vi) à remoção de bens da empresa quando da extinção do contrato; (vii) ao piqueteamento de áreas com restrição à exploração florestal; e (viii) à adoção de sistema de rastreamento de madeira.^{66,67,68}

Por fim, o contrato referente à UMF V foi rescindido também em 2017, cerca de dois anos depois de assinado, em função do descumprimento, pela empresa Brumari, de cláusulas relacionadas: (i) à apresentação de plano de manejo ao Ideflor-Bio no prazo de doze meses contados desde a

66 Ideflor-Bio. *Contrato de concessão florestal - UMF IV*. 2012. O contrato não se encontra mais disponível no site do Ideflor-Bio, mas pode ser solicitado aos autores desta publicação por e-mail.

67 Ideflor-Bio. *Contrato de concessão florestal - UMF VIII*. Cláusulas 3.2; 4.2.5; 11, itens I, II, V, VI, VII, X, XIV, alínea c, e XXV; e 26.2. 2012. O contrato não se encontra mais disponível no site do Ideflor-Bio, mas pode ser solicitado aos autores desta publicação por e-mail.

68 Pará. *Diário Oficial* nº 33301. 2017. bit.ly/3QKndp8.

assinatura do contrato; (ii) à apresentação anual de comprovantes de manutenção das condições de habilitação e qualificação da empresa; e (iii) ao pagamento de valor mínimo anual devido ao estado em função da obtenção da concessão.^{69,70}

Não foi possível averiguar as causas concretas que levaram ao descumprimento dessas cláusulas e à extinção unilateral dos contratos pelo Ideflor-Bio.

A análise das três rescisões indica que seus motivos para rescindir o contrato são cinco: (i) descumprimento das condições de qualificação e regularidade das empresas; (ii) descumprimento dos termos das propostas; (iii) descumprimento de normas de manejo florestal; (iv) descumprimento de normas ambientais; e (v) descumprimento de normas trabalhistas. Esses motivos podem ser solucionados por meio da criação de incentivos para a participação de candidatas mais qualificadas nas concorrências (Tabela 3).

Tabela 3. Motivos para Rescisão de Contratos em Concessões Estaduais no Pará

Motivo	Possível solução	Responsável pela solução
Descumprimento pelas empresas das condições de qualificação e regularidade previstos nos editais e contratos	Criação de incentivos para a participação de candidatas mais qualificadas nas concorrências	Órgãos ou entidades responsáveis pela modelagem e gestão das concorrências
Descumprimento dos termos das propostas pelas empresas		
Descumprimento de normas de manejo florestal pelas empresas		
Descumprimento de normas ambientais pelas empresas		
Descumprimento de normas trabalhistas pelas empresas		

Fonte: CPI/PUC-Rio, 2023

69 Ideflor-Bio. *Contrato de concessão florestal – UMF V*. Cláusulas 4.5.1; 9ª, item I; e 11, item XIV, alínea c. 2015. O contrato não se encontra mais disponível no site do Ideflor-Bio, mas pode ser solicitado aos autores desta publicação por e-mail.

70 Ideflor-Bio. *Diário Oficial* nº 33304. 2017. bit.ly/3QKndp8.

Aprendizados para a Implementação de Políticas Públicas

A análise da anulação das concorrências, da não concessão de algumas áreas e da rescisão de contratos evidencia que as oportunidades de aprimoramentos para as políticas públicas de concessões florestais no Pará são, principalmente, duas: investimentos em capacitação dos servidores do Ideflor-Bio e eliminação das restrições legais à quantidade de áreas e à área total que podem ser concedidas a uma única empresa.

A eliminação das restrições legais à quantidade de áreas e à área total que podem ser concedidas poderia permitir que empresas mais eficientes ganhem escala por meio da obtenção de mais concessões e poderia ocasionar a concessão de mais áreas para concessionárias de melhor qualificação, o que poderia diminuir a quantidade de unidades de manejo não concedidas e de contratos rescindidos.

Trata-se de aspectos concorrenciais das concessões que se encontram previstos na LGFP.⁷¹ Há entendimento no sentido de que a restrição à quantidade de UMFs seria desnecessária, em vista da restrição à área total. Além disso, argumenta-se que o critério da quantidade poderia ensejar tratamento desigualitário entre concessionárias, dado que a área de uma única unidade de manejo pode ser maior que a de duas outras, por exemplo. Em todo caso, segundo esse entendimento, os critérios da quantidade e da área seriam inadequados, porque não considerariam a concentração econômica nos mercados relevantes envolvidos. Eventual supressão dos critérios da quantidade de UMFs e de área não prejudicaria a fiscalização das concessionárias no âmbito do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.⁷²

A melhor capacitação dos servidores do Ideflor-Bio pode incrementar a qualidade dos procedimentos de concorrência por meio de melhorias, por exemplo, (i) na precisão dos inventários amostrais com relação à presença de espécies madeireiras economicamente atrativas nas áreas de concessão, (ii) na precisão dos levantamentos demográficos, (iii) na precisão das informações sobre outros aspectos operacionais e logísticos das áreas concedidas e (iv) nos protocolos de revisão dos modelos de editais e contratos.

Entrevistas com agentes privados do setor de concessões florestais revelaram que os inventários amostrais feitos pelos governos em preparação para as concessões não refletiriam com adequado grau de precisão quais espécies madeireiras economicamente atrativas existiriam nas áreas a serem concedidas. Isso seria especialmente relevante para concessões na Amazônia, onde haveria grande heterogeneidade na distribuição dessas espécies no território. Além disso, também seriam deficientes os levantamentos demográficos sobre a existência de comunidades locais, por exemplo, nas áreas ou proximidades das concessões. Outros estudos sobre aspectos operacionais e logísticos das áreas a serem concedidas, como sobre seu relevo, seriam igualmente insuficientes. Por fim, haveria morosidade dos governos em aprimorar os modelos de editais e contratos com base em experiências anteriores.

Segundo os mesmos entrevistados, também faltariam parâmetros suficientes para desestimular propostas inexecutáveis de “aventureiros”, o que afastaria das concorrências concessionárias mais experientes e, além disso, poderia ocasionar futuras rescisões de contratos, quando candidatas menos qualificadas vençam as licitações.

⁷¹ Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006 - Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável. Art. 34. bit.ly/3s9ocHt.

⁷² Marrara, Thiago. “Aspectos concorrenciais da concessão de florestas públicas”. *Revista de Direito Público da Economia - RDPE* 8, n. 32 (2010): 165-184.

Encaminhamentos para Política Pública

O objetivo das concessões é regularizar a posse de florestas públicas, de modo que a exploração de atividades econômicas continue existindo, mas em bases sustentáveis. Trata-se de agenda extremamente relevante para a Amazônia, porque pode gerar renda e emprego para sua população e, simultaneamente, tornar o desenvolvimento socioeconômico compatível com a proteção da floresta. No momento em que a LGFP foi reformada para incentivar a comercialização de créditos de carbono e para tornar possível o exercício de novos tipos de atividades no âmbito das concessões, essa agenda torna-se ainda mais relevante em função da crescente complexidade desse modelo de gestão de florestas públicas.

Todavia, as concessões não vêm sendo implementadas em um ritmo satisfatório. A intermitência dessa implementação e a dificuldade no cumprimento de metas de longo prazo podem ser resultado de inúmeros fatores, mas a governança pode ser um dos aspectos da agenda em que há oportunidades de aprimoramentos, pelo menos no caso das concessões estaduais do Pará. O estado implementou não apenas as primeiras concessões estaduais no Brasil, mas também as primeiras em terras públicas não destinadas. Além disso, as concessões paraenses ainda seriam as únicas concessões estaduais no Brasil até 2017. O Pará é o estado amazônico mais avançado no setor.

Análise dos procedimentos de concessão e entrevistas com agentes de mercado permitiram identificar quais as principais questões de governança que vêm impedindo o modelo das concessões florestais de se consolidar no estado. Essas questões são a anulação de concorrências, a não concessão de algumas áreas e a rescisão de contratos e seriam causadas por problemas que podem ser resolvidos, em sua maioria, pela própria entidade gestora das concessões.

As soluções propostas nesta publicação vão no sentido de incrementar a governança das concessões no estado do Pará através de investimentos em capacitação dos servidores do Ideflor-Bio e da eliminação das restrições legais à quantidade de áreas e à área total que podem ser concedidas a uma única empresa. Trata-se de recomendações com potencial para melhorar a qualidade e a eficiência das concessões no Pará.

Autores

GABRIEL COZENDEY

Analista Legal Sênior, CPI/PUC-Rio

gabriel.cozendey@cpiglobal.org

JOANA CHIAVARI

Diretora de Pesquisa, CPI/PUC-Rio

Os autores gostariam de agradecer a João Pedro Arbache e a Gustavo Pinto pela elaboração das figuras que ilustram a seção sobre a evolução das concessões florestais na Amazônia. Os autores também gostariam de agradecer a Giovanna de Miranda, Camila Calado e Letícia Miranda pela revisão e edição do texto e Meyrele Nascimento e Nina Oswald Vieira pela elaboração das figuras e formatação do texto.

Citação sugerida

Cozendey, Gabriel e Joana Chiavari. *Governança das Concessões Florestais na Amazônia: Oportunidades de Aprimoramentos a partir de Evidências no Pará*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2023.

NOVEMBRO 2023

O Climate Policy Initiative (CPI) é uma organização com experiência internacional em análise de políticas públicas e finanças, que possui seis escritórios ao redor do mundo. No Brasil, é afiliado à PUC-Rio. O CPI/PUC-Rio apoia políticas públicas climáticas no país, através de análises baseadas em evidência e parcerias estratégicas com membros do governo e da sociedade civil. Este trabalho é financiado por Norway's International Climate and Forest Initiative (NICFI). Nossos parceiros e financiadores não necessariamente compartilham das posições expressas nesta publicação.

Contato CPI/PUC-Rio: contato.brasil@cpiglobal.org

www.climatepolicyinitiative.org



Conteúdo sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Os textos desta publicação podem ser reproduzidos no todo ou em parte desde que a fonte e os respectivos autores sejam citados.