

ISSN 15169111

PAPERS DO NAEA Nº 345

**INCENTIVO À ECONOMIA FLORESTAL: AVALIAÇÃO DO
FUNDO NACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO FLORESTAL
(PERÍODO 2010-2013)**

**Claudia Azevedo-Ramos
João Paulo Sotero**

Belém, Dezembro de 2014

O Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) é uma das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Pará (UFPA). Fundado em 1973, com sede em Belém, Pará, Brasil, o NAEA tem como objetivos fundamentais o ensino em nível de pós-graduação, visando em particular a identificação, a descrição, a análise, a interpretação e o auxílio na solução dos problemas regionais amazônicos; a pesquisa em assuntos de natureza socioeconômica relacionados com a região; a intervenção na realidade amazônica, por meio de programas e projetos de extensão universitária; e a difusão de informação, por meio da elaboração, do processamento e da divulgação dos conhecimentos científicos e técnicos disponíveis sobre a região. O NAEA desenvolve trabalhos priorizando a interação entre o ensino, a pesquisa e a extensão. Com uma proposta interdisciplinar, o NAEA realiza seus cursos de acordo com uma metodologia que abrange a observação dos processos sociais, numa perspectiva voltada à sustentabilidade e ao desenvolvimento regional na Amazônia.

A proposta da interdisciplinaridade também permite que os pesquisadores prestem consultorias a órgãos do Estado e a entidades da sociedade civil, sobre temas de maior complexidade, mas que são amplamente discutidos no âmbito da academia.

Papers do NAEA - Papers do NAEA - Com o objetivo de divulgar de forma mais rápida o produto das pesquisas realizadas no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e também os estudos oriundos de parcerias institucionais nacionais e internacionais, os Papers do NAEA publicam textos de professores, alunos, pesquisadores associados ao Núcleo e convidados para submetê-los a uma discussão ampliada e que possibilite aos autores um contato maior com a comunidade acadêmica.



Universidade Federal do Pará

Reitor

Carlos Edilson de Almeida Maneschy

Vice-reitor

Horacio Schneider

Pró-reitor de Pesquisa e Pós-graduação

Emmanuel Zagury Tourinho

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos

Diretor

Durbens Martins Nascimento

Diretor Adjunto

Ana Paula Vidal Bastos

Coordenador de Comunicação e Difusão Científica

Silvio Lima Figueiredo

Conselho editorial do NAEA

Profa. Dra. Ana Paula Vidal Bastos

Prof. Dr. Armin Mathis – NAEA/UFPA

Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento – NAEA/UFPA

Profa. Dra. Edna Castro – NAEA/UFPA

Prof. Dr. Fábio Carlos da Silva – NAEA/UFPA

Prof. Dr. Francisco Costa – NAEA/UFPA

Prof. Dr. Luis Eduardo Aragón Vaca – NAEA/UFPA

Prof. Dr. Silvio Lima Figueiredo – NAEA/UFPA

Setor de Editoração

E-mail: editora_anae@ufpa.br

Papers do NAEA: papers_anae@ufpa.br

Telefone: (91) 3201-8521

Paper 345

Recebido em: 10/11/2014.

Aceito para publicação: 11/12/2014.

Revisão de Língua Portuguesa de responsabilidade do autor.

INCENTIVO À ECONOMIA FLORESTAL: AVALIAÇÃO DO FUNDO NACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO FLORESTAL (PERÍODO 2010-2013)

Claudia Azevedo-Ramos¹, João Paulo Sotero²

Resumo:

O fomento público pode ser um importante indutor da regularização ambiental e produtiva de propriedades rurais, bem como do desenvolvimento de uma economia florestal sustentável. O presente estudo sintetiza três anos da experiência brasileira na criação e gerenciamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), o único Fundo público direcionado especificamente a área florestal e gerenciado pelo Serviço Florestal Brasileiro. O FNDF tem como objetivo fomentar o uso sustentável e a inovação tecnológica em florestas. De 2010 a 2013, cerca de 16 milhões de reais foram destinados ao apoio a capacitação e assistência técnica em temas relevantes ao setor florestal para 150 instituições e cerca de 7.300 pessoas. Ações sinérgicas com outros Fundos, entre eles, o Fundo Clima, o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), o Fundo Socioambiental da Caixa e o Fundo Amazônia, possibilitaram ampliar consideravelmente as ações do FNDF. No entanto, como os principais recursos financeiros do FNDF provêm das concessões florestais federais, ainda incipientes, seu destino, como instrumento de fomento, torna-se incerto dada a forte dependência de parcerias econômicas para atuar. Sem o devido reconhecimento e fortalecimento por parte do governo federal, o FNDF terá seu papel indutor de desenvolvimento florestal prejudicado.

Palavras-chave: Financiamento Florestal. Fundo Público. Serviço Florestal Brasileiro. Economia Florestal. Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal. FNDF.

INCENTIVE TO FOREST ECONOMY: EVALUATION OF FORESTRY DEVELOPMENT NATIONAL FUND (PERIOD 2010-2013)

Abstract:

Public financial incentives may be an important inductor for environmental and productive regularization of rural properties, as well for the development of a sustainable forest economy. This paper addresses the three years of Brazilian experience in the creation and management of the Forestry Development National Fund (FNDF, using Portuguese acronym), the only public fund directed specifically to forest sector and managed by the Brazilian Forest Service. The FNDF has as its aim the incentive to the sustainable use and technological innovation in forests. From 2010 to 2013, almost 16 million of reais (or US\$ 6.95 million) were applied in capacity building and technical assistance in relevant themes for the forest sector for 150 institutions and 7300 people. Synergies with other Funds like Climate Fund, National Fund for Environment (FNMA), Caixa's Socio-environmental Fund and Amazon Fund allowed increasing FNDF's action substantially. However, as the main FNDF's funding comes from federal forest concessions, still incipient, its fate as a tool for fostering the forest economy development becomes uncertain given the strong dependence of economic partnerships in order to act. Without the strengthening and recognition by the federal government, its role will be impaired.

Keywords: Forest Fund. Public Fund. Brazilian Forest Service. Forest economy. Forestry Development National Fund. FNDF.

¹ Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA. Universidade Federal do Pará. 66.075-110, Belém, PA, Brasil. E-mail: claudia.azevedoramos@gmail.com

² Serviço Florestal Brasileiro. SCEN, Trecho 2, Bl. H 70818-900 - Brasília – DF.

INTRODUÇÃO

O Brasil é um país florestal. Pelo menos, em razão da cobertura florestal. Sessenta por cento da superfície do país (cerca de 524 milhões ha) é coberta por florestas (FAO, 2010). Dessas, 313 milhões de hectares são florestas públicas (CADASTRO NACIONAL DE FLORESTAS PÚBLICAS - CNFP/SFB, 2013). Isto corresponde a 59,7 % da área florestada do país. Há ainda inúmeras propriedades privadas que possuem florestas em sua área. Contudo, a economia florestal ainda está aquém de sua potencialidade. O setor de florestas plantadas, embora altamente tecnológico, ocupa apenas 7 milhões de ha (ABRAF, 2012). Por sua vez, o setor de florestas nativas, embora mais extenso, tropeça em dificuldades relativas à baixa tecnologia, a pouca oferta de mão de obra especializada e à competição com o mercado ilegal de madeira.

Dada a responsabilidade do Estado, ora como gestor, ora como regulador dessas terras, o fomento público pode ser um importante indutor, tanto para a regularização ambiental e produtiva de propriedades, como também para o desenvolvimento de uma economia florestal sustentável.

Fundos públicos são instrumentos orçamentários criados por lei para a vinculação de recursos ou conjuntos de recursos destinados à execução de programas, projetos ou atividades com objetivos devidamente caracterizados (PALUDO, 2010). O Brasil é superlativo em fundos públicos socioambientais: algo em torno de 2.500. Das 27 Unidades Federativas, 24 possuem fundos – 89% do total (IBGE, 2014). Quanto aos municípios, 42,8% possuem fundos ambientais, portanto, existem 2.386 fundos municipais de meio ambiente (IBGE, 2014). No âmbito federal, destacamos o Fundo Nacional do Meio Ambiente, Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, Fundo Nacional Sobre Mudança do Clima, Fundo Socioambiental da Caixa Econômica Federal, Fundo Amazônia e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF). Contudo, apenas o último foca exclusivamente na área florestal. Dessa forma, as atenções sobre seu desempenho e destino são de interesse de todos aqueles que desejam o fortalecimento da economia florestal brasileira.

O presente artigo examina a experiência na criação e implementação do FNDF, gerido pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB). O Fundo completou três anos de atuação, o que possibilita uma avaliação objetiva de seu desempenho e trajetória até o momento. Dessa forma, para o período de 2010-2013, descrevemos sua criação, forma de atuação, receita, implementação orçamentária e carteira de projetos, comparando sua atuação com o que está descrito sob sua competência em marcos legais (leis, decretos, portarias, e outros instrumentos legais). Em seguida, avaliamos sua estratégia de ação e resultados da carteira de projetos, discutindo os avanços e desafios a serem enfrentados.

As informações relativas a contratos, beneficiários, temas de atuação e abrangência geográfica foram fornecidas diretamente pelo Serviço Florestal Brasileiro ou estão disponíveis na sua página na web (www.florestal.gov.br).

O FNDF: CONTEXTO, CRIAÇÃO E COMPETÊNCIAS

Durante as décadas de 1970 e 1980, o Fundo de Incentivo Setorial (FISSET), que agregava incentivos fiscais federais, foi largamente utilizado para apoiar a ampliação das áreas de florestas plantadas. O FISSET Florestamento e Reflorestamento, foi criado pelo Decreto-lei n.º 1.367 de 12 de dezembro de 1974, e visava a execução e exploração de projetos de Reflorestamento, sob a coordenação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), para o plantio de árvores (principalmente eucaliptos e pinus). Com o seu término em 1987, o setor financeiro, com destaque para o Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), assumiu largamente o financiamento de empreendimentos industriais de celulose e papel, siderurgia e painéis. O aumento da participação do setor empresarial em pesquisas florestais resultou em sucessivos recordes em produtividade florestal no país. Hoje, o setor de plantadas é reconhecido por sua competência e alto grau de profissionalização. Dessa forma, o incentivo recebido para o desenvolvimento desse setor, realmente, alcançou resultados.

No entanto, com o fim do FISSET, o problema representado pela carência de mecanismo específico para o fomento ao setor florestal persistia, principalmente quando considerado o desenvolvimento de tecnologias e atividades relacionadas ao manejo florestal de florestas naturais.

A oportunidade de mudar esse quadro surgiu no início dos anos 2000, quando a sociedade começou a discutir a possibilidade de conceder, de forma onerosa, florestas públicas à exploração por entes privados. Surgia a concessão florestal. No âmbito federal, foi proposto que parte dos ingressos arrecadados com concessões florestais federais fosse destinada a um fundo florestal que pudesse contribuir com o desenvolvimento de uma economia florestal. Nesse sentido, o FNDF foi criado legalmente em 2006, no bojo da mesma lei (Lei nº 11.284, conhecida como lei de Gestão de Florestas Públicas) que criou seu gestor, o Serviço Florestal Brasileiro e as concessões florestais. A regulamentação do FNDF só veio quatro anos depois com os Decretos 7.167/2010 e 7.309/2010.

O FNDF é um fundo público de natureza contábil, gerido pelo Serviço Florestal Brasileiro, e destinado a fomentar o desenvolvimento de atividades sustentáveis de base florestal e a promover a inovação tecnológica do setor.

Por lei, o FNDF deve aplicar exclusivamente seus recursos em projetos de órgãos e entidades públicas ou de entidades privadas sem fins lucrativos, podendo abranger comunidades indígenas, sem prejuízo do atendimento de comunidades locais e outros beneficiários. Além disso, o Fundo deve apoiar projetos com ações em oito linhas prioritárias (Tabela 1).

Tabela 1: Linhas prioritárias apoiadas pelo FNDF, segundo lei 11.284/2006

<i>item</i>	<i>Linha Prioritária</i>
i	pesquisa e desenvolvimento tecnológico em manejo florestal
ii	assistência técnica e extensão florestal
iii	recuperação de áreas degradadas com espécies nativas

iv	aproveitamento econômico racional e sustentável dos recursos florestais
v	controle e monitoramento das atividades florestais e desmatamentos
vi	capacitação em manejo florestal e formação de agentes multiplicadores em atividades florestais
vii	educação ambiental
viii	proteção ao meio ambiente e conservação dos recursos naturais

Fonte: Lei 11.284/2006

O FNDF tem como principal fonte de recursos parte da arrecadação obtida dos preços das concessões florestais localizadas em áreas de domínio da União, a partir dos contratos de concessão florestal celebrados pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). Ademais, podem compor as receitas do fundo: (i) as doações realizadas por entidades nacionais ou internacionais, públicas ou privadas; (ii) reversão dos saldos anuais não aplicados; (iii) outras fontes de recursos que lhe forem especificamente destinados, incluindo orçamentos compartilhados com outros entes da Federação.

Considerando-se o valor total pago por uma concessão florestal federal, excluindo-se o valor mínimo de remuneração (30%), do saldo restante, 20% (se a concessão for dentro de uma Floresta Nacional) ou 40% (se dentro de uma floresta pública) é destinado ao FNDF (Lei 11.284/2006).

FORMA DE ATUAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DO FNDF

Embora o FNDF exista desde 2006, só começou a atuar em 2010, quando de sua regulamentação pelos Decretos 7.167/2010 e 7.309/2010, e quando já possuía alguma receita das primeiras concessões florestais do Brasil.

A regulamentação do FNDF trouxe importantes aspectos de controle social e, conseqüentemente, mais diálogo e transparência com a sociedade. Um deles é o Plano Anual de Aplicação Regionalizada (PAAR) e o outro seu Conselho Consultivo.

O PAAR é o principal instrumento de planejamento do FNDF e deve se publicado até o dia 31 de dezembro de cada ano, respeitando-se os limites orçamentários e as diretrizes de execução estabelecidos no Planejamento Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

O PAAR basea-se em duas vertentes principais: planejamento e monitoramento. Portanto, anualmente, deve conter a estimativa de recursos disponíveis para aplicação no ano seguinte, com as devidas indicações sobre as áreas, temas e regiões prioritárias a serem contempladas. Adicionalmente, apresenta as informações sobre os projetos em execução e os volumes de recursos já contratados.

O relatório da execução do PAAR integra o relatório anual do Serviço Florestal. Este último, em particular, agrega informações sobre as concessões outorgadas, o valor dos preços florestais, a situação de adimplemento dos concessionários, os Planos de Manejo Florestais Sustentáveis, as auditorias florestais, entre outras. O PAAR é, ainda, apresentado ao Conselho Consultivo do FNDF,

que opina sobre a distribuição dos recursos do Fundo, faz sugestões sobre temas e avalia a sua aplicação. A intenção é aumentar a transparência e permitir o acompanhamento pela sociedade.

Tabela 2: Composição do Conselho Consultivo do FNDF.

Setor	Membros
Governo	<ul style="list-style-type: none"> • Serviço Florestal Brasileiro (SFB) • Ministério do Meio Ambiente (MMA) • Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) • Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) • Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) • Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA) • Associação Nacional dos Municípios e Meio Ambiente (ANAMMA)
Sociedade Civil	<ul style="list-style-type: none"> • Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) • Fórum Brasileiro de Organizações Não-Governamentais e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS) – três representações: <ul style="list-style-type: none"> ▪ movimentos sociais; ▪ organizações ambientalistas; e ▪ comunidades tradicionais¹ • Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria de Madeira e Construção (CONTICOM) • Confederação Nacional da Indústria (CNI) • Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)

Fonte: Decretos 7.167/2010 e 7.309/2010.

O Conselho Consultivo do FNDF é composto por 14 membros, com representação dos governos federal, estadual e municipal, do setor empresarial, dos movimentos social e ambiental, das comunidades tradicionais e dos trabalhadores (Tabela 2). O Conselho possui um regimento interno, estabelecido pela Resolução do Conselho Diretor do SFB nº 4, de 20 de agosto de 2010. O presidente do Conselho é o Diretor-Geral do SFB, que deve convocá-lo, ordinariamente, duas vezes ao ano.

De 2010 a 2013 foram elaborados 4 PAARs (disponíveis em www.florestal.gov.br). Todos seguiram os conteúdos determinados no decreto de sua regulamentação (decreto nº 7.167, de 5 de maio de 2010), quais sejam:

I - informações sobre a carteira de projetos em execução, o volume de recursos já contratado e a estimativa de recursos disponíveis para aplicação;

II - indicação de áreas, temas e regiões prioritários para aplicação; e

III - indicação das modalidades de seleção, formas de aplicação e volume de recursos.

Todos os PAARs foram submetidos a apreciação do Conselho Consultivo e incorporadas as sugestões de seus membros, conforme atas específicas também disponíveis na página de internet do SFB. Nos primeiros três anos, foram realizadas cinco reuniões ordinárias, sendo duas em 2010 e uma em cada ano subsequente até 2013, atingindo, portanto, um índice de convocação regular de 83%. As reuniões que não ocorreram foram devido a restrições orçamentárias, mas as avaliações dos planos anuais foram todas presenciais.

O Conselho funcionou anualmente com a composição determinada pelo Decreto nº 7.167/2010 e 7.309/2010. Contudo, embora o Fórum Brasileiro de Organizações Não-Governamentais e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – FBOMS tenha direito a 3 assentos, até o momento, indicou apenas um representante.

RECEITAS E IMPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO FNDF

No início das atividades do FNDF em 2010, existiam três concessões florestais em operação plena na Amazônia em uma área equivalente a cerca de 96 mil ha (www.florestal.gov.br). O montante arrecadado não era suficiente para que o FNDF pudesse apoiar efetivamente projetos. Assim, o SFB disponibilizou recursos adicionais de seu próprio orçamento para iniciar o processo. Aproximadamente 1,5 milhão de reais foram destinados em 2010 e em 2012 para a operação do Fundo (Tabela 3).

Mesmo com o avanço das concessões florestais federais, até 31 de dezembro de 2013, os recursos que seriam destinados ao FNDF provenientes desta outorga eram de aproximadamente 852 mil reais. Com os recursos oriundos dos pagamentos das concessões ainda incipientes, o FNDF precisou captar recursos com parceiros e estabelecer acordos para alocar o tema florestal na agenda de outros instrumentos de fomento. Dessa forma, pôde garantir a escala nacional de sua atuação e o uso de outros fundos na agenda florestal.

Até o momento, o principal parceiro do FNDF tem sido o Fundo Nacional Sobre Mudanças do Clima (Fundo Clima), gerido pelo MMA, com o qual estabeleceu termos de cooperação com vigência até 2016. Criado em 2009 como parte das propostas brasileiras na Conferência do Clima de Copenhague, na Dinamarca, o Fundo Clima destina recursos provenientes da exploração do petróleo para ações de mitigação e combate às mudanças climáticas. Os recursos do Fundo Clima representaram 82% do valor total arrecadado no período de 2010 a 2013 pelo FNDF, que chegou a 16,3 milhões de reais (Tabela 3).

Em 2011 não houve contratações pelo FNDF. Além da pouca disponibilidade de recursos – saldo das concessões florestais e orçamento do SFB – a equipe do FNDF optou por não realizar novas chamadas públicas para que se pudesse priorizar o início da execução dos projetos, algo novo e que demandaria um enorme esforço de coordenação.

Em 2013, o orçamento do Ministério do Meio Ambiente sofreu um corte de aproximadamente 107 milhões de reais (Decreto Presidencial 8.062, de 29 de Julho de 2013). O corte impediu aporte do SFB ao FNDF nesse ano e refletiu no cancelamento de um contrato do Fundo, o qual deixou de atender a capacitação de 388 estudantes do ensino médio profissionalizante, distribuídos em 8 instituições de ensino.

Tabela 3 – Recursos destinados aos projetos apoiados, por fonte de recurso, bioma e ano da chamada.

Fonte de Recurso/ Bioma	Ano			Total por Fonte de Recurso / Bioma
	2010	2012	2013	
FNMC		R\$ 5.708.447,00	R\$ 7.670.965,62	R\$ 13.379.412,62
Amazônia			R\$ 3.877.165,62	R\$ 3.877.165,62
Caatinga		R\$ 5.708.447,00	R\$ 2.484.000,00	R\$ 8.192.447,00
Cerrado			R\$ 1.309.800,00	R\$ 1.309.800,00
SFB	R\$ 1.495.655,75	R\$ 1.401.160,00		R\$ 2.896.815,75
Amazônia	R\$ 662.000,00	R\$ 1.401.160,00		R\$ 2.063.160,00
Caatinga	R\$ 234.000,00			R\$ 234.000,00
Mata Atlântica	R\$ 599.655,75			R\$ 599.655,75
Total contratado por ano	R\$ 1.495.655,75	R\$ 7.109.607,00	R\$ 7.670.965,62	R\$ 16.276.228,37
				Total Geral

Fonte: SFB

Comparando-se os recursos disponíveis com os efetivamente contratados (Tabela 4), nota-se o uso efetivo de 96% dos recursos. No entanto, a distribuição dos recursos não foi homogênea através dos Biomas, nem em quantidade nem em frequência. De 2010 a 2013, metade dos recursos foram aplicados no Bioma Caatinga, seguido pelo Bioma Amazônia (36%). Esses biomas receberam recursos todos os anos, enquanto a Mata Atlântica recebeu apenas no primeiro ano e o Cerrado, apenas mais recentemente em 2013. Outros Biomas ainda não participaram do apoio do FNDF a projetos.

Tabela 4 – Recursos efetivamente contratados para projetos apoiados, por fonte de recurso, bioma e ano da chamada.

Bioma	2010	2012	2013	Total
Amazônia	R\$ 662.000,00	R\$ 1.401.160,00	R\$ 3.877.165,62	R\$ 5.940.325,62
Caatinga	R\$ 234.000,00	R\$ 5.708.447,00	R\$ 2.484.000,00	R\$ 8.426.447,00
Cerrado			R\$ 1.309.800,00	R\$ 1.309.800,00
Mata Atlântica	R\$ 599.655,75			R\$ 599.655,75
Total Geral	R\$ 1.495.655,75	R\$ 7.109.607,00	R\$ 7.670.965,62	R\$ 16.276.228,37

Fonte: SFB

Outra parceria relevante foi estabelecida com o Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA) logo após a regulamentação do FNDF, em 2010. O FNMA destacou ao orçamento do FNDF 500 mil

reais, que se somaram a outros 500 mil reais oriundos do Departamento de Florestas da Secretaria de Biodiversidade e Florestas do MMA, possibilitando assim o início da operação do Fundo. Esse recurso, no entanto, não pôde ser utilizado no ano seguinte, quando da efetivação da seleção das instituições executoras, devido à anualidade do Orçamento Geral da União e foi coberto pelo SFB.

Em contrapartida, nos anos seguintes, o FNDF contribuiu tecnicamente com o FNMA, aportando apoio técnico na área florestal na operação que envolveu FNMA e Fundo Socioambiental da Caixa para o lançamento do Termo de Referência 1/2011 – Eficiência Energética e Uso Sustentável da Caatinga. O edital disponibilizou recursos da ordem de 6 milhões de reais, dos quais 3 milhões de reais foram direcionados à promoção do manejo florestal comunitário, contemplando 15 mil hectares localizados em assentamentos de reforma agrária. Os projetos selecionados estão em execução e são acompanhados pela Unidade Regional do SFB no Nordeste.

Mais recentemente, o FNDF se envolveu na formulação do edital FNMA 2/2013 – apoio ao cumprimento da nova Lei Florestal 12.651/2012, por meio do fortalecimento à produção e a oferta de sementes e mudas nativas para a recuperação de áreas de preservação permanente. Esse edital teve um projeto aprovado no Cerrado baiano, que totalizou cerca de um milhão de reais.

No ano de 2012, o FNDF contribuiu tecnicamente com o Fundo Amazônia, gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no processo da seleção de projetos da chamada pública para Projetos Produtivos Sustentáveis. Essa chamada buscou apoiar projetos de fortalecimento de atividades econômicas de uso sustentável da floresta e da biodiversidade que beneficiassem diretamente povos e comunidades tradicionais, povos indígenas, assentados da reforma agrária, pescadores artesanais, aquicultores e agricultores familiares localizados no Bioma Amazônico. Os recursos disponibilizados foram da ordem de 50 milhões de reais.

CARTEIRA DE PROJETOS: FORMA DE CONTRATAÇÃO, PROJETOS E NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS

Por ser um fundo contábil, o FNDF está sujeito às mesmas regras e limitações dos demais fundos contábeis do Orçamento Geral do Governo Federal, que tendem a ser direcionados para a realização de operações não reembolsáveis. A natureza dos fundos contábeis limita-os a executar gastos segundo recursos públicos previstos nos Orçamentos Gerais dos entes federados a que pertencem. Caso previsto em lei podem, ainda, ter consignados às suas operações fontes específicas de recursos.

Normalmente, esses fundos apoiam projetos por meio do estabelecimento de convênios, seja com instituições públicas (estaduais e municipais) ou com instituições privadas sem fins lucrativos. Via de regra, parte dos recursos financeiros é adiantado para execução dos primeiros produtos. Quem recebe presta, posteriormente, contas do valor recebido. O FNDF optou por apoiar projetos de forma

diferente, com o objetivo de melhorar os resultados e reduzir os custos de transação para a aplicação de seus recursos.

Desde o seu primeiro PAAR (2010), o FNDF seguiu dois passos prioritários para apoio a projetos: (1) identificação da demanda; e (2) contratação direta dos serviços a serem fornecidos.

Para identificar a demanda é realizada uma chamada pública que levanta e qualifica a demanda de grupos sociais interessados (beneficiários) no apoio a determinado tema (ex: assistência técnica; capacitação). Em seguida, o FNDF organiza os projetos selecionados por tema e localização e realiza a contratação de uma instituição (pública, privada ou privada sem fins lucrativos) que fornecerá os serviços e bens solicitados. A competição dos prestadores de serviços se dá por oferecimento do melhor preço, já que a especificação detalhada do serviço é pré-determinada pelo Serviço Florestal.

De 2010 a 2013, o FNDF realizou 19 chamadas públicas para selecionar projetos a serem apoiados nos biomas Mata Atlântica, Caatinga, Amazônia e Cerrado (Tabela 5). As chamadas versaram sobre vários temas relevantes ao setor florestal, com ênfase em assistência técnica para manejo florestal comunitário e familiar e capacitação em manejo florestal (Tabela 6). Cento e cinquenta instituições foram contempladas com apoio a capacitação e assistência técnica (Tabela 7), beneficiando diretamente cerca de 7.300 pessoas (Tabela 8). Para ofertar os serviços a esses beneficiários, o FNDF firmou 21 contratos com prestadoras de serviços. Como não precisou realizar contratos ou convênio com cada uma das 150 instituições beneficiárias, houve claramente uma economia de recursos.

O tipo de instituições beneficiadas revela a estratégia de atuação do FNDF ao focar na formação dos futuros profissionais que auxiliarão a difundir o manejo entre produtores rurais, e na capacitação dos profissionais que já trabalham com assistência aos agricultores familiares. O Fundo também sensibilizou e capacitou a indústria (e.g. cerâmica), incentivando a eficiência energética e a sustentabilidade no uso de lenha combustível. No Bioma Caatinga e Amazônia, o FNDF tem incentivado o manejo em florestais naturais, enquanto no Bioma Mata Atlântica, o foco tem sido na recuperação florestal. No Cerrado, o Fundo tem promovido processos de produção e comercialização de produtos não madeireiros por comunidades, aproveitando-se da existência de forte associativismo na região.

Tabela 5 – Chamadas públicas realizadas entre os anos de 2010 e 2013.

Bioma	Ano			Total das Chamadas por Bioma
	2010	2012	2013	
Amazônia	1	3	3	7
Caatinga	1	6	2	9
Cerrado			1	1
Mata Atlântica	2			2

Total das chamadas por ano	4	9	6	19
				Total Geral

Fonte: SFB.

Tabela 6 – Temáticas abordadas pelas chamadas públicas realizadas entre os anos de 2010 e 2013.

Tema da Chamada	Ano			Total por Tema
	2010	2012	2013	
Capacitação em Manejo Florestal		4	2	6
Comercialização de Produtos Florestais			1	1
Eficiência Energética		2		2
Gestão de Empreendimentos Florestais		1	2	3
Manejo Florestal Comunitário e Familiar	2	2	1	5
Restauração Florestal	2			2

Fonte: SFB

Tabela 7 – Projetos apoiados pelo FNDF, entre os anos de 2010 e 2013.

Quantidade de Projetos Apoiados				
Bioma e Tema da Chamada	2010	2012	2013	Total
Amazônia	6	7	18	31
Capacitação em Manejo Florestal	0	4	2	6
Comercialização de Produtos Florestais	0	0	4	4
Gestão de Empreendimentos Florestais	0	3	12	15
Manejo Florestal Comunitário e Familiar	6	0	0	6
Caatinga	5	57	42	104
Capacitação em Manejo Florestal	0	12	3	15
Eficiência Energética	0	18	0	18
Manejo Florestal Comunitário e Familiar	5	27	39	71
Cerrado	0	0	5	5
Gestão de Empreendimentos Florestais	0	0	5	5
Mata Atlântica	10	0	0	10
Restauração Florestal	10	0	0	10
Total de Instituições Atendidas	21	64	65	150

Fonte: SFB

Tabela 8 – Tipologia e quantidade de beneficiários atendidos

Bioma	Ano			Total por Bioma
	2010	2012	2013	
Amazônia	316	469	2836	3621
Famílias	316		2203	2519

Estudantes do ensino médio e pós-médio profissionalizante				
Agentes de ATER		94	48	142
Membros de cooperativas ou associações		375	585	960
Caatinga	306	1799	975	3080
Famílias	306	568	900	1774
Estudantes do ensino médio e pós - médio profissionalizante		945		945
Agentes de ATER		196	75	271
Trabalhadores qualificados – ceramistas		90		90
Cerrado			540	540
Famílias			540	540
Mata Atlântica	30			30
Trabalhadores qualificados – coletores de sementes	15			15
Trabalhadores qualificados – viveiristas	15			15
Total de beneficiários por ano	652	2268	4351	7271

Fonte: SFB

CONSIDERAÇÕES SOBRE DESEMPENHO DO FNDF

O FNDF possui mecanismos que permitem o acompanhamento de sua atuação por qualquer interessado. Alguns são garantidos por marcos legais (e.g., lei 11.284/2006, Decretos 7.167/2010 e 7.309/2010), outros por forma de gestão (e.g. disponibilização atualizada da informação na internet). Embora a lei de acesso a informação (lei 12.527/2011) obrigue que órgãos públicos, empresas mistas ou aqueles que recebam recursos públicos disponibilizem qualquer informação demandada pela sociedade, sua implementação, às vezes, requer a interferência da justiça. Nesse sentido, o FNDF tem demonstrado transparência nos seus atos, assim como conformidade com o descrito sob sua competência nos marcos legais. Os PAARs foram elaborados anualmente e com conteúdos harmônicos com os instrumentos legais, seu Conselho Consultivo reuniu-se anualmente e possui membros diversificados e representativos da sociedade e a maioria dos documentos, relatórios e atas das reuniões está disponível para consulta na página do SFB. Ao se tratar de fundos, facilitar o acesso a informação e manter total transparência são condições mínimas para trazer credibilidade à sua atuação. Um reforço a essa percepção é o fato de que o FNDF nunca recebeu nenhuma reclamação na ouvidoria do SFB durante o período de sua existência.

Em 4 dos 8 maiores fundos públicos, o Governo Federal tem maioria no conselho e o controle das deliberações (COSTA, 2012). O FNDF manteve um número equilibrado entre representações do governo e da sociedade civil, mas manteve o controle das deliberações, já que seu Conselho tem caráter consultivo. De toda forma, os presidentes do Conselho até então (representado por aqueles que ocuparam a Direção Geral do SFB) têm respeitado as sugestões de seus membros conforme verificado

em atas das reuniões. Talvez essa seja uma das razões que explique porque o Conselho não teve problemas com o quórum e é um claro sinal de respeito ao tempo e *expertise* das pessoas lá representadas.

Por outro lado, embora seja uma conquista importante que a transparência e mecanismos de controle social estejam assegurados em marcos legais, trazendo-lhe, portanto, institucionalidade e continuidade no tempo, manter um Conselho atuante e participante requer atenção especial do órgão. Embora os decretos de regulamentação do FNDF exigissem a convocação de duas reuniões ordinárias anuais, com exceção de 2010, estas ocorreram apenas uma vez ao ano. De toda forma, esforços parecem ter sido alocados pelo SFB para que o PAAR, que é o mecanismo de gerenciamento mais importante do FNDF, fosse sempre apreciado pelo seu Conselho. É possível que uma avaliação interna aponte que uma reunião por ano do Conselho seria suficiente, mantendo-se a possibilidade de reuniões extraordinárias quando necessário. Se assim o for, as adequações nos instrumentos legais se fariam necessárias para manter a conformidade do órgão com os processos.

Com relação às receitas do FNDF, como as concessões florestais federais são a principal fonte de arrecadação do FNDF, a depender delas, o Fundo teria chegado ao seu 4º ano (2014) com R\$ 1.43 milhões para investir em fomento. Estima-se que para o biênio 2014-2015 será destinado ao FNDF em torno de R\$ 2 milhões provindo de concessões florestais.

Isso demonstra que o Fundo não pode fiar-se exclusivamente nos recursos advindos das concessões florestais federais se quiser ter escala nacional e impacto nas suas ações. Nesse sentido, as parcerias realizadas com outros fundos durante o período de 2010 a 2013 foram vitais para que o FNDF pudesse apoiar uma carteira de projetos em temas e escala mais relevante. Esta experiência representou, de fato, um bom exemplo dos benefícios associados à sinergia entre fundos.

A parceria com o Fundo Clima, em especial, possibilitou elevar a atuação do FNDF a níveis mais audaciosos, mas o tornou dependente das flutuações orçamentárias do Fundo Clima. Este Fundo, embora criado em 2009, só foi incluído no orçamento da União de 2011, e o primeiro aporte de R\$ 240 milhões (recursos reembolsáveis e não reembolsáveis) ocorreu somente em 2012 (fonte www.mma.gov.br). A principal fonte de recursos do Fundo Clima está prevista no inciso primeiro do artigo terceiro da Lei 12.114/2009: até 60% (sessenta por cento) dos recursos de que trata o inciso II do § 2º do art. 50 da Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997. O artigo 50 da Lei 9.478/97 garantia ao MMA 10% dos royalties do petróleo, sendo a maior parte deste recurso destinada ao Fundo Clima. Contudo, este artigo foi alterado pela Lei 12.734, de 30 de novembro de 2012 e outras áreas, além do meio ambiente, passaram a ter direito aos recursos dos royalties do petróleo. Certamente, tais mudanças promoverão impacto no orçamento e gestão do Fundo Clima, e possivelmente na parceria com o FNDF, entretanto, até o momento não foi possível mensurá-los.

De toda forma, embora parcerias sejam desejadas e muitas vezes propiciem um ambiente de cooperação e melhor uso dos recursos públicos, um Fundo para se tornar relevante e ter alguma perspectiva de incentivar mudanças de realidade e contribuir para o desenvolvimento de alguma atividade, programa ou setor, necessita ter independência na escolha de suas estratégias e aportes que garantam algum grau de autonomia financeira para que suas ações possam, de fato, fazer diferença. Para dar uma ordem de grandeza, em 2011, os 11 maiores Fundos privados (3) e públicos (8) tiveram receitas que variaram entre 13 a 290 bilhões de reais (COSTA, 2012). Os Fundos públicos socioambientais mais próximos da atuação do FNDF e sob a responsabilidade do mesmo Ministério, o FNMA e o Fundo Clima, recebem, anualmente desde 2011 em média 10 milhões e 24 milhões de reais (recursos não reembolsáveis), respectivamente (fonte: SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal; acesso em 29 de maio de 2014). Mesmo em longo prazo, o FNDF teria mínimas chances de impacto a depender apenas dos recursos das concessões florestal federais. Portanto, para o Fundo subsistir como um instrumento de fomento que possa contribuir para o fortalecimento da economia florestal e ter alguma articulação com governos estaduais e municipais, o governo federal terá que repensar como fortalecer suas receitas.

A execução de políticas públicas federais por meio de convênios tem apresentado diversas limitações quanto a valores, prazos, itens financiáveis, características dos beneficiários, objetos de financiamento e, principalmente, em relação ao excessivo foco nos mecanismos de controle de aplicação de recursos em detrimento dos resultados. Ao optar por contratar diretamente os serviços demandados e a pagar apenas pelos produtos recebidos, o FNDF inovou no mecanismo regular de atuação de fundos contábeis. Dessa forma, pode garantir não só a entrega do produto, como sua qualidade, já que o produto precisa ter a aprovação de um fiscal. Além disso, ao utilizar a modalidade de pregão eletrônico em suas contratações, onde ocorre um leilão invertido entre prestadores de serviços, pode reduzir o valor médio das contratações em até 20%. Assim, houve economia de recursos públicos sem interferir no número de beneficiários atingidos. Houve, ainda, uma economia no custo de transação ao se reduzir o número de contratos, uma vez que um prestador de serviço pode atender várias organizações beneficiárias, ao invés de se fazer um convênio com cada uma. Portanto, é inegável que houve um ganho em eficiência e eficácia na adoção dessa modalidade.

Há, no entanto, um desafio que não pode ser negligenciado. Com o tempo e o aumento do número de contratos, o custo administrativo interno aumentou. Mais fiscais e pessoal administrativo precisaram ser deslocados para elaboração dos termos de referência da contratação, da contratação em si e do acompanhamento dos contratos. Mantido o contingente humano atual, sem a adoção de novos mecanismos inovadores, haverá um limite imposto ao número de contratos que o SFB será capaz de acompanhar com qualidade.

Das oito linhas prioritárias para atuação do FNDF designadas por lei, o Fundo ainda não atuou diretamente em apenas três: pesquisa e desenvolvimento tecnológico em manejo florestal; controle e monitoramento das atividades florestais e desmatamentos; e educação ambiental. Esta última linha, embora não financiada diretamente, esteve presente em todos os cursos de capacitação ministrados. Obviamente, o montante da receita dita a necessidade de foco em algumas estratégias para aumentar o impacto dos resultados.

Da mesma maneira, embora o FNDF tenha competência para atuar nacionalmente, nos três primeiros anos de sua atuação notou-se uma priorização de certos biomas brasileiros, em especial a Caatinga e a Amazônia. A explicação está no volume financeiro pouco expressivo para repartição em escala nacional e na priorização de áreas florestais com esforços acumulados do MMA. De fato, financiamentos de ações anteriores como “Projeto Conservação e Uso Sustentável da Caatinga - MMA/PNUD/GEF/BRA/02/G31” e o “Projeto de Apoio ao Manejo Florestal Sustentável na Amazônia – ProManejo” contribuíram para consolidar as bases para a implantação do manejo florestal nessas regiões. Os projetos apoiados nesses Biomas têm sido ampliados anualmente e as perspectivas de engajamento de estudantes de nível técnico, assistentes técnicos rurais e produtores têm se mostrados encorajadores pelo número de beneficiários envolvidos. Uma das dificuldades encontradas pelo FNDF, no entanto, têm sido no número e qualidade dos prestadores de serviços. Sendo a atividade de manejo florestal uma economia em desenvolvimento, há ainda dificuldade de se encontrar no mercado pessoal técnico habilitado em prestar diferentes tipos de serviço que a atividade impõe. Não obstante, o forte fomento a uma atividade econômica por meio de políticas públicas tem como uma de suas consequências a reorganização do mercado para prover os serviços demandados. Espera-se que isso possa se repetir na área florestal, com claros benefícios ao setor.

Por fim, o FNDF carece ainda de um sistema de monitoramento do impacto de suas ações no chão. É prioritário que o Fundo possa, a partir de critérios objetivos, avaliar quais as consequências de seu fomento e se o incentivo está de fato mudando uma realidade local, nesse caso, com o fortalecimento da economia florestal sustentável. Como os primeiros projetos apoiados pelo FNDF estão finalizando, é um bom momento para implantar um sistema de monitoramento dos impactos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A especialização de fundos é positiva no sentido de aumentar seu foco. Sendo o FNDF o único fundo eminentemente para desenvolvimento florestal, ele ganha importância em um país que está entre os cinco países de maior cobertura florestal do mundo (FAO, 2010). Contudo, é ainda um fundo de recursos financeiros surpreendentemente tímido para o tamanho do desafio.

O Brasil tem pela frente a necessidade de superação de desafios em várias agendas florestais. Por exemplo, a recente, profunda e conturbada discussão sobre o novo Código Florestal (Lei

12.651/2012), impõe ao Governo a criação de mecanismos de incentivos e financiamento que possam minimizar os custos da adequação ambiental das atividades produtivas, assistência técnica e capacitação profissional. Há, ainda, o eterno e complexo desafio de diminuir o desmatamento, não só na Amazônia, mas em outros biomas que sofrem severa pressão, e os consequentes compromissos de redução dos gases de efeito estufa acordados internacionalmente, os quais, no Brasil, estão prioritariamente associados ao desmatamento e à degradação. O Brasil tem um importante papel nas negociações internacionais do clima já que possui uma das opções mais baratas de mitigação, ou seja, evitar desmatamento (FEARNSIDE, 2013). Outra agenda importante está relacionada ao desenvolvimento de um mercado florestal de produtos madeireiros e não madeireiros e ao uso de outros instrumentos de incentivo à manutenção da cobertura florestal, como pagamento por serviço ambiental e REDD (redução de emissões provenientes de desmatamento e degradação). Embora o FNDF não tenha sido criado para resolver todas essas questões, seria uma enorme perda de oportunidade não fortalecer um fundo específico para a área florestal quando o Brasil precisa dar tantas respostas à sociedade nacional e internacional. A economia precisa ser reorientada para também incluir florestas como uma opção e, consequentemente, mantê-las ao invés de destruí-las. Feita esta opção, instrumentos econômicos e de fomento indutores de desenvolvimento podem ter um papel preponderante no estabelecimento de novos mercados.

Em um cenário de recursos financeiros limitados, a articulação entre diferentes instrumentos de fomento torna-se vital tanto para minimizar duplicidade de esforços e eventuais sobreposições, como, principalmente, para um ganho de eficiência. A adoção de atuação sinérgica entre fundos federais, estaduais e municipais, com mecanismos de transferências automáticas fundo a fundo, que possam considerar inclusive a apresentação de contrapartida, são medidas que ampliariam os recursos disponíveis para atividades que promovam o uso e a conservação dos recursos florestais.

De toda forma, a estrutura dos fundos públicos, em geral, carece de inovação e de novos marcos legais para torná-los mais atraentes à sociedade. A estrutura de repasse de recursos federais, por meio de celebração de convênios e contando com fundos eminentemente contábeis, torna-os bastante restritivos na implantação de políticas públicas. É necessário pensar em fundos financeiros, fiduciários, capazes de gerir seus patrimônios e os recursos captados e, por meio de aplicações no sistema financeiro, ampliar seus quantitativos. A inclusão de uma forte participação e controle social garantirá a boa aplicação dos recursos.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PRODUTORES DE FLORESTAS PLANTADAS (ABRAF). *Anuário estatístico da ABRAF 2012 ano base 2011*. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Decreto-lei n.º 1.367 de 12 de dezembro de 1974. Diário Oficial da União, Brasília, 12 de dezembro de 1974.

_____. Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997. Diário Oficial da União, Brasília, 7 de agosto de 1997.

_____. Lei 11.284 de 2 de março de 2006. Diário Oficial da União, Brasília, 3 de março de 2006.

_____. Lei 12.114 de 9 de dezembro de 2009. Diário Oficial da União, Brasília, 10 de dezembro de 2009.

_____. Decreto 7.167 de 5 de maio de 2010. Diário Oficial da União, Brasília, 5 de maio de 2010.

_____. Decreto 7.309 de 23 de setembro de 2010. Diário Oficial da União, Brasília, 23 de setembro de 2010.

_____. Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011. Diário Oficial da União, Brasília, 18 de novembro de 2011.

_____. Lei 12.651 de 25 de abril de 2012. Diário Oficial da União, Brasília, 25 de abril de 2012.

_____. Lei 12.734, de 30 de novembro de 2012. Diário Oficial da União, Brasília, 30 de novembro de 2012.

_____. Decreto 8.062, de 29 de Julho de 2013. Diário Oficial da União, Brasília, 30 de Julho de 2013.

CADASTRO NACIONAL DE FLORESTAS PÚBLICAS. Serviço Florestal Brasileiro, Brasília, DF, Brasil. www.florestal.gov.br. Acessado em 05 de abril de 2014.

COSTA, L. S. G. M. *Uma visão sistêmica dos fundos federais*. Textos para Discussão no. 007. Tesouro Nacional. Ministério da Fazenda. Governo Federal. Brasília, 2012. (disponível em http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/textos_discussao/downloads/td7.pdf). Acesso em: 05 de abril de 2014.

FAO. *Global Forest Resources Assessment: main report*. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome, Italy. 2010.

FEARNSIDE, P. M. The evolving context of Brazil's environmental policies in Amazonia. *Novos Cadernos NAEA*, 16(2): 9-25. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros,. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2013/munic2013.pdf>. Acesso em: 18 de maio 2014.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). www.mma.gov.br. Acesso em: 5 de abril de 2014.

PALUDO, A. V. *Orçamento público e administração financeira e orçamentária*. Elsevier: Rio de Janeiro, RJ, 2010.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO (SFB). www.florestal.gov.br. Acesso em: 5 de abril de 2014.