

Restauração em Terras Públicas: Concessões Florestais e Outros Modelos de Parcerias

Dezembro 2024

Autoria

Cristina Leme Lopes

Gerente Sênior de Pesquisa, CPI/PUC-Rio

crisrina.leme@cpiglobal.org

Gabriel Cozendey

Analista Legal Sênior, CPI/PUC-Rio

Joana Chiavari

Diretora de Pesquisa, CPI/PUC-Rio

Agradecimentos

Este relatório contou com apoio financeiro do Instituto Clima e Sociedade (iCS) e Instituto Itaúsa.

O trabalho se beneficiou de comentários e sugestões de Beto Veríssimo e demais participantes das reuniões virtuais do projeto Amazônia 2030, a quem também agradecemos. Os autores também gostariam de agradecer a Camila Calado e Giovanna de Miranda pelo trabalho de edição e revisão de texto e a Meyrele Nascimento e Nina Oswald Vieira pelo trabalho de formatação e design gráfico.

Citação sugerida

Lopes, Cristina L., Gabriel Cozendey e Joana Chiavari. *Restauração em Terras Públicas: Concessões Florestais e Outros Modelos de Parcerias*. Rio de Janeiro: Amazônia 2030, 2024.

Sobre o Amazônia 2030

O projeto Amazônia 2030 é uma iniciativa de pesquisadores brasileiros para desenvolver um plano de desenvolvimento sustentável para a Amazônia brasileira. Nosso objetivo é oferecer condições para que a região possa alcançar um patamar maior de desenvolvimento econômico e humano e atingir o uso sustentável dos recursos naturais em 2030.

Sobre o Climate Policy Initiative

O Climate Policy Initiative (CPI) é uma organização com experiência internacional em análise de políticas públicas e finanças, que possui sete escritórios ao redor do mundo. No Brasil, é afiliado à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e atua no aprimoramento de políticas públicas e finanças sustentáveis a fim de promover a transição para uma economia de baixo carbono. O CPI/PUC-Rio desenvolve análises baseadas em evidência e estabelece parcerias estratégicas com membros do governo, da sociedade civil, do setor privado e de instituições financeiras.

Assessoria de Imprensa

O Mundo Que Queremos

amazonia2030@omundoquequeremos.com.br

Contato

contato@amazonia2030.org.br

gustavo.nascimento@omundoquequeremos.com.br

camila.lima@cpiglobal.org

Sumário Executivo

A restauração de terras públicas desmatadas e degradadas é estratégia fundamental para a promoção de um novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia baseado no uso sustentável dos recursos naturais da floresta, tomando proveito das oportunidades do mercado de carbono. Para colher os benefícios ambientais e socioeconômicos decorrentes da restauração florestal em escala na região, é essencial ter modelos de parceria entre os setores público e privado que ofereçam uma gestão equilibrada dos riscos e que forneçam incentivos para atrair investidores.

Até o momento, a concessão florestal tem sido o único modelo adotado pela Administração Pública para promoção da restauração de terras públicas com a participação privada. Pode-se citar como exemplos o projeto de concessão de restauro da Flona do Bom Futuro, em Rondônia, e o projeto de concessão de restauro na Área de Proteção Ambiental (APA) Triunfo do Xingu, no Pará, ambos em fase de consulta pública.

Existem duas razões principais para que as concessões florestais tenham sido adotadas como modelo padrão para projetos de restauração de terras públicas. Primeiramente, a Lei de Gestão de Florestas Públicas (LGFP), especialmente após suas atualizações de 2023, fornece diretrizes específicas e detalhadas, facilitando a modelagem das concessões de restauro por parte da administração pública. Em segundo lugar, a experiência acumulada com as concessões de manejo florestal consolidou um arcabouço prático que os órgãos públicos podem aplicar à restauração.

Contudo, as concessões florestais apresentam características que podem restringir seu uso para a restauração em larga escala de terras públicas degradadas. Além de serem aplicáveis apenas a certas categorias fundiárias, as concessões florestais impõem exigências contratuais rigorosas e transferem a maior parte dos riscos e encargos operacionais ao concessionário, o que pode desestimular o setor privado a participar dessa atividade, principalmente num contexto complexo como o Amazônico.

Nesta publicação, pesquisadores do Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio) e do Amazônia 2030 analisam os diferentes modelos jurídicos de parceria previstos no direito administrativo brasileiro, com foco em apresentar alternativas às concessões florestais para a restauração de terras públicas degradadas. O estudo examina licitações comuns, concessões de serviço público comuns e Parcerias Público-Privadas (PPPs), avaliando suas vantagens, desafios e viabilidade em comparação ao modelo padrão de concessões florestais. A análise considera aspectos essenciais como regulamentação, experiência administrativa, aplicação em diversas categorias fundiárias, repartição de riscos e atribuição de responsabilidades entre as partes.

Esta análise busca expandir o repertório de instrumentos jurídicos disponíveis para a administração pública, com o intuito de viabilizar a restauração de terras públicas no Brasil, alinhando a recuperação ambiental às metas de sustentabilidade e redução de emissões de carbono.

Antes de discutir as implicações da aplicação dos diferentes modelos de parceria às atividades de restauro em terras públicas, o Box 1 apresenta uma breve definição e exemplos de como esses modelos são aplicados pela administração pública no Brasil.

Box 1. Instrumentos de Parceria entre o Setor Público e o Privado

Concessões florestais: São contratos que permitem ao setor privado explorar comercialmente produtos madeireiros e não madeireiros em florestas públicas, de acordo com práticas de manejo florestal sustentável. A empresa concessionária assume responsabilidades socioambientais e realiza pagamentos ao poder público pelo direito de exploração.

Licitações comuns: São processos para selecionar parceiros privados em atividades como compra e venda de bens ou prestação de serviços para a administração pública. São usados, por exemplo, para o fornecimento de bens e materiais como computadores, mobiliários, material hospitalar ou contratação de empresa para realizar obras em edifícios ou serviços de limpeza e segurança em prédios governamentais. Não envolvem concessões de serviço público, e o pagamento é feito pelo governo diretamente ao contratado.

Concessões de serviço público comuns: Delegam a prestação de um serviço público ao setor privado, como o transporte urbano, saneamento básico, geração e distribuição de energia elétrica e administração de rodovias. A remuneração é majoritariamente gerada por tarifas cobradas dos usuários do serviço, mas pode incluir receitas acessórias.

Parcerias Público-Privadas (PPP): São contratos para grandes projetos, com alto investimento inicial, em que as tarifas pagas pelos usuários não cobrem totalmente os custos, exigindo remuneração adicional do governo. Exemplos incluem construção e operação de linhas de metrô e redes de iluminação pública. Existem duas modalidades: **concessão patrocinada**, em que o setor privado é remunerado por tarifas e aportes públicos, e **concessão administrativa**, na qual o pagamento vem exclusivamente do governo.

O primeiro modelo, **Concessões Florestais**, é o único com regulamentação específica para restauração, estabelecida pela Lei de Gestão de Florestas Públicas (LGFP). Nesse formato, o setor privado é responsável pelo plantio e pela conservação da área e arca com os custos de restauração, sendo remunerado, principalmente, através da comercialização dos créditos de carbono. A titularidade dos créditos de carbono pertence ao poder público, mas a LGFP permite a cessão desses créditos ao privado.

Entre as vantagens, destacam-se a regulamentação detalhada e a aceitação consolidada do modelo pelo governo. Entretanto, nas concessões florestais, o setor privado assume a maior parte dos riscos financeiros e operacionais, com pouca flexibilidade para repassar custos ao poder público, além de limitações quanto à categoria fundiária em que pode ser aplicada. Por fim, as concessões florestais já estão sendo implementadas tanto pelo poder público federal como estadual.

O segundo modelo, **Licitação Comum**, não possui regulamentação específica para restauração, mas poderia ser viabilizado pela Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021). A licitação comum oferece uma distribuição de riscos mais flexível, adaptável a diferentes categorias fundiárias, mas seu uso para restauração florestal ainda é uma inovação para a administração pública, exigindo ajustes contratuais para garantir sua aplicabilidade prática.

Esse modelo permite que o setor privado seja contratado para realizar exclusivamente o plantio florestal, sem compromisso com a conservação contínua da área ou a integridade dos créditos de carbono gerados, sendo remunerado por pagamentos fixos previamente acordados com o poder público. Para o setor privado, essa configuração é vantajosa, pois reduz a responsabilidade financeira e operacional apenas ao serviço de restauração inicial contratado. No entanto, o privado não lucraria com a venda dos créditos de carbono, já que a titularidade dos mesmos seria exclusivamente da administração pública.

Do ponto de vista do poder público, a licitação comum para o serviço exclusivo de plantio florestal, sem exploração de créditos de carbono ou qualquer outro serviço ambiental, parece ser opção interessante em Unidades de Conservação (UCs) de proteção integral, como parques nacionais, que estejam degradadas ou desmatadas, tendo em vista que o governo já é responsável pelo monito-

ramento e conservação dessas áreas. De acordo com o Planaveg, existem 1,3 milhão de hectares degradados em UCs, tornando a licitação comum uma alternativa com grande potencial para restaurar áreas específicas em UCs, sem prejuízo da utilização das concessões florestais e das concessões comuns para essa mesma finalidade.

A **Concessão de Serviço Público Comum**, regida pela Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995), poderia ser aplicada à restauração de terras públicas, desde que essa atividade seja juridicamente enquadrada como um serviço público, o que ainda demanda um entendimento jurídico consolidado.

Nesse sentido, a concessão de serviço público comum poderia ser utilizada como modelo contratual em que o setor privado realiza o plantio florestal e faz a conservação contínua da área, assumindo os custos operacionais e sendo remunerado pela comercialização de créditos de carbono. Nesse modelo, a titularidade dos créditos pertence inicialmente ao poder público, com possibilidade de cessão ao privado, desde que prevista em contrato. A Lei do Instituto Chico Medes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) (Lei nº 11.516/2007) prevê expressamente o uso de concessões para serviços ambientais, incluindo atividades de restauração, reforçando a viabilidade jurídica desse modelo.

A concessão de serviço público comum é aplicável a diversas categorias fundiárias, ampliando o seu escopo em comparação às concessões florestais e garantindo uma maior adaptabilidade. No entanto, assim como ocorre nas concessões florestais, a distribuição de riscos também é rígida, cabendo ao concessionário privado assumir a maior parte dos riscos financeiros e operacionais. Apesar disso, a Lei de Concessões permite ao poder público uma maior flexibilidade para redefinir o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, caso ocorram mudanças significativas no cenário econômico ou regulatório.

O modelo de **Parceria Público-Privada (PPP)**, regido pela Lei nº 11.079/2004, pode ser aplicado em projetos de restauração em terras públicas degradadas ou desmatadas, desde que a restauração seja considerada um serviço público e que esses projetos dependam financeiramente de aportes públicos para serem viáveis.

Nesse modelo, o setor privado assume as responsabilidades de plantio e conservação contínua da área, contando com o apoio financeiro do poder público para complementar as receitas provenientes da atividade de restauração, incluindo os créditos de carbono. A titularidade dos créditos de carbono pertence inicialmente ao poder público, com possibilidade de cessão ao privado, conforme estipulado em contrato.

As PPPs oferecem flexibilidade na divisão de riscos entre os setores público e privado e podem incluir contrapartidas específicas para o parceiro privado que assume a responsabilidade pela segurança e vigilância da área, tornando o modelo mais atrativo em regiões de alta vulnerabilidade e complexidade, como a Amazônia. Os principais desafios incluem o enquadramento jurídico da restauração como serviço público e a complexidade da estruturação financeira do projeto, demonstrando a necessidade de aportes públicos para garantir a viabilidade econômica da atividade, bem como a disponibilização de recursos públicos para essa finalidade.

É importante ressaltar que o uso de concessões comuns ou PPPs para restauração de terras públicas pode enfrentar desafios jurídicos relacionados ao princípio da especificidade. Esse princípio indica que, quando existe uma lei específica para um tipo de parceria — como LGFP para concessões florestais —, a lei deveria prevalecer, limitando o uso de concessões comuns ou PPPs a esses projetos.

Além disso, independentemente do modelo jurídico de parceria adotado, projetos de restauração em terras ocupadas por Povos e Comunidades Tradicionais (PCT) devem incorporar salvaguardas socioambientais garantindo o direito à Consulta Livre Prévia e Informada, o respeito aos direitos territoriais e culturais, a participação das comunidades, uma distribuição justa de benefícios e o monitoramento e a segurança dos territórios.

Por fim, é importante dizer que os riscos associados ao mercado de carbono e à restauração de terras pública na Amazônia são inerentes ao contexto da restauração florestal na região e, portanto, são comuns a todos os modelos contratuais. A Amazônia é particularmente vulnerável a atividades ilegais como invasões, desmatamento e extração ilegal de madeira. Esses riscos afetam qualquer modelo de parceria, pois todos os concessionários, licitantes ou parceiros precisam garantir a integridade da área para manter a viabilidade da restauração e a permanência dos créditos de carbono.

Assim, tanto na concessão florestal quanto em outros modelos, a necessidade de medidas de governança territorial é a mesma, e a exposição a perdas em caso de degradação por terceiros independe do tipo de contrato. No entanto, no caso das PPPs, o governo poderia, a priori, assumir parte dos custos de segurança e vigilância da área, o que não seria viável nos outros modelos contratuais. Essa característica das PPPs torna-as potencialmente mais atrativas em regiões da Amazônia de maior vulnerabilidade, onde os custos de segurança podem ser significativos ou mesmo inviabilizar o interesse dos restauradores privados.

A Tabela 1, a seguir, compara os quatro modelos de parceria público-privada mencionados para projetos de restauração florestal, detalhando pontos de atenção essenciais para a aplicação prática de cada um. Cada modelo possui uma abordagem distinta quanto à regulamentação, responsabilidade pela restauração e divisão de riscos entre o setor público e o privado, além da titularidade dos créditos de carbono gerados.

A tabela resume as condições em que cada modelo pode ser aplicado, as vantagens oferecidas e os principais desafios para sua implementação. Esses fatores são fundamentais para a tomada de decisão sobre o modelo mais adequado para restaurar áreas públicas de forma eficiente e segura.

Tabela 1. Aplicação dos Modelos de Parceria para Restauração Florestal

Modelo de parceria	Regulamentação específica para restauro?	Características	Titularidade dos créditos de carbono	Vantagens	Desafios
Concessões Florestais	Sim, Lei de Gestão de Florestas Públicas (LGFP)	Privado realiza o plantio florestal e é responsável pela conservação da área. Privado arca com custos da restauração e se remunera pelos créditos de carbono. Encargos socioambientais previstos na LGFP.	Do poder público, com possibilidade de cessão ao parceiro privado, já prevista na LGFP.	Regulamentação específica e detalhada na LGFP, com alterações recentes para projetos de restauração. Modelo conhecido e aceito pela administração pública.	Privados arcam com encargos socioambientais, e a distribuição dos riscos é mais rígida na LGFP. Não se aplicam a todas as categorias fundiárias.
Licitações Comuns	Não, aplica-se a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021)	Privado realiza exclusivamente o plantio florestal, e o poder público é responsável pela conservação da área. Privado se remunera por pagamentos fixos, previamente acordados pelo poder público.	Do poder público.	Nova Lei de Licitações estabelece maior flexibilidade na distribuição de riscos. Aplicável, em princípio, a qualquer categoria fundiária.	Plantio florestal não é uma atividade comum no rol de serviços contratados pela administração pública. Poder público tem que ter recursos para arcar com os serviços e depois se remunerar com a venda de créditos de carbono.
Concessões de Serviço Público Comuns	Não, aplica-se a Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995)	Privado realiza o plantio florestal e é responsável pela conservação da área. Privado arca com custos da restauração e se remunera pelos créditos de carbono. A restauração precisa ser considerada um serviço público.	Do poder público, mas com possibilidade de cessão ao parceiro privado, a ser definida nos editais e contratos de concessão.	Aplicável, em princípio, a qualquer categoria fundiária. Lei do ICMBio (Lei nº 11.516/2007) permite concessão de serviço público em Unidades de Conservação.	A Lei de Concessões estabelece uma distribuição rígida de riscos entre o privado e o poder público. Inovação necessária para caracterizar restauração como serviço público. LGFP pode assumir prevalência sobre as demais legislações por ser específica.
PPP	Não, aplica-se a Lei de PPP (Lei nº 11.079/2004)	Privado realiza o plantio florestal e é responsável pela conservação da área. Privado arca com custos da restauração e se remunera pelos créditos de carbono, mas o poder público também custeia a operação. Apenas para projetos cuja viabilidade financeira dependa de aporte de recursos públicos. A restauração precisa ser considerada um serviço público.	Do poder público, mas com possibilidade de cessão ao parceiro privado a ser definida nos editais e contratos.	Lei de PPP estabelece uma distribuição de riscos mais flexível entre parceiro privado e público. Aplicável, em princípio, a qualquer categoria fundiária. Poder público arca com parte do investimento.	Inovação necessária para caracterizar restauração como serviço público. LGFP pode assumir prevalência sobre as demais legislações por ser específica.

Introdução

A Amazônia Legal já perdeu cerca de 21% das suas florestas originais, uma extensão equivalente a 84 milhões de hectares,¹ resultado de um processo de ocupação desordenada ao longo das últimas décadas. Esse desmatamento massivo deixou vastas áreas degradadas e muitas delas abandonadas; aproximadamente 15 milhões de hectares – uma área comparável ao território do estado do Ceará – poderiam ser alocados para a restauração florestal.²

Um aspecto fundamental neste contexto é que aproximadamente metade do desmatamento na Amazônia ocorre em terras públicas. Embora a maior parte das florestas públicas ainda mantenha sua cobertura florestal, o desmatamento vem crescendo significativamente nos últimos anos.³

Diante desse cenário, torna-se fundamental não apenas reforçar as políticas de prevenção ao desmatamento, mas também adotar políticas de restauração que contribuam com a recuperação da vegetação nativa e gerem benefícios ambientais e socioeconômicos para a região, com a criação de emprego e renda locais. O mercado de créditos de carbono pode ajudar a trazer os recursos necessários para incentivar e dar escala aos projetos de restauro, garantindo o retorno dos investimentos realizados, e ainda fomentar uma cadeia de valor associada à restauração.

Para apoiar esse esforço, o governo federal alterou a Lei de Gestão de Florestas Públicas (LGFP), em 2023, permitindo que as concessões florestais sejam aplicadas à restauração de florestas públicas degradadas. A alteração na lei passou a prever, de forma expressa, a possibilidade de transferência da titularidade dos créditos de carbono do poder concedente ao concessionário.

Além disso, a nova versão do Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg), para o período de 2025 a 2028, inclui pela primeira vez a meta de restaurar terras públicas. De acordo com o Planaveg, 1,3 milhão de hectares em Unidades de Conservação (UC) federais e 1,7 milhão de hectares em Terras Indígenas (TI) são passíveis de restauração.⁴

1 Santos, Daniel et al. *Fatos da Amazônia 2024*. Amazônia 2030, 2024. bit.ly/3TS4YRi.

2 Amazônia 2030. *Amazônia 2030: Bases para o Desenvolvimento Sustentável*. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2023. bit.ly/4hTL42N.

3 Gandour, Clarissa e João Mourão. *Coordenação Estratégica para o Combate ao Desmatamento na Amazônia: Prioridades dos Governos Federal e Estaduais*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2022. bit.ly/CombateDesmatamentoAMZ.

4 MMA. *Consulta Pública sobre o Plano Nacional da Vegetação Nativa - Planaveg 2025-2028*. 2024. Data de acesso: 10 de novembro de 2024. bit.ly/4fHocC6.

Até o momento, a concessão florestal tem sido o único modelo adotado pela Administração Pública para promoção da restauração de terras públicas com a participação privada. Contudo, as concessões florestais apresentam características que podem restringir seu uso para a restauração em larga escala de terras públicas degradadas.

Diante desses desafios, torna-se essencial explorar formas alternativas de parceria entre o setor público e privado que possibilitem uma divisão de riscos mais equilibrada e ofereçam incentivos financeiros e contratuais para atrair investidores para a atividade de restauração em terras públicas.

Esta publicação examina o potencial dos diferentes modelos jurídicos de parceria previstos no direito administrativo brasileiro para promover a restauração de terras públicas degradadas. Leva-se em consideração as vantagens e os desafios das concessões florestais, das licitações comuns, das concessões comuns e das Parcerias Público-Privadas (PPPs), analisando aspectos como regulamentação, experiência administrativa, aplicação em diferentes categorias fundiárias, repartição de riscos e responsabilidade pelos investimentos.

O objetivo desta análise é ampliar o conjunto de instrumentos jurídicos para que a administração pública possa impulsionar a restauração de terras públicas no Brasil, promovendo o desenvolvimento econômico sustentável da Amazônia e contribuindo com os compromissos climáticos nacionais.

Concessões Florestais como Modelo Padrão para a Restauração de Florestas Públicas Degradadas

Aspectos Gerais das Concessões Florestais

As concessões florestais, regulamentadas pela LGFP,⁵ consistem na delegação de florestas públicas a particulares para a exploração comercial de bens madeireiros e não madeireiros. Essa exploração deve ser feita sob o regime de manejo florestal sustentável, que assegura a regeneração da floresta em prazos determinados. A contrapartida ao direito de exploração é o pagamento de um valor monetário ao poder público, qualificando essa concessão como uma delegação onerosa.⁶ Os concessionários também têm responsabilidades socioambientais associadas ao bem concedido (floresta pública) e à atividade exercida.

Embora existam similaridades entre as concessões florestais e as concessões de serviço público — como prazos longos e hipóteses de término contratual — essas concessões são regulamentadas por normas diferentes e voltadas a finalidades distintas: enquanto as disposições sobre concessões florestais priorizam a exploração econômica sustentável da floresta, as concessões de serviço público visam garantir a continuidade dos serviços.⁷

5 Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006 - Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. bit.ly/3s9ocHt.

6 Oliveira, Raul M. Freitas de. "Concessão florestal: exploração sustentável de florestas públicas por particular". Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, 2010. bit.ly/3B2wq8v.

7 Ibid.

O entendimento predominante na literatura jurídica é de que as concessões florestais não configuram concessões de serviço público, pois (i) não têm usuários finais, (ii) satisfazem diretamente interesses das concessionárias e não da coletividade, e (iii) a exploração econômica de florestas não é uma atividade de titularidade exclusiva do Estado.^{8,9} Por essas características, as concessões florestais são consideradas uma espécie de concessão de uso de bem público,^{10,11,12,13} voltada à exploração econômica da floresta por agentes privados.^{14,15}

Vantagens e Limitações das Concessões Florestais

As concessões florestais foram escolhidas como modelo padrão para a restauração de terras públicas devido à regulamentação detalhada e específica da LGFP e à experiência acumulada em âmbitos federal e estadual (como no Pará) com concessões para manejo florestal. Essa experiência facilita a implementação de concessões para restauração.

No entanto, a LGFP foi originalmente concebida para regulamentar o manejo florestal, uma atividade com maior potencial de impacto ambiental devido à extração de madeira em florestas preservadas. Esse contexto levou a LGFP a impor uma série de encargos e a transferir riscos significativos às concessionárias, exigindo que exerçam suas atividades por conta e risco. Além de explorar a floresta para retorno econômico imediato, as concessionárias assumem obrigações legais para proteger a área concedida, o que inclui medidas de monitoramento e conservação para mitigar danos ambientais. A lista de encargos na LGFP é extensa e reflete a natureza intensiva e de alto impacto da exploração madeireira, garantindo que o concessionário responda integralmente pelos riscos associados à atividade.¹⁶

-
- 8 Leal, Augusto A. Fontanive. *Direito ambiental e florestas públicas*. São Paulo: JusPodivm, 2022.
- 9 Di Pietro, Maria S. Zanella. *Uso privativo de bem público por particular - 3ª edição*. São Paulo: Atlas, 2014.
- 10 Leal, Augusto A. Fontanive. *Direito ambiental e florestas públicas*. São Paulo: JusPodivm, 2022.
- 11 Marques Neto, Floriano de A. *Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- 12 Almeida, Fernando D. M. de. *Contrato administrativo*. São Paulo: Quartier Latin, 2012.
- 13 Oliveira, Raul M. F. de. "Concessão florestal: exploração sustentável de florestas públicas por particular". Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, 2010. bit.ly/3B2wq8y.
- 14 Di Pietro, Maria S. Z. "Gestão de florestas públicas por meio de contratos de concessão". *Revista do Advogado* 29, n° 107 (2009): 147. bit.ly/3OKrHSM.
- 15 Di Pietro, Maria S. Z. *Uso privativo de bem público por particular - 3ª edição*. São Paulo: Atlas, 2014.
- 16 Lei n° 11.284, de 2 de março de 2006 - Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis n°s 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. bit.ly/3s9ocHt.

Em 2023, a LGFP foi alterada para permitir o uso de concessões florestais para restauração de áreas degradadas e comercialização de créditos de carbono.^{17,18,19} A alteração exige as concessionárias de responsabilidade por danos causados por terceiros, desde que comuniquem prontamente o incidente às autoridades. Embora o dever de vigilância permaneça, a comunicação permite que a concessionária se exima de responsabilidades sobre esses danos. O poder público tem buscado reduzir os riscos das concessões de restauração, introduzindo cláusulas contratuais que redistribuem responsabilidades entre as partes, explorando as lacunas da LGFP para aprimorar a proteção do concessionário.

Um exemplo disso é a concessão de restauração da Flona Bom Futuro, em Rondônia, que inclui a distribuição de riscos entre o poder público e a concessionária, abrangendo não apenas danos ambientais causados por terceiros (como invasões ou queimadas), conforme previsto na LGFP, mas também riscos relacionados a alterações legislativas e a ocupações ilegais. No entanto, essa divisão de riscos mantém a estrutura da LGFP e não afasta os encargos extensivos impostos às concessionárias, que permanecem responsáveis por grande parte das obrigações operacionais e de proteção.²⁰

Em contraste, o projeto de concessão da APA estadual Triunfo do Xingu, no Pará, adota uma abordagem de risco mais restritiva. Nesse edital, a divisão de riscos se concentra principalmente em crimes ambientais cometidos por terceiros, como queimadas, reproduzindo basicamente o que já está disposto na LGFP e limitando a redistribuição de riscos. Assim, enquanto a concessão da Flona Bom Futuro explora algumas flexibilizações adicionais, a concessão da APA Triunfo do Xingu aplica uma distribuição de riscos mais conservadora e alinhada com os requisitos mínimos da LGFP.²¹

17 Lei nº 14.590, de 24 de maio de 2023 - Altera a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, a Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, e a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, que cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. bit.ly/3MocmA6.

18 Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006 - Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. bit.ly/3s9ocHt.

19 Créditos de carbono são títulos financeiros representativos da quantidade de dióxido de carbono que um determinado projeto deixou de emitir ou que capturou da atmosfera por meio de processos tecnológicos, da restauração de florestas ou de sua conservação.

20 PPI. *Unidades de manejo na Flona do Bom Futuro/RO*. 2024. bit.ly/3V0Mtuo.

21 Semas. *Consulta Pública da Unidade de Recuperação Trinfo do Xingu*. 2024. bit.ly/3OmzL5G.

Independentemente de como é feita a alocação de risco, o dever de vigilância se mantém e, especialmente em áreas de alto risco fundiário da Amazônia, exige uma série de ações para monitorar e proteger a integridade da área concedida. Essas ações, embora essenciais para comprovar o cumprimento do dever de vigilância e isentar o concessionário de responsabilidade por danos causados por terceiros, elevam os custos operacionais e aumentam os riscos financeiros.

Outro fator limitante das concessões florestais é a restrição de uso a determinadas categorias fundiárias. As concessões florestais não podem ser aplicadas em territórios de PCT, UCs de proteção integral, Reservas de Desenvolvimento Sustentável, Reservas Extrativistas, Reservas de Fauna e Áreas de Relevante Interesse Ecológico, a menos que a atividade seja expressamente prevista nos respectivos planos de manejo. Quando aplicável a RDS e Resex, o planejamento e a implementação das concessões florestais de restauração também devem garantir o protagonismo dos grupos sociais que vivem nessas áreas.

Tais limitações não inviabilizam necessariamente o uso de concessões florestais para restauração. No entanto, a implementação de uma política de restauração em terras públicas em larga escala, principalmente envolvendo a região Amazônica, pode exigir maior flexibilidade para projetos em que as concessões florestais não sejam o modelo mais viável. Isso significa ampliar o rol de instrumentos jurídicos para parceria entre o setor público e privado.

Pressupostos Distintos entre Restauro e Manejo Florestal

A regulamentação de parcerias para restauração deveria ser distinta da regulamentação de concessões para manejo florestal por dois motivos.

Primeiro, para evitar que as restrições aplicáveis ao manejo se tornem um obstáculo a políticas de restauração em larga escala. Segundo, porque o manejo e a restauração têm pressupostos distintos quanto à natureza das atividades, à situação das terras públicas onde são exercidos e aos custos e benefícios envolvidos para os empreendedores e para a coletividade.²²

Os pressupostos de uma concessão de manejo florestal incluem: (i) exploração madeireira como atividade, (ii) atuação em florestas conservadas, (iii) benefícios predominantemente privados para as concessionárias, que atuam por sua conta e risco, e (iv) riscos de impacto ambiental coletivos e difusos, justificando as restrições impostas pela LGFP.

Já os pressupostos de uma concessão de restauração são: (i) recuperação florestal como atividade, (ii) atuação em áreas degradadas ou desmatadas, (iii) benefícios coletivos e difusos, como a captura de carbono atmosférico pela reposição da cobertura florestal, e (iv) custos de restauração arcados principalmente pelo concessionário. Embora o restauro também traga lucro ao concessionário, o principal benefício é o ganho coletivo que a restauração proporciona.

Dadas as limitações da LGFP e a natureza de interesse público da restauração,²³ é recomendável considerar outros modelos jurídicos de parceria que possam viabilizar uma política de restauração em escala, especialmente em contextos em que as concessões florestais não sejam adequadas ou suficientes para atrair o interesse privado.

22 Chiavari, Joana e Cristina L. Lopes. *O direito ambiental e a restauração florestal na Amazônia*. Folha de S. Paulo. 2024. Data de acesso: 5 de outubro de 2024. bit.ly/3AzjKp0.

23 Nesse sentido, se vem entendendo que as concessões de ativos ambientais geram benefícios além dos diretamente relacionados à atividade-fim concedida. Para saber mais: Acocella, Jessica e Helena M. Z. Rotta. "Concessões verdes, agenda ASG e seus impactos positivos". *Revista BNDES* 28, nº 56 (2021): 475-500. bit.ly/40YrAUA.

Alternativas à Concessão Florestal em Projetos de Parcerias para a Restauração em Escala

Esta seção se propõe a analisar modelos jurídicos alternativos à concessão florestal para viabilizar projetos de restauração em larga escala em terras públicas degradadas, uma abordagem ainda pouco explorada. Em consonância com o recente estudo do BNDES²⁴ sobre comercialização de créditos de carbono e Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA), que avaliou potenciais parcerias em terras públicas como parques nacionais, florestas nacionais, reservas extrativistas e áreas destinadas à regularização fundiária, este trabalho amplia o escopo de discussão para outras categorias de terras públicas.

Ao avançar na identificação de novos modelos de parceria para restauração, esta publicação aprofunda uma discussão fundamental sobre o uso de concessões de serviço público (comuns e PPPs), concessões de uso de bem público e licitações comuns para ampliar o leque de alternativas para políticas de restauração florestal.²⁵

Licitações Comuns

As licitações comuns, regulamentadas pela Nova Lei de Licitações,²⁶ aplicam-se a uma variedade de contratos com a administração pública para a compra, venda e locação de bens e para a prestação de serviços que atendam às necessidades do poder público, mas que não caracterizam serviço público. Por exemplo, elas são utilizadas para o fornecimento de itens como computadores, mobiliários, material hospitalar ou para a contratação de empresas que realizem obras em edifícios e prestem serviços de tecnologia da informação, limpeza e segurança em prédios governamentais. Da mesma forma, um parceiro privado poderia ser contratado para realizar o serviço de plantio florestal, com pagamento em dinheiro por parte do governo.

24 BNDES. *Análise jurídica - Projetos de carbono e outros PSAS*. 2024. bit.ly/3ZtwesF.

25 Outro importante esforço recente é a publicação do Instituto Arapyaú voltado à colocação de questões de interesse para a agenda de restauro, entre elas a de quais seriam as melhores formas de contratos de “concessão pública” aplicáveis à atividade. Também apresenta como desafio a implementação de projetos de restauro em terras ocupadas por povos e comunidades tradicionais. Para saber mais: Instituto Arapyaú. *Ações Pré-Competitivas Empresariais em Restauração Florestal no Brasil*. 2024. bit.ly/41ignOX.

26 Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos. bit.ly/3NaveMI.

A licitação comum oferece certas vantagens: a Nova Lei de Licitações não impõe uma lista de encargos e permite uma distribuição flexível de riscos, ajustável à capacidade de cada parte gerenciá-los.²⁷ Além disso, o modelo é aplicável a diversas categorias fundiárias, ampliando sua adaptabilidade para diferentes contextos. No entanto, o uso das licitações comuns em projetos de restauração é uma inovação para a administração pública e, embora a Nova Lei de Licitações possa ser utilizada para a contratação de projetos de plantio florestal, regulamentação adicional poderia eventualmente proporcionar maior segurança jurídica e flexibilidade na execução desses projetos.

O modelo de licitação comum para restauração florestal poderia ser aplicado de modo concreto em áreas públicas degradadas dentro de UCs de Proteção Integral, como parques nacionais, onde o objetivo é exclusivamente o plantio de espécies nativas, sem necessidade de gestão contínua pelo parceiro privado. Como consta no Planaveg, existem 1,3 milhão de hectares degradados em UCs. Nesse caso, o governo poderia contratar uma empresa especializada para realizar o plantio e a recuperação da vegetação nativa, com pagamento direto pelos serviços prestados, sem envolvimento de receitas adicionais ou exploração econômica direta da área. Após a conclusão do plantio, a responsabilidade pela vigilância e conservação de longo prazo permaneceria com o governo, que já é responsável pela gestão dessas áreas protegidas.

Além das vantagens de flexibilidade na distribuição de riscos e responsabilidades já mencionadas, a aplicação da licitação comum também parece uma solução interessante para o restauro de áreas em categorias fundiárias onde o governo já possui funções administrativas e de monitoramento estabelecidas.

27 Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos. bit.ly/3NaveMI.

Concessões Comuns

Nas concessões de serviço público comum, um ente privado assume a gestão de uma atividade de interesse coletivo, cuja titularidade é exclusiva do Estado, como transporte ou saneamento. A principal norma que regulamenta essas parcerias é a Lei de Concessões,²⁸ aplicável a contratos em que a concessionária é remunerada prioritariamente pelas tarifas pagas pelos usuários do serviço público.

Além da receita principal advinda das tarifas, a Lei de Concessões permite que o contrato inclua fontes de receita acessória, desde que o objeto central continue sendo a prestação do serviço público. Assim, a concessionária pode, em alguns casos, explorar comercialmente áreas relacionadas ao serviço, como o aluguel de espaços comerciais em uma estação de transporte, complementando sua remuneração sem envolver pagamentos diretos do poder público.

Com base nesses conceitos, as concessões comuns poderiam, em tese, ser aplicadas a projetos de restauração florestal, contratando-se um parceiro privado para realizar o plantio e a gestão da área restaurada. No entanto, é necessário considerar a possibilidade de remuneração das concessionárias por meio da comercialização de créditos de carbono gerados pela restauração. De acordo com a LGFP, nas concessões florestais a titularidade dos créditos de carbono pertence inicialmente ao poder público, mas ele pode transferi-los ao parceiro privado, conforme previsto no contrato de concessão. Essa cessão de créditos de carbono foi uma inovação recente da LGFP e, embora não faça parte da concepção tradicional das concessões comuns, poderia, em tese, ser aplicada também às mesmas para viabilizar a restauração.

28 Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 - Dispõe sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. bit.ly/4hXZNtr.

Nas concessões comuns, ainda que os créditos fossem tratados como uma receita acessória para o concessionário, essa cessão representaria uma forma indireta de pagamento pelo poder público, o que difere da estrutura convencional desses contratos. Ainda assim, se a cessão dos créditos de carbono foi considerada viável nas concessões florestais, nada impede que seja cabível também nas concessões de serviço público voltadas à restauração. Em todos os casos, tanto nas concessões comuns quanto nas concessões florestais, a titularidade dos créditos e as condições de cessão e comercialização deverão estar claramente definidas nos editais e contratos. Vale lembrar que, nas licitações comuns, o pagamento ao licitante vencedor só pode ocorrer em dinheiro, excluindo a possibilidade de receitas acessórias como créditos de carbono.

Uma vantagem das concessões comuns em comparação com as concessões florestais é que, assim como nas licitações comuns, não há restrições quanto às categorias fundiárias onde podem ser implementadas, ampliando seu escopo de atuação. Contudo, o uso das concessões comuns para restauração ainda apresenta desafios. Além de ser uma abordagem que carece de regulamentação específica para restauração, a Lei de Concessões, de maneira similar à LGFP, estabelece que o exercício da concessão ocorre por conta e risco da concessionária, impondo uma lista de obrigações contratuais genéricas.²⁹ Em outras palavras, a distribuição de riscos e encargos nas concessões comuns é pouco flexível. Outro desafio é caracterizar a restauração como um serviço público (Box 2).

29 Lei nº 8.987/1995, Art. 2, Art. 29 e Art. 31. Para saber mais: bit.ly/4hXZNtr.

Box 2. Caracterização do Restauro como Serviço Público

A utilização dos modelos de concessões comuns e Parcerias Público-Privadas (PPPs) para a restauração de terras públicas exige uma fundamentação jurídica que permita enquadrar as atividades de restauração como um serviço público.

Embora o serviço público seja tradicionalmente associado a atividades essenciais, como saneamento e transporte, a legislação brasileira admite certa flexibilidade para incluir outras atividades de interesse coletivo no regime de serviço público. A restauração florestal, ao promover benefícios como a remoção de carbono da atmosfera e a preservação da biodiversidade, contribui diretamente para o enfrentamento da crise climática, gerando ganhos amplos para a sociedade. Dessa forma, o interesse coletivo subjacente à restauração florestal justificaria sua inclusão no regime de serviço público.

Essa caracterização encontra fundamento tanto em dispositivos constitucionais quanto em normas infraconstitucionais. O artigo 225 da Constituição Federal estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo dever do poder público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Especificamente, o §1º, inciso I, impõe ao poder público a responsabilidade de “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais”. Assim, a restauração de terras públicas degradadas ou desmatadas emerge como uma responsabilidade pública, que poderia ser delegada ao setor privado em razão de seu caráter de interesse coletivo.

A recente introdução do artigo 14-D da Lei nº 11.516/2007 (Lei do ICMBio)³⁰ é fundamental nesse contexto, pois autoriza que concessões em unidades de conservação incluam em seu objeto o direito de desenvolver e comercializar créditos de carbono e serviços ambientais. Esse dispositivo cria um precedente para considerar a restauração florestal uma atividade de serviço público, permitindo que seja delegada em contratos de concessão comuns ou por meio de PPPs.³¹

30 O artigo 14-D foi incluído na Lei do ICMBio pela Lei nº 14.590, de 24 de maio de 2023. Para saber mais: Lei nº 14.590, de 24 de maio de 2023 - Altera a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, a Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, e a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, que cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. bit.ly/3MocmAG.

31 No mesmo sentido, o estudo do BNDES sustenta que: “Diante desses contornos trazidos pela LPNPSA [Lei da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais], pelo artigo 14-D da Lei 11.516/2007, pela Constituição e aplicáveis aos projetos de PSA, é razoável concluir que serviços ambientais são serviços de interesse público/serviço público, cujo beneficiário é a coletividade, viabilizando assim a delegação sob a modalidade de concessão de serviço público.” Para saber mais: BNDES. *Análise jurídica - Projetos de carbono e outros PSAS*. 2024. bit.ly/3ZtwesE.

Parcerias Público-Privadas

A Lei de Parcerias Público-Privadas (Lei de PPP),³² regulamenta dois tipos de concessão de serviço público, voltados para grandes projetos que demandam alto investimento inicial, nos quais as tarifas pagas pelos usuários são insuficientes para cobrir todos os custos, exigindo aporte financeiro adicional do governo. Na **concessão patrocinada**, o setor privado é remunerado tanto por tarifas cobradas dos usuários quanto por aportes públicos, sendo aplicada em projetos como construção e operação de linhas de metrô.

Na **concessão administrativa**, voltada para serviços que beneficiam diretamente a administração pública sem cobrança direta de tarifas dos usuários, o pagamento ao parceiro privado é feito exclusivamente pelo governo, como ocorre em contratos para a construção e gestão de presídios e para gestão de redes de iluminação pública. Essa remuneração pode ser realizada em dinheiro ou por outras formas previstas na Lei de PPP, como ordens bancárias, cessão de créditos não tributários, outorga de direitos em face da administração pública e sobre bens públicos dominicais, além de outras formas admitidas na legislação em geral.³³ Essa flexibilidade permite, por exemplo, que a administração pública utilize a transferência de créditos de carbono como forma de pagamento, ampliando as possibilidades de viabilização financeira para projetos de restauração, como será visto a seguir.

As PPPs podem ser aplicadas a projetos de restauração florestal de duas maneiras. Na **concessão patrocinada, o parceiro privado pode realizar o plantio florestal e a gestão da área restaurada, sendo remunerado por aportes públicos e pela comercialização de créditos de carbono como receita acessória**. Esse modelo é indicado para projetos em que os créditos de carbono não cobrem integralmente os custos. Na **concessão administrativa, o parceiro privado também assume o plantio florestal e a gestão, mas é remunerado exclusivamente pelo governo, seja em dinheiro, seja por outros meios previstos, como a cessão de créditos de carbono**, direitos sobre bens públicos ou créditos não tributários.

32 Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 - Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. bit.ly/3OI7OLn.

33 Di Pietro, Maria S. Z. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas* - 9ª edição. São Paulo: Atlas, 2012.

Comparadas às concessões florestais, as PPPs oferecem maior flexibilidade na divisão de riscos³⁴ e na aplicação a diferentes categorias fundiárias, além da possibilidade de contrapartida pública em dinheiro, o que pode ser vantajoso para cobrir os custos com monitoramento e segurança em áreas de alta vulnerabilidade da Amazônia. No entanto, a implementação das PPPs em projetos de restauração de terras públicas requer a caracterização do restauro como serviço público, o que pode trazer desafios regulatórios.

Além disso, é importante ressaltar que projetos de restauração em terras ocupadas por PCT, como Terras Indígenas e Territórios Quilombolas, precisam levar em consideração uma série de salvaguardas socioambientais, independentemente do modelo de parceria adotado (Box 3).

Por fim, o uso de concessões comuns ou PPPs para restauração de terras públicas pode enfrentar desafios jurídicos relacionados ao princípio da especificidade. Esse princípio indica que, quando existe uma lei específica para um tipo de parceria — como a LGFP para concessões florestais —, a lei deveria prevalecer, o que poderia limitar o uso de concessões comuns ou PPPs a esses projetos.

34 Lei nº 11.079/2004, Art. 4, VII e Art. 5, *caput*, III. Para saber mais: bit.ly/3OI7OLn.

Box 3. Salvaguardas Socioambientais em Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais

A estrutura fundiária da Amazônia é formada por um mosaico de categorias fundiárias, incluindo uma enorme diversidade de terras públicas com presença de PCT: Terras Indígenas, Territórios Quilombolas, UC de Uso Sustentável, Projetos de Assentamento Ambientalmente Diferenciados, além de ocupações em terras públicas não destinadas.³⁵

Nesse contexto, parcerias entre o setor privado e a administração pública para promover projetos de restauro em terras públicas devem considerar a presença de PCT na área ou em seu entorno e aplicar salvaguardas socioambientais para garantir os direitos dessas comunidades.

Essas salvaguardas devem ser elaboradas antes da publicação dos editais de licitação, com a participação ativa das comunidades, respeitando-se o direito à Consulta Livre Prévia e Informada. Entre os principais aspectos a serem considerados nas salvaguardas, destacam-se: (i) o reconhecimento e o respeito aos direitos territoriais e culturais, os conhecimentos tradicionais e os modos de viver; (ii) o papel que as comunidades vão desempenhar nos projetos, como parceiras ativas e não apenas beneficiárias; (iii) a criação de mecanismos claros e justos de distribuição de benefícios para as comunidades, como emprego, capacitação e renda; (iv) a implementação de sistemas de monitoramento, segurança e fiscalização para garantir a integridade territorial.^{36,37,38}

Além desses aspectos, é fundamental uma governança eficaz e transparente dos projetos, assim como a adoção de protocolos de boas práticas e de monitoramento contínuo para assegurar o cumprimento das salvaguardas ao longo de todo o processo.

35 Chiavari, Joana, Cristina L. Lopes e Julia N. de Araujo. *Panorama dos Direitos de Propriedade no Brasil Rural*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021. bit.ly/PanoramaDireitosDePropriedade.

36 MPF Pará. *Nota Técnica nº 02/2023*. 2023. bit.ly/3B5C49X.

37 Forest Peoples Programme e Global Justice Clinic. "Direito dos Povos Indígenas e Mercados de Carbono". In *Mercados de Carbono, Florestas e Direitos: Uma Série Introdutória*. 2023, 21-32. bit.ly/4g0sjc8.

38 Funbio. *Projetos de carbono em terras indígenas*. 2022. bit.ly/3V3GBk8.

Próximos Passos para a Agenda de Restauração Florestal em Terras Públicas

A partir das discussões apresentadas neste relatório, emergem questões cruciais para a viabilização de modelos alternativos de parcerias público-privadas voltadas à restauração de terras públicas degradadas e desmatadas. Avançar na agenda de restauração em escala, especialmente na Amazônia, requer que alguns desafios sejam endereçados com clareza e planejamento. Os principais pontos de atenção a serem avaliados são:

- 1. Consolidar a caracterização da restauração como serviço público:** para que modelos como concessões comuns e PPPs sejam aplicados de forma segura e eficiente, é essencial consolidar a interpretação de que a restauração florestal é uma atividade de serviço público, dada sua relevância para o interesse coletivo e para a mitigação da crise climática. Esse reconhecimento jurídico, aliado à regulamentação específica, ampliaria as possibilidades de parceria e fortaleceria a segurança jurídica dos contratos.
- 2. Capacitação e preparação dos órgãos públicos para melhor gerenciamento de riscos:** em modelos alternativos de concessão, órgãos gestores de florestas e terras públicas poderiam assumir alguns riscos que hoje ficam a cargo dos parceiros privados, como o da permanência do carbono. Avaliar a capacidade institucional para assumir e gerenciar esses riscos é fundamental para modelar contratos que atraiam o setor privado e garantam a efetividade das parcerias.
- 3. Entidade para gestão de ativos ambientais:** A criação de uma entidade especializada para gerir ativos ambientais, como créditos de carbono, pode facilitar o uso de créditos como fonte de receita em contratos de concessão e PPPs. Essa estrutura institucional, adotada pelo estado do Pará, poderia trazer maior segurança jurídica e operacional, contribuindo para viabilizar modelos contratuais e estruturas financeiras que envolvam a comercialização de créditos cuja titularidade original é da administração pública.

4. **Efetividade das recentes modificações na LGFP em relação à**

segurança: A recente alteração na LGFP, que define a responsabilidade do poder público em prevenir e reprimir invasões de terceiros, é um avanço importante. No entanto, é necessário avaliar até que ponto essa disposição se traduz, na prática, em uma gestão de riscos mais equilibrada e em um ambiente seguro para investimentos de longo prazo na restauração.

5. **Inovações em editais e contratos para melhorar a distribuição de**

riscos: Explorar as lacunas regulatórias por meio de inovações nos editais e contratos pode ser uma estratégia eficaz para aprimorar a repartição de riscos entre os setores público e privado, tornando as concessões florestais e outros modelos contratuais alternativos mais atrativos e flexíveis para diferentes contextos e regiões.

A avaliação dessas questões, aliada ao mapeamento de modelos de parceria para restauração alternativos às concessões florestais, pode orientar a construção de um plano de ação para a administração pública. Com a cooperação da academia, da sociedade civil e do setor produtivo, esse plano tem o potencial de promover a restauração em escala e no nível da paisagem das terras públicas brasileiras.

AMAZÔNIA 2030

