

**UNB – UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CDS – CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

**ANÁLISE DE CONFLITOS DO
SISTEMA DE CONCESSÕES FLORESTAIS NO BRASIL**

Gabriela Pereira Albuquerque

ORIENTADOR: FERNANDO PAIVA SCARDUA

Dissertação de Mestrado

Brasília, abril de 2009.

ALBUQUERQUE, GABRIELA PEREIRA

Análise de conflitos do sistema de concessões florestais no Brasil, 239 p., 297mm, (UnB-CDS, Mestre, Política e Gestão Ambiental, 2009).

Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável.

1. Conflitos

2. Sistema de Concessão Florestal

I. UnB-CDS

II. Título (série)

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. A autora reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrita da autora.

Gabriela Pereira Albuquerque.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

ANÁLISE DE CONFLITOS DO SISTEMA DE CONCESSÕES FLORESTAIS NO BRASIL

Gabriela Pereira Albuquerque

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental, opção Acadêmica.

Aprovado por:

Fernando Paiva Scardua, Doutor em Desenvolvimento Sustentável (Universidade de Brasília)
(Orientador)

Luis Tadeu Assad, Doutor em Desenvolvimento Sustentável (Universidade de Brasília)
(Membro Interno)

Anthony Brandão dos Santos, Doutor em Ciências Florestais (Universidade de Brasília)
(Membro Externo)

Brasília-DF, 16 de abril de 2009.

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho só foi possível em função da contribuição direta e indireta de muitas pessoas.

Agradeço imensamente aos amigos e amigas (Malagroup e Floresta) que me tiraram de casa a cada vez que estava estafada de tanto pensar. Por incrível que pareça, quando se esvazia a mente vêm à tona muitas idéias novas.

Agradeço muito ao meu amor, Igor, pela ajuda no trabalho e pela paciência despendida. Sua presença e dedicação foram fundamentais em todos os sentidos.

Agradeço o tempo de estudo que dividi com minhas amigas de biblioteca e de vida Vivian, Daline, Nathali, Rafinha, Carol e Cíntia.

Agradeço à minha família, em especial meus pais e irmãos, por terem me proporcionado vivenciar experiências tão belas que me fazem ter vontade de lutar para que a natureza que conheci e pelo que tenho profunda adoração possa ser, no futuro, apreciada por outros olhos.

Agradeço ao CDS por ter inserido um enfoque diferenciado e interdisciplinar ao meu conhecimento.

À todos os mestres e colegas que se dedicaram e se permitiram dividir suas experiências comigo.

Agradeço principalmente a meu orientador, Fernando Scardua, pela prontidão no atendimento em todas as horas em que precisei de apoio.

Agradeço antecipadamente à banca pelas críticas construtivas que me farão melhorar ainda mais esse trabalho.

RESUMO

As políticas públicas, no caso em estudo a criação da Lei nº. 11.284/06, representam uma das maneiras que o poder público emprega para tentar mitigar conflitos sobre o acesso a recursos públicos.

O estudo teve a intenção de analisar quais eram/são os principais conflitos relacionados à gestão florestal no Brasil; se os motivos de tais conflitos estavam presentes nos três períodos históricos que serão estudados; quais eram/são os atores sociais envolvidos com a gestão florestal que participaram do processo de discussão das propostas e; se os motivos que justificaram a aprovação da adoção do sistema de concessões florestais caracterizavam motivos reais de conflitos no Brasil.

A teoria social em que se baseia este trabalho é a teoria dos processos sociais; os conflitos abordados neste trabalho serão tratados como embates que demandam soluções negociadas para viabilizar a gestão mais harmônica dos recursos em disputa. Tais embates são oriundos da multiplicidade de percepções sobre a forma de uso dos recursos naturais. A arena de interação dos atores no caso em estudo ocorre no âmbito político nacional, pois os atores que estão discutindo a ação política a ser implementada não estão envolvidos diretamente com o uso do recurso ou a execução da regulação, ou seja, não são beneficiários ou executores diretos.

Todos os quesitos expostos pela EM Nº. 14/MMA/GM/2005 caracterizavam motivo de conflito enfrentados pelos gestores florestais. A concessão pode ser um instrumento eficaz de uso sustentável do recurso se o poder público for capaz de monitorar e fiscalizar de forma suficiente e eficiente as áreas de concessão. Os principais avanços foram a inclusão da sustentabilidade ambiental, social, cultural e econômica aos princípios da Lei; a participação social crescente e a criação da figura da floresta pública.

Com exceção dos agentes de fomento, os demais segmentos descritos estiveram presentes nos três períodos estudados. Não houve mudança significativa de posicionamento entre os atores, o que houve foi seu apoio ao processo a partir do momento em que seus interesses foram contemplados. Não é consenso entre os atores que o sistema de concessões florestais seja capaz de garantir/atenuar os quesitos expostos pela EM Nº. 14/MMA/GM/2005.

PALAVRAS-CHAVE

Conflitos socioambientais; Concessão florestal; Atores e organizações.

ABSTRACT

Public policies, in this case the creation of the Law n° 11.284/06, represent one of the ways that the government employs to try to mitigate conflicts over access to public resources.

The study had the objective of examining what the main conflicts related to forest management in Brazil are, if the reasons for such conflicts were present in the three historical periods to be studied, who are the social stakeholders involved in forest management which have participated in the discussion process of proposals and if the reasons that legitimated the approval of the forest concession system adoption, characterized real reasons of conflict in Brazil.

The conflict concept adopted by this work was described by George Simmel (1973). To the author, conflicts are forms of social interaction which are essential for the organization and construction of the society. Conflicts are essential because it is through them that the stakeholders associate themselves and extinguish their differences, opposite interests and conflicting points of view forming a unit. In this work, the conflict is situated at the idea's field and the interaction arena is national, because it deals with conflict of interests and ideas concerning the adoption of the forest concession system in Brazil.

All items displayed in the EM 14/MMA/GM/2005 characterized cause of conflict faced by forest managers. The concession can be an effective instrument for sustainable use of the resource if the government is able to track and supervise adequately and efficiently the areas of concession. The main progress achieved was the inclusion of environmental, social, cultural and economical sustainability to the principles of the law; the increasing social participation and the creation of the figure of the "public forest".

Except for the fomentation agents, all other segments were present on the three periods studied. There was no significant change of position among the stakeholders, what did happen was their support for the process from the moment that their interests were covered. There is no consensus among stakeholders that the forest concessions system is able to ensure/mitigate the issues exposed by the EM n° 14/MMA/GM/2005.

KEY-WORDS

Social environmental conflicts; Forest Concession; Stakeholders and organizations.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|-----|
| Ilustração 1: Cobertura Florestal no Brasil..... | 9 |
| Ilustração 2: Dominialidade dos bens..... | 18 |
| Ilustração 3: Principais marcos legais da gestão florestal no Brasil..... | 54 |
| Ilustração 4: Linha do tempo das principais instituições públicas federais responsáveis pela gestão florestal no país até dezembro de 2007..... | 64 |
| Ilustração 5: Principais órgãos responsáveis pela gestão florestal em nível federal..... | 65 |
| Ilustração 6: Mapa de apoio/oposição dos atores envolvidos no Período Militar..... | 98 |
| Ilustração 7: Mapa de interações e relacionamentos dos atores envolvidos no Período Militar..... | 99 |
| Ilustração 8: Mapa de apoio/oposição dos atores envolvidos no Período FHC..... | 108 |
| Ilustração 9: Mapa de interações e relacionamentos dos atores envolvidos no Período FHC..... | 109 |
| Ilustração 10: Mapa de apoio/oposição dos atores envolvidos no Período Lula..... | 119 |
| Ilustração 11: Mapa de interações e relacionamentos dos atores envolvidos no Período Lula..... | 121 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1: Principais Programas e Projetos Florestais em Âmbito Federal até dezembro de 2007..... | 60 |
| Quadro 2: Principais instituições públicas federais com interface com a gestão florestal até dezembro de 2007..... | 68 |
| Quadro 3: Classificação de atores e descrição das interações e relacionamentos no Período Militar.... | 103 |
| Quadro 4: Classificação de atores e descrição das interações e relacionamentos no Período FHC..... | 113 |
| Quadro 5: Classificação de atores e descrição das interações e relacionamentos no Período Lula..... | 126 |
| Quadro 6: Elementos Definidores do Conflito..... | 137 |











LISTA DE ABREVIATURAS

| | |
|------------------------|---|
| ABC | Agência Brasileira de Cooperação |
| ABIMCI | Associação Brasileira da Indústria de Madeira Industrializada e Compensada |
| ABIPECH | Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos |
| ABRAF | Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas |
| ADA | Agência de Desenvolvimento da Amazônia |
| AIMEX | Associação das Indústrias Exportadoras de Madeira do Estado do Pará |
| ANA | Agência Nacional de Águas |
| ANEEL | Agência Nacional de Energia Elétrica |
| APP | Área de Preservação Permanente |
| ARPA | Programa Áreas Protegidas da Amazônia |
| ATPF | Autorização para Transporte de Produtos Florestais |
| BB | Banco do Brasil S.A. |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| BRACELPA | Associação Brasileira de Celulose e Papel |
| CGFLOP | Comissão de Gestão de Floresta Pública |
| CIFOR | Centro Internacional de Pesquisa Florestal |
| CNA | Confederação Nacional da Agricultura |
| CNI | Confederação Nacional da Indústria |
| CNPQ | Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico |
| CNS | Conselho Nacional dos Seringueiros |
| CODEVASF | Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco |
| CONAFLOP | Comissão Coordenadora do Programa Nacional de Florestas |
| CONAMA | Conselho Nacional do Meio Ambiente |
| CONAMAZ | Conselho Nacional da Amazônia Legal |
| CONTAG | Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura |
| CPT | Comissão Pastoral da Terra |
| CTNBIO | Comissão Técnica Nacional de Biossegurança |
| DFS | Distrito Florestal Sustentável |
| DIRFLOR (DFLOR) | Diretoria de Florestas |
| DOF | Documento de Origem Florestal |
| ELETROBRAS | Centrais Elétricas Brasileiras S.A. |
| EM | Exposição de Motivos |
| EMBRAPA | Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária |
| EMBRATEL | Empresa Brasileira de Telefonia |
| EUA | Estados Unidos da América |
| FAO | Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação |
| FASE | Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional |
| FBOMS | Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal, Fórum Brasileiro de Organizações Não Governamentais e Movimentos Sociais |
| FCO | Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste |
| FCH | Fernando Henrique Cardoso |
| FIGEMA | Federação das Indústrias do Estado do Pará |




| | |
|--------------------|--|
| FIF | Fórum Intergovernamental sobre Florestas |
| FINEP | Financiadora de Estudos e Projetos |
| FLONA | Floresta Nacional |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| FNDF | Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal |
| FNE | Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste |
| FNMA | Fundação Nacional do Meio Ambiente |
| FNO | Fundo Constitucional de Financiamento do Norte |
| FSC | Conselho Brasileiro de Manejo Florestal |
| GESTAR | Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural |
| GTA | Grupo de Trabalho Amazônico |
| IBAMA | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis |
| IBDF | Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| ICMBIO | Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade |
| IDSM | Instituto de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá |
| IMAZON | Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia |
| INCRA | Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária |
| INPA | Instituto de Pesquisas da Amazônia |
| INPE | Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais |
| IPAM | Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia |
| IPHAN | Instituto do Patrimônio Histórico Natural |
| ISA | Instituto Socioambiental |
| ITR | Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural |
| MA | Ministério da Agricultura |
| MADA | Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento |
| MCT | Ministério da Ciência e Tecnologia |
| MCUL | Ministério da Cultura |
| MDA | Ministério do Desenvolvimento Agrário |
| MDEF | Ministério da Defesa |
| MDIC | Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior |
| MDS | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome |
| MEC | Ministério da Educação |
| MFS | Manejo Florestal Sustentável |
| MI | Ministério da Integração Nacional |
| MMA | Ministério do Meio Ambiente |
| MME | Ministério de Minas e Energia |
| MP | Medida Provisória |
| MPEG | Museu Paraense Emílio Goeldi, |
| MPOG | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão |
| MRE | Ministério das Relações Exteriores |
| MST | Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra |
| OIMT (ITTO) | Organização Internacional de Madeiras Tropicais |
| ONG | Organização Não-Governamental |
| OPEP | Organização dos Países Exportadores de Petróleo |
| PAS | Programa Amazônia Sustentável |
| PETROBRÁS | Petróleo Brasileiro S/A |
| PIF | Painel Intergovernamental sobre florestas |
| PIN | Plano de Integração Nacional |
| PL | Projeto de Lei |
| PMFS | Plano de Manejo Florestal Sustentável |
| PNAP | Planejamento Estratégico Nacional de Áreas Protegidas |

| | |
|------------------|--|
| PND | Plano Nacional de Desenvolvimento |
| PNDR | Política Nacional de Desenvolvimento Regional |
| PNF | Programa Nacional de Florestas |
| PNMA | Política Nacional do Meio Ambiente |
| PNOT | Política Nacional de Ordenamento territorial |
| PPA | Planejamento Plurianual |
| PPG7 | Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil |
| PROARCO | Programa de Prevenção e Controle de Queimadas e Incêndios Florestais na Amazônia Legal |
| PRODES | Programa de Monitoramento do Desmatamento em Formações Florestais da Amazônia legal |
| PROECOTUR | Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo |
| PRONABIO | Programa Nacional da Diversidade Biológica |
| PRONAF | Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar |
| PROPFLORA | Programa de Plantio Comercial de Florestas |
| PREVFOGO | Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais |
| RL | Reserva Legal |
| SBFL | Secretaria de Biodiversidade e Floresta |
| SFB | Serviço Florestal Brasileiro |
| SBS | Sociedade Brasileira de Silvicultura |
| SEMA | Secretaria Especial de Meio Ambiente |
| SISNAMA | Sistema Nacional do Meio Ambiente |
| SNUC | Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza |
| SUDAM | Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia |
| SUDENE | Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste |
| SUDEPE | Superintendência do Desenvolvimento da Pesca |
| SUDHEVEA | Superintendência da Borracha |
| UFPA | Universidade Federal do Pará |
| UFRRJ | Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro |
| UnB | Universidade de Brasília |
| UNIFLOR | União das Entidades Florestais do Estado do Pará |
| USP | Universidade de São Paulo |
| WWF | Fundo Mundial para a Natureza (World Wild Foundation) |
| ZEE | Zoneamento Ecológico Econômico |

LISTA DE SÍMBOLOS

| Item de Classificação | Variáveis de Classificação | Símbolo |
|---------------------------|----------------------------|---|
| Tipo de Atuação | Atuante |  |
| | Latente ¹ |  |
| Tipo de Influência | Influência Direta |  |
| | Influência Indireta |  |
| Grau de Influência | Alta Influência |  |
| | Média Influência |  |
| | Baixa Influência |  |
| Postura | Determinante |  |
| | Participativo |  |
| | Seguidor |  |

¹ Latente: Que não se vê, que está oculto; Diz-se da atividade ou caráter que, em certo momento, não se manifesta, mas que é capaz de se revelar ou desenvolver quando as circunstâncias sejam favoráveis ou se atinja o momento próprio para isso (AURÉLIO, 1999).

| Item de Classificação | Variáveis de Classificação | Símbolo |
|-------------------------------|----------------------------|---|
| Situação Interna da Categoria | Ruptura ² |  |
| Ação | Beneficiários |  |
| | Executores |  |

² Indica a existência de rupturas *internas* à categoria, relacionadas com objetivos, interesses ou posicionamento distintos.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| LISTA DE ILUSTRAÇÕES | |
| LISTA DE QUADROS | |
| LISTA DE ABREVIATURAS | |
| LISTA DE SÍMBOLOS | |
| INTRODUÇÃO..... | 1 |
| CAPÍTULO I - USO DA TERRA E DOS RECURSOS FLORESTAIS..... | 6 |
| 1.1 AS FLORESTAS..... | 6 |
| 1.1.1 CONCEITOS E DEFINIÇÕES..... | 7 |
| 1.1.2 SITUAÇÃO DAS FLORESTAS BRASILEIRAS..... | 8 |
| CONVERSÃO DAS FLORESTAS..... | 9 |
| MANEJO FLORESTAL SUSTENTÁVEL (MFS)..... | 11 |
| 1.2 USO DA TERRA..... | 13 |
| 1.2.1 BENS COMUNAIS..... | 14 |
| 1.2.2 REGIMES DE PROPRIEDADE..... | 15 |
| 1.2.3 DIREITOS DE PROPRIEDADE..... | 16 |
| 1.2.4 BENS..... | 17 |
| 1.2.5 REGIMES DE USO DO BEM PÚBLICO POR PARTICULAR..... | 19 |
| EXEMPLO REAL: SITUAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA..... | 21 |
| CAPÍTULO II - CONFLITOS: INTERAÇÕES SOCIAIS..... | 23 |
| 2.1 CONFLITOS..... | 24 |
| 2.2 INTERAÇÃO ENTRE ATORES SOCIAIS..... | 29 |
| 2.3 CONFLITOS NO CONTEXTO FLORESTAL..... | 31 |
| CAPÍTULO III - GESTÃO FLORESTAL NO BRASIL..... | 33 |
| 3.1 HISTÓRICO DA GESTÃO FLORESTAL..... | 35 |
| 3.1.1 PERÍODO COLONIAL (1500 A 1822)..... | 35 |
| 3.1.2 PERÍODO BRASIL IMPÉRIO (1822 A 1889)..... | 37 |
| 3.1.3 REPÚBLICA VELHA (1889 A 1930)..... | 38 |
| 3.1.4 PERÍODO 1930 A 1960..... | 40 |
| 3.1.5 PERÍODO 1960 A 1990..... | 42 |
| 3.1.6 PERÍODO 1990 A 2007..... | 47 |
| 3.2. POLÍTICAS, PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS FLORESTAIS..... | 55 |
| 3.2.1 PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS FLORESTAIS EM ÂMBITO FEDERAL..... | 55 |
| 3.2.2 PROGRAMA NACIONAL DE FLORESTAS (PNF)..... | 61 |
| 3.3. ATORES E ORGANIZAÇÕES: INSTITUIÇÕES PÚBLICAS RESPONSÁVEIS PELA GESTÃO FLORESTAL..... | 63 |
| CAPÍTULO IV - A CONCESSÃO FLORESTAL NO BRASIL..... | 69 |
| 4.1 O PERÍODO MILITAR: DE 1969 A 1979..... | 70 |
| 4.1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO..... | 70 |
| 4.1.2 A CONCESSÃO FLORESTAL: “CONTRATOS DE RISCO”..... | 73 |
| 4.1.3 OS ATORES E ORGANIZAÇÕES ENVOLVIDOS..... | 76 |
| 4.2 O PERÍODO FHC: DE JANEIRO DE 1995 A DEZEMBRO DE 2003..... | 78 |
| 4.2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO..... | 79 |
| PROJETO TAPAJÓS: A PRIMEIRA EXPERIÊNCIA SOBRE CONCESSÃO FLORESTAL NO BRASIL..... | 80 |
| 4.2.2 A CONCESSÃO FLORESTAL: “PRIVATIZAÇÃO DAS FLORESTAS”..... | 83 |
| 4.2.3 OS ATORES E ORGANIZAÇÕES ENVOLVIDOS..... | 84 |
| 4.3 O PERÍODO LULA: DE JANEIRO DE 2004 A DEZEMBRO DE 2007..... | 85 |
| 4.3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO..... | 85 |
| 4.3.2 A CONCESSÃO FLORESTAL: “GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS”..... | 86 |
| DA CÂMARA DOS DEPUTADOS..... | 88 |
| DO SENADO FEDERAL..... | 92 |
| 4.3.3 OS ATORES E ORGANIZAÇÕES ENVOLVIDOS..... | 93 |

| | |
|---|-----------|
| CAPÍTULO V - INTERAÇÃO ENTRE ATORES SOCIAIS..... | 96 |
| 5.1 O PERÍODO MILITAR: DE 1969 A 1979 | 96 |
| 5.1.1 A ARENA DE INTERAÇÕES E RELACIONAMENTOS | 96 |
| 5.1.2 ANÁLISE | 104 |
| 5.2 O PERÍODO FHC: DE JANEIRO DE 1995 A DEZEMBRO DE 2003..... | 107 |
| 5.2.1 A ARENA DE INTERAÇÕES E RELACIONAMENTOS | 107 |
| 5.2.2 ANÁLISE | 114 |
| 5.3 O PERÍODO LULA: DE JANEIRO DE 2004 A DEZEMBRO DE 2007 | 117 |
| 5.3.1 A ARENA DE INTERAÇÕES E RELACIONAMENTOS | 117 |
| 5.3.2 ANÁLISE | 127 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES..... | 131 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 138 |
| APÊNDICE..... | 143 |
| ANEXOS..... | 146 |

INTRODUÇÃO

Os recursos naturais renováveis³ como fauna, águas superficiais e subterrâneas, pastagens e **florestas** são chamados *recursos de propriedade comum* ou base comum de recursos (McKEAN & OSTROM, 2001). Geralmente, os recursos comuns estão sob responsabilidade do Estado.

Isto porque, todos os objetos do ambiente, todas as práticas sociais desenvolvidas nos territórios e todos os usos e sentidos atribuídos ao meio, interagem e conectam-se materialmente e socialmente seja através das águas, do solo ou da atmosfera (ACSELRAD, 2000). Assim, para evitar a escassez do recurso e conflitos entre usuários, o Estado gerencia o acesso ao estoque. Segundo Diegues & Moreira (2001) há necessidade de criação de **direitos de propriedade** quando o **livre acesso** ao recurso torna-se inviável, gerando conflitos entre os usuários. Isso geralmente ocorre quando a demanda pelo acesso ao recurso é maior do que sua oferta.

Na mesma linha de pensamento, áreas florestais não destinadas ou reivindicadas, raramente tem **direitos de propriedade** claramente definidos, criando a imagem de que essas terras são gratuitas e disponíveis para qualquer pessoa. Essa percepção, associada aos incentivos econômicos e à especulação imobiliária, incentiva **a invasão e a grilagem de terras públicas**.

Os conflitos relacionados à exploração dos recursos florestais públicos no Brasil se enquadram tanto nos derivados da disputa pela apropriação de uma mesma base de recursos quanto de recursos de bases distintas, pois a **invasão das terras públicas** para a extração ilegal dos recursos florestais e seus produtos nem sempre é o foco principal da invasão. Muitas vezes a invasão se caracteriza pela utilização da terra para outros fins, como agricultura ou pastagem e a extração ilegal de produtos florestais madeireiros e não-madeireiros é apenas consequência destes processos que virão posteriormente.

Além da criação de **direitos de propriedade**, Assad (2002) assinala a importância da adoção de um **sistema de decisões** que se sobreponha ao somatório das decisões individuais para assegurar o bem comum. A criação do sistema de decisões, geralmente, é papel do Estado e parte integrante da gestão florestal.

Segundo Theodoro *et al* (2005), os **instrumentos** disponíveis para se efetuar uma gestão florestal equilibrada e justa, representam importantes ferramentas para a **resolução, mediação**

³ "Todo recurso renovável é sem dúvida natural" (VIEIRA & WEBER, 1997, p. 125). O termo renovável é ligado à economia, pois os recursos renováveis são estoques a serem explorados racionalmente que estão submetidos a forte variabilidade ao mesmo tempo natural e de origem antrópica. Não se pode esquecer do viés de interdependência com outros recursos que interage.

ou facilitação de conflitos, em que os objetos de disputa envolvam a sociedade e o uso dos recursos florestais.

No Brasil, a gestão florestal sempre foi incitada a criar instrumentos para combater o desmatamento ilegal em florestas públicas⁴. Como na maioria das vezes o desmatamento ilegal está associado à grilagem de terras, o poder público apresentou (algumas vezes) proposta de criação de um instrumento que definisse que as florestas brasileiras que não são privadas são públicas e criasse um mecanismo de concessão de florestas públicas no Brasil. O sistema de concessões florestais⁵ permite que o Poder Público, por meio de licitação, contrate particular (empresas privadas) para manejar floresta pública.

Além do combate à grilagem de terras e ao desmatamento, outras **motivações** foram expostas pelo governo federal como passíveis de garantia/mitigação pelo sistema de concessões. Entre eles a realização de manejo florestal sustentável nas áreas públicas, a afirmação da soberania nacional e a regulação do mercado madeireiro⁶.

O estudo tem o **objetivo geral** de avaliar se tais motivos que justificaram a aprovação da adoção do sistema de concessões florestais caracterizavam motivos reais de conflitos no Brasil.

Entre os **objetivos específicos** estão: analisar quais são os principais conflitos relacionados à gestão florestal no Brasil; se os motivos de tais conflitos estavam presentes nos três períodos históricos que serão estudados; quais são os atores sociais envolvidos com a gestão florestal que participaram do processo de discussão das propostas, sua opinião, posicionamento, alianças e coalizões, influência sobre o processo e sobre os demais atores e; por fim, avaliar se os atores sociais concordam que o sistema de concessões florestais será capaz de garantir/mitigar os quesitos expostos pela EM nº. 14/MMA/GM/2005 (Anexo C).

Para alcançar tais objetivos, a metodologia adotada se baseou em levantamento bibliográfico e entrevistas.

Para identificar a evolução no tratamento da questão florestal no Brasil foi feito **levantamento bibliográfico** sobre o histórico do modo de apropriação, exploração, uso e regulação do recurso (contextualizando cada momento: culturalmente, socialmente,

⁴ Floresta Pública: florestas, naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros, em bens sob o domínio da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios ou das entidades da administração indireta (Artigo 3º da Lei nº. 11.284/06).

⁵ Concessão Florestal: delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado (artigo 3º da Lei nº. 11.284/06).

⁶ Tais motivações estão descritas na Exposição de Motivos (EM) Nº. 14/MMA/GM/2005, de 16 de fevereiro de 2005 (Anexo C).

economicamente, ecologicamente e politicamente) e sobre os instrumentos, políticas, programas e projetos utilizados para a regulação. Este levantamento permitiu verificar o berço de alguns conflitos que até hoje os órgãos de gestão florestal não conseguiram solucionar e mitigar.

Para identificar, avaliar e comparar as principais justificativas, motivações e objetivos propostos por cada tentativa de regulação do sistema de concessões florestais foi feito **levantamento bibliográfico em livros e jornais de grande veiculação, análise de atas de reunião, documentos de audiências públicas, documentos oficiais do Congresso Nacional e entrevistas com representantes dos principais grupos de organizações e atores sociais envolvidos**. Esta análise também visou observar o posicionamento dos atores e instituições envolvidas ao longo do tempo.

Para associar em grupos os atores e organizações, os discursos e os posicionamentos, de forma que se possa avaliar a dinâmica entre eles, foi utilizada visualização em forma de **redes de interação**. A técnica de redes permitiu melhor visualização dos atores e suas formas de influência no processo. A metodologia utilizada para este fim foi descrita e testada por Assad (2002) em adaptação e ampliação às metodologias propostas por Bursztyn (1996)⁷ e Mancin (2001)⁸.

Tal metodologia propõe que, depois de categorizados, caracterizados e classificados⁹ os atores e instituições, sejam construídos mapas de interações e relacionamentos, valendo-se de representações gráficas da influência, posicionamento e interações (alianças e conflitos) de cada ator e quadros-resumo que correspondam, de forma descritiva, à representação gráfica anterior.

Nestes mapas e quadros-resumo, além da classificação de cada ator na arena, também deve ser procedida a descrição das interações e relacionamentos, de acordo com o sujeito, objeto e motivo dos conflitos e alianças. Acompanhando a recomendação do autor, utilizou-se textos representativos e setas indicativas de sujeito-objeto, como os seguintes:

(← →): interação simultânea entre as categorias;

(←): a categoria é objeto da interação por outra (sofre ação);

(→): a categoria é sujeito da interação com outra (exerce ação);

⁷ BURSZTYN, M. (coord.) **Avaliação de Meio Termo do Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia – PLANAFLORO**. Brasília: PNUD, 1996.

⁸ MANCIN, R. C. Estado e sociedade na busca do desenvolvimento sustentável em projetos demonstrativos. **Dissertação de Mestrado**. Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, 2001.

⁹ A categorização dos atores permite a construção de um “extrato da dinâmica social” existente, onde se tenha a definição clara do papel, interesses, conflitos e alianças de cada um (ASSAD, 2002).

Além dessas representações, utilizaram-se símbolos (Lista de Símbolos) para classificar o posicionamento dos atores no embate, conforme recomendação do autor.

Como a proposta era analisar posição dos atores, as **entrevistas** foram semi-estruturadas e qualitativas, pois desta forma, o entrevistado tem maior liberdade de expressão, possibilitando respostas mais amplas às questões subjetivas.

Os **jornais** selecionados para análise são jornais de grande veiculação nacional e fácil acesso: Jornal do Brasil, Folha de São Paulo e Correio Braziliense. Por meio da análise das notícias dos jornais e dos documentos oficiais que tratam do trâmite da Lei (entenda-se Diário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal) foi possível avaliar quem são os principais atores e organizações envolvidas, assim como o posicionamento destes.

Foram selecionadas todas as matérias destes três jornais que tratassem do tema concessão florestal em três universos temporais, o primeiro entre **janeiro de 1969 a dezembro de 1979** e o segundo, entre **janeiro de 1995 e dezembro de 2003** e o terceiro entre **janeiro de 2004 e dezembro de 2007**. A justificativa dessa escolha temporal corresponde ao período de mandato dos governantes na época em que as três tentativas de implantar o sistema de concessões florestais no Brasil foram executadas. A lacuna temporal observada do primeiro para o segundo período se deve à ausência de tentativas de implantação do sistema de concessões florestais.

O trabalho foi organizado em cinco capítulos, que correspondem: I e II) Ao referencial teórico utilizado para embasar a pesquisa; III) À contextualização do setor florestal no Brasil para identificar a evolução do tratamento das questões florestais; IV) Aos três períodos que corresponderam às tentativas de regulação do sistema de concessões florestais no Brasil e; V) Às considerações finais.

O primeiro e o segundo capítulos trouxeram o referencial teórico que embasou a pesquisa. Foram divididos em dois capítulos devido à extensão do tema, sendo o primeiro capítulo contido de referencial sobre recursos naturais, formas de apropriação e Teoria do Comum. O segundo capítulo é composto de referencial sobre conflitos, atores e organizações e redes de interação. O terceiro capítulo trouxe um panorama geral sobre o histórico da criação de Políticas, Programas e Projetos para o tema florestas, a aplicação de instrumentos de comando e controle, informacionais e econômicos, assim como, a existência das diversas organizações e atores. O quarto capítulo foi dividido em três partes que correspondem a momentos importantes para a regulação do sistema de concessão de florestas públicas e sua contextualização: 1) O Período Militar: De 1969 a 1979; 2) O Período FHC: De janeiro de 1995 a dezembro de 2003 e 3) O período Lula: De janeiro de 2004 a dezembro de 2007. Neste

capítulo estão inseridos os resultados da pesquisa mostradas em forma de texto, de mapas de interação e relacionamentos e de quadros-resumo. Por último está a discussão acerca dos resultados, recomendações e considerações finais.

CAPÍTULO I – USO DA TERRA E RECURSOS FLORESTAIS

1.1 AS FLORESTAS

As florestas criam ambientes capazes de manter um sistema ecológico. Neste ambiente vivem animais e plantas numa relação de dependência mútua entre si e com o ambiente. Entre os diversos serviços ambientais prestados pelas florestas estão: a manutenção das bacias hidrográficas e da qualidade da água; diminuição da incidência de erosões; promoção de abrigo e alimento para fauna, protegendo a biodiversidade; manutenção do clima; seqüestro do carbono atmosférico; entre outros.

Além dos serviços ecológicos e ambientais que prestam, as florestas geram grande variedade de bens, produtos e benefícios à sociedade e economia. Os bens e produtos gerados pela flora são provenientes da madeira ou dos produtos não-madeireiros (óleos, cascas, folhas, sementes, frutos, etc).

A madeira pode ser utilizada como *lenha e carvão*, que fazem parte da matriz energética e são usados no consumo doméstico (preparação de alimentos), comercial e industrial (siderurgia); *papel e celulose* para impressão, embalagens, entre outros; *madeira serrada, lâminas, compensados, painéis reconstituídos, MDF (Medium density fiberboard – placa de fibra de madeira de média densidade), OSB (Oriented strand board), aglomerados, entre outros*, ambos usados na produção moveleira, construção civil, indústria naval, instrumentos musicais, entre outros.

Os produtos não-madeireiros podem ser utilizados em gêneros alimentícios, aromáticos, medicinais, tóxicos, corantes, oleaginosos, tanantes, ceras, fibras, gomas e borrachas. Tais produtos podem ser provenientes das folhas (erva-mate, cera da carnaúba e jaborandi), sementes (castanhas e urucum), frutos e polpas (baru, pequi e açaí), tronco (palmitos, látex e óleo de copaíba), raízes e casca, muito usados na elaboração de cosméticos.

Além dos bens e produtos citados, as florestas também apresentam função social e cultural, pois são utilizadas para recreação, pesquisa, turismo, oferta de remédios naturais, caça, manutenção das tradições culturais e rituais religiosos (bens imateriais). Vê-se assim, que os benefícios que as florestas podem gerar à sociedade estão muito além dos produtos materiais.

Deve-se ter em mente que a maioria das características expostas acima são essencialmente antropocêntricas, ou seja, valoradas de acordo com sua utilidade ao ser humano e não simplesmente por seu valor intrínseco ou de existência.

Ao falar de florestas, temos que lembrar que esse termo tem várias definições e ao mesmo tempo nenhuma aceita por todos. Sendo assim, é necessário conceituar florestas.

1.1.1 CONCEITOS E DEFINIÇÕES

O conceito de floresta não é consensual entre estudiosos e uma gama de definições é utilizada. A situação se complica pelo fato de que muitos governos utilizam o termo floresta como classificação legal de áreas que podem ou não estar cobertas por vegetação (SHVIDENKO, 2005).

O Global Biodiversity Outlook (SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, 2001¹⁰ *apud* SHVIDENKO, 2005) define florestas como “ecossistemas nos quais as árvores são a forma de vida predominante” e nota que uma definição mais precisa que essa continuaria sendo imprecisa, pois as árvores ocorrem em diferentes ecossistemas, com diferentes densidades e sob diferentes formas.

A maioria das definições se refere ao dossel ou copa, que tenham percentagem de área de solo coberta (sombreada) pelas copas das árvores quando estas estão com folhagem. O U.N. Framework Convention on Climate Change Process adotou a definição de que o fechamento do dossel deve estar no máximo entre 10% e 40% para ser considerada floresta (SHVIDENKO, 2005).

A definição proposta pela FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO's GLOBAL FOREST RESOURCES ASSESSMENT, 2000¹¹ *apud* SHVIDENKO, 2005) abrange ecossistemas que são dominados por árvores (definidas como plantas lenhosas perenes que atingem mais de 5 metros de altura quando adultas), onde o fechamento das copas das árvores (ou equivalente nível de estoque) exceda 10% da área e a área seja maior que 0,5 hectares. O termo inclui florestas usadas para produção, proteção, uso múltiplo ou conservação, assim como florestas remanescentes em área de agricultura (como as árvores quebra-vento ou de sombreamentos com largura maior que 20 metros) e plantações de diferentes tipos. Também inclui as florestas naturais remanescentes e as florestas plantadas. Assim, a definição da FAO vem sendo adotada porque é a primeira definição consistente do termo floresta que pode ser aplicada globalmente (SHVIDENKO, 2005).

A Lei em estudo não definiu o conceito de floresta, ela apenas define que as florestas públicas são “florestas, naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros”. Da

¹⁰ SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. **Global Biodiversity Outlook**. Montreal, Canada, 2001.

¹¹ FAO. **Forest Resources of Europe, CIS, North America, Australia, Japan and New Zealand**. Main Report. ECE/TIM/SP/17, UN, NEW York and Geneva, 2000.

mesma forma, o Código Florestal também não o definiu. O Código dispõe sobre as limitações aos direitos de propriedade sobre as florestas e demais formas de vegetação sem conceituá-las. Para sanar essa falha, Moraes (1999) e Machado¹² (1992 apud MORAES, 1999) utilizam o seguinte conceito para floresta: “vegetação cerrada, constituída de árvores de grande porte, cobrindo grande extensão de terras”. Para Magalhães (1980), floresta é “área de terra mais ou menos extensa coberta predominantemente de vegetação lenhosa de alto porte formando uma biocenose¹³”. Já Meirelles (2007) define florestas como “forma de vegetação, natural ou plantada, constituída por um grande número de árvores, com mínimo espaçamento entre si”.

Devido à amplitude dos conceitos jurídicos e a necessidade de enquadrar o conceito, para o presente trabalho será adotada a definição criada pela FAO por ser aplicável a qualquer tipo de floresta.

1.1.2 SITUAÇÃO DAS FLORESTAS BRASILEIRAS

As florestas do Brasil representam 56% do território nacional (aproximadamente 4,8 milhões de quilômetros quadrados), enquanto áreas não-florestais compreendem 42%. Estas áreas incluem terras destinadas ao uso agrícola (por exemplo, grãos, cana-de-açúcar, cultivos perenes, etc.) pecuário (principalmente, gado bovino) e, em menor proporção, áreas urbanas e infra-estrutura, tais como estradas, aeroportos e portos. Os 2% restantes são ocupados por lâminas de água, o que inclui rios, lagos, lagoas e reservatórios de hidrelétricas (Geo Brasil Florestas, no prelo).

As florestas do Brasil abrigam a maior diversidade biológica do Planeta e contribuem na manutenção das bacias hidrográficas do País. Além disso, essas florestas abrigam imensos estoques de carbono e, por isso, desempenham uma função estratégica na regulação do clima regional e global.

As florestas brasileiras estão dispostas em seis biomas¹⁴ continentais: Amazônia, Cerrado, Caatinga, Mata Atlântica, Pantanal e Pampa. Aproximadamente, 71% das florestas nativas brasileiras estão situadas no bioma Amazônia; 14% estão no Cerrado (ocupando cerca de 60% deste bioma) e no Pantanal (ocupando cerca de 86% deste bioma); 10% na Caatinga

¹² MACHADO, P.A.L. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 4ªed, 1992.

¹³ Biocenose: associação de espécies de organismos vivos que vivem em equilíbrio ecológico no mesmo habitat, formando uma comunidade biológica (Glossário Geológico Ilustrado, 2009. Acessado no site: <http://www.unb.br/ig/glossario/verbete/biocenose.htm>)

¹⁴ Bioma (do grego Bio = vida + Oma = grupo ou massa) é definido como um conjunto de vida (vegetal e animal) constituído pelo agrupamento de tipos de vegetação contíguos e identificáveis em escala regional, com condições geoclimáticas similares e história compartilhada de mudanças, o que resulta em uma diversidade biológica própria (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2006).

(ocupando cerca de 60% deste bioma); 5% na Mata Atlântica (ocupando cerca de 22% deste bioma) e uma pequena fração nos Pampas (ocupando cerca de 41% deste bioma) (Geo Brasil Florestas, no prelo).

Já as florestas plantadas representam cerca de 1% da cobertura florestal do país com aproximadamente 53 mil quilômetros quadrados. Essas florestas se localizam principalmente no bioma Mata Atlântica. A maior parte da área plantada (55%) é formada por eucalipto (*Eucalyptus* spp), enquanto outros 35% são de espécies florestais do gênero Pinus (*Pinus* spp). O restante (10%) está distribuído entre teca (*Tectona grandis*), choupo (*Populus* spp), Acácia (*Acacia* spp) e Seringueira (*Hevea brasiliensis*) (GEO BRASIL FLORESTAS, no prelo).

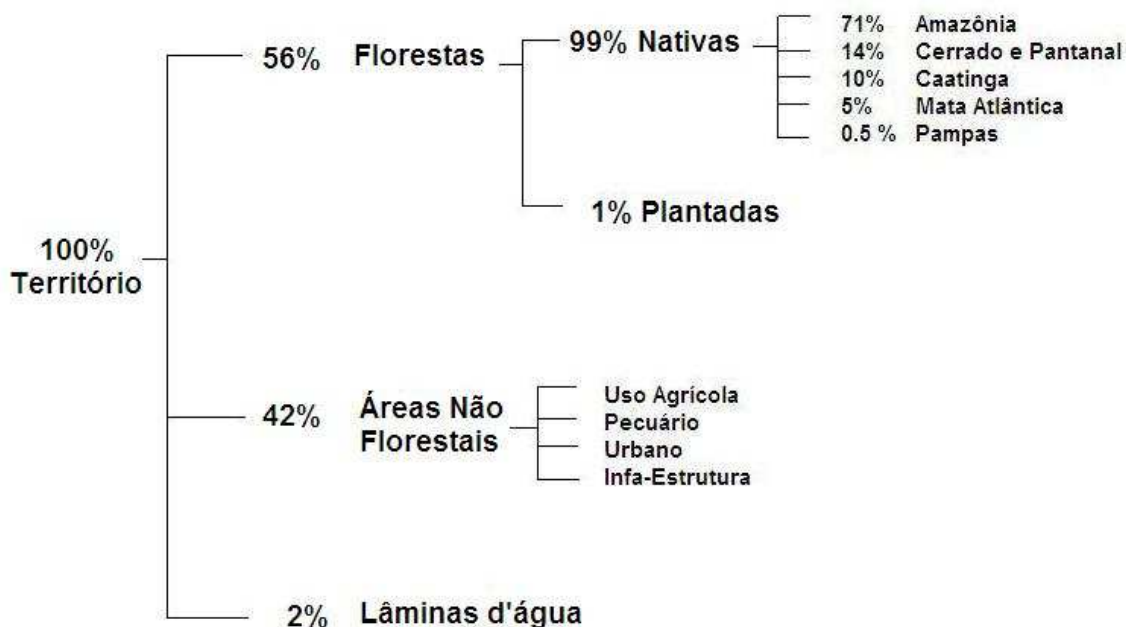


Ilustração 1: Cobertura Florestal no Brasil.

* Fonte: Adaptado de Geo Brasil Florestas (no prelo)

CONVERSÃO DAS FLORESTAS

Segundo dados do Relatório Geo Brasil Florestas (no prelo), a cobertura florestal do Brasil tem sido reduzida ao longo do tempo. Em um período de apenas 15 anos (1990 a 2005), por exemplo, aproximadamente 420 mil quilômetros quadrados de florestas foram convertidas em outros usos, principalmente pecuários e cultivo de grãos, como soja e milho.

Entre as áreas nativas, o Cerrado perdeu áreas extensas (20% da área original) entre 1990 e 2005 em função da expansão do cultivo de grãos e da pecuária. A situação também é crítica na Mata Atlântica onde foram desmatados 8% de sua cobertura original no mesmo período. Esse processo de redução da cobertura florestal chegou a níveis críticos,

principalmente em razão da especulação imobiliária e do crescimento desordenado de grandes centros urbanos nos últimos anos.

A Amazônia acumulou perdas de aproximadamente 18% de sua floresta original desde 1970 até julho de 2007.

A intensidade de desmatamento varia entre os nove estados que compõem a Amazônia Legal Brasileira. Cerca de 75% do desmatamento ocorre nos estados do Pará, Mato Grosso e Rondônia, que formam o chamado “cinturão de desmatamento” na porção leste-sul da região amazônica (VIANA *et al*, 2002).

Pesquisas demonstram que, dentro desse cinturão o desmatamento ocorre principalmente nos arredores das principais rodovias (25 a 50 km de cada lado) e próximo às áreas previamente desmatadas (VIANA *et al*, 2002).

Em termos absolutos, a área de florestas do bioma Amazônia reduziu em torno de 220 mil quilômetros quadrados, seguido do Cerrado e do Pantanal, que tiveram uma redução de 160 mil quilômetros quadrados em suas áreas originais de 1990 a 2005. Assim, calcula-se que a área total de florestas do Brasil diminuiu de 5,15 milhões em 1990 para 4,72 milhões de quilômetros quadrados em 2005, representando uma redução de 8% (426 mil quilômetros quadrados) de sua área a uma taxa anual média de 0,6% (28,4 mil quilômetros quadrados por ano) (GEO BRASIL FLORESTAS, no prelo).

As principais atividades que geram pressões e impactos sobre as florestas brasileiras são a agropecuária, atividade madeireira e não-madeireira, mineração, assentamentos rurais, grilagem de terras, obras de infra-estrutura, indústrias, urbanização e queimadas. Segundo o relatório Geo Brasil Florestas (no prelo), tais atividades geram impactos ambientais, sociais e econômicos.

Os principais impactos ambientais são: desmatamento; emissão de carbono; fragmentação; degradação; redução da biodiversidade e mudanças climáticas. Entre os sociais estão: a pobreza; a deterioração da qualidade de vida e a degradação cultural. Entre os econômicos está o colapso das economias baseadas na floresta.

Em resposta às pressões são criados mecanismos para mitigar conflitos, como legislação, criação de unidades de conservação, exigência de manejo florestal, reflorestamento, monitoramento e controle, educação ambiental e disseminação de informações ambientais. É importante salientar que nem sempre tais mecanismos auxiliam a facilitação de conflitos e que eles podem criar novos conflitos.

MANEJO FLORESTAL SUSTENTÁVEL (MFS)

O conceito de manejo florestal para “produção sustentável” de madeira – baseado no conceito de equilíbrio entre o crescimento e a colheita de madeira que pode ser sustentado perpetuamente (THANG 2003¹⁵ *apud* SHVIDENKO *et al*, 2005) – evoluiu em sintonia com a visão mais ampla de desenvolvimento sustentável articulada pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1987 e sancionada pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 dentre os Princípios sobre Florestas, sendo posteriormente incluída em processos internacionais, bem como muitas políticas florestais nacionais (SHVIDENKO *et al*, 2005).

Para o Centro Internacional de Pesquisa Florestal, o manejo florestal é sustentável quando se mantém ou aumenta a contribuição da floresta ao bem-estar humano, para as presentes e futuras gerações, sem comprometer a integridade do ecossistema (SAYER *et al* 1997¹⁶ *apud* SHVIDENKO *et al*, 2005). O manejo florestal sustentável em florestas tropicais deve ter enfoque não só em produtos madeireiros, mas em todos os bens e serviços gerados pela floresta, para que seja economicamente atrativo. Caso contrário, o saldo sempre será negativo tanto para o meio ambiente quanto para os homens.

O conceito já conhecido de MFS foi ampliado, por intermédio da Lei nº. 11.284/06, para:

administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se cumulativa ou alternativamente a utilização de múltiplas espécies madeireiras, de múltiplos produtos e subprodutos não madeireiros, bem como a utilização de outros bens e serviços de natureza florestal.

Esta definição deixa claro que para ser sustentável, o manejo florestal deve ser economicamente viável, ecologicamente sustentável e socialmente justo. A exploração florestal, ou seja, a produção de madeira e de outros produtos florestais (resinas, raízes, cascas, cipós etc), tem como fonte de matéria-prima legal, somente as florestas exploradas sob regime sustentável, mediante Planos de Manejo Florestal Sustentável ou por meio de desmatamentos autorizados (IBAMA, 2009).

Muito embora qualquer exploração altere a floresta de alguma forma, é óbvio que minimizar os impactos físicos constitui o primeiro passo importante para alcançar a produção

¹⁵ THANG, H.C. Current perspectives on sustainable forest management and timber certification. In.: **Congress Proceedings, Volume A – Forests for People**, Proceedings of the 12th World Forestry Congress, 21 to 28 September 2003, Quebec, Canada, p. 307-314.

¹⁶ SAYER, J.A.; VANCLAY, J.K.; BYRON, N. **Technologies for sustainable forest management: Challenges for the 21st century**. Ocasional paper nº. 12, CIFOR, Borgor, Indonesia, 1997.

sustentável. Uma floresta bem manejada continuará oferecendo suas riquezas para as gerações futuras, pois a madeira e seus outros produtos são recursos renováveis.

McNeely *et al* (1990) afirmam que o manejo florestal sustentável pode ser uma forma eficiente de maximizar benefícios e valores das florestas tropicais, assim como sustentar a produção e manter o equilíbrio ecológico do ecossistema.

O MFS implica exploração cuidadosa, de impacto ambiental reduzido¹⁷; aplicação de tratamentos silviculturais para potencializar a regeneração da floresta e fazer crescer outra colheita e; o monitoramento, para controlar essa regeneração e ajudar o manejador na tomada de decisões técnicas e comerciais.

Em termos ambientais, o MFS contribui para que a floresta mantenha sua forma e função mais próximas de seu estado original. A manutenção da forma se dá na medida em que se minimizam os danos à floresta e, em consequência, às árvores comerciais remanescentes. Mantida a sua forma, a floresta pode continuar a desempenhar suas funções ecológicas. Além disso, a floresta remanescente corre menos riscos de incêndios florestais¹⁸ e pode ser enriquecida com os tratamentos silviculturais.

Soma-se a isso, a possibilidade de que produtos não-madeireiros, como óleos, frutas e resinas, também sejam comercializados, incrementando os retornos do manejo florestal.

Uma das descobertas mais importantes sobre o manejo está relacionada aos ciclos de corte. A implementação das técnicas de exploração seletiva de madeira, de baixo impacto e com tratamentos silviculturais, pode reduzir os ciclos de corte pela metade, de 70-100 anos (sem manejo) para 30-40 anos (com manejo) (BARRETO *et al.*, 1993).

Segundo estudos do Imazon (VERÍSSIMO *et al*, 2002), o manejo florestal pode resultar na duplicação da produção madeireira em diversas situações, e, nesses casos, algumas serrarias precisariam da metade da área de floresta que utilizam hoje para suprir suas necessidades de matéria-prima.

De acordo com tais estudos, um acréscimo na eficiência das serrarias reduziria ainda mais a quantidade de floresta necessária para os níveis atuais de produção de madeira. Atualmente, somente um terço de cada tora extraída é transformada em produtos serrados. Essa eficiência no processamento poderia aumentar em 50% simplesmente por meio de melhorias na manutenção de equipamentos e de treinamento de mão-de-obra.

¹⁷ EIR: É um componente do manejo florestal que procura amenizar os impactos das atividades operacionais da exploração dentro da floresta para diminuir os danos ecológicos. É dividida em três etapas chave: fase pré-exploratória, exploratória e pós-exploratória (IFT, 2009. Disponível no site <http://www.fft.org.br/>).

¹⁸ O risco de incêndio diminui porque se acumulam menos materiais inflamáveis no solo.

No entanto, além da aplicação das técnicas de manejo florestal sustentável é essencial combinar esse conhecimento com: 1) regulamentos que especifiquem onde a exploração madeireira é permitida ou proibida (zoneamento florestal); e 2) legislação florestal. A importância de tais mecanismos é regulamentar os direitos de propriedade e de uso sobre os recursos florestais.

1.2 USO DA TERRA

O modo de apropriação, exploração, uso e regulação dos recursos naturais e dos processos ecológicos ligados a eles são vistos como uma das principais fontes geradoras de conflitos nas sociedades. Isto porque, se a demanda pelo acesso ao recurso é maior do que sua oferta, certamente surgirá conflitos entre os atores envolvidos e, por isso, o **livre acesso** torna-se inviável, havendo necessidade de criação de **direitos de propriedade** (Diegues & Moreira, 2001).

Alguns pesquisadores argumentam que **direitos de propriedade** bem definidos auxiliam a promoção de usos mais eficientes e de cuidados prolongados da base de recursos. Contudo, os impactos dos **direitos de propriedade** sobre a gestão dos recursos florestais não constituem matéria consensual entre os estudiosos. Alguns afirmam que **direitos de propriedade** são condições fundamentais ao manejo sustentável e à conservação da biodiversidade (AGRAWAL, 1993¹⁹ *apud* GODOY, 2006); outros, que esses direitos não são os fatores determinantes da boa gestão dos recursos, pois o reconhecimento dos direitos das comunidades tradicionais não pode supor, *a priori*, que todas as comunidades tratem de maneira sustentável a floresta (LARSON, 2004²⁰ *apud* GODOY, 2006).

Os estudos do IASCP (*International Association for the Study of Common Property*), em sua maioria, mostram que em vários países que tinham a posse da floresta baseada nos costumes e tradições (**comunais**) não se observavam degradações florestais. Foi com o processo de descentralização²¹ que em países como Fiji, Papua Nova Guiné e Sri Lanka começaram a ocorrer os conflitos, pois os governos não reconheciam os **direitos de propriedade** dos povos tradicionais.

¹⁹ AGRAWAL, A. & RIBOT, J. Accountability in decentralization: a framework with South Asian and West African environmental cases. **The Journal of Developing Areas** 33: 473-502, 1999.

²⁰ LARSON, A. M. Democratic Decentralization in the Forestry Sector: Lessons Learned from Africa, Asia and Latin America, 2004. Disponível no site: www.cifor.org.

²¹ Descentralização: Ocorre descentralização administrativa quando o Estado (União, DF, Estados ou Municípios) desempenha algumas de suas funções por meio de outras pessoas jurídicas. A descentralização pressupõe duas pessoas jurídicas distintas: o Estado e a entidade que executará o serviço que recebeu do primeiro essa atribuição. (ALEXANDRINO & PAULO, 2007).

Ou seja, o fato de não ter ocorrido a delimitação oficial de suas terras e, ao mesmo tempo, a transformação do **bem comum**, antes de **livre acesso**, em **bem público**²², agora sob responsabilidade estatal, gerou muitas desconfianças, inseguranças e conflitos, que tiveram como conseqüência o aumento da degradação e do desmatamento (GODOY, 2006). É provável que antes de ser destinado como **bem público** (sob responsabilidade e propriedade estatal), o **bem comum** fosse explorado seguindo normas e regras acordadas pelos usuários. Se não houvessem regras acordadas pelos usuários impondo limites de uso a cada um, provavelmente a Tragédia do Bem Comum, descrita por Hardin em 1968 teria ocorrido anteriormente à destinação pelo governo.

1.2.1 BENS COMUNAIS

O modelo descrito por Hardin (1968) para ilustrar a tragédias dos comuns é mais bem captado por meio do seguinte exemplo: Os criadores de gado de determinada região compartilham o mesmo pasto para seus animais. Adota-se para tal, que a capacidade de suporte do pasto é de alimentar cem cabeças de gado.

Se existem dez criadores, cada criador poderia ter no máximo dez cabeças de gado para que o pasto seja capaz de prover o alimento necessário. No entanto, não existem leis nem regras acordadas entre eles e cada um pensa que é melhor para si criar mais do que dez cabeças de gado, pois se o outro fizer isso irá prejudicá-lo. Pensando e agindo dessa forma, todos os criadores terão prejuízos futuros, pois o pasto não suportará a demanda e os gados não terão mais alimento.

Posteriormente, Hardin (1994) retificou a visão superficial de seu trabalho clássico, pois não apontava que os prejuízos causados pelo livre acesso eram causados pela ausência de **direitos de propriedade** ou de regimes de manejo (liberdade de acesso) e não pelo compartilhamento do uso de recursos (uso comum). Dessa forma, Hardin reconheceu que recursos comuns manejados (com proprietários), onde existem certas responsabilidades provenientes dos **direitos de propriedade**, podem prevenir usos inadequados.

Além dos direitos de propriedade, a parábola apresentada por Hardin aponta a necessidade de um sistema de decisões que se sobreponha ao somatório das decisões individuais para assegurar o bem comum (ASSAD, 2002). No caso, fica evidente o papel decisivo do poder público na adoção dessas medidas.

²² Bem público: bem de domínio nacional pertencente às pessoas jurídicas de direito público interno – União, Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 98 do Código Civil).

A tragédia proposta por Hardin pode se iniciar como proposto, mas após vários anos de produtividade decrescente, os criadores provavelmente se reunirão na procura de caminhos para: 1) controlar o acesso ao pasto e; 2) acordar sobre uma série de regras de conduta, como tamanho do rebanho de cada criador.

Se a auto-regulação irá funcionar ou não depende de vários fatores. Por isso, a fim de entender os resultados, é necessário entender a natureza dos recursos, a vasta gama de arranjos de tomadas de decisão (que inclui regimes e direitos de propriedade) e a natureza das interações entre usuários e reguladores (FEENY *et al.*, 2001).

1.2.2 REGIMES DE PROPRIEDADE

Como mostrou o exemplo de Hardin, geralmente, os direitos de propriedade começam a ser limitados e os regimes de propriedade são alterados, quando o livre acesso ao recurso o leva a quase exaustão ou quando um grupo, num dado momento e lugar, avoca para si, por motivos e circunstâncias diversas, esse direito (DIEGUES & MOREIRA, 2001).

Existem várias categorias de acesso aos recursos. Feeny *et al* (2001) descrevem quatro categorias de regimes de propriedade:

Livre acesso, em que não existem direitos de propriedade bem definidos, ou seja, livre e aberto à utilização por qualquer pessoa. Um exemplo é a atmosfera global;

Propriedade privada, que gera direito à exclusão de terceiros tanto na exploração quanto na regulação de recursos, sendo delegado a indivíduos ou grupos de indivíduos. Como exemplo existem áreas florestais e pastagens privadas;

Propriedade comunal, em que os recursos são manejados por uma comunidade identificável de usuários interdependentes. Esses usuários excluem a ação de indivíduos externos ao mesmo tempo em que regulam o uso pelos membros da comunidade local. Existem vários exemplos, como associações de pescadores e usuários de reservatórios de água subterrânea e;

Propriedade estatal, em que o direito aos recursos é alocado exclusivamente por intermédio do governo, que toma as decisões a serem acatadas pelos usuários em relação ao acesso aos recursos e à natureza da exploração. Exemplos são parques públicos e rodovias.

Os autores deixam claro que esta divisão é feita apenas para facilitar a análise, pois na prática existe sobreposição de categorias ou variações de cada uma delas. Cada um desses regimes de propriedade possui pontos positivos e negativos em relação à dimensão ambiental.

Para os recursos florestais, Feeny *et al* (2001) afirmam que o regime de propriedade *privada*, mesmo com incentivos para a exploração racional dos recursos, algumas vezes não

compensa a exploração, pois o retorno econômico é muito abaixo do que se considera viável economicamente. Esta relação piora quanto mais lento é o crescimento da espécie ou mais tardia sua maturidade. O regime de propriedade *comunal* dos recursos florestais pode sofrer pressões causadas pelo crescimento populacional e por mudanças tecnológicas e econômicas. O regime de propriedade *estatal* pode sofrer influências políticas, que muitas vezes não está relacionada à melhor forma de manejo (sustentável), mas aos interesses da elite ou por influência dos técnicos que, na maioria das vezes, tem visões e interesses distintos das necessidades dos usuários e da dinâmica de mercado (FEENY *et al*, 2001).

Deve-se salientar que mesmo que determinado recurso esteja, por exemplo, sob propriedade privada, os **direitos de propriedade** sobre o recurso não são ilimitados, como veremos a seguir.

1.2.3 DIREITOS DE PROPRIEDADE

Propriedade se refere não a objetos, mas aos direitos que o proprietário tem em relação aos direitos de outros. A propriedade é estabelecida numa sociedade e, freqüentemente, está expressa em leis ou costumes que definem as condições sob as quais o proprietário tem esses direitos. Portanto, a propriedade representa um pacote de direitos.

Os direitos de propriedade apresentam várias dimensões essenciais: *exclusividade* – o escopo e amplitude dos interesses ou obrigações do seu detentor; *duração* – quanto tempo vão durar esses interesses e obrigações; *abrangência* – a natureza e a amplitude dos benefícios ou obrigações aos quais o detentor tem direito; *direitos a benefícios econômicos e obrigações* – até que ponto os benefícios econômicos ou obrigações estão limitados ou restritos (por leis e regulamentos); e *sub-estabelecimento* – a liberdade do proprietário transferir esses direitos ou obrigações para terceiros (MORELL, 2001).

As seis características dos direitos de propriedade têm implicações importantes na maneira como os recursos são tratados por aqueles que detêm o direito sobre eles. *Exclusividade, duração e direitos aos benefícios econômicos* funcionam como incentivos para o detentor conservar e manejar os recursos ao longo do tempo e investir na sua continuidade e melhoria. A *abrangência* leva os usuários a considerar o impacto de suas ações nos valores de outros recursos e buscar a combinação mais valiosa de usos. O *sub-estabelecimento* permite que os recursos sejam re-allocados para outros usos e usuários que podem fazer o melhor uso deles. Os detentores de direitos de propriedade são também influenciados pela qualidade e segurança de seus direitos, que dependem das características acima mencionadas, e ainda da forma legal que os direitos podem assumir (MORELL, 2001).

Assim, a natureza e a extensão dos direitos de propriedade estabelecem o poder que o proprietário desses direitos (pessoa física ou jurídica, comunidade ou governo) pode exercer sobre o recurso, mas também limitam ou restringem esses direitos. O entendimento claro deste conceito e o reconhecimento dos limites aos direitos de propriedade são importantes por três razões.

Em *primeiro* lugar, se o proprietário não tiver compreensão clara da extensão de seus próprios direitos, poderá acabar concedendo direitos de propriedade a outros sem ter a autoridade para tal. Não é porque se tem propriedade sobre um recurso que se tem direitos de propriedade absolutos e irrestritos. Os direitos e o poder dos proprietários são, geralmente, limitados pela constituição, por estatutos de diferentes naturezas, pelas leis civis, costumes e tradições do país. A *segunda* razão é que, ao decidir contratar com terceiros, um claro entendimento das dimensões dos direitos de propriedade é importante para o sucesso da elaboração e implementação do contrato. Em *terceiro* lugar, a falta de um correto entendimento dos direitos de propriedade pode ser uma fonte geradora de conflitos entre o proprietário e o contratado, entre o contratado e terceiras partes e entre o proprietário e terceiros (MORELL, 2001).

Um exemplo de limite de direitos atribuídos ao recurso florestal quando em propriedade privada é a obrigatoriedade de realizar MFS em áreas de reserva legal e a proibição de cortar árvores de áreas de preservação permanente presentes nessas propriedades (limites estabelecidos pelo Código Florestal de 1965).

As restrições ao direito de propriedade também foram incluídas na Constituição Federal, que em seu artigo 5º inclui o respeito à função social da propriedade (MORAES, 1999).

1.2.4 BENS

Os bens podem ser privados, públicos ou difusos (Ilustração 2). As florestas podem pertencer a esses três tipos de denominações. Por exemplo, quando em área particular, as florestas são consideradas bens privados. Já as florestas que pertencem às áreas públicas podem ser consideradas bens públicos ou difusos.

Assim, tais recursos (bens) podem pertencer ao próprio Estado ou, embora pertencentes a particulares, podem ficar sujeitos às limitações administrativas impostas pelo Estado. Há ainda os bens que não pertencem a ninguém, por inapropriáveis, mas sua utilização se

subordina às normas estabelecidas pelo Estado (bens difusos). Este conjunto de bens sujeitos ou pertencentes ao Estado constitui o domínio público²³, em seus vários desdobramentos.

Di Pietro (2008) descreve duas modalidades de bem público: 1) os que pertencem ao domínio público do Estado, abrangendo os de uso comum do povo e os de uso especial e; 2) os de domínio privado do Estado²⁴, abrangendo os bens dominicais.

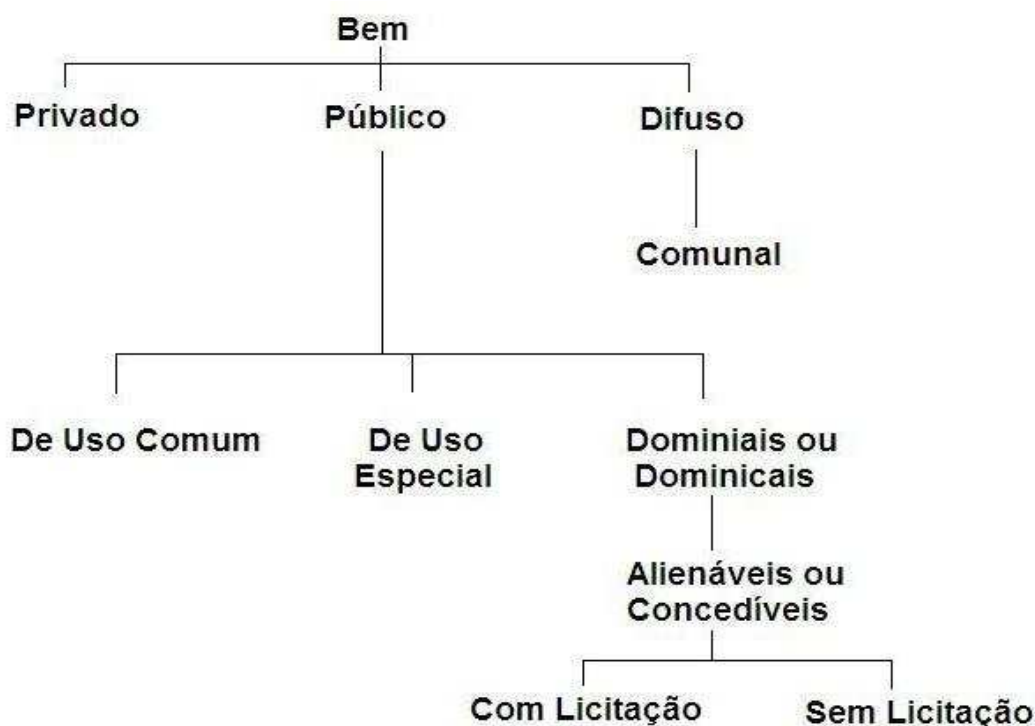


Ilustração 2: Dominialidade dos bens

Segundo o Código Civil Brasileiro (Lei nº. 1.406/02, artigo 99), os bens públicos são:

- I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

²³ Domínio Público do Estado: é o poder de dominação ou de regulamentação que o Estado exerce sobre os bens do seu patrimônio (bens públicos), ou sobre os bens do patrimônio privado (bens particulares de interesse público), ou sobre as coisas inapropriáveis individualmente, mas de fruição geral da coletividade (*res nullius*). Isso quer dizer que, o domínio público abrange também as coisas, que, por sua utilidade coletiva, merecem a proteção do Poder Público, tais como as águas, as jazidas, as **florestas**, a fauna, o espaço aéreo; e as que interessam ao patrimônio histórico e artístico nacional (MEIRELLES, 2007).

²⁴ Domínio Privado do Estado: definidos pelo Código de Contabilidade Pública como “os que constituem o patrimônio da União, dos Estados ou Municípios, como objeto de direito pessoal ou real de cada uma dessas entidades” (art. 66, III, do Código Civil) (DI PIETRO, 2008).

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal ou real de cada uma dessas entidades.

Os bens de uso comum do povo, embora pertencentes a uma entidade de direito público, em geral estão franqueados a todos, como os rios, as florestas e as estradas. Os bens de uso especial são aqueles que as entidades públicas destinam aos seus serviços ou a fins determinados, como algumas categorias de unidade de conservação da natureza e os edifícios ou terrenos aplicados ao seu funcionamento. E os bens públicos dominicais são aqueles que integram o acervo da riqueza da entidade, não sendo diretamente utilizados pelo poder público ou pelo povo em geral (MEIRELLES, 2007).

O critério dessa classificação é o da destinação ou afetação dos bens: os da *primeira* categoria são destinados, por natureza ou por lei, ao uso coletivo; os da *segunda* ao uso da Administração, para consecução de seus objetivos, como os imóveis onde estão instaladas as repartições públicas, os bens móveis utilizados na realização dos serviços públicos (veículos oficiais, materiais de consumo, navios de guerra), as terras dos silvícolas, os mercados municipais, os teatros públicos, os cemitérios públicos; os da *terceira* não têm destinação pública definida, razão pela qual podem ser aplicados pelo poder público, para obtenção de renda; é o caso das terras devolutas, dos terrenos da marinha, dos imóveis não utilizados pela Administração, dos bens móveis que se tornem inservíveis (DI PIETRO, 2008).

Dessa forma, as florestas públicas podem ser consideradas bem dominicais e segundo Di Pietro (2008), tais bens para serem alienadas devem obedecer às regras do artigo 17 da Lei nº 8.666, de 21-6-93, a qual exige demonstração de interesse público, prévia avaliação e licitação.

Os bens dominicais podem ser alienados por meio de institutos de direito privado (compra e venda, doação, permuta, locação, arrendamento, comodato, enfiteuse, concessão de direito real de uso) ou de institutos de direito público (autorização de uso, permissão de uso, concessão de uso, investidura, legitimação de posse e retrocessão).

1.2.5 REGIMES DE USO DO BEM PÚBLICO POR PARTICULAR

Di Pietro (2008) descreve quatro tipos de uso do bem público por particular: normal, anormal, comum e privativo. O **uso normal** é o que se exerce de conformidade com a destinação principal do bem e **uso anormal** é o que atende a finalidades diversas ou acessórias, às vezes em contradição com aquela destinação. O **uso comum** é o que se exerce, em igualdade de condições, por todos os membros da coletividade. O **uso privativo**, que

alguns denominam de uso especial, é o que a Administração Pública confere, mediante *título jurídico individual*, a pessoa ou grupo de pessoas determinadas, para que o exerçam, com *exclusividade*, sobre parcela de bem público.

Existem duas formas de título jurídico individual: privado e público. Os primeiros, obrigatórios para o uso privativo de bens de uso comum e de uso especial, são a autorização, a permissão e a concessão de uso. Os títulos privados, somente possíveis, em determinadas hipóteses previstas em lei, para os bens dominicais, abrangem a locação, o arrendamento, o comodato, a enfiteuse, a concessão de direito real de uso.

Assim, se for interesse público, o Estado pode conferir permissões a particulares para que esses possam acessar os bens sob sua responsabilidade. No caso de florestas públicas, geralmente, os usuários detêm apenas ***direitos de usufruto***, ou seja, direitos de usar os recursos que pertencem ao Estado. São exemplos de direito de usufruto: concessões florestais, contratos de arrendamento florestal, licenças e permissões concedidas a usuários privados para o uso das florestas públicas.

Para exemplificar as formas administrativas para o uso especial de bem público por particulares – direito de usufruto – Meirelles (2007) lista as principais:

Autorização de uso - é o ato unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração consente na prática de determinada atividade individual incidente sobre um bem público.

Permissão de uso - é o ato negocial, unilateral, discricionário e precário, por meio do qual a Administração faculta ao particular a utilização individual de determinado bem público.

Cessão de uso - é a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado.

Concessão de uso - é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que o explore segundo a sua destinação específica.

Concessão de direito real de uso - é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social.

Concessão especial de uso – é a figura jurídica criada para regularizar a ocupação ilegal de terrenos públicos pela população de baixa renda sem moradia.

Di Pietro (2008) acredita que a concessão seja a melhor das modalidades de alienação de bem dominical a particular, uma vez que não confere título de propriedade.

EXEMPLO REAL: SITUAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA

Até 2002, as terras sob domínio público representavam 27,6% (1,37 milhão de ha) da Amazônia (3,1% em áreas de preservação permanente, 3,2% em reservas de uso sustentável, 20,8% em reservas indígenas e 0,5% em áreas militares) e as propriedades particulares (regularizadas) representavam 40% da área rural (VERÍSSIMO & SOUZA JUNIOR, 2000²⁵ *apud* VIANA *et al*, 2002).

A posse de considerável proporção de terras na Amazônia ainda não tinha sido reivindicada, mas não se conhecia a quantidade exata. Uma estimativa sugeria que as áreas não reivindicadas e não destinadas representassem cerca de 25% do total de terras da Amazônia (SERRÔA DA MOTTA, 1997²⁶ *apud* VIANA *et al*, 2002).

Como visto anteriormente, áreas florestais não destinadas ou reivindicadas (devolutas), sem direitos de propriedade claramente definidos criam a imagem de que essas terras são gratuitas e disponíveis para qualquer pessoa. Não raro tal percepção, associada a incentivos econômicos e especulação imobiliária, incentiva as invasões de terra e a grilagem.

Com vistas a reduzir esses impasses, o governo federal criou em 2006 uma lei (Lei nº. 11.284, de 03 de março de 2006 – Anexo D) que definiu que todas as áreas de floresta, que não são privadas, são públicas.

Ao englobar as florestas não privadas ao patrimônio público foi necessário criar um mecanismo que permitisse aos privados ter acesso às florestas públicas. A mesma lei criou então o sistema de concessões florestais no Brasil. Esse sistema permite que o Poder Público, por meio de licitação, contrate particular (empresas privadas) para manejar floresta pública.

Além de reconhecer e identificar a propriedade de grande parte das florestas brasileiras em áreas públicas, outros fatores motivaram a aprovação do sistema de concessões florestais. Entre eles a esperança de que tal instrumento seja capaz de *reduzir* as taxas crescentes de desmatamento e grilagem em áreas públicas; *afirmar* a soberania nacional, já que as áreas de florestas públicas continuam sendo propriedade da União e sob manejo de empresas brasileiras; *incentivar* o manejo sustentável do recurso pelo concessionário de forma que sejam

²⁵ VERÍSSIMO, A. & SOUZA JUNIOR, C. Identificação de áreas com potencial para a criação de florestas nacionais na Amazônia Legal. Brasil: MMA/Roma: FAO, 2000.

²⁶ SERRÔA DA MOTTA, R. The economics of biodiversity in Brazil: The case study of forest conversion. A paper published in the CAIRNS Conference "Investing in biological diversity". Paris: OECD, 1997.

gerados emprego e renda às comunidades locais e; *regular* o mercado madeireiro injetando madeira e produtos não-madeireiros legalizados.

A criação de lei para regular o acesso ao recurso é um dos instrumentos que o poder público tem para realizar a gestão ambiental²⁷, no caso gestão florestal e dirimir conflitos surgidos entre os usuários, mas não é o único. No próximo capítulo serão abordados os tipos de conflitos que envolvem os recursos naturais, suas causas e conseqüências, assim como serão descritas maneiras de analisar os atores envolvidos e os tipos de resolução possíveis para cada tipo de conflito.

²⁷ Gestão Ambiental: Conjunto de ações envolvendo políticas públicas, setor produtivo e comunidade visando o uso racional sustentável dos recursos ambientais. As ações podem ter caráter político, legislativo, executivo, econômico, científico, de formação de recursos humanos, de geração de informação e de articulação entre estes diferentes níveis de atuação (SCARDUA, 2008).

CAPÍTULO II – CONFLITOS: INTERAÇÕES SOCIAIS

Como vimos no capítulo anterior, os recursos naturais dificilmente são enquadrados como propriedade privada individual e, por isso, sua exploração, ao afetar um grande número de pessoas, exige mecanismos e instituições capazes de resolver conflitos entre grupos sociais, provenientes, na maioria das vezes de interesses distintos. Nesse sentido, os recursos naturais muitas vezes são recursos de propriedade comum, pertencentes ao âmbito dos direitos difusos. Muitas vezes, eles pertencem ao Estado ou a coletividades comunais ou municipais e são explorados em regime de concessões baseadas em regras desejavelmente racionais, ou existem restrições a seu uso, em nome da coletividade (THEODORO *et al*, 2005).

Assim, necessitam de ação política de órgãos de governo ou instituições comunitárias para serem gerenciados. A ação política, segundo Drummond (2001), pode ser composta de leis, regras de acesso, políticas de racionalização, preços artificiais, entre outros.

Dessa forma, a criação de um regulamento (no caso a Lei nº. 11.284/06) é um instrumento de comando e controle muito utilizado para mitigar conflitos. Obviamente não é o único e, só será parte de um modelo de gestão eficaz se estiver acompanhado de procedimentos de planejamento, monitoramento e fiscalização pelos responsáveis (THEODORO *et al*, 2005).

Para evitar a tendência descrita por Barbanti Jr (2002) da instrumentalização²⁸ do termo conflito, faz-se necessário discutir qual é a perspectiva teórica utilizada para se definir o que seja um conflito e, portanto, quais são as variáveis em análise.

O autor destaca quatro campos teóricos principais nos quais acredita que a combinação entre eles seja capaz de fornecer dados suficientes para a interpretação dos conflitos sociais relacionados ao uso sustentável dos recursos naturais. O primeiro campo se baseia nas teorias com foco nas características do indivíduo; o segundo tem foco em processos racionais/matemáticos; o terceiro em processos estruturantes e o quarto em processos sociais.

No primeiro campo se encontram diversas teorias que procuram investigar as **características individuais** do ser humano e suas influências em um processo de negociação de conflitos. Para o autor a dinâmica de características individuais, dos indivíduos envolvidos em um conflito, é fundamental para o entendimento do mesmo e para a condução de processos de gestão. Ou seja, para se entender de fato um conflito é necessário olhar-se para quem está em conflito, e procurar-se desvendar um pouco de sua personalidade e de outros aspectos sócio-psicológicos envolvidos no conflito.

²⁸ O autor considera instrumentalização, a utilização do termo conflito dissociado das teorias de conflitos.

No segundo campo estão as teorias que fazem uso da matemática para a construção dos elementos do conflito. Por meio de conceitos-chave se constrói um modelo baseado em **estatísticas** que permitem analisar as conseqüências lógicas da formulação feita (criação de cenários). A dificuldade de aplicação desse campo é que a maior parte das situações cotidianas dificilmente tem ambientes institucionais e atores previamente definidos.

No terceiro campo estão as teorias que colocam seu foco de análise nos elementos que influenciam ou condicionam a maneira pela qual as sociedades são organizadas. Desta forma, as principais divisões numa sociedade são vistas como as razões imanentes dos conflitos sociais. Qualquer possível tratamento (para se evitar o termo “resolução”) de conflitos requer então algum reajustamento nessas estruturas sociais. Nesse campo, os conflitos surgidos são resolvidos por meio de outros, como a revolução²⁹. Assim, o cerne da análise não reside no indivíduo, mas na **estrutura social** na qual estão inseridos.

No quarto campo estão incluídas as teorias que procuram estudar o conflito como um processo em si mesmo, um processo que embora contenha elementos de características individuais (psicossociais), e elementos de características estruturantes, precisa ser compreendido segundo os elementos da **relação** entre as partes conflitantes.

A teoria social em que se baseia este trabalho é a **teoria dos processos sociais**, pois os elementos estudados aqui se identificam com o conjunto de suposições presentes em tais teorias. Assim, os conflitos abordados neste trabalho serão tratados como embates que demandam soluções negociadas para viabilizar a gestão mais harmônica dos recursos em disputa.

A caracterização da **arena** de interação dos atores também é primordial para analisar os conflitos e, no caso em estudo, a arena ocorre no âmbito **político nacional**, pois trata da discussão de uma forma de regular o uso de um bem público por meio da criação de normatização. Além disso, os atores que estão discutindo a “ação política” a ser implementada não estão envolvidos diretamente com o uso do recurso ou a execução da regulação, ou seja, não são beneficiários ou executores diretos.

2.1 CONFLITOS

Os atores envolvidos influenciam muito na forma como um conflito se desenvolve, pois de acordo com sua posição, sua interação com outros atores e a forma como defendem seus

²⁹ Teoria de Marx & Engels descrita no “Manifesto comunista” (1958).

interesses, os atores sociais dão legitimidade ao conflito. O fundamento da legitimidade vem do fato de que a percepção da realidade é diversa, variável de uma pessoa para outra.

Apesar das distintas percepções individuais, os interesses podem ser os mesmos e a partir da identificação entre os atores, surgem alianças e coalizões. Deve-se ter em mente que as alianças e coalizões não são estáticas, durante a evolução do conflito, as posições dos distintos grupos de atores podem mudar de tal forma que antigos aliados se tornem inimigos ou vice-versa (ASSAD, 2002). Assim, Theodoro *et al* (2005) assinalam a importância de compreender as intenções e posições de todos os atores sociais envolvidos para entender um conflito em sua totalidade.

Ao falar de conflitos torna-se importante citar as diversas vertentes que os definem. Segundo George Simmel (1973³⁰ *apud* NASCIMENTO, 2001), os conflitos são formas de interação social indispensáveis à organização e construção da sociedade. São indispensáveis porque é por meio deles que os atores sociais se associam e extinguem suas divergências, interesses antagônicos e pontos de vista conflitantes formando uma unidade.

Por isso, a missão do conflito é resolver os dualismos divergentes para reconstruir a unidade que existia antes. Para o autor, todo conflito se baseia na teoria das relações sociais: ou os atores constituem a unidade e a defendem ou agem contra ela, mas todos participam dessas duas formas de interação (MORAES FILHO, 1983). É o que afirma o autor quando diz que os conflitos nem sempre conduzem à conciliação, podendo, por vezes, ser responsáveis pela desagregação. Mesmo assim, não podem ser negados, esquecidos ou interpretados com conotação negativa, pois sua base é a *sociação*³¹, que é a base das relações humanas.

Simmel afirma que a *sociação* é a base das sociedades humanas porque é a forma pela qual os indivíduos se agrupam em unidades que satisfazem seus interesses. Isto quer dizer que cada indivíduo defendendo seu interesse sozinho não pode ser considerado ator social, já a interação entre os que têm os mesmos interesses é que os tornam atores sociais (MORAES FILHO, 1983).

Para Dahrendorf (1957³² *apud* LALLEMENT 2004)) os conflitos são causados pela desigual distribuição de autoridade entre pessoas e grupos, pois priva muitos indivíduos à reivindicação de seus direitos. Assim, o autor afirma que para moderar o surgimento e a intensidade dos conflitos, existe necessidade de estabelecer mecanismos ligados à democracia (órgãos parlamentares de negociação, instituições de mediação e arbitragem) e política

³⁰ SIMMEL, G. **Conflito e estrutura de grupo**. São Paulo: Ática, 1983.

³¹ O termo *sociação* é tratado pelo autor como antônimo de *dissociação*. Os fatores de *dissociação* são as causas do conflito (ódio, inveja, necessidade, interesse, desejo).

³² DAHRENDORF, R. **Classes e conflitos de classes na sociedade industrial**. 1957.

(representação dos interesses coletivos). Isso porque foi demonstrado que os sindicatos e associações patronais ao longo da história industrial, antes de recorrer a manifestações violentas, passaram a se reunir para discutir suas reivindicações, recorrer a mediadores e árbitros. A conclusão é que ao se organizarem para a defesa de seus interesses, tais atores puderam fazer mudanças que favoreceram o surgimento de uma regulamentação pacífica de conflitos.

Dessa forma, pode-se considerar que foi com o surgimento da diplomacia, descrita por Dahrendorf em 1957, que se desenvolveram novas formas de tratamento e resolução de conflitos, pois antigamente, os conflitos eram solucionados por meio do confronto seguido da eliminação de uma das partes (THEODORO *et al*, 2005).

Conforme se desenvolve o conflito, a tendência natural é a busca por sua resolução. Lallement (2004) afirma que a resolução de conflitos constitui peça crucial para manter a coesão social, pois sem a resolução pode-se chegar a um estado caótico.

Deve-se ressaltar que ponto crítico da aplicação da teoria social é o uso do termo “resolução de conflitos”, pois, segundo Barbanti Jr (2002), dificilmente os conflitos sociais são de fato resolvidos. O que ocorre na imensa maioria das vezes, conforme descreve Northup (1989³³ *apud* BARBANTI JR, 2002) é que o termo é utilizado para o acordo das partes em litígio. Admitida a ressalva, assumimos que ao dizer que um conflito foi resolvido, estamos tratando de acordo entre os atores.

A cultura do diálogo e da participação de todos os envolvidos (ou de seus representantes) é ferramenta fundamental para o alcance de acordo sobre os pontos a serem negociados.

Destarte, para evitar a proliferação ou a explosão de conflitos, recomenda-se que durante o processo de gestão seja assegurado espaço para diálogo dos atores envolvidos, o fortalecimento da participação desses atores e a efetividade das ações do Estado no planejamento, monitoramento e fiscalização das atividades de acesso sobre o recurso. Assim será posta em prática a conciliação, a participação e a co-responsabilidade dos atores envolvidos.

Da mesma forma que várias vertentes conceituam conflitos de forma diferente, os conceitos de conflitos socioambientais e ambientais também apresentam vertentes diferentes. Tais vertentes não têm caráter de negação e sim, de complementaridade. Schmitz (1992³⁴ *apud*

³³ NORTHROP, T.A. The Dynamic of Identity in Personal and Social Conflict. In.: NORTHROP, T.A. *et al*. (eds). **Intractable Conflicts and Their Transformation**, Syracuse University Press, 1989.

³⁴ SCHMITZ, Marc. Les conflits verts: aperçu general sur la menace de l’an 2000. In: **Lês conflits verts: la détérioration de l'environnement, source de tensions majeures**. Collection GRIP-informations n°22. Bruxelles, GRIP, 1992.

VIANA, 2005) entende os conflitos socioambientais dentro da perspectiva de conflitos verdes, ou seja, da disputa pelos recursos naturais essenciais. Para o autor, os conflitos são formados pela combinação de aspectos físicos referentes aos fenômenos naturais e outros conflitos que lhe são intrínsecos, como os sociais, econômicos, históricos, nacionais, étnicos, raciais e religiosos.

Little (2001) avança na noção de disputa e a define como um impasse entre grupos sociais pelas formas como se relacionam com seu meio ambiente. Assim, os conflitos socioambientais são definidos como “disputas entre grupos sociais derivadas dos distintos tipos de relação que eles mantêm com seu meio natural”. Em trabalho posterior, Little (2003) descreve três tipos de conflitos socioambientais: (1) conflitos em torno do controle sobre os recursos naturais; (2) conflitos em torno dos impactos (sociais ou ambientais) gerados pelas ações humanas e (3) conflitos em torno de valores e modos de vida.

Para a Fundação Futuro Latinoamericano – FFLA (2008³⁵ apud ASSAD; LITRE; NASCIMENTO, no prelo) conflito socioambiental é “um processo de interação coletiva caracterizado por uma dinâmica de oposição e controvérsia entre grupos de interesses, resultante de suas incompatibilidades, reais ou percebidas, em torno do controle, uso e/ou acesso ao ambiente e seus recursos”.

Barbanti Jr (2002) não concorda com a nomenclatura utilizada sobre conflitos ambientais e socioambientais. O autor diz que a caracterização de um conflito como sendo “ambiental” implica em um recorte que o exclui de outras categorizações. O problema é que a “questão ambiental” pode envolver questões agrárias, trabalhistas, e de gênero, além de outras várias. O autor se posiciona a favor de uma terminologia como “conflitos sociais e meio ambiente”, procurando uma compreensão teórica mais ampla das características essenciais desses conflitos sociais.

O que se observa é que cada autor sistematiza de forma um pouco diferenciada o mesmo conceito, mas todos convergem para a necessidade de gestão participativa e negociada dos recursos naturais para solucionar questões ambientais (VIANA, 2005).

Independente da definição adotada, Nascimento (2001) aponta a necessidade de avaliar o conjunto de elementos que caracterizam o conflito para que se possa compreender sua evolução e intensidade. Dessa forma, estudar o conflito é tentar explicar a lógica do sistema (funcionamento) e a lógica de sua história (como se desenvolveu o conflito) (BIRNBAUM, 1977).

³⁵ FFLA – Fondo de Respuesta para a América del Sur – Una experiencia para la construcción de mecanismos de respuestas temprana a conflictos socioambientales en América Latina. Quito: FFLA, 82pp. 2008.

É importante salientar que os conflitos devem ser analisados sob diferentes ópticas, já que algumas variáveis estão atreladas às mudanças políticas, econômicas, sociais e culturais, intrínsecas à conjuntura nas quais os conflitos se desenvolvem (BARBANTI JR, 2002). Além disso, deve-se estudar seu histórico, pois a produção de alianças, adesão a valores, criação/redefinição de identidades não é estática, é processual (ALONSO & COSTA, 2002).

Os elementos definidores listados por Nascimento (2001) são:

1. Natureza: os conflitos podem ser de diversas naturezas, como econômica, política, social, ambiental, cultural, doméstica, de gênero, ética, ideológica, local, nacional, internacional, entre outros. Cada uma dessas naturezas predomina em épocas ou espaços diferentes.

2. Atores sociais: indivíduos, grupos ou organizações de identidade própria e reconhecidos por outros, com capacidade de modificar seu ambiente de atuação. Alonso & Costa (2002) afirmam que o próprio processo conflitivo constitui os agentes, possibilitando a formação de novas identidades, inexistentes no início do processo.

Os atores podem ter interesses, sentimentos, percepções e racionalidades distintas e se posicionar de várias maneiras no embate (NASCIMENTO, 2001):

Promoção: quando estão dispostos a se movimentar com todos os seus recursos para que haja um determinado desfecho;

Apoio: quando têm uma posição favorável a determinadas iniciativas ou desfecho, mas não estão dispostos a se jogar com todas as suas forças no processo;

Neutralidade: quando por alguma razão não tem ou não querem assumir posição favorável a qualquer das partes em disputa;

Oposição: quando se colocam contra determinadas iniciativas ou desfecho do conflito, mas não estão dispostos a utilizar todos os seus recursos;

Veto: quando utilizam todos os seus recursos possíveis para impedir que o conflito caminhe em determinada direção.

3. Campo específico: espaço em que se trava a disputa, local de movimentação dos atores, pode ser um território geográfico ou social (cultural, político-institucional, entre outros). Se o campo for geográfico, Little (2001) cita suas escalas de acontecimento como local, regional, nacional, continental ou global.

4. Objeto em disputa: são bens ou recursos escassos ou vistos como tais, podendo ser material (riquezas, posse de bens materiais) ou simbólico, divisível ou indivisível, laico ou profano, real ou irreal. Na maioria das vezes o objeto de um conflito é ideológico (idéias e ideais), poder (política), valores (moral), religioso (crença) ou *status* (reconhecimento).

5. Dinâmica de evolução: cada conflito segue uma lógica distinta, apresenta uma evolução específica e uma forma peculiar de se manifestar. Podem ser rápidos ou longos, intensos ou parcimoniosos, agudos ou crônicos.

6. Mediadores: presenciam o conflito sem ter interesse sobre ele. O mediador não pode entrar no mérito da questão, dar sugestões, apontar erros e mostrar com quem está a razão (THEODORO *et al*, 2005).

O facilitador se diferencia de um mediador por não intervir diretamente no processo de diálogo entre atores. Ele apenas analisa o conflito e suas relações sociais existentes e dirige o processo de criação de um espaço de diálogo entre os envolvidos, enquanto o mediador executa ou coordena o diálogo entre esses atores ou grupos de atores (ASSAD; LITRE; NASCIMENTO, no prelo). Os observadores exercem o papel de monitorar o processo. Eles avaliam a forma como o processo está sendo desenvolvido e como está sendo efetuado o canal de interlocução.

7. Tipologia: os conflitos podem ser classificados. A tipologia mais famosa advém da teoria dos jogos, na trilogia luta, jogo e debate. As tipologias são diversas e mudam de acordo com muitos critérios, como tipos de atores, natureza dos conflitos, objeto ou campo teórico. Nascimento (2001) cita o exemplo da tipologia construída a partir da natureza dos *atores*, que divide os conflitos em simples ou complexos. Os conflitos *simples* são os que envolvem atores da mesma natureza, como os conflitos intra-indivíduos, conflitos entre grupos sociais, organizações ou entre Estados. Os conflitos *complexos* reúnem atores distintos, como o conflito entre um indivíduo e um grupo social ou entre um grupo e uma instituição ou de grupos contra Estado.

Quando construída a partir da natureza do conflito, a tipologia advém das formas de tratamento de conflitos. De acordo com Little (2001) o tratamento pode ser confrontação e repressão; negociação/mediação, diálogo/cooperação e; manipulação política pouco conflituosa.

2.2 INTERAÇÃO ENTRE ATORES SOCIAIS

A formação de redes sociais por meio da interação dos atores representa a capacidade que os atores e organizações sociais têm de explicitar a sua riqueza intersubjetiva, organizacional e política e concretizar a construção de consensos, tratados e compromissos de atuação coletiva por meio de sua influência sobre outros atores (JACOBI, 2000).

Para HANNEMAN (2001³⁶ *apud* LAVALLE *et al* 2007), quanto maior for a capacidade de atuação e convencimento dos atores, maior será seu protagonismo. Esse protagonismo é descrito por Little (2003) como cota de poder. Para o autor, quanto mais cotas de poder o ator possui, maior é sua influência sobre outros e sobre o processo. Tais cotas devem incluir o poder formal e informal.

Vimos que o envolvimento da sociedade e dos diversos atores é fundamental para a definição e efetividade das políticas, tanto na geração dos objetivos da administração quanto na execução de diversas ações. Segundo Assad (2002), os anseios dos usuários são parte das características do sistema e devem estar sempre contemplados na geração e desenvolvimento das políticas. É necessário que o poder público busque estabelecer canais de interlocução com a sociedade, de forma a envolver representativamente os diversos atores sociais na operacionalização das ações.

As redes sociais auxiliam o poder público na criação dessas políticas, pois ao organizar os atores, demonstram de forma clara seu posicionamento e facilitam o diálogo por meio dos canais de interlocução, fortalecendo os planos político e institucional.

Além dessas vantagens, as redes permitem maior organização das idéias e dão maior visibilidade às ações dos atores, o que contribui diretamente para que outros atores se incorporem mais efetivamente ao debate ambiental. Em alguns setores ocorre a incorporação de uma multiplicidade de atores, como é o caso das experiências de participação na gestão de preservação da biodiversidade por meio da formação de redes.

É nesse contexto que as redes de interação serão utilizadas no trabalho. Por meio do posicionamento dos atores e das alianças e coalizões formadas, será possível avaliar como as redes de interação foram formadas, quais são os atores centrais dessas redes e como eles influenciaram no processo.

Se de um lado o contexto no qual se configuram as questões ambientais é marcado pelo conflito de interesses e uma polarização entre visões de mundo, as respostas por meio das políticas públicas precisam conter cada vez mais componentes de cooperação entre os atores, de forma que se busque a integração social e a sustentabilidade como um novo paradigma de desenvolvimento.

Assim, a gestão florestal deve agir no sentido de mitigar os conflitos existentes por meio de estratégias e táticas políticas, como a implementação de políticas públicas elaboradas em conjunto com a sociedade, fortalecendo cada vez mais as redes sociais.

³⁶ HANNEMAN, R.A. **Introduction to social network methods**. 2001. Disponível em: <http://faculty.ucr.edu/~hanneman/SOC157/NETTEXT.PDF>.

2.3 CONFLITOS NO CONTEXTO FLORESTAL

Em uma superficial descrição dos elementos definidores, se percebe que a maioria dos conflitos que envolvem a questão florestal tem *natureza* não apenas ambiental, pois o recurso florestal utilizado pode ser demandado pela economia da região, do país, internacional ou pela subsistência de famílias que o exploram. Está, portanto, relacionada a características políticas (vontade política), econômicas (dívida externa ou lucro), sociais (subsistência) e culturais (produtos florestais e serviços ecológicos).

Os *atores* não são estáticos, mudam seu posicionamento ao longo da história, passando às vezes de atuantes a latentes ou de participativos a seguidores (ASSAD, 2002). Isso porque se articulam e se opõe de acordo com seus próprios interesses, o que pode torná-los inconstantes e às vezes incoerentes. Geralmente, os conflitos em torno dos recursos naturais envolvem os mesmos grupos de atores. Theodoro *et al* (2005) descrevem as tendências percebidas. Estão constantemente presentes: os *organismos internacionais*, as *ONGs* – Organizações Não Governamentais, as grandes *empresas* do setor produtivo, os *pesquisadores* e *críticos*, o *governo* e a *sociedade*.

O *campo* do conflito é variável, pois o recurso florestal é abundante e largamente distribuído, podendo gerar conflitos sobre seu uso em âmbito local, regional, nacional e até internacional.

O *objeto* em disputa é o recurso florestal. Deve-se ressaltar que pode estar em disputa seu domínio ou simplesmente o poder de exploração gerados pelas percepções, tradições e religiosidades diferenciadas de cada grupo de atores. Portanto, o objeto pode ser material e divisível ou imaterial e subjetivo.

A *dinâmica* do conflito se mostra longa, parcimoniosa e crônica, já que os conflitos sobre o uso dos recursos florestais vêm ocorrendo desde o descobrimento do Brasil.

Deve-se lembrar que esta análise é superficial e apenas ilustrativa, pois existem muitos momentos diferentes sendo analisados conjuntamente e muitos fatores que os fariam diferir completamente. Para uma melhor compreensão é necessária contextualização histórica que será feita nos próximos capítulos. Segundo Theodoro *et al* (2005), o delineamento histórico é necessário porque em muitos conflitos gerados em torno da disputa pelo uso dos recursos naturais, ocorre uma trama entre os atores, com dinâmicas que envolvem aspectos históricos, culturais e éticos, muitas vezes submersos ou invisíveis.

Dessa forma, o próximo capítulo tratará dos instrumentos e ações que os atores responsáveis pela gestão florestal utilizaram ao longo do processo histórico florestal brasileiro como meio de mitigar e solucionar os conflitos sobre o uso dos recursos florestais.

CAPÍTULO III - GESTÃO FLORESTAL NO BRASIL

Como vimos o acesso ao recurso florestal pode gerar inúmeros conflitos. A solução negociada vai depender da forma com que os beneficiários lidam com o conflito e tentam reconstruir a integração perdida por meio de um ambiente com qualidade para a maioria.

A gestão florestal pode ser vista como uma prática para mediar conflitos socioambientais, assim como para permitir acesso e distribuição mais justa de ônus e bônus sobre o uso do recurso, pois segundo Bursztyn & Bursztyn (2006), a gestão é definida como um conjunto de ações que envolvem políticas públicas, setor produtivo e sociedade com vistas a incentivar o uso racional e sustentável do recurso. Ações de caráter político, legislativo, executivo, econômico, científico, de formação de recursos humanos, de geração de informação e de articulação entre estes diferentes níveis de atuação.

Tal negociação depende dos instrumentos empregados para realizar as políticas públicas. Entre os instrumentos estão os coercitivos, os persuasivos e os incitativos. Os coercitivos (comando e controle) são todas as medidas de ordem institucional que visam a regulamentar os processos ou os produtos utilizados, a proibir emissão de certos poluentes, a controlar certas atividades impondo, por exemplo, normas, autorizações e interdições. Eles regulamentam processos e produtos, proíbem ou limitam o lançamento de certos poluentes e controlam certas atividades por meio de normas e autorizações (BURSZTYN & SCARDUA, 2008).

São exemplos desse tipo de instrumento as normas (leis, decretos, resoluções e instruções normativas), a avaliação de impacto ambiental, o sistema de licenciamento ambiental e a fiscalização ambiental.

Dificuldades desses instrumentos:

- Não incita à inovação tecnológica na medida em que já se tem uma tecnologia que atenda os objetivos de norma;
- Atinge todos os agentes da mesma maneira sem considerar as particularidades de cada um (2 poluidores tem custos de poluição diferentes – impor uma norma de emissão única custará coletivamente mais caro);
- Falta de um controle eficaz (falta de recursos e interesse das autoridades responsáveis pelo controle ambiental);
- Podem não ser aceitos por aqueles que deveriam se submeter ao controle;
- Não atingem os objetivos propostos;
- Poder gerar confrontação entre regulador e regulado;

- Pode favorecer alguns grupos de interesse;
- Ausência de incentivos aos atores sociais regulados;
- Tem implementação excessivamente demorada;
- A complexidade crescente dos problemas e o número elevado de atores envolvidos tornam sua aplicação incerta.

Os persuasivos (informativos) se apóiam principalmente na informação, formação, conhecimento científico e sua difusão. São exemplos a educação ambiental, a conscientização social, consumo racional, exortação ao consumo ecológico, publicidade, como formação de cadastros técnicos e sistemas de informação (BURSZTYN & SCARDUA, 2008).

Os incitativos (econômicos) são os que realizam adequada internalização dos custos externos de forma a permitir melhor gestão dos recursos naturais, dando incentivo permanente à redução da poluição e trazendo fonte de recursos ao Estado. Apóiam-se principalmente em taxas e subsídios. São exemplos desse tipo de instrumento: incentivos diretos (impostos de contaminação), incentivos indiretos (impostos de produtos e subsídios a substitutos limpos), criação de mercados ambientais (mercado da água, permissão de emissões comerciáveis), seguro ambiental, concessão florestal, servidão ambiental, tarifas sobre emissões e sobre produtos, subsídios, ICMS ecológico, sistema de consignação (taxas impostas a produtos potencialmente poluentes, reembolsáveis quando da devolução do produto nos sistema de recebimento, tratamento ou reciclagem) e licenças negociáveis (autorizações ou cotas de emissão atribuídas por autoridades competentes que podem ser negociadas num contexto pré-determinado) (BURSZTYN & SCARDUA, 2008).

Vantagens de sua aplicação:

- Geração de recursos financeiros;
- Incentivos a inovação tecnológica
- Podem direcionar os impostos e taxas para atividades mais degradantes ambientalmente.
- Induzem os agentes econômicos à melhoria ambiental por meio de incentivos econômicos.

Para o caso da gestão florestal, tais instrumentos vêm sendo criados e aplicados desde o período colonial como forma de mitigar conflitos e regular o uso dos recursos florestais. Para listar os instrumentos criados ao longo do processo histórico florestal, este capítulo fará um breve resumo histórico e finalmente tratará dos instrumentos e políticas florestais vigentes até o ano de 2007.

3.1 HISTÓRICO DA GESTÃO FLORESTAL

Os primeiros passos da gestão das florestas brasileiras foram dados, ainda que de forma incipiente, no período colonial. Naquele momento, a preocupação era meramente econômica, com pouca ou nenhuma preocupação ambiental.

Aos poucos a preocupação ambiental com as florestas tomou força e garantiu um capítulo (Capítulo VI – Meio Ambiente) no marco legal brasileiro mais importante, a Constituição Federal de 1988. A importância do aparecimento do meio ambiente na Constituição Federal foi a repartição e definição de competências, garantindo maior segurança à proteção dos recursos ambientais.

No entanto, somente a partir de 2006 – mais de 500 anos após o descobrimento – o Brasil passou a ter, de fato, um marco legal para a administração do seu patrimônio florestal: a Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei nº. 11.284, de 02 de março de 2006).

A situação florestal atual, sob seus diferentes aspectos (área, distribuição, organização, etc), é fruto do processo de desenvolvimento (KENGEN, 2001) e, assim, pode ser mais bem compreendida por meio dos fatos históricos a que esteve submetida. Por isso, este capítulo é de vital importância à contextualização da problemática florestal brasileira, pois versa sobre os acontecimentos históricos mais marcantes para a gestão florestal no Brasil em cada período.

3.1.1 PERÍODO COLONIAL (1500 A 1822)

O desembarque dos portugueses no Brasil em 1500 pode ser considerado o início da devastação das florestas brasileiras. Segundo Urban (1998) a devastação atravessou diferentes fases: extração do pau-brasil, cultivo de cana-de-açúcar, algodão, cacau e café e, por fim, a intensa ocupação urbana.

À medida que se intensificava a exploração da floresta ao longo da costa, as espécies de maior valor econômico iam se tornando escassas, surgindo daí a necessidade da interiorização da exploração (GEO BRASIL FLORESTAS, no prelo).

Nos relatos dos viajantes da época observa-se dupla preocupação: a primeira relativa ao conhecimento, que procurava classificar o desconhecido e a segunda relativa aos interesses econômicos, que buscava descobrir a utilidade daquele universo incompreensível. A segunda preocupação sobrepôs-se rapidamente à primeira e, ao longo dos séculos, foi responsável pela progressiva dilapidação do patrimônio natural brasileiro (URBAN, 1998).

Garcia (1975³⁷ *apud* RESENDE, 2006) afirma que a primeira impressão que os europeus tiveram foi a de que no País só havia o pau-brasil como elemento digno de valor comercial. Diante dessa informação, os europeus que arrendaram as terras brasileiras da coroa portuguesa, tinham o único objetivo de explorar todas as madeiras de tal espécie.

A extração do pau-brasil manteve sua importância até suas reservas naturais começarem a esgotar-se, no século XVII (RESENDE, 2006), o que culminou na primeira regulamentação florestal do país – o Regimento do Pau-brasil – em 1605. Na verdade, tal regulamentação instituía permissões especiais para o corte da espécie, o que não se caracteriza numa regulamentação em favor da espécie e sim estritamente comercial, reservando benefícios à coroa portuguesa e seus beneficiários (URBAN, 1998).

Medidas mais rigorosas foram lançadas desta época em diante. Em 1605, somente os magistrados tinham autorização para o abate de árvores e, em finais do século XVIII (1796 e 1797), foram expedidas cartas régias que declaravam de propriedade da coroa todas as florestas e arvoredos ao longo da costa e dos rios navegáveis que desembocassem no mar (KENGEN, 2001).

Em 1799 foi estabelecido o primeiro Regimento sobre corte de madeira no Brasil e no ano seguinte, novas medidas mudaram as regras, obrigando os particulares a conservar as espécies arbóreas numa faixa de aproximadamente 60 quilômetros de largura, a partir da praia (URBAN, 1998).

Em 1802, registram-se duas novas instruções sobre a questão florestal. A primeira, regulamentando o comércio de lenha e carvão para uso nas ferrarias e, a segunda, já sob a orientação de José Bonifácio de Andrade e Silva, Intendente Geral de Minas e Metais do Reino, estabelecendo normas para reflorestamento na costa do Brasil (URBAN, 1998).

A chegada da família real ao Brasil, em 1808, promoveu grandes transformações em diversas áreas, valendo destacar a criação do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, em 1811. Sua implementação representa um marco para a área ambiental, já que ele pode ser considerado o embrião da administração florestal brasileira, mesmo tendo como objetivo a aclimação de plantas e o estudo da flora brasileira de interesse econômico (KENGEN, 2001).

Em 1821, mais um passo importante para conservação foi dado, pois foi promulgada legislação sobre o uso da terra que previa a manutenção de reservas florestais em 1/6 das áreas vendidas ou doadas (KENGEN, 2001).

³⁷ GARCIA, R. **Ensaio sobre a história política e administrativa do Brasil (1500/1810)**. Rio de Janeiro: José Olímpio/Mec, 1975.

3.1.2 PERÍODO BRASIL IMPÉRIO (1822 A 1889)

Este período abarca desde o Império (1822) até a Proclamação da República (1889). Segundo Urban (1998), os esforços da Coroa portuguesa para estancar a devastação das florestas brasileiras, mediante sucessão interminável de cartas régias, regimentos e proibições de todo tipo, foram herdados pela República e geraram um estilo gerencial singular, baseado muito mais em documentos legais – ainda que pouco aplicados – do que em políticas adequadas para a conservação do patrimônio natural do país.

Em relação às políticas florestais, Kengen (2001) afirma que, de maneira geral, durante esse período foram mantidas as linhas gerais da política colonial sobre florestas. Assim, em 1825 é reiterada a proibição de licença a particulares para exploração do pau-brasil, mantendo-se o monopólio do Estado.

No período pós-independência surgiram as primeiras preocupações com o avanço do desmatamento na Mata Atlântica por parte de intelectuais como José Bonifácio (PÁDUA, 2002³⁸ *apud* GEO BRASIL FLORESTAS, no prelo). Como sintoma dessa preocupação, no Código Criminal, promulgado em 1830, foram estabelecidas penalidades para o corte ilegal de árvores (SWIOKLO, 1990³⁹ *apud* KENGEN, 2001).

Na época do Brasil Império ficaram evidentes os conflitos já sentidos desde meados do século XVIII entre a ocupação territorial estimulada pelos colonizadores e a proteção das florestas. Tal fato gerou medidas de restrição ao corte das florestas e à exploração de madeiras duras, que passaram a ser conhecidas como “madeiras de lei” (PRADO *et al*, 1995⁴⁰ *apud* KENGEN, 2001).

No final do século XVIII foi editado regulamento que restringia a liberdade dos particulares, em nome do bem público, proibindo uso do fogo nas florestas pertencentes a áreas particulares. Surgiu então o primeiro ato com característica conservacionista.

Em 1850 foi criada a lei de terras (Lei nº. 601/1850), uma das primeiras a dispor sobre normas do direito agrário brasileiro. Esta lei estabelecia a compra como a única forma de acesso à terra e abolia, em definitivo, o regime de sesmarias. Junto com o código comercial, é a lei mais antiga ainda em vigor no Brasil.

Essa lei teve grande influência no tratamento dado à questão florestal no período, pois os proprietários que já residiam nas terras quando criada a lei deveriam comprovar residência e

³⁸ PÁDUA, J. A. **Um sopro de destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista: 1786-1888**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2002.

³⁹ SWIOKLO, M.T. Legislação florestal: Evolução e avaliação. In.: **Anais do 6º Congresso Florestal Brasileiro**, vol.1 (Trabalhos convidados),p. 53-58, 1990.

⁴⁰ PRADO, A.C.; MARTINS, E.; TOMASELLI, I.; CARVALHO, J.C. de; DEUSDARÁ FILHO, R. **Diretrizes para uma política florestal no Brasil**. Brasília: PNMA-MMA, 1995 (mimeo).

produção na terra. Tal produção na terra considerava a transformação das florestas em pasto para gado ou agricultura.

A partir de 1850, a madeira era cada vez mais usada para atender às necessidades industriais brasileiras. A construção de estradas de ferro no Brasil, a partir da segunda metade do século XIX, gerou uma forte demanda por madeira tanto na forma de dormentes como de lenha para movimentar as locomotivas a vapor. Em consequência disso, foi criada, em 1868, a Companhia Paulista de Estradas de Ferro, a primeira estatal no Brasil com a missão de administrar os estoques de madeira para a produção de lenha. Em 1879, se iniciou o primeiro ciclo de extrativismo da seringueira (*Hevea Brasiliensis*) para a produção de borracha na Amazônia (GEO BRASIL FLORESTAS, no prelo).

O aumento da demanda pela borracha foi provocado pela combinação entre os avanços tecnológicos no processamento da borracha e a forte demanda por essa matéria-prima a partir da Revolução Industrial na Europa (DEAN, 1989⁴¹ *apud* GEO BRASIL FLORESTAS, no prelo). O ciclo da borracha possibilitou aumento nas taxas de migração brasileira em direção à Amazônia. Estima-se que mais de meio milhão de nordestinos tenham migrado para trabalhar nos seringais da região.

Do fim do Império à época republicana, Castro (2002) afirma que não houve evolução na legislação federal sobre florestas, pois a competência sobre as terras devolutas e suas florestas foi transferida aos estados pela Constituição Federal de 1891.

3.1.3 REPÚBLICA VELHA (1889 A 1930)

A proclamação da República foi feita pelo Marechal Deodoro da Fonseca, no dia 15 de novembro de 1889 no Rio de Janeiro, que assumiu a chefia do novo governo provisório. A Primeira República foi marcada por levantes sociais, políticas de valorização dos produtos agrícolas e uma ampla modernização das condições infra-estruturais de produção (RESENDE, 2006).

Neste período histórico os seringueiros da Amazônia continuavam a prosperar economicamente devido às exportações de borracha, porém a extração ocorria de modo primitivo e continuava a custar a destruição dos recursos florestais.

A primeira *Constituição Republicana do Brasil*, em 1891, não apresentou orientação específica sobre a questão florestal. Liberal em sua essência, garantia aos estados total autonomia, bem como aos proprietários que podiam desmatar a área que desejassem.

⁴¹ DEAN, W. **A luta pela borracha no Brasil**. São Paulo: Nobel, 1989.

Segundo Resende (2006), as mensagens presidenciais de 1907 até 1920 mencionavam a necessidade de proteção dos recursos florestais. Nesta época, Epitácio Pessoa declarava a urgência na decretação de leis que protegessem os tesouros florestais, regulando não só a arborização das terras e sua conservação, mas a exploração do comércio de madeiras, a extração de ervas e da própria seringueira. A economia florestal apontava uma riqueza imensa a explorar. A indústria de papel, resinas, tinturarias, curtumes, móveis, construções civis, fornecimento de postes, lenha, dormentes, exportações de madeiras finas ou de lei, seriam fontes de comércio a desenvolver e coordenar (URBAN, 1998).

Sob tais circunstâncias é que, em 1904, a Companhia Paulista de Estradas de Ferro criou, em Jundiáí, seu Horto Florestal, com atribuição de plantio e produção de madeira para abastecer as fornalhas das locomotivas a vapor (GEO BRASIL FLORESTAS, no prelo). O Horto Florestal da Companhia Paulista de Estradas de Ferro foi pioneiro no reflorestamento com eucalipto no Brasil. Em 1921, passou a integrar o Jardim Botânico do Rio de Janeiro e, posteriormente, foi transformado no Serviço Florestal do Brasil.

A idéia do presidente Epitácio Pessoa em propor a criação do Serviço Florestal era para que este servisse como medida concreta no sentido de “desenvolver e coordenar” a floresta e seus recursos. Porém, até 1925, somente os estudos preliminares tinham sido feitos para sua implementação (URBAN, 1998). Como foi criado sem autoridade política, sem orçamento, sem terras públicas para manejar e sem objetivos conservacionistas, o Serviço Florestal do Brasil, em seus 15 anos de existência, se prestou às tarefas municipais de arborização da cidade do Rio de Janeiro (CASTRO, 2002).

Enquanto isso, o caos se instaurava nas florestas brasileiras à medida que o Brasil se industrializava e foi neste período que o Mapa de Matas e Campos do Brasil arriscou dimensionar a destruição (URBAN, 1998).

Segundo o Mapa, em 1911 a Paraíba tinha 36,53% de matas. Doze anos depois, o percentual de florestas da Paraíba baixou para 0,82%. O Mapa incentivou o surgimento de algumas iniciativas regionais, sobretudo em São Paulo, que passaram a acompanhar de modo mais detalhado a escalada da destruição das florestas do estado. A preocupação era justificada, pois números apresentados no início do século afirmavam, por exemplo, que entre 1800 e 1900 haviam sido derrubados 1.000.000 hectares de florestas apenas no estado paulista. Segundo o Mapa, em oito anos a cobertura por florestas nativas em São Paulo caiu de 64,7%, em 1919, para 15,65% em 1927 (URBAN, 1998).

Foi no Nordeste brasileiro, porém, que a devastação chegou neste período, ao extremo. O avanço do desmatamento despertou o Governo para a necessidade de conservação dos

recursos florestais, quando em 1930, o presidente Washington Luiz anunciou a realização de trabalhos de levantamento destinados à elaboração da Carta Florestal do país, coordenada pela Diretoria do Serviço Florestal do Brasil (URBAN, 1998).

O próximo passo seria a elaboração de legislação específica ao tema, o futuro Código Florestal, que foi encarregado à uma sub-comissão da Comissão Legislativa da Revolução de 30 (URBAN, 1998).

Magalhães (2002⁴² *apud* RESENDE, 2006) divide este período da história em dois momentos, no primeiro, a legislação demonstrava preocupação com a defesa das florestas porque elas representavam um inestimável valor econômico, onde se defendia a riqueza nacional. No segundo momento, a tradição herdada dos colonizadores foi evoluindo e amadurecendo, na qual a preocupação já não estava voltada apenas ao viés econômico, mas também ao ecológico.

3.1.4 PERÍODO 1930 A 1960

Em 1931, o trabalho que daria luz ao código florestal foi publicado no Diário Oficial para receber sugestões. Tais sugestões tiveram múltipla procedência, entre juristas famosos, legisladores e cientistas. Pela primeira vez na história do país, registrou-se, então, a participação de grupos organizados em defesa do meio ambiente (URBAN, 1998).

O ordenamento jurídico florestal do Brasil era composto de normas esparsas, assistemáticas e desintegradas até 1934 (URBAN, 1998). A instituição, por meio do Decreto nº. 23.793 em 23 de janeiro de 1934, do primeiro código florestal brasileiro é que trouxe a síntese necessária à organização do tema.

O Código ousava uma revolução conceitual ao limitar o direito de propriedade, subordinando-o ao interesse coletivo. A partir desse conceito, impôs restrições específicas ao direito de propriedade, como a reserva obrigatória de vegetação permanente em todas as propriedades (URBAN, 1998).

Tal conceito, segundo Siqueira & Nogueira (2004), era que o conjunto de florestas localizadas no território brasileiro constituía bem de interesse comum a todos os cidadãos do país, ficando o exercício de sua propriedade limitado a regras estabelecidas pelo Estado. Assim, foi definido que o proprietário não poderia abater mais de 75% da vegetação nativa existente em suas terras, exceto no caso de propriedades pequenas situadas próximas a

⁴² MAGALHÃES, J. P. **Evolução do direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2002.

florestas ou zonas urbanas, ou se transformassem a vegetação florestal heterogênea em homogênea.

No entanto, Bacha (2005) e Ahrens (2003) realçam que a preocupação trazida pelo Código nessa época ainda era com a possível escassez do estoque de madeira, pois o único limite definido para o corte de vegetação nativa deixa implícito que a intenção era apenas de manter uma reserva madeireira dentro da propriedade, ainda sem o viés ecológico.

O Código criou também o Conselho Federal Florestal, instância máxima da política florestal no Brasil. O Conselho era composto por representantes de órgãos públicos e privados relacionados ao tema, sem a participação da sociedade civil organizada, já que naquele momento, o movimento ambientalista brasileiro ainda era fraco e desarticulado.

O Código classificava as florestas em quatro tipos: *protetoras*, que conservam as águas, solos, dunas, saúde públicas, belezas naturais e espécies raras; *remanescentes*, aquelas localizadas em áreas de conservação; *modelo*, as plantadas ou replantadas para fins comerciais; e as *produtivas*, o restante e a maioria das florestas brasileiras.

Não havia no Código determinação expressa a respeito dos parques ou outras figuras de proteção, aludindo apenas a possibilidade de sua criação em áreas devolutas. O próprio Serviço Florestal, que desaparecera com as reformas introduzidas pela Revolução de 30, ressurgiu apenas em 1939, dentro do Ministério da Agricultura, sem contemplar a questão das áreas protegidas. Curiosamente, nesse período foram criados os três primeiros parques nacionais do país: Itatiaia, em 1937, Serra dos Órgãos e Iguaçu, em 1939 (URBAN, 1998).

Outra falha no Código Florestal era o vazio no que tange à proteção à fauna, que só foi tratada de forma adequada em 1967 (URBAN, 1998).

Em 1938, foi criado o Instituto Nacional do Mate – INM e, em 1941, o Instituto Nacional do Pinho – INP, ambos vinculados ao Ministério da Indústria e Comércio – MIC. Esses institutos foram estruturados como instituições econômicas, não se constituindo instituições encarregadas de políticas públicas florestais (GEO BRASIL FLORESTAS, no prelo).

Durante a Segunda Guerra Mundial, com a crise na produção da borracha asiática, a Amazônia reviveu o ciclo da borracha, embora por pouco tempo. Para garantir o suprimento de borracha nativa da Amazônia para os países aliados, o Brasil estabeleceu as primeiras instituições de fomento e crédito para o setor florestal na Amazônia (GEO BRASIL FLORESTAS, no prelo).

Nesse contexto, o setor privado requereu a concessão de financiamento com taxas de juros compatíveis com a atividade florestal, bem como incentivos fiscais para o reflorestamento.

Isso respondia às crescentes demandas nacional e internacional por madeira e outros produtos florestais (GEO BRASIL FLORESTAS, no prelo).

Nesse período, foram criados a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA (que se transformou na Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM), o Instituto Agrônomo do Norte – IAN, embrião da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária/ Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Úmido – EMBRAPA-CPATU e o Banco da Borracha (futuro Banco da Amazônia) (GEO BRASIL FLORESTAS, no prelo).

De posse de toda a experiência acumulada, a *Constituição de 1946* forneceu base jurídica para a legislação ambiental brasileira contemporânea (URBAN, 1998).

A fundação da Sociedade Brasileira de Silvicultura, em 1955, foi um marco na organização do setor florestal privado que, em 1958, se aliou à Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza.

Em 1958, os estados do Nordeste apresentavam quadros de calamidade, com a floresta reduzida a 5%, ou menos, da área original. O extremo ficava por conta do Rio Grande do Norte, com 1,89% de cobertura florestal remanescente. O Ceará que tanto preocupava Souza Brasil tinha 4,73% da floresta original nesta época (MAGNANINI, 1961⁴³ *apud* URBAN, 1998).

Na Amazônia, a destruição da floresta alcançava apenas as bordas, no limite com o Nordeste. O Maranhão ainda mantinha 30% da floresta original. Na região Sul, o Paraná conservava cerca de 30,35% da floresta primitiva, percentual reduzido a cerca de 3% nas quatro décadas seguintes (URBAN, 1998).

Pode-se observar com tais dados que nesse período o desmatamento continuava desenfreado, a industrialização brasileira crescia e a demanda madeireira estrangeira pressionava o setor florestal brasileiro por mais recursos advindos das florestas. Porém, também se observam os primeiros ensaios de ordenação e regulação do uso recurso florestal, embora ainda sob o viés essencialmente econômico.

3.1.5 PERÍODO 1960 A 1990

Grandes mudanças ocorreram na década de 1960, motivadas pela ampla reestruturação do setor público brasileiro por meio de reformas institucionais, afetando tanto a área política como a florestal.

⁴³ MAGNANINI, A. **Aspectos Fitogeográficos do Brasil**. 1961.

Durante a fase compreendida entre a queda de Vargas e o início do regime militar em 1964, o Brasil teve oito presidentes. Depois disso, cinco militares e uma junta governaram o país por 21 anos (1964 a 1985).

A política dos governos pré-ditadura era extremamente desenvolvimentista, o que gerou conseqüências ambientais desastrosas pelo crescimento acelerado a qualquer custo. Dois exemplos disso foram a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e a construção de Brasília, que foram vetores para o desmatamento de grande parte da caatinga e do cerrado brasileiro (RESENDE, 2006).

De certa forma, ainda se arriscava dar alguns passos no rumo da conservação e em 1962, foi promulgada lei que definia os casos de desapropriação de terras por interesse social, listando os casos de proteção do solo e preservação de cursos e mananciais de água e reservas florestais (WAINER, 1991⁴⁴ *apud* RESENDE, 2006).

Seguindo a mesma linha, no ano de 1964 foram promulgadas: a Lei 4.478 que determinou a oitiva de autoridades florestais na aprovação de planos de loteamento (RESENDE, 2006) e, o Estatuto da Terra – Lei 4.504 – que determinou como uma das funções sociais da propriedade, a conservação dos recursos naturais. Assim, esta lei gerou profundas mudanças no tratamento das florestas em terras particulares por meio da mudança no contexto de exploração da terra. A mudança se relacionava à perda da total liberdade antes dada aos particulares na gestão de sua propriedade rural. Este também passou a ser um marco ambiental, pois passou a constar das *Constituições Federais de 1967 até a atualidade*. A diferença dessa Lei para o Código Florestal de 1934 é que aquele trazia limitações na exploração do recurso florestal enquanto essa trouxe limitações ao uso da terra.

Depois do Estatuto da Terra, o próximo regulamento a ter amplo efeito ambiental foi editado em 15 de setembro de 1965, o novo Código Florestal, em substituição ao Código Florestal de 1934. Seu principal mérito foi determinar que as florestas são bens de interesse comum e, por isso, a propriedade rural deve sofrer restrições ao uso.

A diferença principal entre os códigos de 1934 e 1965 é o viés de segurança pública inserido no último. Segundo Ahrens (2003), o código de 1965 tinha como propósito maior proteger outros elementos que não apenas as árvores e as florestas, como também solos (artigos 2º, 3º e 10º) e águas (artigo 2º).

O Código prevê infrações penais florestais, restrições ao uso da propriedade rural, técnicas para a exploração florestal, instrumentos de manutenção das áreas florestais. Porém,

⁴⁴ WAINER, A. H. **Legislação ambiental do Brasil: subsídios para a história do Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

os conceitos de reserva legal, área de preservação permanente e o estabelecimento de categorias de áreas públicas protegidas só foi incluído no Código Florestal no período entre 1996 e 1998 por meio das Medidas Provisórias editadas (COSTA NETO, 2003).

Outro dispositivo que exerceu bastante influência sobre os recursos florestais foi a Lei nº. 4.717/65, que instituiu a Ação Popular, onde os cidadãos podem defender os bens difusos por meio de representação.

Em 1966, foi promulgada a Lei nº. 5.106, que instituiu o programa de incentivos fiscais para o reflorestamento. Com os incentivos, estima-se que foram plantados cerca de 50 mil quilômetros quadrados de florestas. Esse programa contribuiu para o desenvolvimento científico e tecnológico e tornou a silvicultura brasileira, para fins de produção, uma das mais competitivas do mundo.

Nesse período se consolidaram grandes empresas florestais que visavam assegurar matéria-prima para a fabricação de papel a partir da extração da celulose. Foi nesta época também que surgiram as primeiras indústrias de aglomerados, compensados e chapas de madeira (GEO BRASIL FLORESTAS, no prelo).

Em 1967 foi instituído o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), pelo Decreto-lei nº. 289, com a missão de formular a política florestal e dirigir o uso racional da preservação e conservação dos recursos naturais renováveis e o desenvolvimento florestal do país. O mesmo decreto criou a profissão de engenheiro florestal. Segundo Drummond (1999), o IBDF era um órgão essencialmente conservacionista (defendia o uso racional do recurso), pois de seus dezesseis objetivos, apenas um era de caráter preservacionista, o da administração das unidades de conservação.

Ainda em 1967 foram criados o Código de Caça (Lei nº. 5.197/67) e o Código de Mineração (Decreto-lei nº. 318/67).

Entre 1968 e 1973 foram editadas as primeiras listas brasileiras oficiais de espécies vegetais e animais ameaçadas de extinção.

A década de 1970 marcou a transformação do pensamento exclusivamente econômico em um pensamento ambiental de preservação. Antes a economia e a ecologia eram percebidas como duas realidades antagônicas e os instrumentos adotados ainda reforçavam o caráter corretivo.

Segundo Baracho Jr. (1999⁴⁵ *apud* RESENDE, 2006), até a década de 1970, o ordenamento jurídico nacional dispunha de diversos diplomas normativos que cuidavam da

⁴⁵ BARACHO Jr. J. A. de O. **Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

proteção isolada de recursos naturais. A partir dos anos 1970, um grande número de leis ambientais foi editado (WAINER, 1991 *apud* RESENDE, 2006). A justificativa disso é que essa década sofreu influência de acontecimentos internacionais na proteção do meio ambiente, como o surgimento oficial do conceito de eco-desenvolvimento, em 1971, por ocasião da realização da Conferência Founex, na Suíça. Tal conceituação tinha o objetivo de caracterizar uma concepção alternativa de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, potencialmente forte e de cunho antitecnocrática, este termo deu início ao desenvolvimento sustentável (BARROS, 1999⁴⁶ *apud* RESENDE, 2006).

Logo após esse acordo foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972, que gerou um dos acordos internacionais que mais repercutiram no Brasil e no mundo⁴⁷. Uma das conseqüências positivas desta conferência no Brasil foi a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) em 1973.

Foi nessa Conferência também que se reconheceu a floresta como o maior, mais complexo e durável de todos os ecossistemas e, enfatizou a necessidade de políticas racionais de uso da terra e das florestas, de um monitoramento contínuo do estado das florestas no mundo e da introdução de um planejamento de gestão florestal. Porém, essas recomendações não estão sendo cumpridas, principalmente pelos conflitos de interesses entre a conservação ambiental e a gestão voltada ao desenvolvimento econômico.

Nesta década, outro ator ganhou representatividade e passou a influenciar decisivamente nas políticas públicas na área ambiental, incluindo a florestal: o movimento ambientalista (VIANA, 2004⁴⁸ *apud* RESENDE, 2006). Segundo Leff (2001), em todo movimento ambientalista, como em qualquer movimento social, a forma de organização e sua própria história de luta geram uma tomada de consciência, abrindo espaços e condições para a realização de seus propósitos.

De 1979 a 1988 houve nova explosão de regulamentos ambientais comparável à de 1934. As motivações eram as pressões tanto do movimento ambientalista global, sentido pelas inúmeras conferências e acordos internacionais quanto do movimento ambientalista brasileiro, formado por cientistas, políticos, administradores e sociedade civil organizada. No geral, a legislação deste período aperfeiçoou o tratamento das questões ambientais já regulamentadas.

⁴⁶ BARROS, A. T. de. **Ecologia e ciências sociais: a trajetória do pensamento ecológico – Da Eco 72 À Eco 92**. Ponta Grossa: Publication UEPG - Universidade Estadual de Ponta Grossa Ciências Humanas, 1999.

⁴⁷ O objetivo da Conferência era estimular a cooperação internacional para o equacionamento da poluição do ar, do solo e da água.

⁴⁸ VIANA, M. B. **A Contribuição parlamentar para a política florestal no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados. Consultoria Administrativa. Estudo setembro/2004.

Do ponto de vista econômico, a década de oitenta se caracterizou por um forte déficit orçamentário e pelo desgaste do setor público, que ocasionou a falta de recursos financeiros e políticos para a implantação da política ambiental. Houve então a extinção do programa de incentivos fiscais para reflorestamentos e a questão florestal foi incorporada à política ambiental (GEO BRASIL FLORESTAS, no prelo).

Foi nesta década que se promulgou a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (Lei nº. 6.938/81), que é considerada um divisor de águas na história da legislação ambiental brasileira.

A PNMA foi criada com o objetivo de preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental propícia à vida, visando o desenvolvimento sócio-econômico e protegendo a dignidade da vida humana. Segundo Viana *et al* (2002), a Lei nº. 6.938/81 estabeleceu um sistema democrático de gestão dos recursos ambientais no País, estabelecendo inclusive responsabilidades ao setor privado, como a responsabilidade civil objetiva do poluidor sobre os danos causados ao meio ambiente (art. 14, § 1).

Se até então a história florestal estava marcada pela poluição industrial, nesta década houve grande avanço na criação de Unidades de Conservação Federais e Estaduais e, principalmente, com a estruturação de nossa legislação ambiental com instrumentos de políticas públicas para o meio ambiente (RESENDE, 2006).

Nesse período, houve maior preocupação em colocar em prática os aspectos ambientais do Código Florestal e houve aumento no desenvolvimento das bases científicas para o manejo de florestas nativas no bioma Amazônia, de onde foram editadas as primeiras normas de manejo de florestas naturais (GEO BRASIL FLORESTAS, no prelo).

Na segunda metade da década de 1980, o INPE começou a monitorar anualmente o desmatamento na Amazônia, pois o declínio da exploração de madeira nativa do Sul-Sudeste do país favoreceu o crescimento expressivo dessa atividade na Amazônia (GEO BRASIL FLORESTAS, no prelo).

Paradoxalmente à enorme devastação da mata atlântica, do cerrado e do avanço sobre a Amazônia, foi nesse período que se promulgou uma enorme quantidade de leis e decretos dispendo sobre o meio ambiente e os recursos florestais. Tal surto de leis e regulamentos ambientais editados a partir de 1979 encontrou nicho no texto constitucional de 1988. Uma frente ambientalista de legisladores (deputados federais e senadores) trabalhou para redigir o capítulo de meio ambiente incluído na *Constituição Federal de 1988*.

Esses preceitos, consolidados no texto constitucional, abrem outra fase da política e legislação ambiental brasileira, tendo o conservacionismo como base. Pela primeira vez na

história brasileira, um capítulo da Carta Magna foi destinado à proteção do meio ambiente, o que tornou a Constituição federal de 1988 um marco legal ambiental.

Todos os quesitos constitucionais são inter-relacionados ao tema florestal, no entanto, entre os mais importantes à gestão dos recursos florestais estão: o trato da função social da propriedade, considerada um princípio fundamental da atividade econômica (inciso III do artigo 170) a ser cumprido na propriedade urbana e rural (artigos 182 e 184); a garantia de proteção da fauna e da flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade e; a elevação de alguns biomas brasileiros à condição de patrimônio nacional (Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira).

A competência de legislar sobre florestas e proteção do meio ambiente variou ao longo da história brasileira. Já foi competência privativa da União, desde a Constituição de 1934 até a de 1969. E atualmente, sob a égide da Constituição de 1988, a competência é concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, conforme artigo 24, inciso VI.

Nesse contexto, Machado (2005) ressalta que os Estados podem suplementar a legislação federal sobre os temas, podem acrescentar normas mais severas, mas não podem exigir menos do que a norma federal.

No ano seguinte à promulgação da Constituição, em 1989, houve a fusão dos órgãos federais SEMA, IBDF, Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) e a Superintendência da Borracha (SUDHEVEA) para a formação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o qual passou a ser o órgão regulador do setor florestal.

Neste período, a legislação ambiental brasileira se revestiu de um caráter excessivamente biótico, ao não incluir explicitamente o ser humano na sua conceituação de meio ambiente. Atualmente, embora a legislação seja uma das mais completas do mundo, sua aplicabilidade e implementação deixa muito a desejar, devido ao pequeno número de pessoas nos quadros de pessoal dos órgãos ambientais, à ausência de coordenação inter e intragovernamental entre as políticas municipais, estaduais e federais e a falta de recursos financeiros (MAIMON, 1992⁴⁹ *apud* RESENDE, 2006).

3.1.6 PERÍODO 1990 A 2007

A partir da década de 1990, a discussão da questão florestal na esfera governamental incorporou não apenas a dimensão ambiental e econômica, mas também a social.

⁴⁹ MAIMON, D. **Ensaio sobre economia do meio ambiente**. Rio de Janeiro: APED Editora, 1992.

A política ambiental do governo Collor deu continuidade às ações conservacionistas e de preservação de biomas, tentando reverter o quadro em relação ao desmatamento da Amazônia Legal e a questão indígena. O governo assumiu a posição de viabilizar, em nível interno, os compromissos assumidos em nível internacional, tanto no que se refere à política ambiental quanto em outros setores, ao assumir as teses e propostas de desenvolvimento sustentado inspiradas no Relatório Brundtland (RESENDE, 2006).

Talvez nunca as florestas tenham sido alvo de tanta atenção e interesse como nos anos 1990. Esse fenômeno não se restringe ao Brasil, pois o assunto foi abordado em diferentes fóruns internacionais. O ápice de toda essa discussão foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro, em 1992, a Eco-92.

Os resultados dessa conferência incluem uma Declaração de Princípios Globais sobre Manejo, Conservação e Desenvolvimento Sustentável das Florestas, e o capítulo 11 da Agenda 21: Combatendo o Desflorestamento.

Este período da história foi marcado ainda, no âmbito florestal, por diversos acordos internacionais como a Convenção da Biodiversidade, Mudança Climática, a Desertificação, entre outros. E o Brasil se tornou signatário dos seguintes atos: Painel Intergovernamental sobre Florestas (PIF) e o Fórum Intergovernamental sobre Florestas (FIF), que não lograram maior êxito que os demais atos ambientais.

A partir da segunda metade dos anos 1990 surgem os primeiros sinais no sentido de se voltar a discutir a questão florestal não apenas como recurso ambiental, mas também, como recurso produtivo. Um exemplo dessa mudança de rumo foi a negociação, em 1996, entre o Governo e a FAO para elaboração e execução de um projeto intitulado Agenda Positiva para o Setor Florestal Brasileiro – 1997/2001. Tal projeto tinha por objetivo contribuir pra que o potencial representado pelas florestas viesse a ter maior colaboração no desenvolvimento social e econômico do país, assegurando a sustentabilidade dos recursos e da qualidade ambiental. Estudos desse projeto contribuíram para a criação da Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBFL) e para a elaboração do Programa Nacional de Florestas (PNF) (KENGEN, 2001).

Em 1992, foi criado o MMA e em 1999, a SBFL, no âmbito do MMA e a Diretoria de Florestas no IBAMA.

Na Amazônia houve avanços na adoção de técnicas de manejo florestal por empresas privadas e comunidades tradicionais. Em 1997, foi certificada a primeira operação de manejo florestal na Amazônia e, em 2005, a área certificada pelo Conselho Brasileiro de Manejo Florestal – FSC – já atingia 14 mil quilômetros quadrados (VERÍSSIMO *et al*, 2005).

Entre 1996 e 1998, foram feitas importantes alterações no Código Florestal por meio de Medidas Provisórias (MPs). O debate tem como origem a edição da Medida Provisória nº 1.511, de 25-07-1996, que promoveu apenas três alterações quanto à exploração de fitofisionomias florestais na Região Norte e parte norte da Região Centro-Oeste: a) proibição da prática do corte raso em 80% da área com cobertura florestal (sem alterar a área de Reserva Legal); b) limitação a novas conversões para uso alternativo da terra, em propriedades com áreas subaproveitadas; e c) imposição da necessidade dos Planos de Manejo Florestal Sustentável de Uso Múltiplo para legitimar a exploração florestal (AHRENS, 2003).

Já a MP nº 1.956-50 inseriu no Código Florestal: a) a instituição de uma nova e importante figura jurídica, as “Áreas de Preservação Permanente” (e sua definição legal); e b) uma “definição legal” para “Reserva Legal” e a obrigatoriedade de sua recomposição (BENJAMIN, 2000⁵⁰ *apud* AHRENS, 2003). Essa MP foi reeditada, com o mesmo conteúdo normativo até a MP nº 2.166-67 de 2001, ainda vigente por força da Emenda Constitucional nº 32, de 11-09-2001.

Em 1998, atendendo ao preceito constitucional, foi editada a Lei nº 9.605, dos crimes ambientais, que define ações e omissões lesivas ao meio ambiente e as sanções penais e administrativas cabíveis.

Em abril de 2000, foi criado o Programa Nacional de Florestas – PNF (Decreto nº 3.420, de 20/04/2000) a ser estudado no próximo tópico (Políticas, planos, programas e projetos florestais). Sua formulação envolveu um dos primeiros processos amplos de consulta pública para constituição de uma política florestal (GEO BRASIL FLORESTAS, no prelo).

Em julho de 2000, foi publicada a Lei nº 9.985, do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), que estabelece objetivos, critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

Ainda no mesmo ano, foi criado o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), por meio do Decreto nº 3.524, regulamentado pela Lei nº 7.797. Este fundo visa contribuir, como agente financiador à implementação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

Em 2001, o Código Florestal de 1965 teve sua alteração mais abrangente, por meio da Medida Provisória nº 2.166-67, que alterou artigos, acresceu dispositivos e alterou artigo da Lei nº 9.393/96, que dispunha sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR (RESENDE, 2006).

⁵⁰ BENJAMIN, A.V.H. Ascensão e queda do Código Florestal. In: **Anais do Congresso Internacional de Direito Ambiental**, 4.: Agricultura e Meio Ambiente. São Paulo, 2000. São Paulo: Promotoria de Justiça do Meio Ambiente; O Direito por um Planeta Verde, 2000. p.89-103.

Por meio do Decreto nº. 4.339, de 22 de agosto de 2002, criou-se a Política Nacional de Biodiversidade, para dar condições de promover o desenvolvimento econômico sustentável.

Em 2002, foi realizada em Joanesburgo, na África do Sul a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, denominada Rio+10, que teve como objetivo reforçar compromissos políticos com o desenvolvimento sustentável. Este evento resultou na Declaração de Joanesburgo para o Desenvolvimento Sustentável e seu plano de implementação.

Em 10 de julho de 2002, por meio do Decreto nº. 4.297 foi regulamentado o art. 9º, inciso II, da Lei 6.938/81, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE.

Durante o processo de implantação do PNF, entre 2003 e 2006, aconteceu uma reforma do setor florestal para promover a participação social e, em 2003, foi instituída a Comissão Coordenadora do PNF (CONAFLO), com a finalidade de propor e avaliar medidas para o cumprimento dos princípios e diretrizes da política pública do setor florestal. Dessa forma, o processo de formulação do PNF aumentou o diálogo entre o governo e as diferentes partes interessadas e criou o interesse no desenvolvimento de uma sólida legislação setorial e intersetorial (KENGEN, 2001).

Apesar de todo o avanço na capacidade institucional do Estado sobre a regulação dos recursos florestais, o desmatamento continuava. O Ibama, assim como outros órgãos e organizações ligadas ao tema, elaboraram levantamentos que estimavam volume e área de desmatamento ilegal na Amazônia. Estes dados mostram que em 1980, apenas 3% da Amazônia estavam desmatados, de 1977 a 1988 foram derrubados 21.050 km² de mata e, apenas entre 2002 e 2003, o desmatamento invadiu área de 23.750 km² (Dados: Programa de Monitoramento do Desmatamento em Formações Florestais na Amazônia Legal). A partir dos números alarmantes destas estimativas publicadas em todo o mundo, ambientalistas nacionais e internacionais começaram a pressionar o governo em busca de atitudes para redução do desmatamento (BONIFÁCIO, 2005).

Até 2003, a exploração florestal em áreas públicas por particulares era autorizada mediante títulos precários, como o protocolo de solicitação de posse ou arrendamento. Em 2003 tais autorizações foram suspensas e a fiscalização sobre a Autorização para Transporte de Produtos Florestais (ATPF) foi intensificada, porém não se logrou controle maior acerca da procedência da madeira cortada. Em observação ao grande número de falsificações, a ATPF foi

substituída pelo Documento de Origem Florestal (DOF), que foi considerado mais seguro e moderno (RABELO, 2006)⁵¹.

O Documento de Origem Florestal – DOF foi instituído pela Portaria MMA nº. 253, de abril de 2006, como novo sistema de controle de origem de produtos florestais. As principais diferenças de sua implantação são: o DOF é emitido eletronicamente; é personalizado e com código de barras; banco de dados é centralizado e eletrônico; redução de custos do Ibama e do interessado; cruzamento de dados eletrônicos com bancos de dados do controle fiscal; transparência, pois tudo está disponível na internet; informações seguras sobre as empresas; prazo de validade mais curto e variável com o caso (GEO BRASIL FLORESTAS, no prelo).

A implementação desta medida (ATPF por DOF) teve dois objetivos: 1) diminuir o cerco com relação à corrupção dos agentes governamentais que se aliavam aos desmatadores ilegais para “esquentar” os carregamentos de madeira ilegal com ATPFs de madeira legalizada; 2) poder responsabilizar toda ou partes da cadeia de consumo.

Mesmo assim o ritmo de derrubada de árvores na Amazônia não diminuiu e em 2004 foram derrubados 2,3 milhões de hectares de floresta. Os dados mostravam que a Floresta Amazônica já havia perdido 15% de sua cobertura original e da Mata Atlântica restavam apenas 7%.

Foi neste momento que o governo brasileiro resolveu formular o Projeto de Gestão de Florestas Públicas, por meio do Projeto de Lei nº. 4.776/2005, em substituição ao Projeto de Lei nº. 7.492/2002, que dispunha sobre o regime de concessão florestal em Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais. Para a elaboração foi envolvido grupo de trabalho com 90 participantes representando o governo federal, estaduais, organizações não-governamentais (ONGs), movimentos sociais, setor privado e instituições de ensino e pesquisa.

Foram elaboradas quatro versões estruturais do projeto que passaram por mais de vinte revisões e amplo processo de consulta, envolvendo mais de 1200 instituições. Depois de analisado e aprovado pela Comissão Coordenadora do Programa Nacional de Florestas (CONAFLO), o projeto foi encaminhado ao Congresso Nacional. Do encaminhamento do Projeto nº. 4.776/2005 até a aprovação da Lei nº. 11.284 em 2006, com alguns vetos, houve intensas discussões no Congresso Nacional e diversas audiências públicas.

O princípio básico desta Lei é que por serem consideradas de domínio público, as florestas localizadas em terras públicas possuem restrições quanto à forma de disponibilidade. Por muitos anos, como relatado pelo histórico brasileiro, as florestas em terras públicas eram

⁵¹ RABELO, R. Ibama acaba com a ATPF em 1º de junho. **Agrosoft Brasil**, abr 2006. Acessado no site: <http://agrosoft.com/?q=node/19749>, em 03 de dezembro de 2007.

simplesmente derrubadas e utilizadas como bem entendessem os que primeiro chegassem. A necessidade de mudar essa concepção é crucial, pois mais de 60% das florestas brasileiras estão em áreas públicas e, na Amazônia, este percentual chega a atingir 75%.

De acordo com a lei supracitada, as florestas públicas (em áreas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios) passam a ser concedidas de forma onerosa à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que demonstre capacidade para seu desempenho. Sua outorga depende de licitação, na modalidade de concorrência, nos termos da Lei nº. 8.666/83⁵², formalizada mediante contrato (MEIRELLES, 2007).

Além disso, foi estabelecido processo de descentralização da gestão florestal com a promoção compartilhada entre União, estados e municípios e a criação do primeiro Distrito Florestal Sustentável – DFS na porção paraense da BR-163 (Rodovia Santarém-Cuiabá). Segundo o Relatório GEO BRASIL FLORESTAS (no prelo), nesse período houve avanços importantes no combate à ilegalidade e à corrupção com modernização e transparência nos procedimentos de controle, monitoramento e fiscalização do setor florestal.

Em 2007, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) divulgou o Cadastro Nacional de Florestas Públicas, lançou o Plano Anual de Outorga Florestal previsto em lei, realizou audiências públicas e lançou o primeiro edital para licitação de área de florestas públicas, que é a Floresta Nacional de Jamari, em Rondônia.

Para resumir a evolução da questão florestal no Brasil pode-se afirmar que os recursos florestais brasileiros só começaram a ser objeto de preocupação quando da percepção de sua possível escassez. A princípio, essa preocupação era essencialmente comercial (econômica), já que a escassez significava diminuição dos lucros.

Mesmo com o surgimento dos primeiros ensaios da gestão florestal por meio de criação de institutos florestais e de normas reguladoras, ainda se podia observar um viés utilitarista dos recursos florestais. Somente mais tarde, conforme os estudos ambientais se tornavam mais difundidos e demonstravam os impactos ecológicos e ambientais que a destruição das florestas era capaz de causar é que a preocupação começou a tomar um viés mais ecológico.

Esse fortalecimento do viés ecológico foi absorvido pela Constituição Federal de 1988, que se tornou um divisor de águas para questão florestal.

Hoje o arcabouço jurídico brasileiro é considerado um dos mais avançados do mundo (DRUMMOND, 1999), composto tanto por normas de proteção isolada de recursos como de proteção de ecossistemas e biomas. No entanto, a aplicação das normas não é tão eficaz por

⁵² Lei nº. 8.666, de 21 de julho de 1993, que dispõe sobre normas para licitações e contratos da Administração Pública e outras providências.

vários motivos, entre eles a falta de recursos financeiros, de infra-estrutura e de pessoal que os órgãos ambientais sofrem, a falta de vontade política, a corrupção, o poder político, os diferentes interesses.

Em resumo, os principais marcos legais da gestão florestal no Brasil em vigência até 2007 foram descritos pela Ilustração 3.

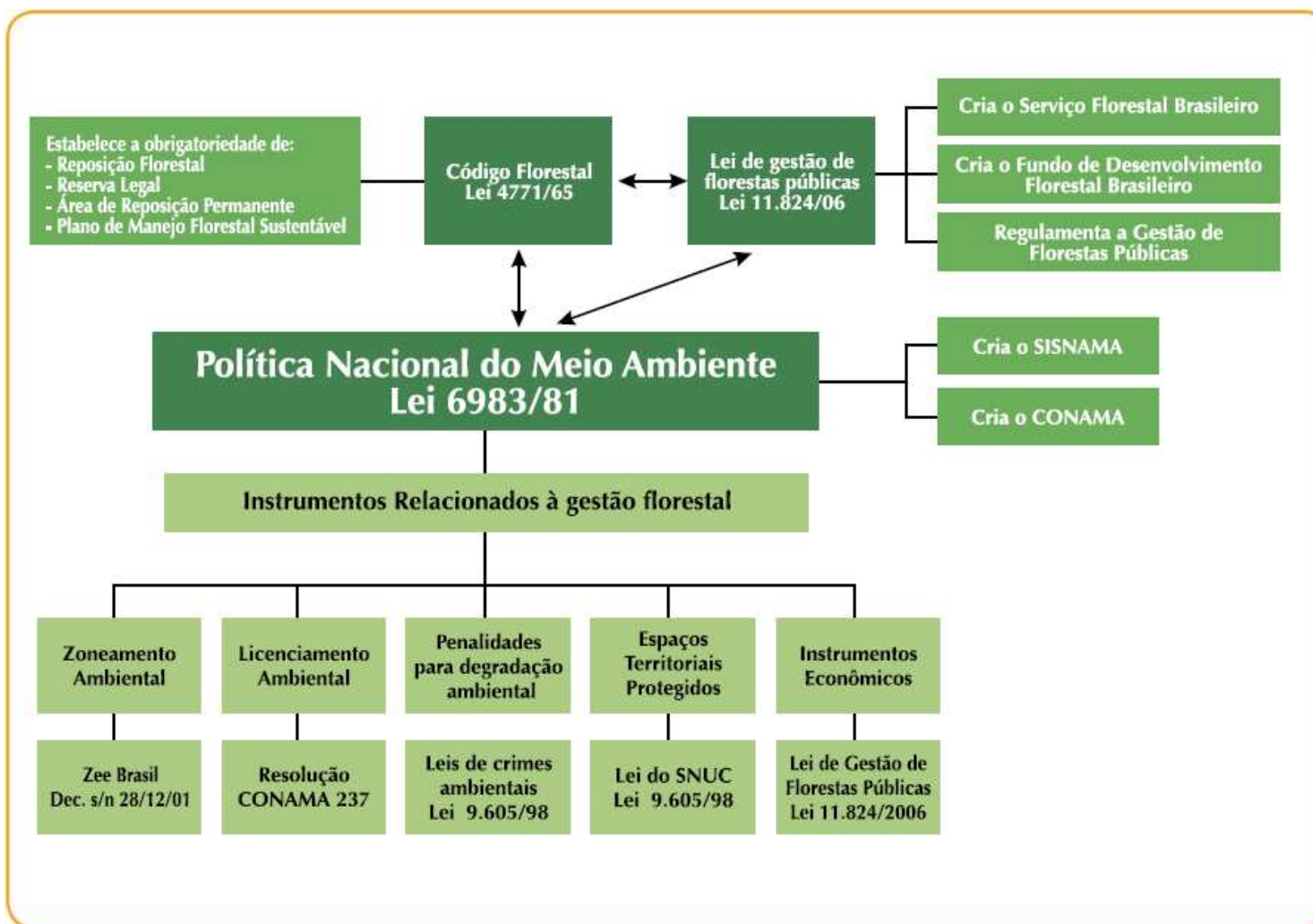


Ilustração 3: Principais marcos legais da gestão florestal no Brasil.

* Fonte: Geo Brasil Florestas (no prelo).

3.2. POLÍTICAS, PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS FLORESTAIS

A gestão dos recursos florestais, incluindo as atividades de planejamento setorial, fomento, proteção florestal, licenciamento, monitoramento e fiscalização, envolve um conjunto de *políticas públicas* relacionadas aos diferentes entes federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal). As diretrizes das políticas são aplicadas em normas e planos destinados a orientar a ação dos órgãos, entidades e fundações. Os planos geralmente são organizados em programas e projetos.

Tais políticas públicas são norteadas pelos princípios (artigo 2º), objetivos (artigo 4º) e diretrizes (artigo 5º) da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981). A PNMA visa assegurar condições ao desenvolvimento sócio-econômico, interesses da segurança nacional e proteção da dignidade da vida humana. Além disso, constitui a estrutura dos órgãos, entidades e fundações responsáveis pelo meio ambiente de acordo com as regras criadas para o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

Anteriormente à criação da PNMA foi estabelecido o Código Florestal (Lei nº. 4.771, de 15 de setembro de 1965), que é o principal eixo da política florestal. A estrutura do código não é bem definida, pois à época de sua elaboração a concepção de política era diferente de hoje.

O primeiro aspecto do código é trazer limitações ao direito de propriedade sobre o recurso florestal, observando que tais direitos devem obedecer às limitações que a legislação em geral e especificamente o código estabelecem. Posteriormente, o código conceitua os principais termos utilizados, especifica e define quais áreas são consideradas de preservação permanente e quais de reserva legal, descreve direitos e obrigações dos usuários, proprietários e poder público na gestão dos recursos florestais e define medidas para os diversos quesitos oriundos da utilização e exploração florestal. O código se aplica tanto às áreas de propriedade pública quanto privada. A concepção do código se divide basicamente em quatro tipos de norma: criação de espaços protegidos, disciplina sobre atividades específicas, disciplina sobre algumas atividades de fomento e cria alguns órgãos já defasados.

3.2.1 PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS FLORESTAIS EM ÂMBITO FEDERAL

Os principais planos que apresentam interface com a gestão florestal sob responsabilidade do MMA até o ano de 2007 são: Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) com seu Programa Áreas Protegidas do Brasil, que é um dos programas do

Plano Plurianual do governo federal (PPA 2004-2007)⁵³ e o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal com seu Programa de Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais – Florescer, também constante no PPA 2004-2007.

Os programas do PPA 2004-2007 que apresentam interface com a gestão florestal sob responsabilidade do MMA são:

- Amazônia Sustentável: Objetiva promover o desenvolvimento da Amazônia mediante o uso sustentável de seus recursos naturais.
- Comunidades Tradicionais: Objetiva melhorar a qualidade de vida dos integrantes de comunidades tradicionais, por meio de assistência técnica e financeira a empreendimentos produtivos e a iniciativas de auto-organização associadas à gestão ambiental.
- Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros: Objetiva conservar e recuperar os biomas brasileiros da Mata Atlântica e Campos Sulinos, do Cerrado e Caatinga e da Zona Costeira e Marinha.
- Conservação e Uso Sustentável de Recursos Genéticos: Objetiva promover o acesso, o uso sustentável, a biossegurança e a repartição dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos e do conhecimento tradicional associado.
- Conservação, Uso Sustentável e Recuperação da Biodiversidade: Objetiva conhecer e conservar a diversidade biológica e promover a utilização sustentável de seus componentes.
- Desenvolvimento Sustentável do Pantanal: Objetiva promover o desenvolvimento sustentável da bacia do Alto Paraguai, incentivando atividades econômicas ambientalmente compatíveis com o ecossistema.
- Nacional de Ecoturismo: Objetiva promover o ecoturismo associado à conservação de bens e serviços ambientais.
- Nacional de Florestas: Objetiva promover o manejo sustentável e o uso múltiplo de florestas nativas públicas e privadas e a expansão sustentável da base florestal plantada.

⁵³ Plano Plurianual: estabelece os projetos e os programas de longa duração do governo, definindo objetivos e metas da ação pública para um período de quatro anos. Acessado no site: http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/PPA/Elaboracao:PL, em março de 2009.

- Zoneamento Ecológico-Econômico: Objetiva promover o zoneamento ecológico-econômico para planejar e organizar, de forma sustentável, o processo de uso e ocupação, subsidiando o ordenamento territorial do País.

Os principais planos, programas e projetos relacionados à área florestal em execução até dezembro de 2007 estão descritos no Quadro 1.

Existem políticas de outros ministérios que interferem diretamente na gestão florestal, como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT sob responsabilidade do Ministério de Integração Nacional. O objetivo dessas políticas é proporcionar o desenvolvimento sustentável, mediante ações articuladas pelo Governo, com a participação da iniciativa privada, em consonância com os planos e políticas nacionais, estaduais e locais. O plano destas políticas que mais influencia a gestão florestal é o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (LC 124/07), que compreende programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas de desenvolvimento econômico e social da Amazônia.

| Programas | Objetivos/Ações Estratégicas | Situação em 2007 | Resultados |
|---|--|-----------------------------------|--|
| PRONABIO | – ESNBIO e PRONABIO são os principais instrumentos de política no sentido de assegurar a conservação da diversidade biológica brasileira. | Em execução | A criação e a implantação de áreas protegidas por meio de planejamento sistemático para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade os diferentes biomas brasileiros são objeto de discussão e apreciação nas reuniões do Conselho Nacional de Biodiversidade – CONABIO. |
| ARPA | É um programa do governo federal, coordenado pelo MMA, com duração prevista de dez anos, cujo objetivo é expandir, consolidar e manter uma parte do SNUC no bioma Amazônia, protegendo pelo menos 500 mil quilômetros quadrados. | Em execução | Criou 18 milhões de hectares de novas unidades de conservação de uso sustentável e proteção integral. Consolidou 7 milhões de hectares de unidades de conservação de proteção integral existentes. |
| Programa Amazônia Sustentável – PAS | Implantar um novo modelo de desenvolvimento na Amazônia brasileira, pautado na valorização da potencialidade de seu enorme patrimônio natural e sócio-cultural. Suas estratégias estão voltadas para a geração de emprego e renda, a redução das desigualdades sociais, a viabilização das atividades econômicas inovadoras, bem como para o uso sustentável dos recursos naturais. O PAS constitui um conjunto de estratégias e orientações para as políticas dos governos federal, estaduais e municipais. | Em execução (Prorrogado até 2010) | |
| Programa Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE Brasil | Apoiar técnica e operacionalmente as iniciativas de projetos de ZEE no País, nas dimensões sub-regionais, estaduais e locais, incentivando as discussões sobre a ocupação do território, bem como a geração de propostas sustentáveis de uso dos recursos naturais. | Em execução (Prorrogado até 2010) | |

| Programas | Objetivos/Ações Estratégicas | Situação em 2007 | Resultados |
|---|---|--|--|
| PROECOTUR | O ecoturismo é a principal atividade turística que tem uma relação com os recursos florestais. O ecoturismo, quando bem administrado, é uma das atividades de menor impacto sobre as florestas. Esta atividade está difundida em todo o Brasil, entretanto, tem se destacado no Estado do Amazonas e em Mato Grosso, na região do Pantanal. | Em execução a segunda fase | Diagnostico da oferta efetiva e o potencial da Amazônia Legal, destacando a qualidade dos serviços, a singularidade da oferta turística, os entraves e lacunas das atividades do segmento na região. Estudo analítico sobre a atividade turística da Amazônia no mercado nacional e internacional, avalia as tendências de mercado, o perfil da demanda e as motivações. |
| Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural – GESTAR | Promover o equilíbrio entre a conservação dos recursos naturais e a produção familiar rural por meio da gestão ambiental territorial, do planejamento integrado das unidades produtivas e da prestação de serviços ambientais. | Em execução. Foi iniciado em 2003 sem término determinado. | Embora ainda esteja em execução, este Programa já obteve resultados quanto à prestação de assistência técnica e extensão rural diferenciada, diagnósticos de unidades produtivas, planos de utilização das unidades de produção elaborados e revisados, implantação de conselhos gestores e acordos comunitários celebrados e revisados. |
| Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG7 | Maximizar os benefícios ambientais das florestas tropicais de forma consistente com as metas de desenvolvimento do Brasil por meio do desenvolvimento sustentável que contribuirá com a redução contínua do índice de desmatamento. | Em execução (Decreto nº. 563, de 05/06/92). | Inovação na gestão ambiental, expansão de áreas protegidas, incentivo à produção sustentável, ciência e tecnologia voltada à produção sustentável, envolvimento da sociedade civil, prevenção de desmatamento e queimadas e, apoio à formulação de políticas públicas. |
| Programa de Prevenção e Controle de Queimadas e Incêndios Florestais na Amazônia Legal – PROARCO | O objetivo geral do PROARCO é identificar as áreas de maior risco de ocorrência de incêndios florestais por meio da implantação de um sistema de monitoramento e avaliação de risco para a tomada de decisões. O sistema é apoiado nas técnicas de geoprocessamento e previsão meteorológica. | É um programa de execução contínua | |

| Programas | Objetivos/Ações Estratégicas | Situação em 2007 | Resultados |
|---|---|--|---|
| Programa Nacional de Conservação e Uso Sustentável do Bioma Cerrado – Programa Cerrado Sustentável | Promover a conservação, a restauração, a recuperação e o manejo sustentável de ecossistemas do bioma Cerrado, bem como a valorização e o reconhecimento de suas populações tradicionais. | Instituído no âmbito do MMA pelo Decreto nº. 5.577, de 08/11/2006. | |
| Programa Nacional de Combate ao Desmatamento na Amazônia (BRA 01/31) | Combater o desmatamento na Amazônia por meio do monitoramento da alteração da cobertura vegetal na Amazônia Legal e a geração de material de apoio para as ações de fiscalização. | Em execução. Foi iniciado em 1997 sem previsão de encerramento. | |
| Programa de Conservação, Uso Sustentável e Recuperação da Biodiversidade (PPA 0508) | Conhecer, conservar, recuperar e usar sustentavelmente a diversidade biológica e os recursos genéticos, promover a biossegurança, o acesso e a repartição dos benefícios decorrentes do uso dos recursos genéticos e do conhecimento tradicional associado. | Em execução (Prorrogado até 2011) | Levantamento de espécies de orquídeas no Brasil e a divulgação da importância das orquídeas no País e no mundo. |

Quadro 1: Principais Programas e Projetos Florestais em Âmbito Federal até dezembro de 2007.

* Fonte: Adaptado de Geo Brasil Florestas (no prelo).

3.2.2 PROGRAMA NACIONAL DE FLORESTAS (PNF)

Os fóruns internacionais de floresta recomendaram a criação de PNFs, principalmente nos países tropicais, como forma de estimular o manejo florestal sustentável e a proteção de suas florestas (GEO BRASIL FLORESTAS, no prelo). Seguindo essas orientações e com base em um processo de consultas, das quais participaram órgãos governamentais, ONGs, instituições de ensino e pesquisa e entidades do setor empresarial de base florestal, foi elaborado o PNF do Brasil, criado pelo Decreto nº. 3.420, de 20/04/2000.

O PNF é coordenado pelo MMA (SBFL/Departamento de Florestas – DFLORE), executado com o apoio da CONAFLORE, e possui a missão de formular políticas públicas setoriais para promover o desenvolvimento sustentável, conciliando a conservação e o uso dos recursos florestais brasileiros.

Segundo o Relatório GEO BRASIL FLORESTAS (no prelo), a implantação dos instrumentos de política pública adotados pelo MMA por meio do PNF, assim como os avanços alcançados com a Reforma do Sistema de Governança Florestal, a partir de 2003, contribuíram para que o setor empresarial florestal expandisse sua área de floresta plantada, contribuindo para que as ações estratégicas e as metas estabelecidas fossem alcançadas.

Os **programas** e **projetos** em andamento no âmbito do PNF até 2007 eram:

- Plano Nacional de Silvicultura com Espécies Florestais Nativas e Sistemas Agroflorestais;
- Plano Estratégico Nacional para Colheita de Sementes e Produção de Mudanças;
- Fórum Nacional Socioambiental do Setor de Florestas Plantadas;
- Recuperação de Áreas Degradadas.

Os **instrumentos** de regulação de políticas públicas que orientam as linhas de ação do PNF são:

1. Regulamentação: Arcabouço jurídico que ampara as florestas (leis, decretos, resoluções, instruções normativas e portarias federais).

2. Assistência Técnica e Capacitação: Educação Florestal (Ensino Técnico e Superior), Treinamento, Capacitação e Extensão.

3. Informação e Pesquisa: Sistema Nacional de Informações Florestais sob responsabilidade do SFB de acordo com a Lei nº. 11.284/06.

4. Monitoramento e Controle: Até 2007, os programas e projetos em andamento eram: Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PrevFogo, PROARCO, Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia, Programa de

Monitoramento do Desmatamento em Formações Florestais da Amazônia Legal – Prodes, Sistema Deter do Plano de Combate ao Desmatamento da Amazônia.

5. Crédito: O setor florestal conta com algumas alternativas de crédito, com prazos, carência e garantias para atividades de plantio e manejo.

As alternativas de crédito disponíveis são orientadas ao financiamento das atividades de manejo florestal, reflorestamentos para fins energéticos, recuperação de áreas degradadas, sistemas agroflorestais, promoção do mercado florestal, manutenção e recomposição de áreas de preservação permanente e reserva legal. As linhas de crédito permitem o financiamento para as principais atividades florestais e podem ser acessadas por pequenos, médios e grandes produtores rurais. Algumas delas são:

PRONAF Florestal. Destinada ao produtor familiar. Pode ser utilizada em projetos de expansão, conservação e manejo da cobertura florestal nos biomas.

FNE Verde. É o programa de financiamento das atividades sustentáveis que inclui o plantio e o manejo florestal na região Nordeste e nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

FNO Floresta. É o programa de financiamento das atividades de plantio e manejo florestal na região Norte.

FCO Pronatureza. É o programa de financiamento de projetos voltados à recuperação e à preservação dos recursos naturais para a região Centro-Oeste, cujo agente financeiro é o Banco do Brasil.

PROPFLORA. É o programa de financiamento de projetos voltados à implantação e à manutenção de florestas destinadas ao uso industrial, recuperação de APPs e Reserva Legal. O agente financeiro é o Banco do Brasil.

BB Florestal. É um programa do Banco do Brasil que operacionaliza as linhas de crédito para o manejo e o plantio de florestas descritas anteriormente, assim como outras atividades que são atreladas ao uso florestal tais como o Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras – MODERFROTA, Programa de Incentivo à Irrigação e à Armazenagem – MODERINFRA, Financiamento de Máquinas e Equipamentos – FINAME Especial, FINAME Agrícola e Programa de Modernização da Agricultura e Conservação de Recursos Naturais MODERAGRO (GEO BRASIL FLORESTAS, no prelo).

Refloresta. É uma linha de crédito criada em abril de 2007 do BNDES em parceria com o MMA para apoiar o desenvolvimento da silvicultura no Distrito Florestal Sustentável de Carajás.

Além dessas, até 2007 existiam outros instrumentos financeiros aplicáveis à área florestal. Entre eles estão a Cédula de Crédito Bancário, Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio, Cédula do Produtor Rural, Contratos de Investimento Coletivo, Crédito Direto ao

Associado, Letra de Crédito do Agronegócio e Certificado de Recebíveis do Agronegócio. Outras ações de fomento são: o Programa de Integração Lavoura-Pecuária, Fundos de Pensão e Cota de Reserva Florestal.

3.3. ATORES E ORGANIZAÇÕES: INSTITUIÇÕES PÚBLICAS RESPONSÁVEIS PELA GESTÃO FLORESTAL

Ao longo da história, diversas instituições foram responsáveis pela gestão florestal em nível federal, conforme apresentado no resumo histórico. Inicialmente, essas instituições estiveram sob a responsabilidade do antigo Ministério da Agricultura (MA), do Ministério do Interior (MI) e do Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU) e, finalmente, passaram a compor o quadro específico de instituições ambientais do País. A Ilustração 4 apresenta linha no tempo com as principais instituições que assumiram papéis importantes na gestão florestal do Brasil (GEO BRASIL FLORESTAS, no prelo).

Além das instituições, o Código Florestal remete ao Conselho Florestal Federal (artigo 48), órgão colegiado que nunca foi implementado. O Conselho teria sede em Brasília e seria o órgão consultivo e normativo responsável pela política florestal brasileira. O artigo 41 faz menção à competência deste órgão na aprovação de planos de florestamento e reflorestamento.

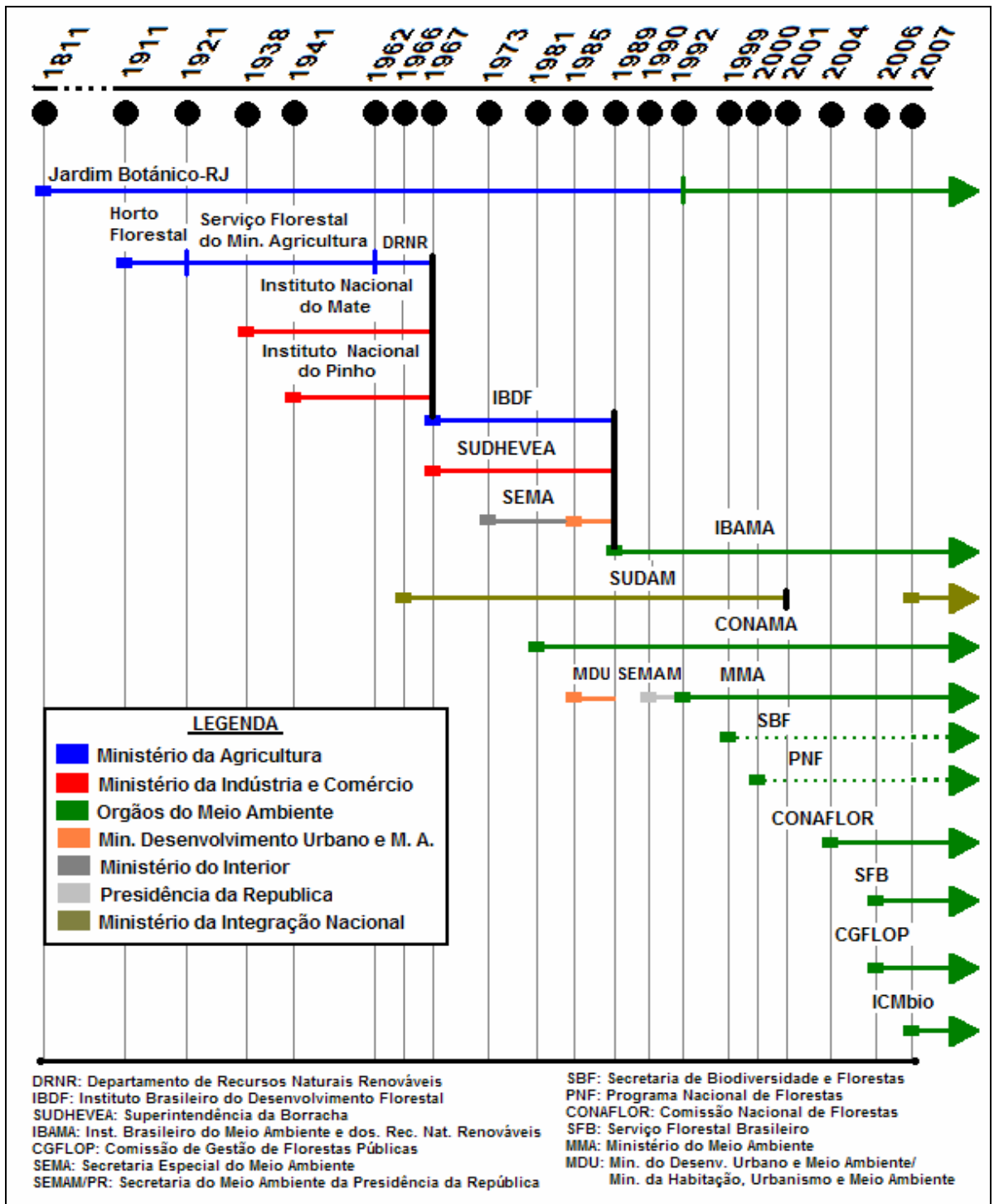


Ilustração 4: Linha do tempo das principais instituições públicas federais responsáveis pela gestão florestal no país até dezembro de 2007.

* Fonte: Adaptado de Geo Brasil Florestas (no prelo)

Atualmente, a gestão florestal, no âmbito do governo federal, está sob a responsabilidade de quatro instituições: a Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBFL) do MMA, por intermédio da Diretoria de Florestas (DFLOR), é a responsável direta pela formulação da política florestal e a execução está sob a competência do IBAMA, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) (Ilustração 5).

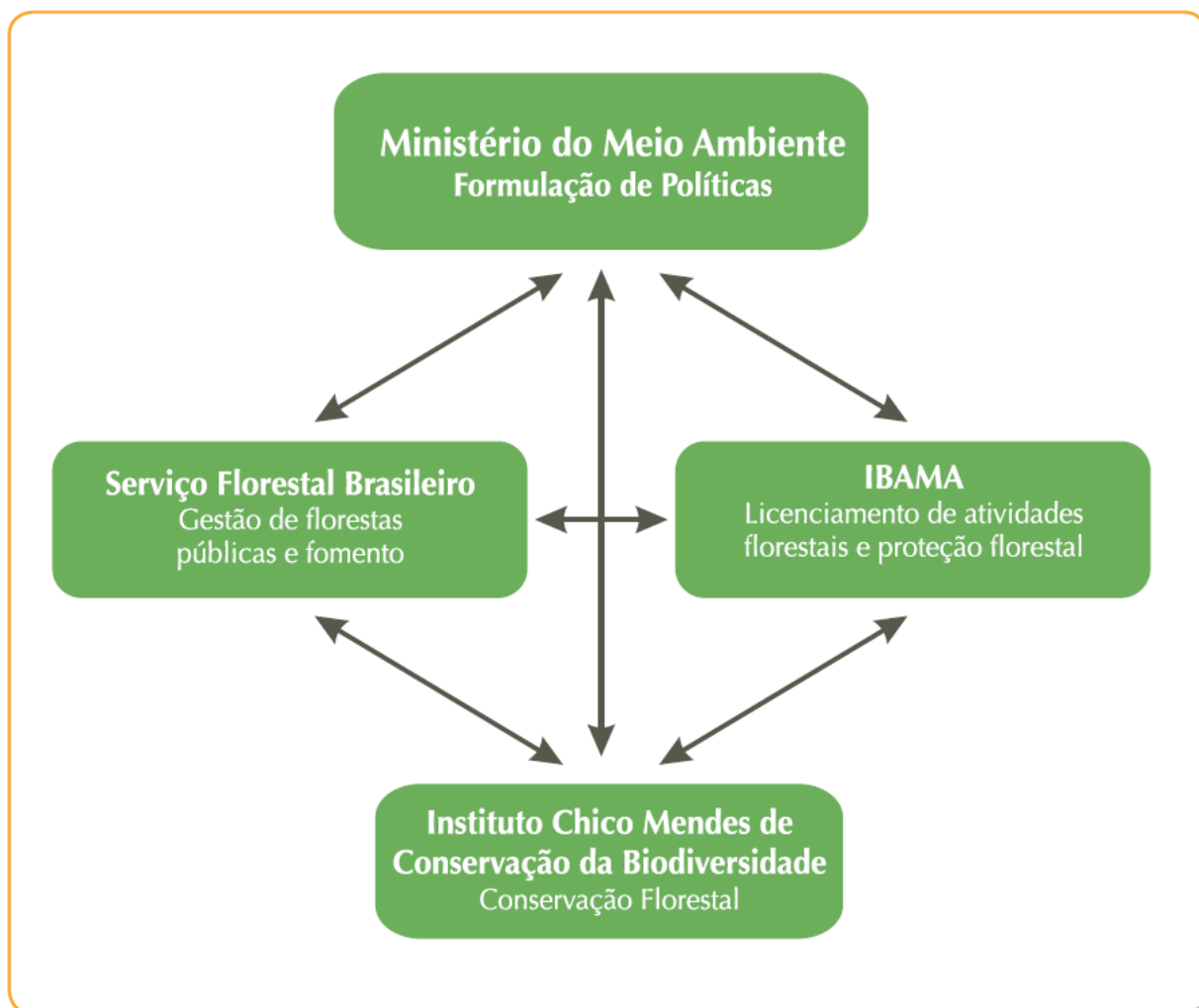


Ilustração 5: Principais órgãos responsáveis pela gestão florestal em nível federal.

* Fonte: Geo Brasil Florestas (no prelo).

A atuação desse conjunto de instituições está em fase de consolidação e ajuste de competências, uma vez que a criação do Serviço Florestal Brasileiro (março de 2006) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (abril de 2007) é recente. Faz-se

importante ressaltar que tal ajuste de competências pode se tornar vetor de conflitos entre os órgãos.

A **Secretaria** é responsável pelas políticas e normas, estratégicas e programas e projetos nos temas relacionados com a preservação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais, da biodiversidade e do patrimônio genético. É a principal responsável pela política florestal, incluindo PNF, PRONABIO, PNAP. O IBAMA atua no licenciamento das atividades florestais, na fiscalização e no monitoramento; e o Instituto Chico Mendes, na conservação das florestas inseridas em Unidades de Conservação da Natureza e monitoramento do uso das florestas nas Unidades em que isto for permitido por Lei. A principal atribuição desse Instituto é a execução da política nacional de Unidades de Conservação.

O **Serviço Florestal Brasileiro** atua exclusivamente na gestão de florestas *públicas* e exerce competências de fomento ao uso sustentável e conservação das florestas públicas. Entre suas competências estão (artigo 55 da Lei nº. 11.284/06):

- I - exercer a função de órgão gestor prevista no art. 53 desta Lei, no âmbito federal, bem como de órgão gestor do FNDF;
- II - apoiar a criação e gestão de programas de treinamento, capacitação, pesquisa e assistência técnica para a implementação de atividades florestais, incluindo manejo florestal, processamento de produtos florestais e exploração de serviços florestais;
- III - estimular e fomentar a prática de atividades florestais sustentáveis madeireira, não madeireira e de serviços;
- IV - promover estudos de mercado para produtos e serviços gerados pelas florestas;
- V - propor planos de produção florestal sustentável de forma compatível com as demandas da sociedade;
- VI - criar e manter o Sistema Nacional de Informações Florestais integrado ao Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente;
- VII - gerenciar o Cadastro Nacional de Florestas Públicas ... ;
- VIII - apoiar e atuar em parceria com os seus congêneres estaduais e municipais.

Fazem parte ainda do arranjo institucional quatro órgãos colegiados que permitem a participação social no processo decisório da gestão florestal: o CONAMA, o CONAMAZ, a CONAFLORE e a Comissão de Gestão de Florestas Públicas – CGFLOP.

O **CONAMA** (Conselho Nacional do Meio Ambiente – Lei nº. 6.938/81) é um órgão consultivo e deliberativo que tem por finalidade assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

O **CONAMAZ** (Conselho Nacional da Amazônia Legal – Lei nº. 8.746/93) é um órgão colegiado integrante da estrutura do MMA, com a função de assessorar o Presidente da

República na formulação e no acompanhamento da implantação da política nacional integrada para a Amazônia Legal, entre outras.

A **CONAFLO** (Comissão Nacional de Florestas – Decreto nº. 3.420/00) é um órgão de natureza consultiva integrante da estrutura do MMA, com a função de fornecer diretrizes para a implementação das ações do PNF e articular a participação dos diversos grupos de interesse no desenvolvimento das políticas públicas do setor florestal brasileiro.

A **CGFLOP** (Comissão de gestão de Florestas Públicas – Lei nº. 11.284/06) é um órgão de natureza consultiva integrante da estrutura do SFB, com a função de assessorar, avaliar e propor diretrizes para gestão de florestas públicas brasileiras, e manifestar-se sobre o Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF).

Além dos órgãos responsáveis pela gestão florestal em nível federal, existem os de nível estadual, distrital e municipal. Também devem ser listados alguns órgãos federais setoriais que possuem interface com a gestão florestal (Quadro 2). Portanto, há necessidade constante de integração entre as instituições públicas responsáveis diretamente pela gestão florestal e as demais instituições públicas que atuam indiretamente na gestão florestal (GEO BRASIL FLORESTAS, no prelo).

| Órgão central | Principais órgãos atuantes na gestão florestal | Principais temas de atuação |
|----------------------|--|--|
| MAPA | Secretaria de Política Agrícola, EMBRAPA, Secretaria de Defesa Agropecuária/Departamento de Sanidade Vegetal e Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo | Crédito florestal (Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas – PROPFLORA), Câmara de Silvicultura, pesquisa, normalização sobre sementes e mudas, controle fitossanitário; e cooperativismo |
| MDA | INCRA, Secretaria de Agricultura Familiar | Regularização fundiária, crédito florestal Programa de Apoio ao Desenvolvimento Rural – PRONAF |
| MCT | INPE, INPA, MPEG, CNPq, FINEP | Pesquisa e monitoramento das florestas, financiamento para pesquisa e inovação tecnológica |
| MDIC | Secretaria de Desenvolvimento da Produção | Fórum de competitividade – cadeia produtiva de madeira e móveis, papel e celulose, siderurgia |
| MEC | Secretaria de Educação Superior | Ensino florestal |
| MI | CODEVASF, Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA; Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE | Desenvolvimento florestal das bacias do São Francisco e do Parnaíba, conservação e uso sustentável dos recursos naturais e recuperação da cobertura vegetal |

| Órgão central | Principais órgãos atuantes na gestão florestal | Principais temas de atuação |
|---|--|---|
| MPOG | Secretaria de Orçamento e Finanças, Secretaria de Assuntos Internacionais, Comissão de Financiamentos Externos | Orçamento, Plano Plurianual – PPA e projetos externos |
| MTE | Secretaria Nacional de Economia Solidária | Combate ao desemprego e à pobreza |
| MME | Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis | Energias renováveis – biomassa |
| MRE | ABC; Departamento de Temas Especiais e Meio Ambiente | Projetos com financiamentos externos na área florestal e política florestal internacional |
| Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Social | Secretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais | Relações das comunidades tradicionais com as florestas para o desenvolvimento sustentável |
| Secretaria de Assuntos Estratégicos | Subsecretaria de Desenvolvimento Sustentável | Projeto Amazônia |

Quadro 2: Principais instituições públicas federais com interface com a gestão florestal até dezembro de 2007.

* Fonte: Adaptado de Geo Brasil Florestas (no prelo).

A participação do setor privado e da sociedade civil na gestão florestal brasileira tem sido estimulada pelo MMA. Isso ocorre por meio da interação permanente com as entidades não-governamentais empresariais e ambientalistas, a fim de garantir que a gestão seja mais transparente e possibilite incrementar a participação, dar mais voz e espaço para diálogo à sociedade nesse processo (SCARDUA & BURSZTYN, 2003). As organizações da sociedade civil, incluindo ONGs, têm tido grande contribuição na formulação e na execução das diversas políticas públicas relacionadas à questão florestal.

Vimos nesse capítulo os principais regulamentos, políticas, planos, programas, projetos e instrumentos ligados à gestão florestal, assim como os principais gestores florestais que participaram do processo histórico.

O próximo capítulo caracterizará a influência de tais atores na construção das propostas de criação do sistema de concessões florestais em cada momento histórico. Por isso, o enfoque será específico sobre os atores e organizações que participaram efetivamente deste processo. Assim, além dos atores citados neste capítulo serão analisados também aqueles que não pertencem ao grupo de executores ou beneficiários diretos da gestão florestal, mas que naquele momento participaram do debate.

CAPÍTULO IV – A CONCESSÃO FLORESTAL NO BRASIL

Para entender o porquê de se tentar implementar tantas vezes a concessão de florestas públicas deve-se retomar os conceitos explicitados nos capítulos anteriores.

Vimos que os recursos florestais fazem parte da gama de bens comuns que podem estar sob propriedade privada ou pública. No Brasil, quando em terra privada, o proprietário tem direito de utilizá-las da forma que lhe convier, desde que não interfira a função social da propriedade, mantenha a reserva legal averbada e as áreas de preservação permanente instituídas pelo Código Florestal e respeite as demais limitações específicas impostas para a região. Daí já se observa os limites sendo impostos aos direitos de propriedade.

Quando em terra pública, as florestas são públicas e precisam de autorização do poder público para serem manejadas por particulares. A forma adotada pelo poder público de autorização ao privado foi o sistema de concessões florestais, criado em 2006.

No entanto, existiram tentativas anteriores de implantação desse sistema que não culminaram em lei, não foram regulamentadas, mas que foram importantes na construção da proposta do sistema atualmente vigente.

Para avaliar as influências, mudanças e avanços de uma tentativa para outra é fundamental delinear o contexto histórico específico do momento vivido por aquela tentativa, tanto político, quanto social, ambiental e mundial.

A partir desse delineamento é possível verificar a influência de tais contextos no posicionamento dos atores sociais, assim como a influência desses atores no processo de aprovação do sistema.

Os atores foram categorizados e caracterizados de forma a se obter um “retrato” inicial das posturas, identidades e interações pertinentes a cada ator ou categoria de atores. Para tal análise foram descritos os seguintes atores em cada período histórico: governo federal, governos estaduais, congresso nacional, instituições de pesquisa, sociedade civil organizada⁵⁴, organizações não-governamentais, agentes de fomento⁵⁵, setor empresarial, organismos internacionais e mídia.

Para categorizar os atores agrupando-os, considerou-se a convergência de opiniões e posicionamentos de acordo com interesse, função e peso, estratégia de ação, conflitos e alianças, que serão descritos no capítulo subsequente.

⁵⁴ Consideram-se Sociedade Civil Organizada os movimentos sociais e trabalhistas.

⁵⁵ Fomento Florestal: Programa desenvolvido em parceria com produtores rurais no plantio de florestas comerciais com objetivo de produção de madeira com finalidade econômica. Fonte: Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1934).

Esse capítulo foi dividido em três momentos históricos que correspondem às três tentativas de implantação de um sistema de concessões florestais no Brasil. Nas lacunas entre o primeiro e o segundo período não houve nenhuma tentativa de implantar um sistema de concessões.

Deve-se explicitar que mesmo nos momentos em que não houveram tentativas de concessão, pesquisas, estudos e experiências foram elaborados e debatidos por especialistas e pela sociedade, como é o exemplo da Florestas Nacional de Tapajós (FLONA), que será tratada num tópico à parte.

No entanto, tais pesquisas e estudos não foram consideradas como tentativas de concessão. O termo *tentativa* é considerado nesse trabalho como ação que tivesse por finalidade regulamentar o sistema de concessões florestais em âmbito nacional.

O primeiro momento é entre 1969 e 1979, quando no regime militar foi aventurada a primeira tentativa de implantar no Brasil um sistema de concessões de florestas públicas. O segundo momento é entre 1995 e 2003, quando no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso é apresentado para votação no Congresso Nacional, projeto de lei (PL nº. 7.492/2002) que tratava da concessão florestal em unidades de conservação de uso sustentável, mais especificamente em Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais. O terceiro momento é entre 2004 e 2007 quando no governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva foi retirado o PL supracitado e apresentado o Projeto de Lei nº. 4776/2006 que foi aprovado em Lei (Lei nº. 11.284/2006) pelo Congresso Nacional com algumas alterações.

4.1 O PERÍODO MILITAR: DE 1969 A 1979

Esse período histórico compreende a primeira tentativa de implantação do sistema de concessões florestais no Brasil. Ainda era uma medida incipiente e sem força política de apoio, já que o governo militar queria sua implementação, mas os demais segmentos da sociedade não aprovavam a adoção de tal medida. Até mesmo internamente ao governo, os órgãos envolvidos não eram unânimes em apoiá-lo, como veremos a seguir.

4.1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

No plano político-econômico, alguns fatos influenciaram essa tentativa. O projeto de governo desta época, o Plano de Integração Nacional (PIN), aprovado pelo Decreto-Lei Nº1106, de 16 de julho de 1970, tinha a finalidade específica de financiar o plano de obras de infraestrutura, nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da Superintendência do

Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM e promover sua mais rápida integração à economia nacional. Seu principal foco era a construção e colonização da rodovia Transamazônica, com assentamento de famílias do sertão nordestino nas áreas inabitadas da Rodovia.

A idéia era de “levar homens sem terra para a terra sem homens”, como se pode perceber no discurso do presidente Médici: “É, no entanto, a Amazônia, mais da metade do território nacional, podendo absorver muito mais que toda a população do país”⁵⁶.

Além disso, outra justificativa presente no discurso político era de que essa colonização “Se constituirá em fator marcante para a segurança nacional, pela efetiva ocupação territorial da Amazônia”⁵⁷.

Em 1º de outubro de 1970, o Ministério do Planejamento divulgou o chamado Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo (PMBA) para o período 1970-1973, que se complementava ao novo orçamento plurianual, com vigência para o período 1971-1973; e o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento, previsto para ser implementado entre 1972 e 1974.

O objetivo básico do PMBA era o ingresso do Brasil no mundo desenvolvido até o final do século XX, estando nele definidas quatro áreas prioritárias: (a) educação, saúde e saneamento; (b) agricultura e abastecimento; (c) desenvolvimento científico e tecnológico; (d) fortalecimento do poder de competição da indústria nacional.

O primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1972-1974), lançado no governo Médici sob a responsabilidade do ministro Delfim Netto, era voltado para grandes Projetos de Integração Nacional (transportes, inclusive corredores de exportação, telecomunicações) e sua principal obra, como citado acima, era a construção da Rodovia Transamazônica.

Para acelerar ainda mais o crescimento, o ministro Delfim Netto, tomou a medida de ampliar as empresas estatais e criar novas, principalmente na produção de aço, petróleo, eletricidade, estradas, mineração e telecomunicações. Algumas delas são: Petrobrás, Eletrobrás, Telebrás, Correios, Vale do Rio Doce, Companhia Siderúrgica Nacional, Usiminas e tantos outros (PILAGALLO, 2002).

O contexto econômico pode ser resumido pelos seguintes pontos:

- Grande crescimento da economia;
- Inflação moderada (de acordo com os padrões brasileiros);

⁵⁶ Discurso proferido em Manaus, na Reunião Extraordinária da SUDAM, em 08/10/1970. In.: MÉDICI, E.G. **A verdadeira paz**, p. 147-149.

⁵⁷ Pronunciamento do Ministro do Interior Andreazza em julho de 1970 na Câmara dos Deputados (MENEZES, 2007).

- Modernização da indústria de base, de bens de consumo duráveis, de telecomunicações e de produção de energia;
- Ampliação e criação de empresas estatais em mineração, petróleo, petroquímica, aço, eletricidade, comunicações, entre outros;
- Investimentos estrangeiros (multinacionais);
- Arrocho salarial;
- Concentração de renda (ricos mais ricos e pobres mais pobres);
- Grandes obras estatais;
- Aumento da dívida externa.

Já o contexto social fora marcado pela perseguição sofrida pelas organizações que representavam as trabalhadoras e trabalhadores rurais, a luta pela terra continuou crescendo. Foi quando começaram a ser organizadas as primeiras ocupações de terra, não como um movimento organizado, mas sob principal influência da ala progressista da Igreja Católica, que resistia à ditadura. Foi esse o contexto que levou ao surgimento da Comissão Pastoral da Terra (CPT), em 1975 (OLIVEIRA, 2001).

Assim, a Comissão Pastoral da Terra foi responsável pela formação de lideranças no campo enquanto a Confederação Nacional dos Trabalhadores Agrícolas (CONTAG) incentivou a organização de sindicatos rurais em todo o país (OLIVEIRA, 2001).

Nesse período, conforme mostrou o delineamento histórico, a preocupação ambiental não tinha grande ênfase. Tal afirmação se justifica, em grande parte, pela abundância dos recursos naturais brasileiros. Assim, o contexto ambiental foi marcado por medidas de cunho econômico que visavam o “crescimento e desenvolvimento”. Em junho de 1970, o presidente Médici visitou regiões do Nordeste assoladas pela seca e sensibilizado resolveu propor na Política de Integração Nacional (PIN) uma ação que considerou urgente e de relevante interesse público, a construção da Rodovia Transamazônica e da Rodovia Cuiabá-Santarém, com o objetivo de facilitar o trânsito do Nordeste e Norte para o resto do Brasil (MENEZES, 2007).

Dos cofres públicos, 20% do valor total custeou as obras e os outros 80% foram injetados nas instituições responsáveis pelo desenvolvimento de infra-estrutura e realização de reforma agrária nas margens das rodovias. Essas instituições eram SUDAM e SUDENE, integrantes do Ministério da Integração Nacional e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, integrante do Ministério da Agricultura.

A construção da rodovia Transamazônica – principal projeto do PIN – foi muito criticada no estabelecimento de prioridade de governo, visto que não foi realizado nenhum estudo prévio

sobre a viabilidade econômica do projeto e, como era de se esperar, muito menos de proteção ao meio-ambiente, aos índios, aos camponeses e aos garimpeiros (MENEZES, 2007).

4.1.2 A CONCESSÃO FLORESTAL: “CONTRATOS DE RISCO”

Tal visão utilitarista dos recursos se expressa na primeira tentativa de conceder florestas públicas para exploração, pois os planos dos governos militares para a exploração madeireira eram de expandir a produção visando suprir a crescente demanda interna e aumentar a exportação de madeira (Notícia do Jornal Movimento, de 5 a 11/03/1979).

Nesta direção, David Azambuja, diretor do Serviço Florestal dos Estados Unidos, escreveu um artigo assinalando as vantagens do Sistema de Florestas Nacionais dos Estados Unidos para converter os recursos florestais em “benefícios da própria nação”, defendendo a necessidade de o Brasil seguir no mesmo rumo, a fim de proteger as florestas e evitar a sua degradação (AZAMBUJA, 1959⁵⁸ *apud* IORIS, 2008).

Em 1967 a FAO publicou estudos que indicavam aumento significativo no consumo e produção dos recursos florestais no mundo e que a riqueza madeireira brasileira era estimada em cerca de US\$90 bilhões (IBDF, 1968⁵⁹ *apud* IORIS, 2008). No entanto, o relatório não recomendava a exploração devido às precárias condições da indústria brasileira, que impediam que ela aproveitasse as vantagens do enorme potencial e do estoque madeireiro.

O governo militar viu na exploração florestal a possibilidade de abater a dívida externa avaliada em US\$42 bilhões e deu carta branca ao IBDF e SUDAM para a realização de experiências, estudos e modelo para o Brasil. Como se sabia da incapacidade do governo em realizar diretamente a exploração, idealizou-se a concessão de áreas florestais a empresas particulares que pagariam ao governo para exploração de tal área.

Assim, o principal desafio do IBDF era como proceder para permitir a utilização racional dos recursos florestais públicos por particulares. Para subsidiar a proposta, o IBDF iniciou um vasto inventário dos recursos florestais do Brasil por meio do Projeto de Pesquisa e Desenvolvimento Florestal (PRODEPEF), com base em um novo projeto colaborativo entre o governo brasileiro e a FAO. Depois disso foi criado o Grupo de Operação da Amazônia (GOA) com o objetivo de “definir e controlar uma política para a utilização racional dos recursos naturais na região”. Tal grupo envolveu o Ministério da Agricultura, a EMBRAPA, a SUDAM, o INPA e o INPE (IORIS, 2008).

⁵⁸ AZAMBUJA, D. A proteção às florestas. **Anuário Brasileiro de Economia Florestal (ABEF/INP)**, Rio de Janeiro, v. 11, p. 36-41, 1959.

⁵⁹ IBDF. Carta de Brasília (Documento Básico do Instituto Brasileiro de Economia Florestal). **Anuário Brasileiro de Economia Florestal (ABEF/INP)**, Rio de Janeiro, v. 19, p. 18-36, 1968.

A equipe que conduziu estes levantamentos também elaborou a proposta para a criação da Floresta Nacional do Tapajós e do Parque Nacional da Amazônia, as duas primeiras reservas federais criadas e implementadas na Amazônia. A criação das duas reservas, em 1974, pressagiava os principais objetivos do II Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDAM II)⁶⁰, orientando uma política florestal para a região amazônica que promovesse, simultaneamente, a conservação e o manejo dos recursos florestais (IORIS, 2008).

Localizada no centro do Pólo Tapajós, a Flona Tapajós foi criada para ajudar a promover a modernização da indústria madeireira regional, implantando um modo de exploração florestal conduzido sob os princípios científicos do manejo florestal⁶¹.

Ao mesmo tempo em que o IBDF se esforçava para elaborar proposta de uso para as florestas com aumento nas exportações, a SUDAM também trabalhava nesse sentido e lançou o “Programa de Desenvolvimento para o Setor Madeireiro da Amazônia”. Segundo Dra. Clara Pandolfo (SUDAM), a proposta visava “transferir a propriedade da vegetação para o domínio público”.

Segundo Aragão (1989), possivelmente foi essa transferência da propriedade da vegetação para o domínio público que inviabilizou o projeto, se tornando vetor de conflitos, pois à época as propriedades privadas eram, nas palavras do autor, sagradas e o próprio projeto de desenvolvimento do governo incentivava sua posse e propriedade naquela região sem precisar de licitação.

O programa ainda propunha a criação de doze “Florestas de Rendimento” na região amazônica. Essas florestas seriam estabelecidas pelo Estado e exploradas pela iniciativa privada por meio de um sistema de concessões, entendido como um dos “mais vigorosos incentivos para a classe empresarial” (ARAGÃO, 1989).

As florestas de rendimento propostas pela SUDAM não chegaram a se efetivar. O sistema de concessão, permitindo que a iniciativa privada explorasse madeira em reservas florestais públicas, também não vingou.

Naquele momento a tentativa não obteve sucesso principalmente por três motivos: a SUDAM encontrou dificuldade para criar esta categoria de Unidade de Conservação Federal; a competição da madeira de desmatamento da fronteira agropecuária e dos eixos viários em

⁶⁰ O PDAM II sucedeu o PIN em 1974 e foi implementado entre 1975 e 1979. Seu principal objetivo era “transformar a exploração madeireira em uma atividade planejada, institucionalizada e permanente” (IORIS, 2008).

⁶¹ A Flona só atingiu seus objetivos de criação em 1995 quando o Ibama concedeu, em caráter de experimentação, área da Flona a empresas particulares. Ver o tópico deste Capítulo: “Projeto Tapajós: a primeira experiência de pesquisa sobre concessão florestal brasileira”.

construção na Amazônia era desleal e; a confusão criada pela mídia que equiparava as concessões florestais às concessões de petróleo por meio de contratos de risco.

Segundo notícia do Jornal Folha de São Paulo, de 05 de dezembro de 1978, na semana anterior, a Presidência da República teria recebido estudos realizados pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) para a exploração de madeira da floresta amazônica mediante contratos de risco a serem assinados por empresas estrangeiras.

A denúncia dizia que o projeto de desmatamento da Amazônia estava para ser autorizado pelo Presidente Geisel, para que o país pudesse logo recuperar o equilíbrio de seu balanço de pagamento, por meio da venda de madeira ao exterior (Notícia do Jornal Folha de São Paulo, de 05 de dezembro de 1978).

As notícias subseqüentes traziam opinião de Johan Dalgas Frisch, vice-presidente da Associação de Preservação da Vida Selvagem, José Ceccatto, diretor de comercialização e industrialização de madeira do IBDF e Paulo Romano, Secretário Geral do Ministério da Agricultura, que se posicionaram contra a exploração da floresta e afirmaram que saldar a dívida externa do país mediante os lucros auferidos pela exploração florestal amazônica não justificava a exploração.

No dia seguinte foi publicada nota oficial do Presidente do IBDF, Paulo Azevedo Berutti, dizendo que as notícias publicadas eram destituídas de qualquer fundamento, já que aquela autarquia não havia apresentado à Presidência da República proposta de “venda de terras indiscriminada com o objetivo de fazer gerar dinheiro” (Notícia do Jornal Correio Braziliense, de 06 de dezembro de 1978).

O presidente do IBDF esclareceu ainda que a fixação de política global e de governo para a ocupação racional da Amazônia, que o IBDF tanto defende, nunca iria implicar na degradação dos imensos recursos naturais renováveis da região. Para ele, o que ocorrera foi a divulgação de uma notícia sensacionalista dos que não concordavam com a concessão de florestas públicas.

Segundo Clara Pandolfo (Notícia do Jornal Movimento, de 05 a 11/03/1979), as florestas não iriam ser concedidas por meio de contratos de risco, pois não havia risco nenhum nesse tipo de concessão. As espécies da área já haviam sido identificadas pelo inventário florestal elaborado pelo Projeto Radam.

Mesmo assim, a proposta de contratos de risco noticiada pela mídia chocou a opinião pública e obrigou o governo a recuar na sua implantação. Segundo o Jornal Movimento (Notícia de 05 a 11/03/1979), parlamentares, cientistas, estudantes e entidades ligadas à preservação da natureza protestaram contra a medida.

Do apelido dado pela mídia às concessões florestais e do posicionamento da opinião pública sobre o projeto se observa a luta simbólica em questão, pois o vetor do conflito era ideológico.

Segundo Deusdará (2004), as falhas da Política de Implementação do Sistema de Concessões dessa época (MILITAR) se deviam aos seguintes quesitos:

- Havia previsão de exploração exaustiva para que fosse viável economicamente, pois as áreas eram pequenas e o período de concessão era curto;
- A estrutura organizacional da instituição reguladora era fraca, com falta de infraestrutura e corpo técnico capacitado, o que gerava insegurança institucional;
- As concessões seriam distribuídas arbitrariamente, o que não garantia a transparência do processo;
- A estrutura de cobrança de preços era inadequada, pois os valores das taxas eram baixos, os sistemas fiscais eram frágeis e a corrupção era forte;
- A regulação, o monitoramento e a fiscalização eram insuficientes;
- Não havia apoio político nem governamental, pois não se acreditava no sucesso do processo.

4.1.3 OS ATORES E ORGANIZAÇÕES ENVOLVIDOS

Como descrito acima, nesse momento, apenas as instituições gestoras do recurso florestal tiveram abertura para debater com o governo e demonstrar seu posicionamento e interesse. Essa abertura foi possível pelo interesse do governo em se inteirar sobre a possibilidade de exportar madeira para saldar a dívida externa e acelerar o crescimento econômico. Os demais atores, inclusive o Congresso Nacional, não tinham direito a voto se não compadescessem com os interesses do “desenvolvimento”.

Os principais segmentos da sociedade que influenciaram a tomada de decisões sobre a implantação do sistema de concessões florestais nesse período foram:

1. Governo Executivo Federal: Regime Militar

SEMA⁶² (Secretaria Especial de Meio Ambiente), criada pelo Decreto nº. 73.030, de 30 de outubro de 1973, era um órgão autônomo de administração direta orientada para a conservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais.

⁶² Extinta em 1989 pela Lei nº. 7.735/89, que criou o IBAMA.

IBDF⁶³ (Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal) era uma autarquia federal do governo brasileiro vinculada ao Ministério da Agricultura encarregado dos assuntos pertinentes e relativos a florestas e afins.

SUDHEVEA (Superintendência da Borracha) era uma autarquia federal, criada pela Lei nº 5.227, de 18 de janeiro de 1967, vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio, com sede e foro no Distrito Federal. Tinha por finalidade executar a política econômica da borracha, em todo território nacional.

SUDAM⁶⁴ (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia) era uma autarquia do governo federal do Brasil, criada no governo de Castelo Branco em 1966. Apesar de não ser vinculada à SEMA, e sim no Ministério da Integração Nacional, essa autarquia teve grande influência no apoio à essa tentativa de implantação do sistema de concessão florestal.

Tal instituição tinha por finalidade promover o desenvolvimento da região amazônica, gerando incentivos fiscais e financeiros especiais para atrair investidores privados, nacionais e internacionais e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional.

SUDENE⁶⁵ (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) era uma entidade de fomento econômico desenvolvimentista brasileira, destinada a promover soluções sócio-econômicas à Região Nordeste do Brasil, periodicamente afetada por estiagens e com populações com baixo poder aquisitivo e com pouca instrução educacional. Seu principal objetivo era encontrar soluções que permitissem a progressiva diminuição das desigualdades verificadas entre as regiões geo-econômicas do Brasil.

EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) inserida no Ministério da Agricultura, foi criada pela Lei nº. 5.881 em 7 de dezembro de 1972. Sua missão é viabilizar soluções de pesquisa, desenvolvimento e inovação para a sustentabilidade da agricultura, em benefício da sociedade brasileira.

2. Governos Estaduais: Como não tinham direito a voto, seguiam os mandos do governo federal.

3. Congresso Nacional: Câmara dos Deputados e Senado Federal também na tinham direito a voto.

⁶³ O IBDF e a SUDHEVEA foram extintos pela Lei nº. 7.732, de 14 de fevereiro de 1989.

⁶⁴ Em 2001, o presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio da Medida Provisória nº. 2.157-5, criou a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e extinguiu a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Em janeiro de 2007 (LC nº. 124/07) o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, anunciou a recriação da SUDAM.

⁶⁵ Extinta em 2001 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e retomada em 2007 (LC nº. 125/07) pelo presidente Luis Inácio Lula da Silva.

4. Setor Empresarial: Já aparecia em notícias de jornais o apoio da Sociedade Brasileira de Silvicultura (SBS), da Associação de Empresários da Amazônia e da Madeira Nacional S.A. (Manasa) ao projeto de concessões florestais (Jornal O Globo de 17/06/1978).

5. Organismos Internacionais: Desde 1951 a **FAO** estabelece acordos de colaboração com o governo brasileiro para desenvolver estudos e inventários florestais, cujos resultados deveriam subsidiar um programa governamental para desenvolvimento de uma indústria madeireira regional na Amazônia, como o “Programa de Extensão em Assistência Técnica” (FAO/UN), assinado em abril de 1951 pelo Ministro da Agricultura (IORIS, 2008).

Como mencionaram Macedo & Machado (2003⁶⁶ *apud* IORIS, 2008), a colaboração da FAO ao Brasil teve importância fundamental não só para a ciência florestal, mas também “para a formação do perfil do profissional florestal brasileiro”. Além disso, os estudos iniciais realizados pelos técnicos da FAO estabeleceram as bases para a produção do conhecimento científico sobre a floresta amazônica, que, nos finais da década de 1960, orientaram as políticas florestais traçadas pelos governos militares na região.

6. Agentes de Fomento: Não existia fomento florestal nesse período

7. Instituições de Pesquisa: Associação de Preservação da Vida Selvagem

8. Sociedade Civil Organizada

9. Organizações Não-Governamentais

10. Mídia: Pode ser considerada ator social ou veículo de informação. No presente estudo a mídia será considerada ator social.

4.2 O PERÍODO FHC: DE JANEIRO DE 1995 A DEZEMBRO DE 2003

Este período histórico compreende a segunda tentativa de implementação do sistema de concessões florestais, no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Antes de elaborar o projeto de lei, entre 1994 e 1999, o governo federal apóia o Ibama na realização de experiência de realização de manejo florestal sustentável (MFS) em escala industrial, por meio da concessão de área da Flona Tapajós a empresa privada. Em 2002, o governo federal apresentou o Projeto de Lei nº 7.492/2002, que previa a regulação do sistema de concessões florestais em Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais.

⁶⁶ MACEDO, J. H. & MACHADO, S. A. **A Engenharia Florestal da Universidade Federal do Paraná: História e evolução da primeira do Brasil.** Curitiba: J. H. Macedo, 2003. 513 p.

4.2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

No contexto político-institucional, nesse período houve mudança de concepção sobre o papel do Estado, que passou de interventor para regulador. É o que demonstram as recomendações do Consenso de Washington seguidas pelo governo por meio das privatizações das empresas estatais.

Como o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso foi caracterizado pela criação de inúmeras empresas estatais, se leva a crer que esse seja o motivo do apelido dado pela mídia à essa tentativa de concessão de “privatização das florestas públicas”.

No contexto social, a ocupação de terras apresenta crescimento de conflitos, alcançando um patamar superior àquele da década de 1980. Ao incremento dos conflitos, a resposta do governo foi o aumento da repressão policial. Segundo Oliveira (2001), esse governo entrou para a História marcado por um tipo de violência que não ocorrera ainda de forma explícita no Brasil: quem passou a matar os camponeses em luta pela terra foram as forças policiais dos estados. Os massacres de Corumbiara e de Eldorado dos Carajás são exemplos ocorridos no governo FHC. Há, portanto, segundo os dados do Incra até 2000, uma política declarada de redução dos assentamentos pelo governo FHC (OLIVEIRA, 2001).

No contexto ambiental, o aumento crescente das taxas de desmatamento na Amazônia e as notícias sobre os crimes ambientais causados por madeireiras nos estados do Pará (Paragominas) e Amazonas alarmaram a opinião pública que começou a pressionar o governo na aplicação de medidas para combatê-los.

O Jornal Correio Braziliense, em 10/05/1999, noticiou que empresas asitáticas tinham sido multadas por desmatamento e compra de madeira de origem ilegal. Tais empresas estavam instaladas na região do estado do Amazonas há 5 anos, tinham comprado cerca de 1,2 milhão de hectares de floresta nativa e ainda não tinham apresentado ao Ibama projeto de manejo florestal consistente. Na opinião de alguns atores, tal notícia consistia na tentativa de criar cenário favorável perante a opinião pública à aprovação do sistema de concessões.

Nesse contexto de criar medidas de combate ao desmatamento, o governo elaborou a proposta de criar a Agência Nacional de Florestas para regular o acesso aos recursos madeireiros públicos de forma que a agência possuísse instrumentos de gestão e intervenção do governo de forma mais eficiente.

Como vimos a criação de agência era uma idéia comum a esse período, pois o governo FHC foi marcado pelo reordenamento do aparelho de Estado com o fim de tornar mais eficiente uma série de instituições que cuidavam de regulação de bens públicos. Nesse período foram

criadas várias agências para regular serviços públicos, como a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Águas (ANA), entre outras.

Antes de tomar a decisão sobre criar ou não uma agência, realizar ou não concessão de florestas públicas a empresas privadas, resolveu-se testar um modelo de manejo florestal sustentável em escala empresarial, por meio da concessão de área da Floresta Nacional do Tapajós em caráter experimental.

PROJETO TAPAJÓS: A PRIMEIRA EXPERIÊNCIA SOBRE CONCESSÃO FLORESTAL NO BRASIL

A experiência brasileira com manejo florestal sustentável até o início desse projeto (1994), ainda era, em grande parte, realizada por instituições de pesquisa em áreas reservadas para este fim.

Dessas experiências e da crescente taxa de desmatamento das florestas brasileiras tanto em área pública quanto particular, se observava a necessidade de orientar empresas privadas e proprietários de terras particulares na realização do manejo florestal sustentável. Diante desse cenário, tornou-se imperioso o desenvolvimento de normas e diretrizes que orientassem e viabilizassem a utilização do manejo florestal sustentável, como ferramenta imprescindível para a retirada de madeira de forma a conservar as florestas brasileiras.

Desta forma, o projeto foi elaborado com a proposta de se instalar um modelo de manejo florestal para a produção sustentada de madeira em florestas tropicais, considerando dados técnicos, sociais, econômicos e ambientais, a fim de orientar futuras gerações governamentais e a transferência dos conhecimentos adquiridos para diferentes segmentos da sociedade.

O Projeto de Manejo na Floresta Nacional de Tapajós para Produção Sustentada de Madeira Industrial (Projeto Tapajós) foi apresentado pelo governo brasileiro para ser apreciado no painel de peritos no ano de 1989, ano em que foi aprovado (PD 68/89 Ver.1 (F))⁶⁷.

Segundo Pereira Junior *et al* (2006), a Flona Tapajós foi a primeira das Flonas da Amazônia a ter experiência de manejo com fins de produção madeireira gerida pelo Ibama, acompanhada pela sociedade e conduzida por empresa privada. Afirma ainda que essa experiência contribuiu para a elaboração de políticas públicas, em especial a Lei nº. 11.284/06.

O governo do Reino Unido, por meio do Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID), se comprometeu em financiar a implementação do projeto para um

⁶⁷ O significado das siglas é: PD é Projeto em Desenvolvimento, 68/89 são os números do projeto e o ano de aprovação, (F) é o tema Reflorestamento e Manejo Florestal e Rev.1 significa que não foram necessárias revisões em sua versão original.

período de cinco anos, sendo alocado cerca de metade do valor total estimado pelo acordo entre a Organização Internacional de Madeiras Tropicais (OIMT/ITTO) e o DFID e a outra metade prometidos como contrapartida do Ibama.

Somente em 27 de fevereiro de 1992 o acordo foi finalizado e ratificado, durante a décima primeira sessão do Conselho da OIMT/ITTO, em Yokohama.

Inicialmente, foi destinada para a sua implementação uma área de 5.000ha dentro da Floresta Nacional de Tapajós, na altura do km 83 da BR 163 que liga Santarém a Cuiabá. Na primeira tentativa de colocá-lo em prática, o Ibama promoveu, em parceria com a empresa Comercial de Madeiras Exportação (CEMEX) nos anos 1994 e 1995, a extração de madeira em área de 100ha.

Tal exploração foi predatória e foram editados o Decreto nº. 1.282, de 19 de outubro de 1994, e a Portaria nº. 48, de 10 de julho de 1995, que obrigaram a suspensão da maioria das atividades de campo do projeto e o conseqüente reexame para adequação à nova legislação. Era previsto, entre outras exigências, que uma avaliação de impacto ambiental detalhada ocorresse em projetos de manejo com área superior a 2.000ha antes de qualquer operação de exploração. Isso implicou na revisão do Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS), para incluir fatores adicionais não previstos nos regulamentos anteriores, como a conservação da biodiversidade e o envolvimento da comunidade.

Assim, depois da promulgação do decreto supracitado, ocorreu novo atraso nos prazos de execução do projeto, devido à necessidade de adequá-lo aos regulamentos específicos do novo decreto. Iniciou-se, então, elaboração de plano de trabalho e orçamento detalhados para incluir atividades adicionais visando cumprir a nova legislação. Durante essa etapa, houve a segunda liberação de recursos pela OIMT/ITTO.

Em 1997 foi contratada empresa para elaborar o Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório de Impacto sobre Meio Ambiente (EIA/RIMA) e o PMFS foi finalizado para que, pelo período de cinco anos, por meio de procedimento de licitação, empresas madeireiras tivesse o direito de explorar área pública na Floresta Nacional de Tapajós (Flona Tapajós). Entretanto, a segunda tentativa de iniciar o projeto foi suspensa e embargada por liminar na justiça solicitada pela Organização Não Governamental (ONG) Amigos da Terra (Programa Amazônia), baseado em documento preparados pelas ONGs ambientalistas WWF, ISA, SOS Mata Atlântica, Imazon, Greenpeace, GTA, Amigos da Terra, FASE, entre outras.

Para evitar que o modelo predatório se repetisse, foi exigido que a empresa vencedora da licitação tivesse funcionários habilitados em técnicas de manejo florestal. Assim, em setembro de 1998 novos editais para seleção foram emitidos, foram recebidas as propostas e a empresa

vencedora foi a Agropecuária Treviso, sediada em Santarém (PA) e criada pela CEMEX para realizar a exploração florestal.

Em 1999 a empresa Treviso apresentou o Plano de Exploração Florestal contemplando técnicas de Exploração de Impacto Reduzido (EIR). Nos anos posteriores, à medida que novos inventários florestais foram realizados nas unidades de trabalho, com cerca de 100ha cada, foram elaborados Planos Operacionais Anuais (POA).

Em 2004 foram realizados dois eventos de divulgação dos resultados do Projeto, o Workshop Técnico, em Belém, e o Seminário de Encerramento, em Santarém.

O primeiro evento reuniu especialistas em manejo florestal para discussão dos resultados obtidos pelos estudos realizados e, o segundo, contou com participação extensa de diversos setores da sociedade, instituições de pesquisa, organizações não-governamentais e governamentais e comunidades.

Esta experiência mostrou que o manejo florestal é técnica e economicamente viável, pois a taxa interna de retorno chegou a cerca de 35,80% ao ano. No entanto, os benefícios financeiros foram quase totalmente apropriados pela empresa e quase nulos para a comunidade da Flona, de onde se observa surgimento de novo vetor de conflitos. O fator positivo à comunidade foi bom treinamento profissional (PEREIRA JUNIOR *et al*, 2006).

Para combater esse problema, Pereira Junior *et al* (2006) sugeriram que o Ibama deveria cobrar valores mais altos ou parcela significativa do volume extraído poderia ser transferida aos comunitários. A segunda opção foi mais aceita entre os especialistas.

Entre as recomendações dos autores e pesquisadores envolvidos estão: contemplar produtos não-madeireiros e serviços ambientais prestados para garantir o retorno econômico suficiente; envolver mais os comunitários no manejo, tornando-os parceiros da conservação e uso sustentável dos recursos, já que eles se conscientizaram da importância e viabilidade da exploração; planejar, construir e manter as estradas de acesso; garantir saúde, segurança e emprego aos locais; dividir os benefícios e lucros entre empresa, comunidade local e governo.

Dessa forma, os resultados e as lições aprendidas nesse projeto se tornaram referência para balizar as futuras ações no setor florestal e, como disseram os autores, o Projeto Tapajós serviu de base para a elaboração do Projeto de Concessão florestal atual, sofrendo os ajustes necessários.

4.2.2 A CONCESSÃO FLORESTAL: “PRIVATIZAÇÃO DAS FLORESTAS”

A partir da experiência com a Flona Tapajós, a SBFL do MMA elaborou junto ao governo federal a primeira versão do projeto, seguindo os ditames do G-7 e enviou o PL nº. 7492-02 (Anexo A) ao Congresso Nacional em 18 de dezembro de 2002.

O PL deveria regulamentar o Programa Nacional de Florestas, que previa a concessão de 50 milhões de hectares de terras públicas (Reservas Federais, Estaduais e Municipais), por até 60 anos, prorrogáveis pelo mesmo período a empresas e entidades não governamentais.

Seu objetivo era regular o regime de concessão para exploração de recurso florestal em Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais (artigo 1º do PL nº. 7492-02).

Segundo notícia do Jornal Agência da Câmara de 19/01/2003, a Câmara começaria a apreciar o PL a partir de fevereiro de 2003.

No entanto, o PL não chegou a ser votado no Congresso Nacional, pois logo em seguida houve mudança de governo e foi retirado pelo Presidente Luis Inácio Lula da Silva a pedido da Ministra do Meio Ambiente Marina Silva para re-elaboração. A justificativa era a necessidade de modificações e consulta mais ampla à sociedade e aos diversos segmentos que atuam na conservação e produção florestal sustentável.

Os principais pontos desse PL:

- O regime de concessões florestais seria empregado em Florestas nacionais, estaduais e municipais;
- A concessão florestal seria precedida de licitação, na modalidade de concorrência, e formalizada em contrato;
- A licitação e o contrato de concessão florestal obedeceriam aos princípios e normas gerais da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
- A concessão seria onerosa e por prazo determinado;
- A exploração do recurso florestal deveria obedecer a plano de manejo florestal sustentável;
- No julgamento das propostas, seriam considerados o maior preço e a melhor técnica;
- O prazo máximo da concessão seria de: sessenta anos, para exploração madeireira nativa; e vinte e cinco anos, para exploração de madeira plantada e recursos não-madeireiros;
- Seria dever do concessionário, entre outros, o controle do acesso à área de concessão.

4.2.3 OS ATORES E ORGANIZAÇÕES ENVOLVIDOS

Conforme se observou na contextualização do período, as ONGs Socioambientais e Instituições de Pesquisa tanto nacionais quanto internacionais tiveram grande influência sobre a oposição ao projeto. Nesse período, o discurso ambiental estava em alta e por meio de estudos e entrevistas para mídia tais atores mostravam as experiências internacionais negativas sobre o tema.

Os principais segmentos da sociedade que influenciaram a tomada de decisões sobre a implantação do sistema de concessões florestais nesse período foram:

1. Governo Executivo Federal

MMA⁶⁸ (Ministério do Meio Ambiente)

Órgão Específico: **SBFL** (Secretaria de Biodiversidade e Florestas);

Órgãos Colegiados: **CONAMA** (Conselho Nacional do Meio Ambiente), **CONAMAZ** (Conselho Nacional da Amazônia Legal);

Entidades Vinculadas: **IBAMA** (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Decreto nº. 1.361/95) e **CODEVASF** (Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco – Decreto nº. 1.361/95).

MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário)

INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária)

MI (Ministério da Integração Nacional)

ADA (Agência de Desenvolvimento da Amazônia): MP nº. 2.157-5/01.

MA (Ministério da Agricultura)

EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária)

2. Governos Estaduais: Da Amazônia Legal

3. Congresso Nacional: Câmara dos Deputados e Senado Federal

4. Setor Empresarial: Representado pela Associação das Indústrias Exportadoras de Madeira do estado do Pará (AIMEX), Sociedade Brasileira de Silvicultura (SBS), Associação Brasileira da Indústria de Madeira Industrializada e Compensada (ABIMCI), Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas (ABRAF), Federação das Indústrias do estado do Pará (FIEPA), Associação Brasileira de Celulose e Papel (BRACELPA), União das Entidades

⁶⁸ O MMA, criado em 1992, mudou de nome e competências inúmeras vezes. No governo FHC teve alterações pela MP nº. 813/95, que o tornou Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal e pela MP nº. 1.795/99, que o tornou Ministério do Meio Ambiente.

Florestais do Estado do Pará (UNIFLOR), Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos (ABIPÉCH) e Confederação Nacional da Indústria (CNI).

5. Organismos Internacionais: Centro Internacional de Pesquisa Florestal (CIFOR), FAO.

6. Agentes de Fomento: Credenciados pelo BNDES: Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, Bradesco, nossa Caixa, Itaú, Banespa, entre outros.

7. Instituições de Pesquisa: Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Universidade de São Paulo (USP) Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), Instituto de Pesquisas da Amazônia (INPA), Museu Paraense Emílio Goeldi, Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon).

8. Sociedade Civil Organizada: Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

9. Organizações Não-Governamentais: Greenpeace, Fórum Ambientalista, Amigos da Terra, Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal, Fórum Brasileiro de Organizações Não Governamentais e Movimentos Sociais (FBOMS).

10. Mídia

4.3 O PERÍODO LULA: DE JANEIRO DE 2004 A DEZEMBRO DE 2007

Este período histórico compreende a terceira tentativa de implementação do sistema de concessões florestais e sua aprovação em lei. No primeiro mandato do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, o PL nº. 7.492/02 foi retirado, conforme citado acima, e apresentado o Projeto de Lei 4.776/2005 (Anexo B), que aprovado pelo Congresso Nacional com algumas mudanças se tornou a Lei nº. 11.284/2006.

4.3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

No contexto social, vinham se acumulando desde o governo anterior, os problemas com a Reforma Agrária, que demonstravam a necessidade da redução nas desigualdades sociais e maior atenção às comunidades que vivem nas florestas brasileiras. O ápice desse conflito foi noticiado em 2005 por diversos jornais nacionais e internacionais. No dia 12 de fevereiro, a missionária americana Dorothy Stang foi assassinada na cidade de Anapu, no Pará onde vivia

há 27 anos. Acredita-se que a causa da morte tenha sido a tentativa de calar as denúncias de violência contra os agricultores assentados em Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDSs) e invasão de suas terras por madeireiros, grileiros e fazendeiros. A irmã defendia a implantação de PDSs para comunidades da floresta amazônica (CPT, 2006)⁶⁹.

No caso da violência no campo, o assassinato da irmã Dorothy por grileiros pode ser considerado o estopim necessário à aprovação da Lei de Gestão de Florestas Públicas que, entre outros motivos, justificou-se pelo combate à grilagem de terras públicas. O grande espaço dado pela mídia ao caso demonstra a tentativa de criar cenário favorável à aprovação do sistema de concessões florestais.

4.3.2 A CONCESSÃO FLORESTAL: “GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS”

Como citado anteriormente, o PL n.º 7.492/02 foi retirado de tramitação no Congresso pelo governo federal para ser re-elaborado segundo a justificativa de necessidade de maior debate junto à sociedade.

Em 18 de fevereiro de 2003 o PL n.º 7.492/02 foi distribuído às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional; Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Redação. O relator designado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público foi o deputado Professor Luizinho.

Abriu-se prazo para emendas ao PL em 28 de fevereiro e no encerramento do prazo, em 13 de março, nenhuma emenda foi apresentada.

Tal reação era esperada já que as experiências internacionais de concessão em florestas tropicais demonstravam que o modelo proposto havia resultado em verdadeira calamidade, tanto no Sudeste Asiático (Indonésia e Malásia) quanto em países da África Central, pela perda de controle, da parte dos governos, em relação às superfícies desmatadas (exploradas) e, também, sobre a biodiversidade (fauna e flora), sem quaisquer possibilidades de recuperação.

Os deputados, alertados pelos setores organizados da Sociedade brasileira, como os Movimentos de Defesa da Amazônia, Frente Parlamentar em Defesa do Brasil e Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC, receberam relatórios e estudos sobre os riscos que acompanhavam a proposta em questão (GARCIA, 2004).

Assim, com a mobilização política no intuito de ampliar o debate sobre o tema, a terceira tentativa de regulação do sistema de concessões florestais logrou êxito, se configurando na Lei

⁶⁹ **CPT: Irmã Dorothy Stang.** Março de 2006. Notícia acessada no site: <http://www.cptnac.com.br/?system=news&action=read&id=1505&eid=173>, em março de 2009.

nº. 11.284, de 03 de março de 2006 (Anexo D). Na avaliação de alguns entrevistados, o apoio da sociedade civil e da imprensa foi motivado principalmente pelo apelo do caso da morte da irmã Dorothy, que configurou a fagulha que faltava para alavancar o processo.

Como vimos no capítulo 3, o estopim se iniciou anos antes desse caso, quando em 2003, a Polícia Federal por meio da Operação Curupira descobriu falsificação nas autorizações concedidas pelo Ibama para transporte de produtos florestais (ATPFs). Em consequência, as ATPFs e os planos de manejo dessas áreas foram suspensas e a parcela do Setor Florestal envolvido foi cooptado a apoiar o projeto de concessões florestais como forma de assegurar seu acesso às florestas áreas públicas**. Propositamente ou não, além do apoio do Setor Florestal, a mídia já tinha providenciado um cenário favorável à aprovação da Lei influenciando a sociedade brasileira a apoiar o projeto.

O PL nº. 4.776/05 (Anexo B) foi apresentado pela Pr esidência da República à Câmara dos Deputados em 21 de fevereiro de 2005 com algumas mudanças. Segundo Garcia (2004), as principais diferenças do PL nº. 4.776/05 para o anterior PL nº. 7.492/02 são:

- Troca da titulação do Projeto, da nomenclatura inicial de "Regime de concessão florestal em Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais" para "Gestão de Florestas públicas para produção sustentável...";
- Permanência da possibilidade de formação de consórcios empresariais e, também, do prazo limite de até 60 (sessenta) anos, para vigência dos contratos exploratórios madeireiros e não-madeireiros, após licitação de grandes áreas de florestas com ênfase à Região Amazônica;
- Introdução do recurso da "terceirização" das atividades em cada uma das glebas e concessões contratadas, em uma abertura à formação de condomínios-empresariais-madeireiros;
- Também, acompanhando cada uma das licitações, venda conjunta dos acervos técnico-científicos, projetos, levantamentos e outros subsídios porventura existentes nas respectivas glebas, a serem leiloadas (Artigo 25);
- Possibilidade de hipoteca das florestas a serem exploradas, por meio do direito de oferta, em garantia, pelas concessionárias, às Agências de Financiamento dos produtos madeireiros e não-madeireiros a serem obtidos com as explorações. (Artigo 30);
- Criação de órgão, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, denominado Serviço Florestal Brasileiro - SFB, para gerir exclusivamente os

** Em entrevista pessoal obtida em fevereiro de 2009. Ver lista de entrevistados (Apêndice).

empreendimentos madeireiros em causa, em 23 (vinte e três) diferentes atribuições, em um primeiro passo para criação de uma Agência Nacional de Florestas - ANF;

- Como poder concedente das glebas públicas, para efeito das licitações e fiscalizações, foram estabelecidas as competências para a União, Estados e Municípios.

DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

O Diário da Câmara dos Deputados – ANO LX – SUP AO Nº. 090, de 09 de junho de 2005, revela o trâmite a que se submeteu o Projeto de Lei Nº. 4.776-B/2005 (PL), elaborado pelo Poder Executivo e que dispunha sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, instituía o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), criava o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF) e dava outras providências.

O PL foi encaminhado à esta Casa do Congresso Nacional juntamente com a Exposição de Motivos (EM) Nº. 14/MMA/GM/2005, de 16 de fevereiro de 2005 (ANEXO C). Nesta EM, a Ministra do Meio Ambiente à época, Marina Silva, expunha as razões que justificavam o encaminhamento do PL com urgência constitucional ao Congresso Nacional. Além desta documentação também foram juntadas todas as legislações citadas no PL para que se pudesse debater.

A Comissão Especial para o regime da matéria foi integrada pelas Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Trabalho, Administração e Serviço Público; Finanças e Tributação e; Constituição, Justiça e Cidadania. Pode-se considerar que tal Comissão tenha sido mediadora no processo.

Como solicitado, o PL 4776/2005 iniciou seu trâmite em regime de urgência constitucional e quando aberto o prazo regimental, foram apresentadas em Plenário trezentas e sessenta e cinco (365) emendas. Destas, apenas cento e trinta e cinco (135) foram aprovadas total ou parcialmente no substitutivo ao PL.

De acordo com o Relatório da Comissão Especial de Gestão de Florestas Públicas (2005) são três os grupos de funções da gestão de florestas públicas: política e normatização pelo MMA; licenciamento e fiscalização ambiental pelo IBAMA e; regulação do sistema de outorga, fomento e gestão do FNDF pelo SFB.

Para colher subsídio a este parecer, a Comissão Especial realizou as seguintes audiências públicas:

Dia 12/04/2006 – audiência pública com representantes do *Poder Executivo*, tendo como convidados:

JOÃO PAULO RIBEIRO CAPOBIANCO – Secretário de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente (MMA); MÁRCIO PORTO CARRERO – Secretário de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; KEPLER EUCLIDES FILHO – Diretor-Executivo da Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (EMBRAPA); EDGAR DA SILVA FAGUNDES FILHO – Diretor-Executivo do Sistema de Proteção à Amazônia (SIPAM); ANTÔNIO CARLOS HUMMEL – Diretor de Florestas do Instituto Brasileiro de meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

Dia 19/04/2006 – audiência pública com *setor empresarial*, tendo como convidados:

AGAMENON DA SILVA MENEZES – representante do Presidente da Confederação Nacional da Agricultura (CNA); JURANDIR GOMES ALMEIDA – Presidente do Sindicato das Indústrias de Transformação de Madeira de Ji-Paraná – RO; IVANECK PEREZ ALVES – consultor jurídico da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); JUSTINIANO DE QUEIROZ NETTO – representante dos Presidentes do Conselho Temático do Meio Ambiente da Federação das Indústrias do Pará (FIEPA) e da Confederação Nacional da Indústria (CNI); CARLOS ALBERTO GUERREIRO – Presidente do Grupo de Produtores Florestais Certificados; LUIZ CORNACCHIONI – Coordenador do Comitê de Florestas Plantadas da Associação Brasileira de Papel e Celulose; ARMANTINO RAMOS DE FREITAS – Presidente da Sociedade Brasileira de Silvicultura.

Dia 26/04/2006 – audiência pública com as *entidades não-governamentais*, tendo como convidados:

PETER MAY – professor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; ATANAGILDO DE DEUS MATOS – Secretário-Executivo do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS); ANDRÉ LIMA – advogado e representante do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; NILO D'ÁVILA – representante do Greenpeace; ROBERTO SMERALDI – representante da organização Amigos da Terra.

Dia 03/05/2006 – audiência pública com representantes dos *governos estaduais*, tendo como convidados:

GABRIEL GUERREIRO – Secretário-Executivo de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Estado do Pará; VIRGÍLIO VIANA – Secretário de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amazonas; ISAC BRAZ CUNHA – Presidente do Instituto Natureza do Estado do Tocantins

e representante do Governador do Estado de Tocantins; J. CARLOS OVÍDIO DUARTE DA COSTA – Secretário de Estado de Florestas do Acre.

Dia 05/05/2006 – audiência pública com representantes da *comunidade científica*, tendo como convidados:

CLÁUDIA RAMOS – pesquisadora do Instituto de Pesquisas da Amazônia (IPAM); JOSÉ AUGUSTO DRUMMOND – professor e coordenador da pós-graduação do Centro de Desenvolvimento Sustentável da UnB; NIWTON LEAL FILHO – representante do Presidente do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA); PAULO BARRETO – pesquisador do Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia; SVEN WUNDER – representante do Centro Internacional de Pesquisa Florestal (CIFOR).

Dia 12/05/2006 – audiência pública com *juristas*, tendo como convidados:

ANTÔNIO HERMAN BENJAMIN – procurador de justiça do Ministério Público de São Paulo; JOSÉ AFONSO DA SILVA – constitucionalista e professor da Universidade de São Paulo; JOSÉ GODOFREDO PIRES DOS SANTOS – promotor de justiça do Ministério Público do estado do Pará e especialista em direito ambiental.

Além disso, a Comissão Especial também se apoiou ao relatório detalhado das reuniões para o debate do PL elaborado pela Deputada Ann Pontes. Tais reuniões se realizaram nas cidades de Porto Velho (RO), Boa Vista (RR), Manaus (AM), Belém (PA) e Rio Branco (AC) mediadas pela Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CAINDR).

O deputado Beto Albuquerque foi nomeado relator do PL na Câmara, sendo ele o responsável por apresentar resumo das propostas de mudança, avaliar tais propostas, sugerir pontos para discussão e propor questões aos propositores. Leitão (2008) descreve como função do relator dirigir a preparação do processo e lavrar os despachos necessários e suficientes à tramitação recursal.

Segundo o relator, adotando a concessão florestal, está sendo assegurada prioridade à manutenção da floresta, no lugar de incentivarem-se modelos de exploração econômica que impõem o desmatamento prévio como condição primária para sua implementação. Além disso, adotando a concessão florestal, está sendo reconhecida explicitamente a vocação florestal da grande área preservada de florestas do País, a Amazônia.

Ainda segundo o relator, a estrutura da proposta elaborada pelo Poder Público tinha consistência suficiente para garantir a gestão das florestas públicas para a produção sustentável, mas seu conteúdo necessitava ainda de uma série de ajustes para se transformar em lei, prova disso era a quantidade de emendas apresentadas. Várias delas preocupavam-se

em deixar clara a redação de alguns dispositivos que pareciam centralizar atribuições excessivas aos órgãos federais, ferindo a autonomia dos entes da Federação.

Outras emendas preocupavam-se em assegurar condições para que o IBAMA executasse as atividades de fiscalização a seu cargo por meio de partilha dos recursos recebidos. Algumas questionavam a própria criação do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), entendendo que as atribuições previstas para o novo órgão poderiam ser executadas pelo IBAMA. O relator acredita que os órgãos do SISNAMA que atuam na fiscalização das concessões florestais devem possuir isenção em suas decisões, o que tornava importante a criação do SFB para gerir e fomentar as concessões. O relator se preocupava também com as atribuições do SFB, já que ele só poderia atuar em áreas especificamente direcionadas à floresta pública para não haver conflito de atribuições com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que abrange domínio privado. Assim, o SFB deveria tratar somente das florestas públicas.

Além dessas, as emendas tratavam das comunidades locais, que deveriam ter áreas destinadas a seu uso restrito; incentivos ao processamento local dos produtos; aplicação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental quando as concessões fossem para obras e instalações potencialmente causadoras de significativa degradação; inserção de áreas-testemunha para comparação, avaliação e monitoramento das áreas manejadas; restrição de habilitação para a licitação de empresas constituídas sob as leis brasileiras com sede e administração no país; entre outros.

Diante destes e outros aperfeiçoamentos necessários à proposta encaminhada pelo Poder Executivo, a Câmara optou pela elaboração de substitutivo, contando com a aprovação do relator. O substitutivo incorporou algumas sugestões constantes do significativo número de emendas e rejeitou outras. Assim, em 18 de maio de 2005, a Câmara dos Deputados concluiu a aprovação do substitutivo ao PL 4776/2005.

Depois de apresentado o voto do relator foram recebidas uma série de sugestões de aperfeiçoamento do substitutivo por parlamentares e representantes do Poder Executivo. Em sua reformulação de voto, o relator acatou a supressão do inciso II do artigo 43⁷¹ com a justificativa de que aquele inciso criava obstáculos injustificáveis à publicidade das informações sobre as concessões florestais.

A Comissão Especial de Gestão de Florestas Públicas, em reunião ordinária realizada em 01 de junho de 2005, opinou unanimemente pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação do substitutivo ao

⁷¹ “Art. 43. Qualquer pessoa física ou jurídica,..., poderá fazer visitas de comprovação às operações florestais de campo,..., observados os seguintes requisitos: ~~II — programação prévia com o concessionário~~”.

PL. Participaram da votação os deputados: Anivaldo Vale; Ann pontes; Asdrubal Bentes; Beto Albuquerque; César Medeiros; Cezar Silvestri; Dr. Rodolfo Pereira; Eduardo Sciarra; Gervásio Silva; Hamilton Casara; Henrique Afonso; João Alfredo; João Grandão; José Militão; Júnior Betão; Luciano Zica; Luiz Bittencourt; Lupércio Ramos; Miguel de Souza; Natan Donadon; Nilson Pinto; Paes Landim; Pastor Frankembergen; Perpétua Almeida; Sarney Filho; Zé Geraldo; Zé Lima; Zonta.

A aprovação da redação final do PL ocorreu em 06 de julho de 2005 na Câmara dos Deputados e remetida ao Senado Federal em 12 de julho.

DO SENADO FEDERAL

O Projeto de Lei Nº. 4.776 da Câmara, recebe numeração 62 nesta Casa e chegou ao Senado Federal em 12 de julho de 2005, sendo encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e atribuída ao Senador Mozarildo Cavalcanti a relatoria do processo nesta Comissão.

Após a devolução, foi encaminhado às Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA). O relator designado pelo Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos, Senador Luiz Otávio, foi o Senador Jefferson Peres. Na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, a Senadora Ana Júlia Carepa foi designada a ser relatora do processo.

Nesta casa o PL também passou por várias solicitações de tramitá-la em caráter de urgência constitucional e tirar o efeito de urgência, sendo julgado no regime de urgência constitucional da última solicitação.

No prazo estipulado para recebimento de emendas ao PL, foram oferecidas 23 emendas de iniciativa dos Senadores João Capiberibe, Flexa Ribeiro e Gilberto Goellner. Das Emendas, somente as 3 apresentadas pela CCJ foram aceitas e encaminhadas à Câmara para aprovação e inclusão no PL.

O Senador Jefferson Peres (CAE) e a Senadora Ana Júlia Carepa (CMA) foram favoráveis à aprovação do PL e rejeição das Emendas. No entanto, o Senador Mozarildo Cavalcanti (CCJ) foi favorável à aprovação do PL nos termos do Substitutivo que apresentou e em 05 de outubro de 2005, seu relatório foi rejeitado pela CCJ, que então designou o Senador José Agripino como relator por este ser favorável à aprovação do PL.

Em 13 de setembro de 2005 foi realizada a 1ª Audiência Pública para instruir o PLC Nº. 62/2005 em que foram convidados: JOÃO PAULO RIBEIRO CAPOBIANCO – Secretário de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente; PAULO JOSÉ PRUDENTE DE

FONTES – Engenheiro Florestal e Analista Ambiental do Ibama; JUSTINIANO DE QUEIROZ NETTO – Diretor da Federação das Indústrias do Pará (FIEPA) e Vice-Presidente da União das Entidades Florestais do Pará (UNIFLOR) e ANDRÉ LIMA – Advogado do Instituto Sócio-Ambiental (ISA).

A 2ª Audiência Pública foi realizada em 20 de setembro de 2005, para permitir a presença de convidados que não puderam comparecer à 1ª: MARCUS BARROS – Presidente do Ibama; JOÃO PAULO SARMENTO – Assessor do Instituto Estadual de Florestas (IEF); ÉDERSON ZANETTI – Presidente Nacional da Organização Internacional para Biotecnologia e Bioengenharia (IOBB); e dos que se fizeram presentes na 1ª.

Finalmente, em 01 de fevereiro de 2006, a Presidência do Senado comunicou que os pareceres das comissões concluíam pela aprovação do PL e pela rejeição das emendas oferecidas. Usaram a palavra, para discutir, os Senadores José Agripino, Mozarildo Cavalcanti, Geraldo Mesquita Junior, Gilberto Mestrinho, Ana Júlia Carepa, Amir Lando, Arthur Virgílio, Pedro Simon, Heloísa Helena, João Batista Motta, Wellington Salgado, Augusto Botelho e Almeida Lima.

O PL foi aprovado com as Emendas nº. 1 a 3 da CCJ, com o seguinte resultado: 39 votos favoráveis, 13 votos contra e duas abstenções. Assim, o total de 54 votos foi verificado a pedido dos Senadores Mozarildo Cavalcanti, Geraldo Mesquita Junior e Augusto Botelho que votaram contra a aprovação do PL.

Depois de aprovada a redação final das Emendas do Senado ao projeto ele foi remetido à Câmara dos Deputados.

No retorno à Câmara dos Deputados, o PL com as Emendas do Senado foi votado por 420 deputados, sendo o resultado da votação: 221 votos favoráveis, 199 votos contra.

Em 02 de março de 2006 se transformou em norma jurídica com veto parcial, sendo sancionada pelo Presidente da República Luis Inácio Lula da Silva, a Lei nº. 11.284.

4.3.3 OS ATORES E ORGANIZAÇÕES ENVOLVIDOS

Conforme descrito acima, a grande mobilização em torno do projeto promovida tanto pelo governo federal anteriormente ao envio do PL ao Congresso quanto pelo Congresso antes de iniciar a votação, foram fatores determinantes na aprovação do PL, pois conforme se discutia e se inseriam as necessidades dos atores, esses passavam a apoiar o projeto.

Os principais segmentos da sociedade que influenciaram a tomada de decisões sobre a implantação do sistema de concessões florestais nesse período eram praticamente os mesmos

do período anterior, havendo mudança de posicionamento conforme sentiam seus interesses garantidos pelo projeto. Eram eles:

1. Governo Executivo Federal

MMA (Ministério do Meio Ambiente)

Órgão Específico: **SBFL** (Secretaria de Biodiversidade e Florestas);

Órgãos Colegiados: **CONAMA** (Conselho Nacional do Meio Ambiente), **CONAMAZ** (Conselho Nacional da Amazônia Legal), **CONAFLO** (Comissão Nacional de Florestas) e **CGFLOP** (Comissão de Gestão de Florestas Públicas);

SFB (Serviço Florestal Brasileiro)

Entidades Vinculadas: **IBAMA** (autarquia).

MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário)

INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária)

MI (Ministério da Integração Nacional)

SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia)

SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste)

MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento)

Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária)

2. Governos Estaduais: Da Amazônia Legal

3. Congresso Nacional: Câmara dos Deputados e Senado Federal

4. Setor Empresarial: Representado pela Associação das Indústrias Exportadoras de Madeira do estado do Pará (AIMEX), Sociedade Brasileira de Silvicultura (SBS), Associação Brasileira da Indústria de Madeira Industrializada e Compensada (ABIMCI), Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas (ABRAF), Federação das Indústrias do estado do Pará (FIEPA), Associação Brasileira de Celulose e Papel (BRACELPA), União das Entidades Florestais do Estado do Pará (UNIFLOR), Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos (ABIPECH) e Confederação Nacional da Indústria (CNI).

5. Organismos Internacionais: Centro Internacional de Pesquisa Florestal (CIFOR), FAO.

6. Agentes de Fomento: Credenciados pelo BNDES: Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, Bradesco, nossa Caixa, Itaú, Banespa, entre outros.

7. Instituições de Pesquisa: Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Universidade de São Paulo (USP) Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), Instituto de Pesquisas da

Amazônia (INPA), Museu Paraense Emílio Goeldi, Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon).

8. Sociedade Civil Organizada: Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

9. Organizações Não-Governamentais: Greenpeace, Fórum Ambientalista, Amigos da Terra, Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal, Fórum Brasileiro de Organizações Não Governamentais e Movimentos Sociais (FBOMS).

10. Mídia

CAPÍTULO V – INTERAÇÃO ENTRE ATORES SOCIAIS

Vimos que os atores sociais influenciam muito na forma como um conflito se desenvolve, pois de acordo com sua posição, sua interação com outros atores e a forma como defendem seus interesses, os atores sociais dão legitimidade ao conflito.

É nesse contexto que a interação entre os atores sociais já descritos e categorizados no capítulo anterior será analisada no presente capítulo. Serão analisadas as redes de interação formadas por alianças, as coalizões e a influência de cada ator no processo e sobre os outros.

A metodologia adotada para simplificar a visualização das arenas, ampliada por Assad (2002) da utilizada por Mancin (2001) e Burstzyn (1996), são mapas de interações e relacionamentos e de quadros-resumo que correspondem, de forma descritiva, à representação gráfica anterior.

5.1 O PERÍODO MILITAR: DE 1969 A 1979

5.1.1 A ARENA DE INTERAÇÕES E RELACIONAMENTOS

No mapa de interações e relacionamentos desse período histórico pode-se perceber que a grande maioria dos atores sociais não apoiava a implantação do sistema de concessões florestais.

Isso pode ser justificado pelo seguinte: 1) as notícias trazidas pela mídia, que tarjavam a medida como contratos de risco com empresas estrangeiras; 2) a falta de pesquisas, experiências e estudos na área ambiental, principalmente no que tange ao manejo florestal; 3) tudo que trata do projeto de governo militar tem oposição da sociedade.

No entanto, nos mapas também se percebe que tais atores tinham participação latente e quase não influenciavam na tomada de decisões. A explicação disso é que o regime militar por autoritário que era não abriu espaço para debate, o que resultou na oposição dos diversos atores à aprovação da proposta.

Os únicos apoiadores da medida promovida pelo governo executivo federal eram o setor empresarial e os organismos internacionais (Ilustração 6). O setor empresarial tinha interesse na medida por ser beneficiário direto das concessões. Os organismos internacionais apoiavam a medida por terem interesse na experiência de manejo (pesquisa) já que também participou de outras concessões em outros países. Além disso, seu apoio também reflete os interesses de empresas estrangeiras nas concessões.

Como não se tem documentação oficial reportando quais atores sociais (fora os órgãos e instituições de meio ambiente do governo) eram efetivamente favoráveis ou contra a

implantação do sistema de concessões florestais no Brasil, os dados aqui expostos foram coletados por meio das entrevistas.

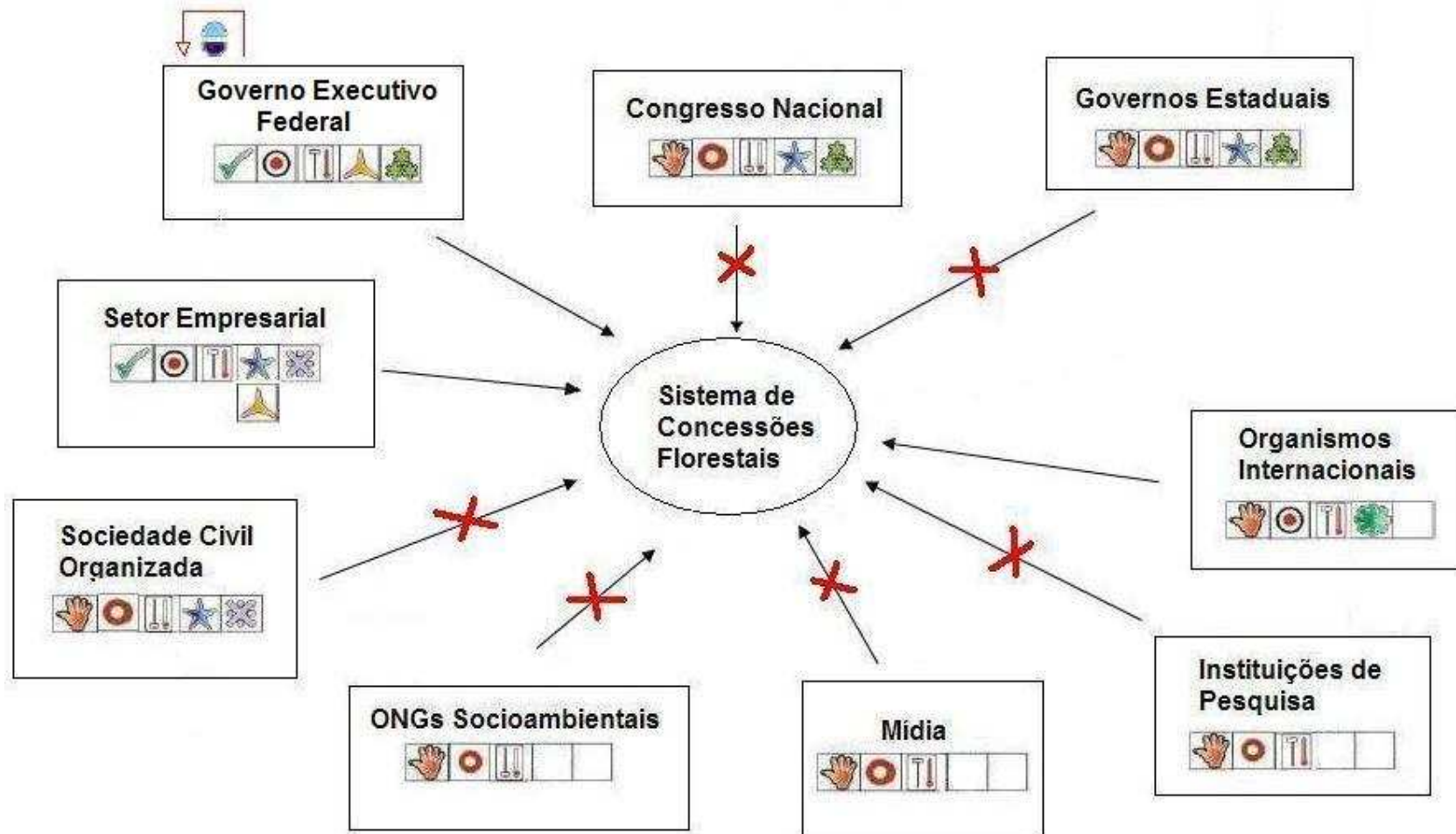


Ilustração 6: Mapa de apoio/oposição dos atores envolvidos no Período Militar

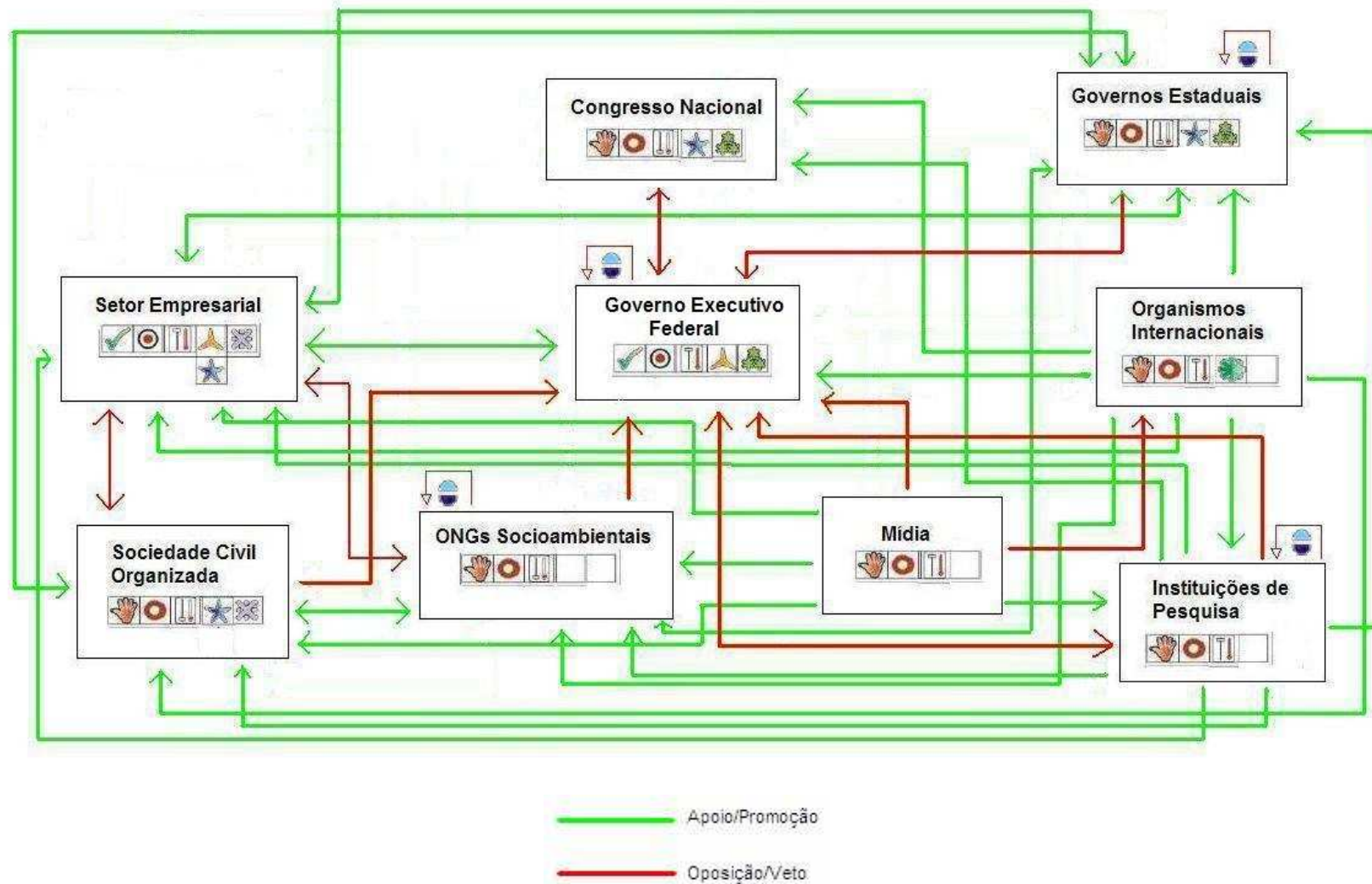



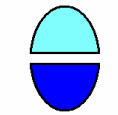






































Ilustração 7: Mapa de interações e relacionamentos dos atores envolvidos no Período Militar

| Ator | Classificação | | Descrição de Interações e Relacionamentos |
|---------------------------|---|---|---|
| Governo Executivo Federal |  |  | Conflitos: (←) Oposição de ONG's Socioambientais, da Sociedade Civil Organizada, da Opinião Pública (Sociedade), da Mídia, das Instituições de Pesquisa, dos Governos Estaduais e do Congresso Nacional. Os atores não se posicionaram publicamente e atuavam de forma latente por causa das repressões do governo militar (vetada). |
| |  |  | Indefinições, disputas e conflitos internos para gestão da atividade (Ruptura): Governo Militar era promotor do processo que não foi levado à frente; SUDAM: também eram promotores do processo; IBDF: realizou estudos nesse sentido, mas foi opositor ao processo da forma como seriam as concessões (segundo entrevistado fez-se uma carta de recomendação contra a implantação do sistema com o objetivo de saldar a dívida externa); Ministério da Agricultura foi opositor (Notícia de 05/12/1978, Jornal Correio Braziliense). Conflitos também em relação as competência e atribuições dos órgãos sobre a floresta (Notícia de 26/04/1979, Jornal Última Hora). |
| |  |  | Alianças: (←→) Apoio do setor empresarial e dos organismos internacionais. |
| Setor Empresarial |  |  | Conflitos: (←) Oposição de ONG's socioambientais e da Sociedade Civil Organizada. |
| |  |  | Alianças: (→) Apoio ao Governo executivo federal (Notícia de 17/06/1978, Jornal O Globo) e Governos Estaduais; (←) Recebe de informações técnicas e científicas de Instituições de Pesquisa e Organismos Internacionais, Apoio da Mídia. |
| |  |  | |

| Ator | Classificação | | Descrição de Interações e Relacionamentos |
|---------------------------|---|---|---|
| Organismos Internacionais |  |  | Conflitos: (←) Oposição da opinião Pública (Sociedade), que receia os interesses externos sobre a Amazônia e, da Mídia. |
| |  |  | Alianças: (→) Subsídias informações técnicas e científicas ao Governo executivo federal, Governos Estaduais, Setor Empresarial, ONGs Socioambientais, Sociedade Civil Organizada, Instituições de Pesquisa e Congresso Nacional. |
| Instituições de Pesquisa |  |  | Conflitos: (→) Oposição ao Governo executivo federal por não concordar com a implantação do sistema naquele momento (Notícia de 12/09/1973, Revista Veja; 06/12/1978, Jornal Correio Braziliense e 09/12/1978, Jornal Correio Braziliense) e pela repressão sofrida. Segundo entrevistados, por não poderem se posicionar abertamente, se utilizavam da mídia. |
| |  | | Alianças: (→) Geração de informações técnicas e científicas para Governo executivo federal, Governos Estaduais, Congresso Nacional; (←→) Apoio de ONGs Socioambientais, Sociedade Civil Organizada; (←) Apoio dos Organismos Internacionais, da Mídia. |

| Ator | Classificação | | Descrição de Interações e Relacionamentos |
|-------------------------|---|---|--|
| Mídia e Opinião Pública |  |  | <p>Conflitos: (→) Governo executivo federal (Notícias de 05 a 07/12/1978, por diversos Jornais: Folha de São Paulo, O Globo, Correio Braziliense, Jornal do Brasil).</p> <p>Alianças: (→) Instituições de Pesquisa, ONGs Socioambientais, Sociedade Civil Organizada e Setor Empresarial.</p> |
| |  | | <p>Nesse momento a mídia é tendenciosa, pois é vetada e coagida a cooperar com o regime militar. Quando começa a ter espaço novamente se posiciona contra a maioria dos projetos do regime militar, como é o caso do sistema de concessões, quando noticiou que o IBDF tinha divulgado estudos para exploração da madeira da floresta amazônica mediante contratos de risco com empresas estrangeiras (Notícia do Jornal Folha de São Paulo, de 05 de dezembro de 1978).</p> |
| Congresso Nacional |  |  | |
| |  |  | <p>Conflitos: (←→) Recebe veto do Governo executivo federal e se opõe a ele.</p> <p>Nesse momento, o Congresso Nacional era compelido a votar de acordo com as vontades do regime militar, podendo os deputados e senadores que votassem contra ser cassados (como instituído pelo AI5).</p> <p>Alianças: (←) Recebe informações técnicas e científicas das Instituições de Pesquisa e dos Organismos Internacionais.</p> |
| |  | | |

| Ator | Classificação | | Descrição de Interações e Relacionamentos |
|----------------------------|---|--|--|
| Governos Estaduais |  |  | Conflitos: (→) Governo executivo federal, não podiam se posicionar de forma contrária ao regime militar, por isso sua posição era prioritariamente de seguir os mandos do governo; |
| |  |  | Alianças: (←→) Apoio do Setor Empresarial, Sociedade Civil Organizada e das ONGs Socioambientais; (←) Recebe informações técnicas e científicas das Instituições de Pesquisa e dos Organismos Internacionais. |
| |  | | |
| Sociedade Civil Organizada |  |  | Conflitos: (→) Oposição ao Governo executivo federal, pois a maioria das organizações eram perseguidas pelos militares. Justifica-se pela capacidade que uma organização tem de exigir seus direitos e defender seus interesses, o que enfraqueceria o regime. Oposição ao Setor Empresarial, que sempre favorece os lucros da empresa sobre os salários dos trabalhadores. |
| |  |  | Alianças: (←→) Apoio dos Governos Estaduais, ONGs Socioambientais; (←) Recebe informações técnicas e científicas das Instituições de Pesquisa e dos Organismos Internacionais e apoio da Mídia. |
| |  | | |
| ONGs Socioambientais |  |  | Conflitos: (→) Oposição ao Governo executivo federal, pelo mesmo motivo que as organizações da sociedade civil, não tinham espaço de voto. Oposição ao Setor Empresarial, que sempre favorece os lucros da empresa sobre os salários dos trabalhadores, os benefícios ao meio ambiente e às comunidades locais. |
| |  | | Alianças: (←→) Apoio dos Governos Estaduais, Sociedade Civil Organizada; (←) Recebe informações técnicas e científicas das Instituições de Pesquisa e dos Organismos Internacionais e apoio da Mídia. |

Quadro 3: Classificação de atores e descrição das interações e relacionamentos no Período Militar

5.1.2 ANÁLISE

Como se viu no histórico brasileiro, a preocupação em regradar o uso das florestas brasileiras é secular. Pode-se considerar que essa primeira tentativa de implantar o sistema de concessões florestais se baseou legalmente no conceito de florestas de rendimento trazido pelo Código Florestal de 1934. Para ele, as florestas de rendimento poderiam ser submetidas a manejo de recursos naturais, visando o extrativismo de madeira. Nelas figuravam as Florestas Nacionais (MEDEIROS, 2006).

As Florestas Nacionais eram áreas públicas sob administração do governo executivo federal, o que reforçava um caráter protecionista, onde a floresta era encarada como recurso econômico cuja exploração deveria ser controlada ou supervisionada pelo Estado. Aqui se demonstra uma ação típica do regime militar, em que o Estado interferia nos ramos econômicos, pois deveria ter controle absoluto sobre os recursos. Esse pode ser considerado o primeiro aspecto na falha dessa tentativa. O conflito se desenhava aqui entre o setor empresarial (leis de mercado) e o controle de governo.

Outro conflito que pôde ser percebido no discurso do governo militar era o ambiental, pois para ele o desenvolvimento do Brasil só seria alcançado por meio do crescimento econômico, que não considerava o aspecto ambiental como indispensável para alcançá-lo nem a floresta como potencial econômico a ser desenvolvido**.

A floresta, em especial a amazônica, era vista mais como um obstáculo ao desenvolvimento, um recurso natural a ser extraído e removido, para dar lugar ao verdadeiro progresso e permitir a ocupação da região.

Para o caso específico da Amazônia, outros conflitos surgiram da colonização embasada pelos lemas “integrar para não entregar” e “levar homens sem terra para a terra sem homens” que passavam a idéia de não havia ninguém habitando a Amazônia e que a única forma de manter a soberania nacional sobre aquele território era colonizando-o. Daí surgiam dois conflitos, pois os incentivos a essa colonização eram feitos por meio de subsídios para a agricultura e pecuária, nascendo a forma mais destrutiva de colonização para as florestas, pois não havia nenhuma conscientização sobre a importância ecológica das florestas.

O primeiro conflito se dava entre a política desenvolvimentista/econômica e preservacionista/conservacionista. O segundo era o conflito social criado pela política de integração nacional, pois os militares não conheciam previamente as áreas que demarcavam,

** Em entrevista pessoal obtida em fevereiro de 2009. Ver lista de entrevistados (Apêndice).

pois não havia informação disponível e marcavam áreas de proteção e de colonização em locais em que já existiam pessoas morando**.

O Projeto de Integração Nacional serviu como subsídio para o desmatamento. Em vista disso o próprio relatório do IBDF não recomendou a implantação do sistema de concessões, pois acreditava precisar de mais pesquisa, maior e mais capacitado corpo técnico, fortalecimento da instituição e realização de experiências para criar um modelo. Nesse momento foi criada a Flona Tapajós (1974) com objetivo de ser base a essa experiência.

Tais indefinições e conflitos internos ao governo executivo federal foram demonstradas por diversas notícias. Notícia do Jornal Última Hora, de 05/12/1978, mostra o conflitos de interesse sobre a competência executiva sobre florestas, já que SUDAM e IBDF a disputavam. A SUDAM foi promotora do processo junto ao governo militar, por meio da elaboração de estudos da exploração das florestas de rendimento e criação de doze. Já o IBDF em convênio com a FAO também realizou estudos nesse sentido, mas foi opositor ao processo, pois as recomendações foram de não conceder as áreas porque o Brasil ainda não dispunha de modelo de manejo florestal específico para suas peculiaridades (Notícia do Jornal Movimento, de 05 a 11/03/1979).

Entre os motivos apontados pelos entrevistados sobre o porquê dessa tentativa não ter obtido êxito foram que a concepção estava errada, pois não se estimulava o valor econômico da floresta em pé nem o desenvolvimento econômico regional; o conceito de manejo florestal sustentável e as técnicas desenvolvidas não eram confiáveis e; não se chegou a elaborar modelo de exploração, nem proposta normativa para a concessão, nem contrato de risco, nem destinar florestas de rendimento, ou seja, a exploração continuava de forma desordenada.

Além desses conflitos internos ao Brasil, houve um conflito mundial com a oferta de petróleo que abalou o mercado brasileiro (Crise do Petróleo de 1973). A sociedade civil sofria com a repressão do regime militar e não apoiava nada que os militares faziam. Destarte, por terem colocado a tarja “contrato de risco” a sociedade rejeitava completamente a idéia.

Em algumas palavras, a falta de apoio da sociedade, a falta de vontade política e de prioridade para o assunto dentro do governo executivo federal e dos governos estaduais, a falta de conhecimento das áreas e de técnicas confiáveis de exploração racional e a falta de espaço para diálogo eram alguns dos motivos que causavam conflitos entre os atores envolvidos e os faziam se opor à implantação do sistema de concessões florestais no Brasil.

Assim, não havia um ambiente propício para aprofundar os demais aspectos, tais como, o técnico, o ambiental e o social de modo a estabelecer um contraponto forte sobre o aspecto

** Em entrevista pessoal obtida em fevereiro de 2009. Ver lista de entrevistados (Apêndice).

político, fadando a primeira tentativa ao fracasso na implantação do sistema de concessões florestais.

5.2 O PERÍODO FHC: DE JANEIRO DE 1995 A DEZEMBRO DE 2003

5.2.1 A ARENA DE INTERAÇÕES E RELACIONAMENTOS

No segundo e terceiro períodos, os atores são praticamente os mesmos. As diferenças que existiram se relacionaram ao posicionamento deles sobre os conflitos e sobre as motivações para criação da Lei.

Nesse período histórico se puderam perceber diferenças em relação ao primeiro. Aqui grande parte dos atores já se posiciona claramente, pois no momento, a democracia vigora. Assim, os atores passaram da participação latente para atuante, influenciando diretamente a aprovação ou rejeição da medida.

Grande parte dos atores, no entanto, reprovava a implantação do sistema de concessões florestais (Ilustração 8). Isso pode ser explicado por dois motivos principais: 1) os estudos e pesquisas sobre manejo florestal ainda não eram confiáveis, visto que a cada seis meses as regras e normas mudavam e ainda se buscava adequar o modelo para o Brasil** e; 2) o PL ainda não garantia direitos às comunidades locais tradicionais que habitavam as áreas amazônicas.

** Em entrevista pessoal obtida em fevereiro de 2009. Ver lista de entrevistados (Apêndice).

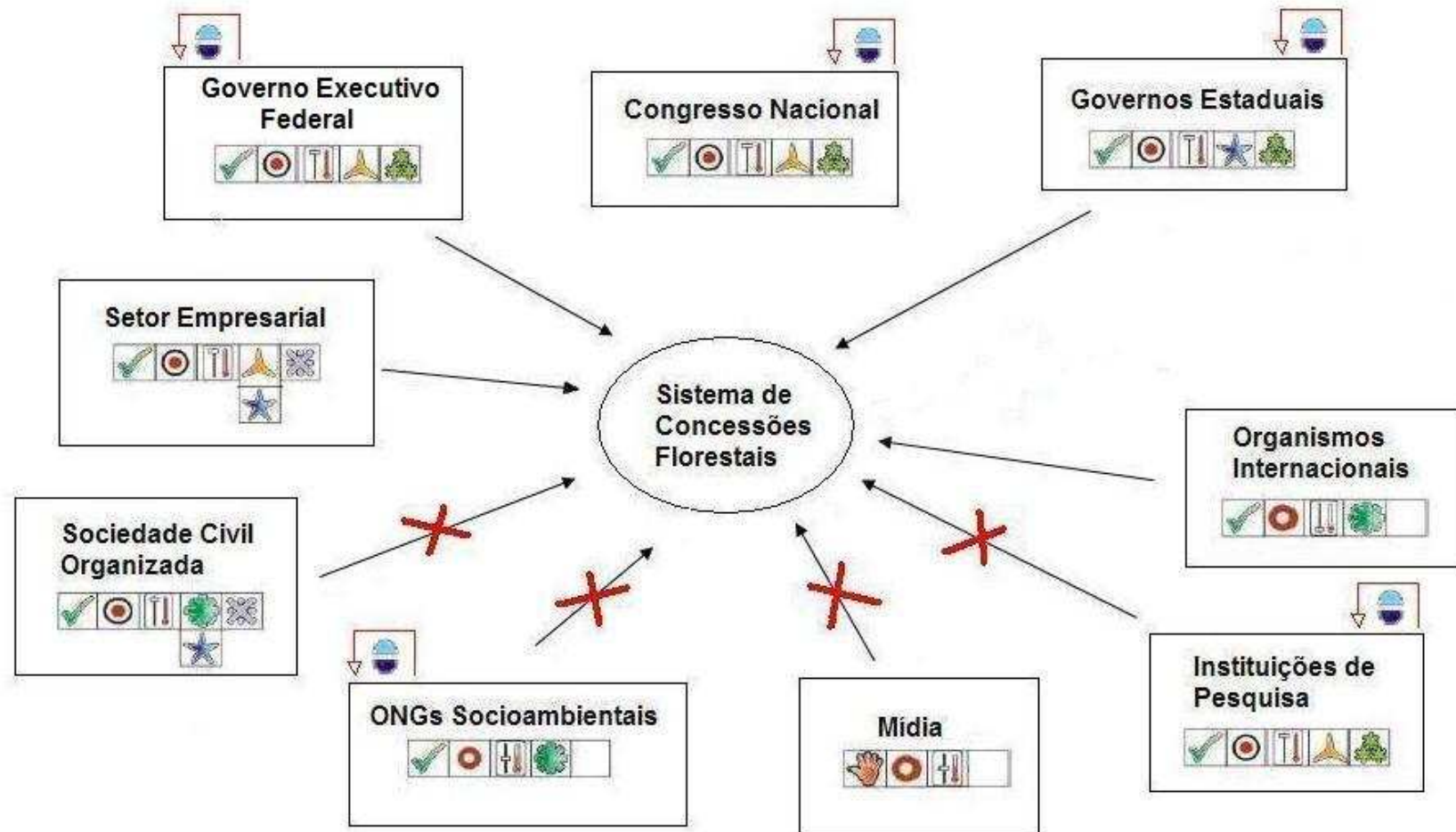


Ilustração 8: Mapa de apoio/oposição dos atores envolvidos no Período FHC

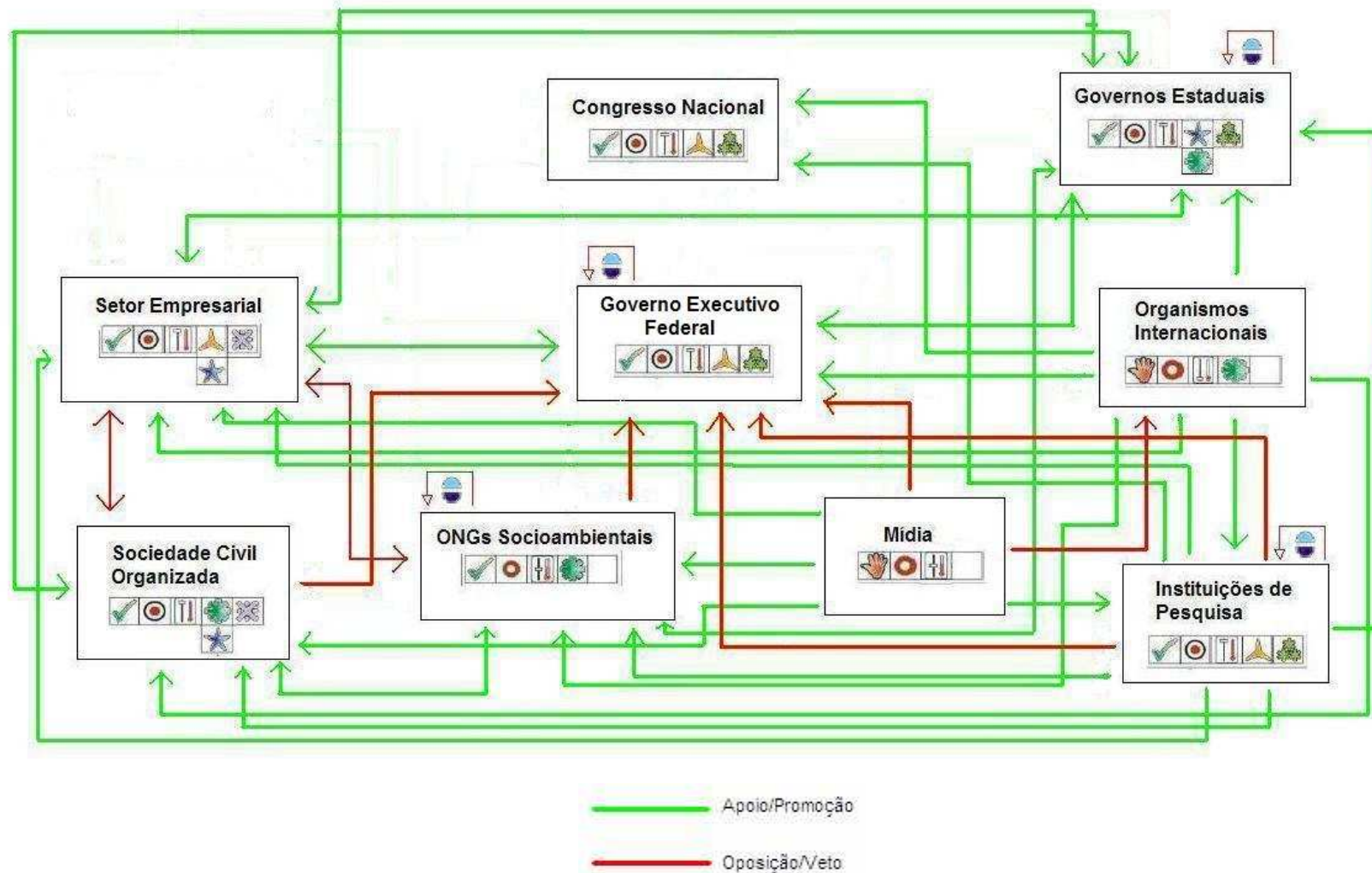



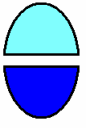















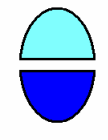











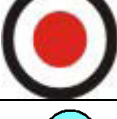

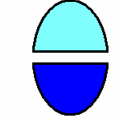











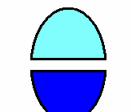



Ilustração 9: Mapa de interações e relacionamentos dos atores envolvidos no Período FHC

| Ator | Classificação | | Descrição de Interações e Relacionamentos |
|----------------------------------|--|--|---|
| Governo Executivo Federal |  |  | <p>Conflitos: (←) Oposição de ONG's Socioambientais, da Sociedade Civil Organizada, da Opinião Pública (Sociedade), da Mídia e das Instituições de Pesquisa. Indefinições, disputas e conflitos internos para gestão da atividade (Ruptura).</p> <p>Alianças: (←→) Apoio do Setor Empresarial, dos Governos Estaduais e dos Organismos Internacionais.</p> |
| |  |  | |
| |  |  | |
| Setor Empresarial |  |  | <p>Conflitos: (←) Oposição de ONG's Socioambientais e da Sociedade Civil Organizada que defendem os interesses das comunidades locais e dos trabalhadores.</p> <p>Alianças: (←→) Apoio do Governo executivo federal, Governos Estaduais; (←) Subsídio de informações técnicas e científicas de Instituições de Pesquisa e Organismos Internacionais. O setor florestal é um dos atores mais fortes dessa situação, pois o governo nessa época é extremamente desenvolvimentista empresarial. Por isso, seu papel é fundamental na tomada de decisões e no apoio do projeto.</p> |
| |  |  | |
| |  |  | |

| Ator | Classificação | | Descrição de Interações e Relacionamentos |
|---------------------------|---|--|---|
| Organismos Internacionais |  |  | Conflitos: (←) Oposição da Opinião Pública e Mídia, que receiam os interesses externos sobre a Amazônia. |
| |  |  | Alianças: (←→) Subsídia informações técnicas e científicas ao Governo executivo federal, Governos Estaduais, Setor Empresarial e Congresso Nacional, que acreditam na importância das cooperações internacionais; (→) Subsídia informações técnicas e científicas e apoio financeiro a ONGs Socioambientais, Sociedade Civil Organizada, Instituições de Pesquisa. |
| Instituições de Pesquisa |  |  | Conflitos: (→) Oposição ao Governo executivo federal por não concordar com a implantação do sistema naquele momento. |
| |  |  | Indefinições, disputas e conflitos internos sobre a gestão da atividade (Ruptura), pois algumas instituições, como o INPA e o IPAM, apóiam o PL. |
| |  |  | Alianças: (←→) Geração de informações técnicas e científicas para Governo executivo federal, Governos Estaduais, Congresso Nacional, Setor Empresarial, ONGs Socioambientais, Sociedade Civil Organizada; (←) Apoio dos Organismos Internacionais, da Mídia. |
| Mídia e Opinião Pública |  |  | Conflitos: (→) Oposição ao Governo executivo federal (“Governo pretende privatizar 39 florestas”: Notícia do Jornal do Brasil, de 15/01/1997). |
| |  | | Alianças: (→) Apoio a Instituições de Pesquisa, ONGs Socioambientais, Sociedade Civil Organizada. Nesse período a mídia já tinha espaço para noticiar fatos e o fazia. A mídia sempre noticia os fatos sob um ponto de vista, no caso em questão, pendia para o lado da oposição à aprovação do sistema de concessões. |

| Ator | Classificação | | Descrição de Interações e Relacionamentos |
|--------------------|--|--|--|
| Congresso Nacional |  |  | Não chegou a votar a matéria, por isso, não se sabe ao certo qual seria a posição das casas do Congresso Nacional nem os conflitos e alianças. O que se sabe é que alguns deputados eram contra a medida, como o Deputado Gilney Viana (PT-MT), Inácio Arruda (PC do B-CE) e Luciano Pizzatto (PFL-PR). |
| |  |  | |
| |  | | |
| Governos Estaduais |  |  | <p>Conflitos: Indefinições, disputas e conflitos internos sobre a gestão da atividade (Ruptura): Nem todos os governos estaduais apoiavam a criação do sistema de concessões florestais.</p> <p>Alianças: (←→) Apoio ao Governo executivo federal, Setor Empresarial, Sociedade Civil Organizada e das ONGs Socioambientais; (←) Recebe informações técnicas e científicas das Instituições de Pesquisa e dos Organismos Internacionais.</p> |
| |  |  | |
| |  |  | |

| Ator | Classificação | | Descrição de Interações e Relacionamentos | |
|----------------------------|---|---|--|--|
| Sociedade Civil Organizada |  |  | <p>Conflitos: (→) Oposição ao Governo executivo federal, pois as comunidades e trabalhadores locais não foram incluídos no PL. Oposição ao Setor Empresarial, que sempre favorece os lucros da empresa sobre os salários dos trabalhadores.</p> <p>Alianças: (←→) Apoio dos Governos Estaduais, ONGs Socioambientais; (←) Recebe informações técnicas e científicas de Instituições de Pesquisa, Organismos Internacionais, apoio da Mídia.</p> | |
| |  |  | | |
| |  |  | | |
| ONGs Socioambientais |  |  | <p>Conflitos: (→) Oposição ao Governo executivo federal e ao Setor Empresarial pelo mesmo motivo que as organizações da sociedade civil.</p> <p>Indefinições, disputas e conflitos internos sobre a gestão da atividade (Ruptura): Existem ONGs que nesse momento apóiam a criação do sistema de concessões.</p> <p>Alianças: (←→) Apoio dos Governos Estaduais, Sociedade Civil Organizada; (←) Recebe informações técnicas e científicas de Instituições de Pesquisa, Organismos Internacionais, apoio da Mídia.</p> | |
| |  |  | | |
| |  | | | |

Quadro 4: Classificação de atores e descrição das interações e relacionamentos no Período FHC

5.2.2 ANÁLISE

De acordo com a descrição histórica desse período se observa que neste momento, a idéia de sustentabilidade já começava a ser inserida no discurso. Desde 1988, por meio da Constituição Federal, o tema meio ambiente ganhou abordagem específica (artigo 225), o que facilitou sua defesa.

Além disso, com as taxas crescentes de desmatamento e de grilagem de terras na Amazônia brasileira e as taxas crescentes de poluição, aquecimento global e do buraco na camada de ozônio, se acreditava que a Amazônia era o “pulmão do mundo” e que preservando-a se poderia garantir a vida humana no planeta. Dessa crença se iniciava um conflito internacional sobre as florestas, com interesses um pouco mais complexos.

Ao mesmo tempo em que havia conflitos internos ao Brasil entre preservar e usar racionalmente o recurso florestal, também se extrapolava esse conflito para o meio internacional, pois grande parte dos ambientalistas estrangeiros defendia que as florestas brasileiras não deviam ser tocadas. Assim, a pressão internacional pela preservação da Amazônia passou a ser cobrada do governo brasileiro de forma mais incisiva e direta. Obviamente, nem toda pressão estrangeira era no sentido da preservação, pois grande parte das empresas internacionais tinha interesse no projeto de concessão florestal brasileiro, assim como já o tinham demonstrado em outras partes do mundo (notícia da Revista Veja, Meio Ambiente, 18 de junho de 1997).

Esses conflitos coincidem com a tentativa de criar cenário propício ao apoio da sociedade na implantação das concessões**. Tal cenário foi fundamentado pelas notícias publicadas sobre a devastação causada pelas empresas asiáticas na Amazônia, em que o IBAMA suspendeu 70% das autorizações de manejo florestal na Amazônia (Notícia do Jornal do Brasil, 18/09/1996) e sobre o apagão florestal iminente (Gazeta Mercantil, 31 de julho de 2002), logo após o apagão energético vivenciado pelos brasileiros entre 2002 e 2003.

Assim, o governo FHC justificou a elaboração do PL nº. 7.492/02 pela intenção de diminuir desmatamento e grilagem de terras e subsidiar o setor florestal com áreas ricas em florestas. Com isso ficava claro o viés desenvolvimentista empresarial do governo FHC, que reconhecia sua incapacidade de manejar suas próprias florestas e assumia a necessidade de um maior controle do Estado sobre as áreas públicas griladas**.

Para atender a demanda do setor empresarial madeireiro, o PL previa concessão em áreas de Florestas Nacionais (Flonas), Estaduais e Municipais, o setor afirmava que era muito caro comprar a terra para poder manejar, o que inviabilizava a implementação do manejo

** Em entrevista pessoal obtida em fevereiro de 2009. Ver lista de entrevistados (Apêndice).

florestal sustentável**. Assim se evitaria os problemas sobre a titularidade da terra que o setor empresarial enfrentava, pois as Flonas já tinham essa destinação, eram florestas de produção regularizadas.

O setor empresarial afirmava ser real a preocupação com a escassez do recurso, ser necessário gerar receitas, aproveitar a madeira das florestas públicas, dar uso econômico às florestas públicas mediante planos de manejo e ocupar áreas ociosas com atividade produtiva, ou seja, aproveitar o potencial florestal brasileiro**.

O objetivo principal era primeiramente transformar as áreas invadidas em Florestas Nacionais, que funcionassem como estoques estratégicos reguladores de comercialização de madeira dos mercados nacional e internacional (Raimundo Deusdará Filho, na época secretário de Desenvolvimento Integrado do Ministério do Meio Ambiente em entrevista para o Jornal do Brasil em 15/01/1997).

No entanto, criava-se aí o conflito social entre comunidade tradicional e setor empresarial e entre a comunidade tradicional e o governo executivo federal que não a defendia e concederia suas áreas por direito a empresas particulares. Os atores representantes das comunidades tradicionais, principalmente ONGs Socioambientais e da Sociedade Civil Organizada, acreditavam que essa proposta tinha visão antiquada, pois não considerava o aspecto social, expulsando a comunidade tradicional de suas áreas em nome do interesse empresarial**.

Segundo tais atores, as Florestas Nacionais, por Lei, são criadas de acordo com a demanda de uma comunidade, ou seja, as comunidades devem se unir e se mobilizar para legitimar o direito de uso sustentável daquela área. Uma das propostas apresentadas para mitigar esses conflitos foi a inserção de um quesito ao PL que limitasse o manejo de produtos florestais não-madeireiros às populações tradicionais e somente a madeira e seus subprodutos pudessem ser manejados pelas empresas. Dessa forma garantia-se acesso tanto aos madeireiros quanto às comunidades locais.

Ponto fundamental do fracasso da tentativa foi a falta de habilidade política com que o governo Fernando Henrique Cardoso tratava a Amazônia, com notória falta de interlocutores legítimos e conhecedores da região**. Essa dificuldade em convencer os demais atores envolvidos, a falta de diálogo, participação e sensibilização de todos os segmentos da sociedade foram alguns dos quesitos que impediram maior apoio à aprovação da medida.

A falta de discussão também foi causada pela idéia de que por ser a concessão em áreas do governo, não havia necessidade de envolvimento da sociedade para criar a regulação da

** Em entrevista pessoal obtida em fevereiro de 2009. Ver lista de entrevistados (Apêndice).

exploração florestal em áreas públicas. Essa falta de diálogo pode ser percebida na entrevista com o deputado Gilney Viana (PT-SP) ao Jornal do Brasil em 08/02/1998, na qual afirmou que “o governo vai bater de frente com os partidos de oposição se quiser aprovar, sem uma discussão aprofundada, projetos como o da exploração de florestas...”.

Além da falta de discussão e participação social os entrevistados apontaram os seguintes aspectos como propulsores do fracasso da aprovação desse PL: falta de vontade política, estrutura e problemas burocráticos; não foi votado em regime de urgência; não podia ser medida provisória; fraqueza das instituições responsáveis pelas concessões, falta de infraestrutura, falta de recursos financeiros e humanos capacitados; momento político inadequado, pois era o final do governo; não se tinha confiabilidade do conceito de manejo florestal sustentável e as técnicas desenvolvidas e; o PL previa a concessão florestal da mesma forma que as outras concessões, pela Lei 8666, sendo que as florestas são mais complexas.

Contudo, grande parte dos entrevistados acredita que a tentativa não chegou a ser totalmente fracassada, pois foi um passo importante para a construção do processo, permitindo a percepção de pontos e falhas que precisavam ser mais bem discutidas e incluídas no PL. Assim, esse processo serviu, no mínimo, para aumentar o diálogo entre os atores e dar visibilidade a seus interesses.

5.3 O PERÍODO LULA: DE JANEIRO DE 2004 A DEZEMBRO DE 2007

5.3.1 A ARENA DE INTERAÇÕES E RELACIONAMENTOS

Como vimos anteriormente, esse período histórico foi marcado por dois fatos que encaminharam a opinião pública e o setor florestal em favor da aprovação da implantação do sistema de concessões florestais. Ambos com conotação de combate ao desmatamento e à grilagem de terras.

O primeiro deles teve um caráter mais econômico, pois se descobriu que as ATPFs estavam sendo aprovadas em terras que não tinham título definitivo e se suspenderam todos os planos de manejo. Tal decisão forçou a entrada do setor empresarial no debate e o conseqüente apoio ao PL para regularizar sua situação. Anteriormente, a posição do setor empresarial era de apoio sem envolvimento efetivo na elaboração da proposta.

O segundo tinha também um viés social, que trouxe à tona a necessidade de combater a violência no campo de forma incisiva. Esse fato foi o assassinato da irmã missionária Dorothy Stang a mando de grileiros e madeireiros no estado do Pará, que antecipou o envio do PL ao Congresso Nacional, como parte de um pacote de medidas lançadas pelo governo para combater a grilagem de terras no Norte do país, chamado de Pacote Anticrise (Notícia do Jornal Correio Braziliense, 19 e 20/02/2005 e Jornal do Brasil, 29/05/2005).

Esses foram os principais motivos que levaram a sociedade civil (opinião pública) e o setor empresarial a apoiar esse processo, mas ainda faltava sensibilizar os demais atores.

Pelo mapa de interações e relacionamentos percebe-se que todos os grupos de atores apoiaram a implantação do sistema e tiveram participação atuante. Grande parte desse apoio se tornou possível pelo amplo debate que antecedeu o encaminhamento do PL ao Congresso Nacional. Por meio do debate se inseriram novos quesitos no PL que garantiam os direitos e interesses dos grupos de atores. A partir dessa garantia, os atores passaram a apoiar e defender a aprovação do sistema.

A participação efetiva dos atores no processo (atuante) foi considerada um avanço, pois nesse momento, o governo executivo federal conseguiu abrir espaço para diálogo, ouvir os atores e seus interesses e fazê-los agregar valor ao PL**. O canal de diálogo continua aberto por intermédio da Comissão de Gestão de Florestas Públicas.

O corte temporal desse mapa pode ser considerado anterior ao envio do PL ao Congresso Nacional, mas pouco tempo antes, quando grande parte dos atores já apoiava sua aprovação.

** Em entrevista pessoal obtida em fevereiro de 2009. Ver lista de entrevistados (Apêndice)

Contudo, o apoio não foi estático e incondicional desde o início do processo. E mesmo ao final, quando a maioria dos segmentos apoiava a aprovação do PL, dentro de alguns grupos havia indivíduos que não apoiavam a implantação do sistema (rupturas). Esse é o caso das instituições de pesquisa, das ONGs socioambientais, dos governos estaduais, do governo executivo federal e do Congresso Nacional (Ilustração 10).

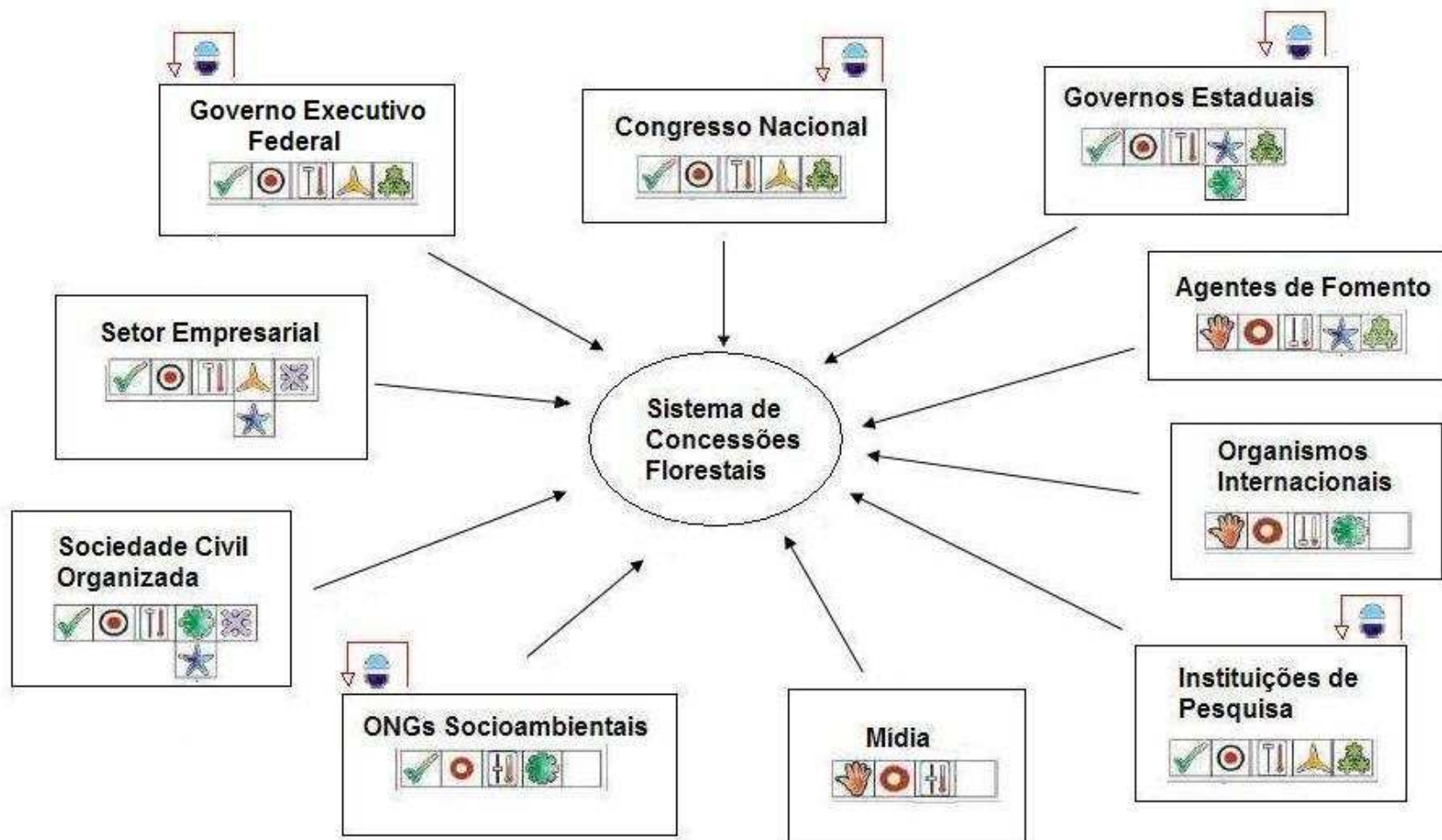


Ilustração 10: Mapa de apoio/oposição dos atores envolvidos no Período Lula

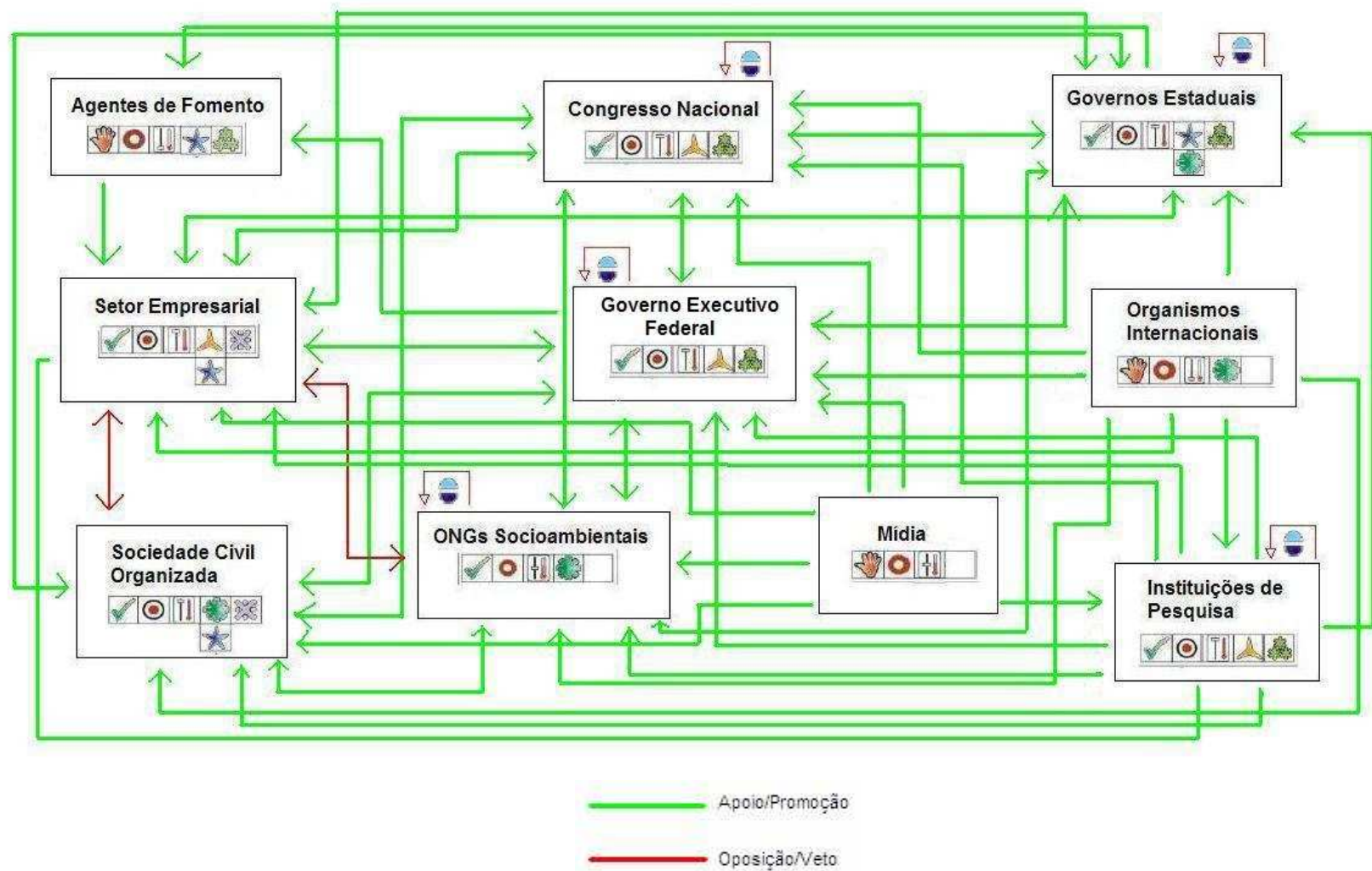



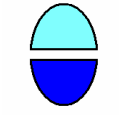




















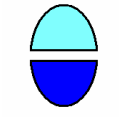








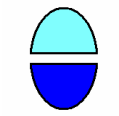





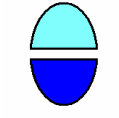









Ilustração 11: Mapa de interações e relacionamentos dos atores envolvidos no Período Lula

| Ator | Classificação | | Descrição de Interações e Relacionamentos |
|---------------------------|---|---|---|
| Governo Executivo Federal |  |  | <p>Conflitos: Indefinições, disputas e conflitos internos para gestão da atividade (Ruptura): Existiam posicionamentos dentro do governo que não apoiavam a criação o PL, como é o caso da Associação dos Servidores do Ibama (ASIBAMA) em nota pública.</p> <p>Alianças: (←→) Apoio do Setor Empresarial, dos Governos Estaduais, dos Organismos Internacionais, das ONG's Socioambientais, da Sociedade Civil Organizada, Opinião Pública (Sociedade), da Mídia, das Instituições de Pesquisa e do Congresso Nacional; (→) Apoio a Agentes de Fomento.</p> |
| |  |  | |
| |  |  | |
| Setor Empresarial |  |  | <p>Conflitos: (→) A princípio havia oposição ao Governo executivo federal, que foi vencida. (←→) Conflitos com os representantes das comunidades locais (ONGs Socioambientais e Sociedade Civil Organizada), pois seus interesses diretos (ambos beneficiários) sobre a mesma base de recursos serão sempre conflitantes.</p> <p>Alianças: (←→) Apoio do Governo executivo federal, Governos Estaduais, Congresso Nacional; (←) Subsídio de informações técnicas e científicas e financeira de Instituições de Pesquisa, de Organismos Internacionais e Agentes de Fomento.</p> |
| |  |  | |
| |  |  | |

| Ator | Classificação | | Descrição de Interações e Relacionamentos |
|---------------------------|---|---|--|
| Organismos Internacionais |  |  | <p>Conflitos: Não há conflitos explícitos.</p> <p>Alianças: (←→) Subsídias informações técnicas e científicas ao Governo executivo federal, Governos Estaduais, Setor Empresarial e Congresso Nacional, que acreditam na importância das cooperações internacionais; (→) Subsídias informações técnicas e científicas e apoio financeiro a ONGs Socioambientais, Sociedade Civil Organizada, Instituições de Pesquisa.</p> |
| |  |  | |
| Agente de Fomento |  |  | <p>Conflitos: Não há conflitos explícitos, pois existiam vários Programas de Incentivo aos produtores que podiam ser aplicados a pequeno, médio e grande produtores. Tais programas podem ser aplicados às concessões florestais.</p> <p>Alianças: (←) Apoio do Governo executivo federal e Governo Estadual; (→) Subsídias o Setor Empresarial.</p> |
| |  |  | |
| |  | | |

| Ator | Classificação | | Descrição de Interações e Relacionamentos |
|--------------------------|---|---|--|
| Instituições de Pesquisa |  |  | <p>Conflitos: Indefinições, disputas e conflitos internos sobre a gestão da atividade (Ruptura): Existem instituições que não apoiavam a criação do sistema de concessões florestais. Essas acreditam que o Brasil ainda não tenha capacidade de desenvolver o manejo florestal sustentável em nível empresarial e o governo não possui mão-de-obra capacitada e financeira suficiente para realizar de forma eficaz o monitoramento e a fiscalização necessários.</p> <p>Alianças: (→) Geração de informações técnicas e científicas para Governo executivo federal, Governos Estaduais, Congresso Nacional e Setor Empresarial; (←→) Apoio de ONGs Socioambientais e Sociedade Civil Organizada; (←) Apoio dos Organismos Internacionais e da Mídia.</p> |
| |  |  | |
| |  |  | |
| Mídia e Opinião Pública |  |  | <p>Conflitos: (→) A princípio noticiavam a oposição ao Governo executivo federal, mas depois, como grande parte dos atores envolvidos apoiou a aprovação do sistema de concessões florestais, a mídia noticiava o viés de apoio.</p> <p>Alianças: (→) Apoio a Instituições de Pesquisa, ONGs Socioambientais, Sociedade Civil Organizada, Governo executivo federal, Governos Estaduais, Congresso Nacional e Setor Empresarial.</p> |
| |  | | |

| Ator | Classificação | | Descrição de Interações e Relacionamentos |
|--------------------|--|--|--|
| Congresso Nacional |  |  | Conflitos: Indefinições, disputas e conflitos internos sobre a gestão da atividade (Ruptura): Haviam deputados e senadores que não apoiavam o PL, como a bancada ruralista representada pelo Senador Mozarildo Cavalcanti. |
| |  |  | Alianças: (←→) Apoio do Governo executivo federal, Governos Estaduais, Setor Empresarial, ONGs Socioambientais, Sociedade Civil Organizada; (←) Geração de informações técnicas e científicas dos Organismos Internacionais e das Instituições de Pesquisa, apoio da Mídia e Opinião Pública. |
| |  |  | Ambas as Casas do Congresso realizaram debates por meio de Audiências Públicas convocando todos os setores da sociedade à opinarem e mostrarem seus interesses e necessidades. |
| Governos Estaduais |  |  | Conflitos: Indefinições, disputas e conflitos internos sobre a gestão da atividade (Ruptura): Nem todos os governos estaduais apoiavam o PL. |
| |  |  | Alianças: (←→) Apoio ao Governo executivo federal, Setor Empresarial, Congresso Nacional, Sociedade Civil Organizada e das ONGs Socioambientais; (←) Recebe informações técnicas e científicas das Instituições de Pesquisa e dos Organismos Internacionais; (→) Apoio a Agentes de Fomento. |
| |  |  | |

| Ator | Classificação | | Descrição de Interações e Relacionamentos |
|----------------------------|--|---|--|
| Sociedade Civil Organizada |  |  | <p>Conflitos: (→) A princípio se opuseram ao Governo executivo federal, pois as comunidades e trabalhadores locais não tinham sido incluídos no PL, depois que foram, passaram a apoiar o PL. Conflitos com o Setor Empresarial, pois seus interesses diretos (ambos beneficiários) sobre a mesma base de recursos serão sempre conflitantes.</p> <p>Alianças: (←→) Apoio do Governo executivo federal, Governos Estaduais, Congresso Nacional, ONGs Socioambientais, Instituições de Pesquisa, Organismos Internacionais e Mídia.</p> |
| |  |  | |
| |  |  | |
| ONGs Socioambientais |  |  | <p>Conflitos: (→) Oposição ao Governo executivo federal e ao Setor Empresarial pelo mesmo motivo que as organizações da sociedade civil. Indefinições, disputas e conflitos internos sobre a gestão da atividade (Ruptura): Existiam ONGs que reprovavam o PL.</p> <p>Alianças: (←→) Apoio do Governo executivo federal, Governos Estaduais, Congresso Nacional, Sociedade Civil Organizada, Instituições de Pesquisa, Organismos Internacionais e Mídia.</p> |
| |  |  | |
| |  | | |

Quadro 5: Classificação de atores e descrição das interações e relacionamentos no Período Lula

5.3.2 ANÁLISE

Como mostrado ao longo do trabalho, o governo sempre reconheceu a vocação florestal brasileira, sua incapacidade em manejar suas próprias florestas e a necessidade de regulação de seu uso, demonstrando a necessidade de estabelecer um marco regulatório para isso. Por isso, o discurso do governo era que a concessão florestal era um instrumento que permitiria ao Estado arrecadar com as florestas públicas, mantê-las públicas e mantê-las florestas ao mesmo tempo em que geraria oferta de produtos sustentáveis oriundos do manejo (Tasso de Azevedo Rezende, Diretor do Programa Nacional de Florestas em entrevista para a Revista Bonifácio, nº. 06, jan-mar/2005).

Essa seria uma forma institucionalizada de dar transparência ao processo, pois formalizaria (contratualiza) o acesso do particular ao público, o que facilitaria as cobranças e exigências (restrições) sobre providências de preservação**.

A estratégia era de montar um arco verde para confrontar o arco do desflorestamento, pois se privilegiaria eficiência e premiaria o bom uso do recurso.

No entanto, para convencer a sociedade de que a concessão florestal é viável econômica, ecológica e socialmente, o governo executivo federal precisava envolvê-la e torná-la participativa.

Vimos que a mídia influencia nitidamente sobre o posicionamento da opinião pública e as notícias variaram de contra a favorável conforme a discussão se desenvolveu, o conflito diminuiu e mais grupos de atores a apoiaram. No momento de aprovação, já na discussão no Congresso nacional, a mídia noticiava o apoio à aprovação do PL porque o governo executivo federal e alguns governos estaduais, as ONGs socioambientais, os movimentos sociais e o setor empresarial, que eram atores influentes no processo, o apoiavam também.

No entanto, antes de encaminhá-lo ao Congresso Nacional, o governo executivo federal precisava convencer a maior fatia possível de atores sociais em favor da aprovação do PL e, para angariar mais apoio, em 2003 o Ministério do Meio Ambiente conseguiu articular com a Casa Civil da Presidência da República uma ação no sentido de planificar ações integradas de governo (que envolvessem todos os Ministérios) no combate.

Nascia o Grupo de Trabalho Interministerial coordenado pela Casa Civil da República com a missão de redigir e implementar o Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia, conhecido como PPCDAM. O Plano foi lançado por decreto em 2004, como: “uma iniciativa estratégica do Governo Brasileiro que se insere plenamente nas diretrizes e prioridades do Programa do Governo Lula, no Plano Plurianual (PPA) 2004 – 2007 e no Plano

** Em entrevista pessoal obtida em fevereiro de 2009. Ver lista de entrevistados (Apêndice).

Amazônia Sustentável (Plano de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia – PAS), como estratégia de desenvolvimento regional que orientará os investimentos do PPA 2004-2007 e políticas públicas afins.” (BRASIL, 2009). Sua principal linha de ação lançada naquele momento foi a regulamentação da gestão de florestas públicas, por meio da aprovação de uma lei para a gestão das florestas públicas que modificaria o Código Florestal e uma série de regulamentos complementares.

Com esse grupo de trabalho se inseriam no debate os demais representantes dos ministérios do governo executivo federal. Assim, o governo executivo federal fortaleceu o apoio ao PL dentro do próprio governo, evitando futuras rupturas. Já contava também com o apoio de três segmentos (grupos de atores): mídia, população (opinião pública) e setor florestal.

Deve-se salientar que o setor florestal, representado pela indústria madeireira, tem grande interesse na concessão florestal devido à facilitação que esta permite à certificação de seus produtos. A certificação agrega valor ao produto e permite maior amplitude de exportações, pois alguns países só aceitam produtos certificados. A concessão os auxiliaria na certificação, porque duas de suas exigências são o fiel cumprimento de toda legislação afeta e a comprovação de que a madeira seja proveniente de manejo florestal sustentável em terras regularizadas (com direito de propriedade legal).

Além da certificação, a concessão exclui os custos de compra de terras, o que permite maior viabilidade econômica para a realização do manejo florestal sustentável, que ainda é um processo caro no Brasil.

A princípio havia conflitos entre esse setor e o governo, mas conforme a negociação foi se processando, seus interesses e necessidades foram sendo inseridos no PL. O setor florestal é um ator forte e decisivo nesse contexto, por isso, o governo fez questão de criar alianças para que esse apoiasse o PL. Ainda existiam conflitos entre esse setor e os representantes das comunidades locais (ONGs Socioambientais e Sociedade Civil Organizada) no momento de aprovação da Lei, pois são beneficiários diretos das concessões. Geralmente, percepções e formas de uso diferenciadas sobre a mesma base de recursos⁷⁹ são conflitantes.

A maior influência sobre regras, normas e modelos para desenvolvimento do manejo florestal sustentável veio das instituições de pesquisa (nacionais e internacionais) e dos organismos internacionais. Ambos estiveram inseridos no debate desde o primeiro período, representando a parcela que mais desenvolveu e demonstrou seu posicionamento, por meio de estudos e experiências de manejo florestal.

⁷⁹ Segundo McKean & Ostrom (2001), os recursos naturais renováveis são recursos de propriedade comum.

Contudo, a opinião e o apoio ao sistema de concessões não são consenso entre tais atores, havendo rupturas internas. Alguns pesquisadores, como grupo do Imazon, eram favoráveis à implantação do sistema de concessões e outros não, como o conjunto de pesquisadores de diversas instituições nacionais e internacionais (Merry, Amacher, Pokorny, Lima, Scholz, Nepstad e Zweed). Os últimos acreditavam que deveria se privilegiar uma visão do conjunto de questões em jogo para verificar se a implementação de tal novo instrumento seria realmente capaz de alcançar seus objetivos.

Para eles, nesse contexto de alta ilegalidade no mercado, a madeira tropical legal oriunda das florestas sob concessão estaria sempre em situação de concorrência predatória. A estes argumentos, eles somam ainda o problema da capacidade de controle pelo governo sobre os concessionários.

Como os pesquisadores são atores influentes desde o início do processo, na discussão desse PL permaneceu a preocupação com a sustentabilidade e foram incorporadas as definições e técnicas que fariam a sustentabilidade possível. O objetivo era valorar o potencial da madeira em pé, promover o manejo florestal sustentável, gerar receitas, organizar a produção em florestas públicas – especialmente na Amazônia, agregar valor aos produtos das florestas públicas, promover uso múltiplo dessas florestas, entre outros**.

Para dirimir as incertezas sobre o manejo florestal sustentável em florestas brasileiras, o CONAMA lançou a Resolução nº. 406/2009 que dispõe sobre planos de manejo florestal sustentável no bioma Amazônia. Segundo Antônio Carlos Hummel, diretor de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas do Ibama, tal instrução “torna mais claras as regras para extração de madeira e manejo florestal na Amazônia” (Notícia do Jornal Agência Brasil, de 12/02/2009).

Considera-se um grande avanço nesse período, a criação da figura das “florestas públicas”, que definiam que tudo que é floresta e não é privado, é público. A floresta pública sem destinação torna as concessões viáveis e rápidas, pois não precisa ser destinada como Unidade de Conservação para ser concedida, tornando sua normatização mais fácil, pois não precisa de Câmara Técnica e Audiência Pública, por exemplo.

Além disso, a figura “floresta pública” também influenciou no ordenamento de ocupação do solo, pois hoje quem deve comprovar a titularidade da terra é o morador/interessado, o que se acreditava que seria capaz de retardar o processo de exploração irracional e grilagem de terras.

As comunidades são as beneficiárias diretas da gestão florestal proposta e por isso deveriam participar ativamente da discussão e serem garantidos seus direitos. Esse foi outro

** Em entrevista pessoal obtida em fevereiro de 2009. Ver lista de entrevistados (Apêndice).

avanço e um diferencial em relação ao processo em outros países. As ONGs socioambientais e a sociedade civil organizada conseguiram atuar e ser ouvidas na discussão do PL. Grande parte porque já estavam envolvidas desde o governo FHC, mas parte também porque o presidente Lula é de um partido de esquerda, que historicamente defende as questões social. Segundo entrevistados ao longo do processo os representantes desses atores (ONGs Socioambientais e Sociedade Civil Organizada) conseguiram gerar condicionantes à concessão que salvaguardassem os direitos das comunidades locais tradicionais**.

A construção da proposta foi inteligente e política, pois soube reunir os atores chaves na discussão da elaboração do projeto de lei, de tal forma que, quando o PL 4776 foi encaminhado ao Congresso, esses mesmos atores passaram a defender a proposta junto ao Governo, o que minou a oposição e garantiu uma aprovação recorde em termos de lei florestal**.

É importante destacar também duas figuras importantes: a Ministra Marina Silva, que por ser amazônica e ter sido seringueira, muito legitimou a proposta e o Diretor de Florestas do MMA, Tasso Azevedo Rezende, que é formado em Engenharia Florestal e trabalhou anteriormente como secretário executivo de um dos organismos de certificação do FSC no Brasil e, por isso, conhecedor pessoal dos demais atores envolvidos.

A mobilização política também foi maior nesse período do que nos outros. Os governos estaduais, principalmente da Amazônia Legal apoiaram e participaram como promotores da aprovação do PL, pois realizaram audiências públicas, seminários e reuniões, facilitando a interlocução do governo executivo federal e das casas do Congresso Nacional com os segmentos envolvidos.

O Congresso Nacional que entrou no debate por último, também é considerado um ator influente e determinante do processo, pois por meio de sua decisão (aprovação em maioria) foi possível promulgar a Lei nº. 11.284/06.

Os conflitos de opinião e interesses entre os deputados tangiam sobre os seguintes aspectos: centralização de atribuições excessivas aos órgãos federais, ferindo a autonomia dos entes da Federação; assegurar condições para que o IBAMA executasse as atividades de fiscalização a seu cargo por meio de partilha dos recursos recebidos; necessidade de criação do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), já que as atribuições previstas para o novo órgão poderiam ser executadas pelo IBAMA; conflitos de atribuições do SFB com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, já que o primeiro só poderia atuar em áreas especificamente direcionadas à floresta pública e o segundo abrange domínio privado; as comunidades locais deveriam ter áreas destinadas a seu uso restrito; o processamento local

** Em entrevista pessoal obtida em fevereiro de 2009. Ver lista de entrevistados (Apêndice).

dos produtos deveria ser incentivado; aplicação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental quando as concessões fossem para obras e instalações potencialmente causadoras de significativa degradação; inserção de áreas-testemunha para comparação, avaliação e monitoramento das áreas manejadas; restrição de habilitação para a licitação de empresas constituídas sob as leis brasileiras com sede e administração no país; entre outros⁸².

Os conflitos de opinião e interesses entre os senadores tangiam aos seguintes aspectos: quando estivessem incluídas áreas situadas na faixa de fronteira, o Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF) deveria ser previamente apreciado pelo Conselho de Defesa Nacional; quando estivesse incluída a concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares, o PAOF deveria ser submetido à prévia aprovação pelo Congresso Nacional; o Diretor-Geral e os demais membros do Conselho Diretor o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) seriam nomeados pelo Presidente da República após aprovação prévia pelo Senado federal e; necessidade de criar um Conselho Gestor do SFB que teria poderes sobre as ações do SFB, de seu Conselho Diretor e do Conselho Consultivo do FNDF.

A maioria dessas medidas foi inserida após realização de audiências públicas com os atores sociais envolvidos. Essa discussão com um público bem eclético (técnicos dos órgãos de governo das três esferas federativas, políticos também das três esferas, representantes de organizações não governamentais, estudantes universitários ou não) permitiu que o projeto fosse mais bem entendido, como também, sofresse alterações a partir das considerações e questionamentos feitos durante as audiências. Portanto, essa oitiva junto à sociedade local possibilitou aos legisladores do Congresso Nacional ter a segurança para defender e trabalhar pela aprovação da matéria.

Alguns dos quesitos incorporados a esse PL que fizeram diferença das outras duas tentativas e culminaram no apoio e aprovação da Lei foram que o PL: incorporou os mecanismos de controle social (CGFLOP); incorporou estratégias de planejamento dando maior transparência ao processo; forçou um ambiente de diálogo; previu a reversão de recursos ao Estado, aos Municípios e a um Fundo específico; incorporou incentivos (pontuação com benefícios) a atividades agregadoras ao meio ambiente (técnicas menos impactantes), à população local (desenvolvimento sustentável local) e à empresa (descontos, preço pago ao Estado menor pelo recurso) visando a sustentabilidade em todas as esferas (ambiental, social, cultural e econômica); garantiu os direitos dos moradores das áreas, pois no momento de identificação são destinadas como áreas de uso comunitário; determinou realização de

⁸² Dados obtidos do Diário da Câmara dos Deputados ANO LX – SUP AO Nº. 090, de 09 de junho de 2005, revela o trâmite a que se submeteu o Projeto de Lei Nº. 4.776/2005.

audiências públicas para formação do edital; determinou realização de auditorias externas; proibiu mais de dois contratos de concessão no mesmo lote; garantiu a transparência total do processo e, inclusive, das operações de campo dos concessionários**.

** Em entrevista pessoal obtida em fevereiro de 2009. Ver lista de entrevistados (Apêndice).

CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Desde a época da colonização existiam preocupações com a escassez do recurso florestal devido à exploração desenfreada, no entanto, se relacionava mais ao viés econômico, de abastecimento da demanda de mercado. As preocupações com a realização de manejo florestal sustentável na exploração madeireira no Brasil só vieram a tona recentemente, cerca de 20 anos atrás. Da mesma forma o anseio de regular o mercado madeireiro no Brasil pode ser constatado, no mínimo, desde a criação do IBDF em 1967.

Assim, todos os aspectos descritos pela Exposição de Motivos nº 14/MMA/GM/2005 (Anexo C) representam motivos de conflitos que assombravam a gestão florestal brasileira desde o primeiro período histórico, tendo intensidades e relevâncias diferentes em cada período. Contudo, se a implantação do sistema de concessão florestal conseguirá reverter, atenuar ou dirimir esses conflitos só o tempo dirá. Ainda é cedo para julgar.

Como as concessões florestais são medidas de longo prazo e a Lei foi aprovada só recentemente (2006), ainda não se puderam perceber mudanças em relação à efetividade das ações. Contudo, algumas mudanças nas esferas político-institucional e conceitual já puderam ser percebidas.

As mudanças **positivas** são: a criação de referência florestal (SFB), órgão responsável pelo desenvolvimento florestal brasileiro; a capacitação dos servidores do SFB; abertura de espaço para diálogo; transparência do processo de concessão; criação do conceito de florestas públicas, que impede o litígio sobre áreas antes griladas; regularização fundiária das áreas públicas; criação de dispositivo legal que disciplina a matéria; elaboração do Cadastro Nacional de Florestas Públicas, alimentado por governo federal, estadual e municipal; participação social na esfera de decisão; criação de uma forma de controle social sobre a gestão das florestas públicas, papel exercido pelo CGFLOP; publicação de documentos obrigatórios de planejamento e prestação de contas do órgão gestor, como o Relatório de Gestão e o Plano Anual de Outorga Florestal; descentralização da gestão florestal, passando a envolver os órgãos estaduais de meio ambiente, para gerir de acordo com suas singularidades regionais; reapropriação das florestas públicas pelo poder público nos lotes sob concessão; desvinculação da atividade florestal da questão da posse da terra; regulamentação do FNDF; adoção de critérios factíveis para licitação; estímulo ao uso múltiplo da floresta e à agregação de valor aos produtos; sensibilização da sociedade; a responsabilidade do concessionário sobre a área deve garantir cuidado maior e a redução das irregularidades à volta da área; elaboração dos Planos de Manejo das Florestas Nacionais; exclusão da idéia da internacionalização por empresas estrangeiras, já que as empresas devem ser regidas sob leis brasileiras; aprofundamento de

conhecimentos nas diversas áreas; elaboração do Inventário Florestal Nacional, com levantamento preciso de onde estão localizadas as florestas; criação o Serviço Florestal ao invés de Agência Florestal; envolvimento de pequenas, médias e grandes madeireiras nas licitações; convencimento da população de que a floresta pode gerar renda; importância das florestas públicas; fortalecimento da gestão florestal do país e dos órgãos envolvidos – estaduais e federais**.

As mudanças **negativas** são: restringir a licitação a empresas brasileiras não é interessante ao desenvolvimento do manejo florestal; surgimento de conflitos de interesse político com o INCRA (MDA), Funai, e Ibama⁸⁴, pois se criou um outro órgão para brigar pelas terras; O SFB foi criado no escopo da concessão florestal, o que o limita muito. Deveria ter sido o contrário, um dos braços de ação do SFB deveria ser a concessão florestal (vinculada), incluindo fomento e desenvolvimento; a estrutura física e humana do SFB é muito pequena para um país com a vocação florestal do porte brasileiro; a Lei deixa o SFB atrelado a muitos órgãos (Ibama, ICMBio), o que pode travar as concessões em um momento político desfavorável; impactos sociais negativos nas comunidades, pois elas têm dificuldade de acesso à área; destinação das Florestas Nacionais para outro fim que não atender à demanda de uma comunidade; expectativa criada sobre a resolução instantânea de problemas seculares de gestão florestal, como desmatamento e grilagem de terras; a Lei foi criada para ser aplicável em todos os biomas, tipos de florestas e regiões do Brasil, porém só foi pensada e discutida nos moldes da Floresta Amazônica; possibilidade de ser julgada inconstitucional, pois a Constituição reza, no parágrafo 5º do artigo 225, que as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados são indisponíveis por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais**.

A implantação do sistema de concessão pode ser uma boa estratégia de conservação das áreas florestais públicas (se o manejo florestal for realizado de forma correta e houver monitoramento e fiscalização dos órgãos responsáveis), pois ao trazer empresas responsáveis (setor florestal) para essas áreas, que sempre foram invadidas ou griladas, cria-se uma “frente verde” ao desmatamento. Seria possível deter o avanço do desmatamento nas áreas de florestas públicas, desde que, é claro, os órgãos policiais estejam vigilantes para reprimir as denúncias quando feitas pelos concessionários se as concessões forem estrategicamente situadas ao redor das Unidades de Conservação para criar essa barreira de proteção, impedindo o ingresso ilegal nessas áreas.

⁸⁴ Atualmente também faz parte do conflito o ICMBio, criado pela Lei nº. 11.516, de 28 de agosto de 2007.

Assim, constata-se que a concessão florestal pode ser um instrumento econômico válido, desde que o Estado tenha condições de avaliar, monitorar, fiscalizar e punir os erros dos particulares e, por isso, os atores demonstram grande preocupação em relação à capacidade humana e financeira dos órgãos gestor (SFB) e fiscalizador (Ibama)**.

Contudo, a destinação das florestas públicas deve ser diversificada, com destinação à proteção integral, ao turismo, à pesquisa científica, à educação ambiental e ao uso sustentável de florestas para a produção madeireira ou não madeireira, por meio de concessão florestal a empresas privadas ou por meio de destinação não onerosa a comunidades locais ou mesmo destinando-as a assentamentos florestais. A concessão florestal é uma das formas de proteção das florestas públicas, porém deve ser combinada com outras formas já existentes.

Preocupações comuns aos atores se relacionavam à inclusão/exclusão das comunidades locais tradicionais, à estrutura do SFB e à preferência por políticas nacionais ao invés de regionais.

A preocupação dos atores gira também em torno dos exemplos internacionais, pois as experiências de outros países tropicais não foram bem sucedidas e acabaram se destacando o desmatamento, a grilagem e a corrupção. A Lei prevê mecanismos de combate a esses quesitos, mas a dúvida se relaciona à aplicabilidade deles.

Acerca das competências e da estrutura do SFB, houveram divergências de opinião entre atores. Alguns eram a favor da criação de uma agência ao invés de um serviço, já que grande parte das atribuições do SFB está bem próxima das agências. Defendiam que o órgão deveria ser forte, estruturado e que não trabalhasse só com concessões, mas principalmente com fomento e desenvolvimento das atividades florestais. Assim, a concessão deveria ter sido criada na Lei como um mecanismo do SFB e não o contrário.

Apesar dos pontos críticos listados, uma série de avanços pôde ser observada na dinâmica de evolução dos conflitos. Do 2º período para o 1º, houve a inclusão da preocupação ambiental na discussão sobre as concessões, inserindo o conceito de sustentabilidade ambiental.

Do 3º período para o 2º houveram mais avanços. O primeiro deles foi a inclusão da preocupação social na discussão, agregando ao conceito de sustentabilidade as características social e cultural. Conseqüentemente, outro avanço importante foi a inclusão da sociedade civil no debate (participação social) com poder de decisão, o que significa que o governo federal conseguiu abrir espaço para diálogo, ouvir os atores e seus interesses e fazê-los agregar valor ao PL por meio da defesa de seus direitos.

** Em entrevista pessoal obtida em fevereiro de 2009. Ver lista de entrevistados (Apêndice).

Outro avanço pode ser considerado a criação da figura das “florestas públicas”, que definiam que tudo que é floresta e não é privado, é público. A “floresta pública” facilita e viabiliza as concessões em áreas não destinadas, pois não precisa de plano de manejo para ser concedida. Além disso, a figura “floresta pública” também influenciou no ordenamento de ocupação do solo, pois hoje quem deve comprovar a titularidade da terra é o morador/interessado, o que se acreditava que seria capaz de retardar o processo de exploração irracional e grilagem de terras.

Com a nova estruturação dos direitos de propriedade sobre os recursos florestais públicos, a Lei nº. 11.284/06 torna mais fácil enquadrar os crimes cometidos por privados em terras públicas. Além disso, a concessão florestal permite que o Estado mantenha o domínio e o controle das áreas públicas designadas aos particulares para a realização de manejo florestal sustentável.

Pôde-se perceber que o objetivo da implantação do sistema variou conforme o momento histórico de cada período, isto é, inicialmente meramente econômico (ajudar a pagar a dívida externa e recuperar o equilíbrio da balança comercial), depois econômico e ambiental (conter o avanço sobre a floresta) e, por fim, econômico, ambiental e social (manter a floresta em pé, com a possibilidade, aos que vivem na região, de praticar o manejo florestal como alternativa de emprego e renda).

Alguns dos elementos definidores do conflito também variaram ao longo do processo (Quadro 6).

| Elementos | “Contratos de Risco” | “Privatização das Florestas” | “Gestão de Florestas Públicas” |
|-------------------|--|--|--|
| Natureza | Econômica e social | Econômica e ambiental | Econômica, social e ambiental |
| Campo | Político nacional | Político nacional | Político nacional |
| Objeto | Direitos sobre o recurso florestal (material ou imaterial) | Direitos sobre o recurso florestal (material ou imaterial) | Direitos sobre o recurso florestal (material ou imaterial) |
| Dinâmica | Longo Crônico Parcimonioso | Longo Crônico Parcimonioso | Longo Crônico Intenso |
| Mediadores | – | – | Comissão Especial da Câmara dos Deputados |
| Tipologia | Complexo Repressão | Complexo Negociação | Complexo Cooperação |

Quadro 6: Elementos Definidores do Conflito

* Fonte: Adaptado de Nascimento (2001).

Com exceção dos agentes de fomento que não estavam presentes no primeiro período, todas as outras categorias (segmento da sociedade) apareceram nos três períodos históricos. As diferenças de postura de uma mesma categoria em cada período estão relacionadas à efetividade de sua participação e seu poder de decisão no processo.

A mudança de posicionamento mais significativa foi a do Setor Empresarial Florestal. Desde o início o setor apoiou a aprovação da medida, mas não participou da elaboração das propostas. Sua inserção no debate sobre a elaboração da proposta se justificou pela necessidade de regularizar a situação fundiária das áreas públicas que exploravam por meio de autorização.

Entre os demais atores, o que se destacou foi o sucesso ou fracasso de cada um em incluir nos projetos de lei seus interesses e direitos. Constata-se que os atores que passaram a

apoiar a aprovação do sistema de concessões no decorrer do processo foram os atores que tiveram seus interesses atendidos pelo PL.

A hipótese se confirmou, pois as motivações expostas pelo governo federal que justificavam a criação da Lei nº. 11.284/06 eram motivos de conflitos presentes historicamente na gestão dos recursos florestais públicos. Também foi confirmado que não era consenso entre atores e instituições envolvidas que a publicação e a aplicação da Lei trarão solução ou mitigação a tais conflitos.

Alguns acreditam que a concessão pode garantir/atenuar todos os quesitos, outros acreditam que apenas alguns, e outros que não atingirão nenhum desses objetivos (Anexo E). Como esperado, no discurso dos atores promotores do processo, como os representantes do governo federal, aparecem os termos presentes na EM como quesitos que serão garantidos em longo prazo pela Lei.

É importante ressaltar que a EM não continha todos os quesitos que são motivos de conflito sobre o uso dos recursos naturais, por isso, alguns aspectos que não estavam visíveis podem estar sendo mascarados pelos quesitos que foram contemplados no discurso do governo. Isso pode resultar no retardamento da percepção de quais são os reais motivos de conflito, assim como na adoção das medidas corretas para sua mitigação. O exemplo de Barbanti Jr (2002) contempla esse pensamento: “A extração ilegal de madeira numa reserva indígena por ex-trabalhadores rurais sem terra, pode envolver questões agrárias, trabalhistas, e de gênero, além de outras várias”.

A maior preocupação dos atores, citada em notícias, artigos, notas públicas e nas entrevistas, se relaciona à capacidade dos órgãos gestores e fiscalizadores das florestas públicas (SFB, IBAMA e ICMBIO) de manterem a transparência do processo e realizarem de forma incisiva o monitoramento e a fiscalização das concessões, do manejo realizado e das áreas antes, durante e depois das concessões.

Além disso, tais órgãos devem colaborar entre si, evitar conflitos institucionais e se fortalecerem para não serem obrigados a se render a modificações do grupo de pressão do momento (mudanças de governo).

Como citado anteriormente, ainda é cedo para relatar conclusões sobre a efetividade do sistema de concessões, visto que só em 2008 o primeiro contrato foi assinado⁸⁶. Contudo se deve reconhecer que a edição dessa Lei foi uma medida democrática tomada pelo poder público com objetivo de tentar mitigar conflitos sobre o uso dos recursos florestais públicos, pois

⁸⁶ Contrato assinado em 16 de outubro de 2008 entre o SFB e a empresa Madeflora, conforme Contrato de Gestão nº. 01/2007.

a participação social foi fundamental na elaboração da proposta e os motivos expostos caracterizavam motivos de conflitos. O que confirma as idéias introduzidas por Bursztyn & Bursztyn (2006) que assegurado espaço para diálogo dos atores envolvidos, o fortalecimento da participação desses atores e a efetividade das ações do Estado no planejamento, monitoramento e fiscalização das atividades de acesso sobre o recurso se evita a proliferação ou a explosão de conflitos durante o processo de gestão.

A gestão florestal deve agir no sentido de mitigar os conflitos existentes por meio de estratégias e táticas políticas, como a implementação de políticas públicas elaboradas em conjunto com a sociedade. A adoção desta estratégia permitiu a aprovação da referida Lei em tempo recorde, pois se aliou à grande campanha política favorável do Governo Federal e a visibilidade gerada pela mídia.

A edição da Lei nº. 11.284/06 deve ser entendida como resultado de um processo abrangente que diz respeito à destinação das florestas públicas *latu sensu* (gestão de UC's, destinação e concessões), tendo o processo evoluído desde a primeira tentativa até a aprovação da Lei. Dessa forma, considero que as tentativas anteriores auxiliaram na construção do modelo brasileiro, que só amadureceu graças ao acúmulo daquelas experiências.

BIBLIOGRAFIA

ACSELRAD, Henri. **Conflitos ambientais no Brasil**. São Paulo: Ed. Relume Dumara, 2000.

AHRENS, S. **O “novo” código florestal brasileiro: conceitos jurídicos fundamentais**. In.: CD-ROOM do VIII Congresso Florestal Brasileiro, 2003. São Paulo: Sociedade Brasileira de Silvicultura, agosto de 2003.

ALONSO, A. & COSTA, V. Por uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil. In: ALIMONDA, Héctor (Org.). **Ecología Política. Naturaleza, Sociedad y Utopia**. Buenos Aires: CLACSO, 2002.

ARAGÃO, M.B. Ainda a Amazônia. **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro: 5(2): 219-227, abr-jun, 1989.

ASSAD, L.T.; LITRE, G.; NASCIMENTO, E.P. do. **Vantagens e limites da metodologia de facilitação de conflitos socioambientais: o caso de Canabrava, MG**. No prelo.

ASSAD, L.T. Tradição – modernidade – sustentabilidade. Icapuí-CE: Os desafios do desenvolvimento de uma comunidade diante do imperativo da sustentabilidade. **Tese de doutorado**. Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, 2002.

AURÉLIO. **Novo Aurélio Século XXI: O dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1999. 3ª ed.

BACHA, C. J. C. Eficácia da Política de Reserva Legal no Brasil. **Revista de Teoria e Evidência Econômica**, v. 13, n. 25, p. 9-27, 2005.

BARBANTI JR., O. Conflitos socioambientais: Teorias e práticas. In.: CD-ROOM do **I Encontro ANPPAS**, 2002. Campinas, p.1-19.

BARRETO, P., UHL, C., YARED, J. O potencial de produção sustentável de madeira em Paragominas - PA, na Amazônia Oriental: Considerações ecológicas e econômicas. In.: **Anais do Congresso Florestal Brasileiro**, 7, 1993. São Paulo: Sociedade Brasileira de Silvicultura/Sociedade Brasileira de Engenheiros Florestais, 1993, vol. 1, pp. 387-392.

BIRNBAUM. P. & CHAZEL, F. **Teoria sociológica**. São Paulo: Hucitec, 1977.

BONIFÁCIO. Explorar para não desmatar. **Revista Bonifácio**, Janeiro de 2005. In.: Liderança do PP. PCL 62/05. Compêndio com documentos relacionados ao Projeto de Lei nº. 4.776/2005.

BRASIL, Programas e Projetos do Governo Federal: 2002 a 2010. Acessado no site: http://www.brasil.gov.br/governo_federal/Plan_prog_proj/proj_meioambiente/projetos_view/, em março de 2009.

BURSZTYN, M.A.A. & BURSZTYN M. Gestão ambiental no Brasil:arcabouço institucional e instrumentos. In.: NASCIMENTO, E.P. de & VIANNA, J.N.S. **Economia, meio ambiente e comunicação**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p. 85-112.

BURSZTYN, M.A.A. & SCARDUA, F.P. 2008, **mimmo**

CASTRO, C. F. de A. Gestão Florestal no Brasil Colônia. **Tese de Doutorado**. Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília. 2002.

COSTA NETO, N. D. de C. e. **Proteção Jurídica do Meio Ambiente: I – Florestas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

DEUSDARÁ, R. Ajuda Memória. In.: **Seminário Internacional sobre Gestão de Florestas Públicas: Experiências e lições para o Brasil**. Pará, fevereiro de 2004.

DIEGUES, A.C. & MOREIRA, A.de C.C. (org). **Espaço e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: NUPAUB-USP, 2001.

DI PIETRO, M.S.Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 21ª ed. 2008.

DRUMMOND, J. A. A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1988: Comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo. In.: **Ambiente & Sociedade**, Ano II, nº 3 e 4, 1999.

DRUMMOND, J. A. Conceitos básicos para a análise de situações de conflito em torno de recursos naturais. In.: BURSZTYN (Org.) *et al.* **A difícil sustentabilidade: Política energética e conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. p.123-147.

FEENY, D.; BERKES, F.; McCAY, B.J.; ACHESON, J.M. A tragédia dos comuns: Vinte e dois anos depois. In: DIEGUES, A.C. & MOREIRA, A. de C.C. (org). **Espaço e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: NUPAUB-USP, 2001.

GARCIA, F. **Crítica aos projetos de concessões florestais na Amazônia**. 2004. Acessado no site: http://www.asibama.org.br/greve2004/nota_flavio.doc, em março de 2009.

GEO BRASIL FLORESTAS: Componente da série de relatórios sobre o estado e perspectivas do meio ambiente no Brasil. MMA, No prelo.

GODOY, A.M.G. A gestão sustentável e a concessão das florestas públicas. In: **Revista Economia Contemporânea**, 10(3): 631-654, set/dez 2006.

HARDIN, G. The tragedy of the commons. **Science**, 162:1243-1248, 1968.

HARDIN, G. Perpetual growth – The next dragon facing biology teachers. **The Social Contract**, Fall, 1994.

IBAMA. Informações diversas. Acessado no site: <http://www.ibama.gov.br/patrimonio/>, março de 2009.

IORIS, E.M. Na trilha do manejo científico da floresta tropical: indústria madeireira e florestas nacionais. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi: Ciências Humanas**, Belém, v. 3, n. 3, p. 289-309, set.- dez. 2008.

JACOBI, P. Meio ambiente e redes sociais: dimensões intersetoriais e complexidade na articulação de práticas coletivas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, **Revista de Administração Pública**, v.34, n.06, p.131-158, 2000.

KENGEN, S. **A política florestal brasileira: uma perspectiva histórica**. Porto Seguro: IPEF - I SIAGEF – JULHO 2001.

LALLEMENT, M. **Historia das idéias sociológicas: De Parsons aos contemporâneos**. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2004.

LAVALLE, A.G.; CASTELLO, G.; BICHIR, R.M. Redes e capacidade de ação na sociedade civil: O caso de São Paulo – Brasil. **Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales**, vol. 12(6), junho de 2007.

LEFF, E. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2001, 2ª ed.

LEI Nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil**. Acessado no site: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm, em março de 2009.

LEI Nº. 11.284, de 02 de março de 2006. **Gestão de Florestas Públicas**. In.: MEDAUAR, O. (org.) Coletânea de legislação de direito ambiental, Constituição Federal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 7ª ed. rev. atual. e ampl., 2008.

LEI Nº. 4.771, de 15 de setembro de 1965. **Código Florestal**. In.: MEDAUAR, O. (org.) Coletânea de legislação de direito ambiental, Constituição Federal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 7ª ed. rev. atual. e ampl., 2008.

LEI Nº. 9.985, de 18 de julho de 2000. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC**. In.: MEDAUAR, O. (org.) Coletânea de legislação de direito ambiental, Constituição Federal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 7ª ed. rev. atual. e ampl., 2008.

LEITÃO, H.M. **O novo regime de recursos no C.P.C**. Portugal: Ed. Elcla, 2008.

LITTLE, P.E. Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política. In.: BURSZTYN (Org.) *et al.* **A difícil sustentabilidade: Política energética e conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. p.107-122.

LITTLE, P.E. A ecologia política dos conflitos em torno da pesca na Amazônia. In.: CD-ROOM do **II Seminário META: As transformações socioambientais na Amazônia e as suas conseqüências**. Brasília, 2003.

MACHADO, P. A. L. M. Reserva Legal Florestal. **Revista de Direitos Difusos**, v. 31, Mai– Jun. de 2005.

MAGALHÃES, J.P. **Comentários ao Código Florestal: Doutrina e jurisprudência**. Ed: Juarez de Oliveira. 1980.

McKEAN, M.A. & OSTROM, E. Regimes de propriedade comum em florestas: Somente uma relíquia do passado? In: DIEGUES, A.C. & MOREIRA, A.deC.C. (org). **Espaço e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: NUPAUB-USP, 2001. p.79-96.

McNELLY, J.A.; MILLER, K.R.; REID, W.V.; MITTERMEIER, R.A. & WERNER, T.B. **Conserving the world's biological diversity**. Gland: UICN/WWF, 1990.

MEDEIROS, R. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, vol. IX, nº. 1, jan-jul/2006.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2007. 33ª ed.

MENEZES, F.D. Enunciados sobre o futuro: Ditadura militar, Transamazônica e a construção do "Brasil grande". **Dissertação de Mestrado**. Brasília: Departamento de História da Universidade de Brasília, 2007.

MORAES, L.C.S. de. **Código Florestal Comentado: Com as alterações da lei de crimes ambientais – Lei nº. 9.605/98**. Ed. Atlas. 1999.

MORAES FILHO, E. de. **Simmel: Seleção, tradução, introdução e bibliografia**. São Paulo: Editora Ática, 1983.

MORELL, M. **Princípios de governança para concessões e contratos em florestas públicas**. Roma: FAO, 2001.

NASCIMENTO, E.P. do. Os conflitos na sociedade moderna: Uma introdução conceitual. In.: BURSZTYN (Org.) *et al.* **A difícil sustentabilidade: Política energética e conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. p.85-105.

OLIVEIRA, A.U. de. A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária. **Estudos Avançados**, 15(43), 2001.

PEREIRA JUNIOR, R.A. (org.). **Floresta Nacional do Tapajós: Experiências e lições para a implementação do manejo florestal em Unidades de Conservação**. Belém: Projeto Tapajós, 2006.

PILAGALLO, O. **O Brasil em sobressalto: 80 anos de história contados pela Folha**. São Paulo: Publifolha, 2002.

PLANO BRASIL: Participação e inclusão. Acessado no site: <http://www.planobrasil.gov.br/default.asp>, em março de 2009.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Acessado no site: <http://www.planalto.gov.br>, em 3 de dezembro de 2007.

RESENDE, K.M. Legislação florestal brasileira: uma reconstituição histórica. **Dissertação de Mestrado**. Lavras: UFLA, 2006.

SCARDUA, F.P. & BURSZTYN, M.A.A. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**. Vol 18(1/2), jan-dez 2003, p. 291-314.

SCARDUA, F.P. 2008. mimeo.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. Acessado no site: <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=95&idMenu=5731>, em 03 de dezembro de 2007.

SHVIDENKO, A.; BARBER, C.V.; PERSSON, R. Forest and woodland systems. In.: **Ecosystems and human well-being: Current state and trends**. Island Press: Millenium Ecosystem Assessment Series. Vol. 1. Chapter 21, 2005.

SIQUEIRA, C. F. A. & NOGUEIRA, J. M. O novo Código Florestal e a reserva legal: Do preservacionismo desumano ao conservacionismo politicamente correto. **Anais do XLII Encontro Brasileiro de Economia e Sociologia Rural**. Cuiabá, 2004.

THEODORO, S.H. (org) **Mediação de conflitos socioambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

URBAN, T. **Saudade do matão: lembrando a história da conservação da natureza no Brasil**. Curitiba: Editora da UFPR; Fundação O Boticário de Proteção à Natureza; Fundação McArthur, 1998.

VERÍSSIMO, A. *et al.* **Expansão madeireira na Amazônia: Impactos e perspectivas para o desenvolvimento sustentável do Pará**. Belém: Imazon, 2002.

VERÍSSIMO, A.; SMERALDI, R.; AZEVEDO, T. Forest Certification in Brazil: advances, innovations and challenges. In: BURGER, D.; HESS, J.; LANG, B. (Eds.). **Forest Certification: an innovative instrument in the service of sustainable development**. Eschborn: GTZ, 2005. p. 207-217.

VIANA, V.M.; MAY, P.; LAGO, L.; DUBOIS, O.; GRIEG-GRAN, M. **Instrumentos para o manejo sustentável do setor florestal no Brasil: uma análise das necessidades, desafios e oportunidades para o manejo de florestas naturais e plantações florestais de pequena escala**. Londres: International Institute for Environment and Development, 2002.

VIANA, C. Conflitos socioambientais do projeto de integração do rio São Francisco. **Dissertação de Mestrado**. Brasília: Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, 2005.

VIEIRA, P.F. & WEBER, J. (org.) **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: Novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo: Ed. Cortez, 1997.

APÊNDICE - A

LISTA DE ENTREVISTADOS

1. Governo Federal

MMA (Ministério do Meio Ambiente)

Órgãos Colegiados: CONAFLO (Comissão Nacional de Florestas): **Luiz Carlos**

Estraviz;

SFB (Serviço Florestal Brasileiro): Marco Conde, Joberto Velozo e Roberta Del Giudicce;

Entidades Vinculadas: IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais

Renováveis): **Antonio Carlos Hummel e Paulo Fontes** (ASIBAMA).

MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento)

Embrapa: Antônio Carlos do Prado.

2. Congresso Nacional: Câmara dos Deputados: **Paes Landim, Ann Clélia Pontes e Vicente Gomes da Silva** (Procurador-Geral do Ibama e integrante da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados).

3. Setor Empresarial: Associação das Indústrias Exportadoras de Madeira do estado do Pará (AIMEX): **Justiniano de Queiroz Netto** (Secretário Executivo e Tesoureiro); Sociedade Brasileira de Silvicultura (SBS): **Carlos Funcia** (Presidente).

4. Instituições de Pesquisa: Universidade de Brasília (UnB): **Eleazar Volpato**, Pesquisador PNUD: **Francisco Campelo** (Coordenador Regional do Projeto de Manejo Integrado de Ecossistemas para o Bioma Caatinga).

5. Sociedade Civil Organizada: Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS): **Joaquim Belo**; Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG): **Fani Mamede**.

6. Organizações Não-Governamentais: Greenpeace e Instituto Socioambiental (ISA): **Nilo D'Ávila**, Amigos da Terra: **Roberto Smeraldi**; Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon): **Adalberto Veríssimo**; Grupo de Trabalho Amazônico (GTA): **José Rubens**, Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal: **Fernando Castanheira Neto**.

APÊNDICE - B

QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTAS

Antes de iniciar o questionário, creio ser importante listar alguns pontos que, se ao vivo, eu explicaria ao (à) senhor (a).

Em primeiro lugar, a dissertação está dividida em três universos temporais. Tais detalhes o (a) ajudarão a entender o objetivo das perguntas, que buscam remontar o processo histórico das concessões florestais no Brasil e comparar os três universos temporais.

O **primeiro período histórico** compreende a primeira tentativa de implementação do sistema de concessões florestais. Em 1978, o IBDF divulgou estudos para exploração da madeira da floresta amazônica mediante contratos de risco com empresas estrangeiras. O projeto quase autorizado pelo presidente Ernesto Geisel tinha objetivo de, com os valores da venda da madeira, saldar a dívida externa e recuperar o equilíbrio da balança comercial (Notícia do Jornal Folha de São Paulo, de 05 de dezembro de 1978).

O **segundo período histórico** compreende a segunda tentativa de implementação do sistema de concessões florestais. Em 2002, o governo federal, sob responsabilidade do presidente Fernando Henrique Cardoso, apresentou o Projeto de Lei nº 7.492/2002, que previa a regulação do sistema de concessões florestais para florestas plantadas em Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais. Isso ocorreu depois das experiências do Ibama com a Floresta Nacional de Tapajós, em que por duas vezes foram concedidas florestas naturais para exploração por empresas (CAMELO, A.L. & ARAUJO, S.M.V.G. de. *Comentários sobre o projeto de lei que regula a gestão de florestas públicas*. Brasília: Câmara Legislativa, Consultoria Legislativa, março de 2005).

A primeira experiência levou à devastação dos 100 hectares concedidos em 1994 e 1995 pela empresa CEMEX. A segunda experiência teve êxito na implementação do manejo florestal sustentável com técnicas de exploração de impacto reduzido, também em área de 100 hectares, pela empresa TREVISÓ (PEREIRA JUNIOR, R.A. (org.). *Floresta Nacional do Tapajós: Experiências e lições para a implementação do manejo florestal em Unidades de Conservação*. Belém: Projeto Tapajós, 2006. 180p.; il; 21cm).

O **terceiro período histórico** compreende a terceira tentativa de implementação do sistema de concessões florestais e sua aprovação em lei. Já no governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva, o projeto de lei anterior foi retirado e apresentado o Projeto de Lei 4.776/2005, que aprovado pelo Congresso Nacional com algumas mudanças se tornou a Lei nº. 11.284/2006.

PERGUNTAS

1) Em cada período histórico citado, o que levou o poder público a querer regradar o uso das florestas?

2) Na sua opinião, qual foi a motivação que levou a utilizar o instrumento de concessão florestal. Foram motivos diferentes em cada período citado?

3) O que você acha do instrumento de concessão como forma do poder público fazer uso das florestas?

4) Considerando que a terceira tentativa de concessão obteve sucesso na regulamentação, pois culminou em Lei, porque a primeira e a segunda tentativas de concessão florestal falharam?

5) Quais são as principais diferenças entre as tentativas de concessão?

6) Quais mudanças já puderam ser percebidas depois da implantação da Lei de concessões? Você as considera positivas ou negativas?

7) Na sua opinião, a concessão florestal pode garantir/atenuar algum dos quesitos expostos pela Exposição de Motivos nº 14/MMA/GM/2005? Qual (is) e de que forma?

Resumo da EM nº 14/MMA/GM/2005, de 16 de fevereiro de 2005: As principais motivações expostas no discurso do governo federal para a aprovação da Lei nº. 11.284/06 eram: o **combate ao desmatamento** em áreas de florestas públicas; a **afirmação da soberania nacional** sobre a Amazônia; a exigência do **manejo florestal sustentável** sobre as florestas nativas ou plantadas; e a **regulação de um mercado** que participa ativamente do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro e não tem obrigações legais suficientes para a proteção florestal.

ANEXOS

Anexo A: Projeto de Lei nº. 7.492/2002

Presidência da República Secretaria-Geral Secretaria de Assuntos Parlamentares

PROJETO DE LEI

Dispõe sobre o regime de concessão florestal em Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei regula o regime de concessão para exploração de recurso florestal em florestas nacionais, estaduais e municipais.

Parágrafo único. Por recurso florestal entende-se, para efeito desta Lei, recursos madeireiros e não-madeireiros.

Art. 2º A concessão florestal é precedida de licitação, na modalidade de concorrência, e formalizada em contrato.

Art. 3º A licitação e o contrato de concessão florestal obedecerão aos princípios e normas gerais da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e às normas especificadas nesta Lei.

Art. 4º A concessão é onerosa e por prazo determinado.

Art. 5º A exploração do recurso florestal deve obedecer a um plano de manejo florestal sustentável, nos termos da legislação em vigor.

CAPÍTULO II DA LICITAÇÃO

Art. 6º O edital de licitação estabelecerá:

I - o objeto, a área e o prazo da concessão;

II - as condições para que os interessados possam examinar a área de concessão com vistas à elaboração da proposta;

III - condições para participação da licitação e forma de apresentação das propostas;

IV - critério para o julgamento das propostas;

V - prazo e condições para a assinatura e execução do contrato;

VI - condições de pagamento e critérios para o reajuste do preço pago pela concessão;

VII - condições de garantia;

VIII - instruções e normas para recursos em relação à licitação; e

IX - outras exigências previstas na Lei nº 8.666, de 1993, e aplicáveis à concessão florestal, bem como outras condições específicas da licitação.

Art. 7º É permitido o consórcio para participar da concessão.

Art. 8º No julgamento das propostas, será considerado o maior preço e a melhor técnica.

Parágrafo único. Os critérios para seleção da melhor técnica de manejo florestal sustentável serão estabelecidos no edital.

CAPÍTULO III DOS PRAZOS

Art. 9º O prazo máximo da concessão será determinado de acordo com as seguintes condições:
I - exploração de madeira de floresta nativa: número de anos correspondente a dois ciclos de corte;

II - exploração de madeira de floresta plantada: número de anos correspondente a duas rotações;
e

III - exploração de recurso não-madeireiro: número de anos necessários para a regeneração da espécie ou recomposição do estoque do recurso explorado.

§ 1º Entende-se por ciclo de corte o tempo necessário para a recomposição do estoque madeireiro, a partir da primeira exploração.

§ 2º Entende-se por rotação o período de produção da floresta plantada, até a realização do corte final.

§ 3º O prazo máximo da concessão é de:

I - sessenta anos, na hipótese do inciso I; e

II - vinte e cinco anos, nas hipóteses dos incisos II e III, prorrogável por igual período.

§ 4º O fiel cumprimento do contrato é condição para sua prorrogação.

CAPÍTULO IV DAS GARANTIAS

Art. 10. Antes de assinar o contrato de concessão florestal, o concessionário deve depositar carta de fiança bancária, renovável anualmente, solidária, irrevogável e de execução automática, em favor do concedente, com o valor definido no edital de licitação.

Parágrafo único. A fiança bancária não exime o concessionário do dever de reparar os danos causados ao meio ambiente, nos termos da legislação vigente.

CAPÍTULO V DO PAGAMENTO

Art. 11. O pagamento da concessão será feito com base em:

I - uma componente fixa, remuneratória do direito de acesso, exploração e garantia de suprimento do recurso; e

II - uma componente variável, remuneratória do volume do recurso explorado.

§ 1º A componente variável poderá ser reajustada, conforme o disposto no edital.

§ 2º A regulamentação das formas de pagamento de que trata este artigo considerará as peculiaridades sociais, econômicas e ambientais, regionais ou locais, das áreas sob concessão.

Art. 12. O preço mínimo estabelecido pelo concedente para efeito de licitação será calculado, considerando:

I - no caso do inciso I do art. 11, a quantidade e a qualidade do estoque médio por unidade de área;

II - no caso do inciso II do art. 11, o valor de mercado do recurso; e

III - o custo das medidas necessárias para assegurar a sustentabilidade da exploração.

CAPÍTULO VI DOS DEVERES DO CONCESSIONÁRIO

Art. 13. São deveres do concessionário, sem prejuízo de outros estabelecidos na legislação vigente e no contrato de concessão:

I - elaborar o plano de manejo florestal sustentável;

II - executar o plano de manejo florestal sustentável aprovado pelo órgão competente;

III - controlar o acesso e a integridade da área da concessão;

IV - recuperar a cobertura florestal já suprimida da área objeto da concessão;

V - comunicar ao concedente qualquer irregularidade na área da concessão;

VI - instalar e medir periodicamente parcelas permanentes para o monitoramento da regeneração e do crescimento do estoque do recurso explorado; e

VII - apresentar relatório anual de atividades ao concedente.

CAPÍTULO VII DOS DEVERES DO CONCEDENTE

Art. 14. São deveres do concedente, sem prejuízo de outros estabelecidos na legislação vigente e no contrato de concessão:

- I - demarcar os limites da concessão;
- II - elaborar o inventário diagnóstico da área sob concessão;
- III - avaliar o plano de manejo florestal sustentável; e
- IV - monitorar, controlar e fiscalizar a execução do plano de manejo florestal sustentável e do contrato de concessão.

§ 1º O plano de manejo florestal sustentável deve ser revisto a cada cinco anos, incorporando as informações obtidas no manejo da floresta, e aprovado pelo concedente.

§ 2º Por inventário diagnóstico entende-se, para efeito desta Lei, uma amostragem para avaliação do potencial das espécies a serem exploradas, com limite de erro amostral de vinte e cinco por cento da média, com noventa e cinco por cento de probabilidade.

CAPÍTULO VIII DAS SANÇÕES CIVIS E ADMINISTRATIVAS

Art. 15. Além das sanções estabelecidas na Lei nº 8.666, de 1993, e sem prejuízo das sanções previstas na legislação vigente e no contrato, a inexecução das obrigações contratadas sujeitará o concessionário às seguintes penalidades:

- I - suspensão da atividade;
- II - obrigação de recuperar os danos causados, independentemente de culpa; e
- III - perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito.

Parágrafo único. Não poderão participar das licitações, para concessão florestal, pessoas jurídicas que tenham sido condenadas, com sentença transitada em julgado, por crime ambiental.

CAPÍTULO IX DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 16. A infra-estrutura e benfeitorias implantadas pela concessionária, na área de concessão, destinadas à execução do contrato, serão ao final do prazo da concessão incorporadas ao órgão concedente.

Art. 17. A concessão florestal em área considerada de interesse para a segurança nacional depende de assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional.

Art. 18. Acrescente-se ao art. 17 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, o seguinte § 7º:

“§ 7º No zoneamento da floresta nacional será destinada, quando for o caso, área para a exploração sustentável de recursos florestais pelas populações tradicionais residentes no interior e no entorno da unidade.” (NR)

Art. 19. Dos recursos líquidos gerados pela exploração de recursos naturais e serviços nas florestas nacionais, no mínimo sessenta por cento serão aplicados de acordo com os seguintes critérios:

- I - cinquenta e cinco por cento a sessenta e cinco por cento na implantação e gestão do sistema de florestas nacionais;
- II - dez por cento na gestão da floresta nacional geradora do recurso;
- III - até dez por cento na capacitação para o uso sustentável dos recursos florestais e promoção do desenvolvimento e melhoria das condições de vida das populações tradicionais residentes na floresta nacional, quando for o caso;
- IV - dez por cento no Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA, para apoio a projetos na área florestal;
- V - dez por cento no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, criado pelo Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e restabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991, voltado para o setor florestal, em categoria de programação específica, para o financiamento de projetos e programas de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico do setor florestal; e

VI - cinco por cento para os Municípios abrangidos pela floresta nacional.

Art. 20. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Brasília,

Anexo B: Projeto de Lei nº. 4.776/2005

PROJETO DE LEI

4776/05

Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para produção sustentável, institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB, cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

TÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

CAPÍTULO ÚNICO DOS PRINCÍPIOS E DEFINIÇÕES

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a gestão de florestas públicas para produção sustentável, institui o Serviço Florestal Brasileiro – SFB, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, e cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF.

Art. 2º Constituem princípios da gestão de florestas públicas:

I - a conservação dos ecossistemas, da biodiversidade, do solo, da água e dos valores culturais associados, bem como a proteção do patrimônio público;

II - o estabelecimento de atividades que promovam o uso eficiente e sustentável das florestas e que contribuam para o cumprimento das metas do desenvolvimento socioeconômico local, regional e de todo o País;

III - o eficaz e eficiente acesso da população aos recursos florestais e a seus benefícios;

IV - o respeito aos direitos das comunidades locais, em especial às culturas tradicionais, ao acesso e aos benefícios derivados do uso e da conservação das florestas públicas;

V - a promoção do processamento local e o incentivo ao incremento da agregação de valor aos produtos e serviços da floresta, bem como à diversificação industrial, ao desenvolvimento tecnológico, à utilização e à capacitação de empreendedores locais e da mão-de-obra regional;

VI - o acesso de qualquer indivíduo às informações referentes à gestão de florestas públicas, nos termos da Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003, de forma a garantir a devida transparência e o controle social;

VII - a promoção e difusão da pesquisa florestal, agroflorestal, faunística e edáfica, relacionada à conservação, à recuperação e ao uso sustentável das florestas;

VIII - o fomento ao conhecimento e a promoção da conscientização da população sobre a conservação, a recuperação e o manejo dos recursos florestais; e

IX - a garantia de condições estáveis e seguras que estimulem investimentos de longo prazo no manejo, na conservação e na recuperação das florestas.

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão as adaptações necessárias de sua legislação às prescrições desta Lei, buscando atender às peculiaridades das diversas modalidades de gestão de florestas públicas.

Art. 3º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - florestas públicas: florestas, naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros, inclusive amazônico, mata atlântica e nas diversas fitofisionomias do cerrado e da caatinga, situadas em bens sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta;

II - recursos florestais: produtos, representados pela matéria-prima vegetal, e serviços florestais;

III - produtos florestais: produtos madeireiros e não-madeireiros;

IV - serviços florestais: ações ou benefícios decorrentes do manejo da floresta e turismo;

V - ciclo: período decorrido entre dois momentos de colheita de produtos florestais madeireiros ou não-madeireiros numa mesma área;

VI - manejo florestal sustentável: administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo, e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras, de múltiplos produtos e subprodutos não madeireiros, bem como a utilização de outros bens e serviços de natureza florestal;

VII - concessão florestal: delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços, numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

VIII - unidade de manejo: perímetro definido a partir de critérios técnicos, socioculturais, econômicos e ambientais, localizado em florestas públicas, objeto de um Plano de Manejo Florestal Sustentável - PMFS, podendo conter áreas degradadas para fins de recuperação por meio de plantios florestais;

IX - lote de concessão florestal: floresta pública destinada à concessão florestal, na qual são alocadas as unidades de manejo a serem licitadas;

X - comunidade local: grupo humano, distinto por suas condições culturais, e organizado segundo seus próprios costumes e tradições, cujo modo de vida está relacionado à produção e à reprodução de conhecimentos tradicionais associados aos componentes da diversidade biológica, incluídas nesta definição as comunidades quilombolas;

XI - anuência prévia para uso sustentável: documento expedido pelo órgão competente, precedido de estudo de viabilidade socioambiental, previamente à publicação do edital de licitação para concessão florestal, anuindo sobre o desenvolvimento de manejo florestal para exploração de produtos e serviços na unidade de manejo;

XII - estudo de viabilidade socioambiental: estudo elaborado pelo órgão gestor para avaliar os impactos ambientais da concessão florestal, na unidade de manejo e

seu entorno, considerando as implicações socioculturais no modo de vida das comunidades locais;

XIII - auditoria florestal: ato de avaliação independente e qualificada do cumprimento de atividades florestais e compromissos econômicos, sociais e ambientais assumidos de acordo com o plano de manejo florestal sustentável e o contrato de concessão, executada por entidade reconhecida pelo órgão gestor, mediante procedimento administrativo específico;

XIV - inventário amostral: levantamento de informações qualitativas e quantitativas sobre uma determinada floresta, utilizando-se processo de amostragem;

XV - órgão gestor: órgão do poder concedente com a competência de disciplinar e conduzir o processo de outorga da concessão florestal; e

XVI - poder concedente: União, Estado, Distrito Federal ou Município com domínio sobre a floresta pública.

TÍTULO II DA GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS

Art. 4º A gestão de florestas públicas para produção sustentável compreende:

I - a criação e a gestão direta de florestas nacionais, estaduais e municipais, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000;

II - a destinação de florestas públicas às comunidades locais, nos termos do art. 7º desta Lei; e

III - a concessão florestal, incluindo florestas naturais ou plantadas e as unidades de manejo das florestas nacionais.

CAPÍTULO I DA GESTÃO DIRETA

Art. 5º O Poder Público poderá exercer diretamente a gestão de florestas nacionais, sendo-lhe facultado, para execução de atividades subsidiárias, firmar convênios, termos de parceria, contratos ou instrumentos similares com terceiros, observando o disposto na legislação vigente sobre licitações públicas e demais normas em vigor.

Parágrafo único. A duração dos contratos e instrumentos similares a que se refere o **caput** deste artigo fica limitada a cento e vinte meses.

Art. 6º Nos processos de licitação para a efetivação das contratações para a gestão direta relativa ao manejo dos produtos florestais, poderá ser considerado o tipo técnica e preço para a seleção da melhor proposta, nos termos do art. 27 desta Lei.

CAPÍTULO II DA DESTINAÇÃO ÀS COMUNIDADES LOCAIS

Art. 7º Antes da realização das concessões florestais, as florestas públicas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais serão identificadas para a destinação, pelos órgãos competentes, nas seguintes formas:

I - criação de reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável;

II - concessão de uso, por meio de projetos de assentamento florestal, de desenvolvimento sustentável e agroextrativistas ou outros similares, nos termos do art. 189 da Constituição; e

III - outras formas de unidade de conservação previstas em lei.

§ 1º A destinação de que trata o **caput** não acarretará ônus financeiro para o beneficiário e será efetuada em ato administrativo próprio, conforme previsto em legislação específica.

§ 2º Adicionalmente às formas mencionadas no **caput**, as comunidades locais poderão participar das licitações previstas no Capítulo III do Título II desta Lei.

CAPÍTULO III DAS CONCESSÕES FLORESTAIS

Art. 8º A concessão florestal será autorizada em ato do poder concedente e se formalizará mediante contrato, que deverá observar os termos desta Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação.

Art. 9º A publicação do edital de licitação de cada lote de concessão florestal deve ser precedida de consulta pública, por região, realizada pelo órgão gestor competente, nos termos da regulamentação.

Art. 10. São elegíveis para fins de concessão as unidades de manejo previstas no Plano Anual de Outorga Florestal - PAOF.

Seção I Do Plano Anual de Outorga Florestal

Art. 11. O Plano Anual de Outorga Florestal - PAOF será proposto pelo órgão gestor e definido pelo poder concedente, contendo a descrição de todas as florestas públicas com possibilidade de serem submetidas a processos de concessão no ano em que vigorar o Plano.

§ 1º O PAOF será submetido, pelo órgão gestor, à manifestação da Comissão de Gestão de Florestas Públicas a que se refere o art. 55 e à consulta pública, conforme regulamento.

§ 2º A inclusão de áreas de florestas públicas sob o domínio da União no PAOF requer manifestação prévia da Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Art. 12. O PAOF para concessão florestal considerará:

I - as políticas e o planejamento nacional para o setor florestal, a reforma agrária, a regularização fundiária, a agricultura, o meio ambiente, a utilização dos recursos hídricos e demais instrumentos que disciplinam o uso e a ocupação do solo e exploração dos recursos naturais;

II - a exclusão das unidades de conservação de proteção integral, das reservas de desenvolvimento sustentável, das reservas extrativistas, das reservas de fauna e das áreas de relevante interesse ecológico;

III - a exclusão das terras indígenas, das áreas ocupadas por comunidades locais e das áreas de interesse para a criação de unidades de conservação e de proteção integral;

IV - as áreas de convergência com as concessões de outros setores, conforme regulamento;

V - as políticas públicas dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal;

VI - as políticas nacionais de ordenamento territorial, de recursos hídricos e de desenvolvimento regional e o Zoneamento Econômico Ecológico - ZEE.

§ 1º O PAOF federal deverá considerar os PAOF dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 2º O PAOF poderá prever zonas de uso restrito para as áreas destinadas às comunidades locais.

Seção II Do Processo de Outorga

Art. 13. O poder concedente publicará, previamente ao edital de licitação, ato justificando a conveniência da concessão florestal, caracterizando seu objeto e a unidade de manejo.

Art. 14. As licitações para concessão florestal serão realizadas na modalidade concorrência e serão outorgadas a título oneroso.

Parágrafo único. Nas licitações referidas no **caput**, é vedada a declaração de inexigibilidade prevista no art. 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Seção III Do Objeto da Concessão

Art. 15. Outorga-se a concessão florestal de unidade de manejo de floresta pública, com perímetro georreferenciado, registrada no Cadastro-Geral de Florestas Públicas e incluída no lote de concessão florestal.

Parágrafo único. Fica instituído o Cadastro-Geral de Florestas Públicas, interligado ao Sistema Nacional de Cadastro Rural e incluído no Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR.

Art. 16. O objeto de cada concessão será fixado no edital, que definirá os produtos florestais e serviços, cuja exploração será autorizada.

Art. 17. Os produtos de uso tradicional e de subsistência para as comunidades locais serão excluídos do objeto da concessão e explicitados no edital, juntamente com a definição das restrições e da responsabilidade pelo manejo das espécies

das quais derivam esses produtos, bem como por eventuais prejuízos ao meio ambiente e ao poder concedente, advindos deste manejo.

Art. 18. A concessão florestal não confere à concessionária os seguintes direitos:

I - de acessar patrimônio genético para fins de pesquisa e desenvolvimento, bioprospecção ou constituição de coleções;

II - sobre a titularidade imobiliária, nem de preferência em sua aquisição;

III - de uso dos recursos hídricos acima do especificado como insignificante;

IV - de exploração dos recursos minerais;

V - de exploração de recursos pesqueiros;

VI - pela fixação do carbono; e

VII - outros direitos excluídos no edital de licitação.

Seção IV Da Anuência Prévia para Uso Sustentável

Art. 19. A anuência prévia para uso sustentável da unidade de manejo será requerida pelo órgão gestor, mediante a apresentação de estudo de viabilidade socioambiental ao órgão competente, que se manifestará sobre o desenvolvimento de manejo florestal para exploração de produtos e serviços na unidade de manejo.

Parágrafo único. A anuência prévia para uso sustentável não autoriza o início das atividades florestais na unidade de manejo, sendo indispensável a aprovação do PMFS e a obtenção das licenças cabíveis.

Seção V Da Licitação

Art. 20. Toda concessão florestal será objeto de prévia licitação, na modalidade concorrência, nos termos desta Lei e, supletivamente, da legislação própria, com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.

Seção VI Da Habilitação

Art. 21. Além de outros previstos na Lei nº 8.666, de 1993, é requisito para habilitação nas licitações de concessão florestal a comprovação de ausência de débitos inscritos na dívida ativa relativos a infração ambiental junto aos órgãos competentes, integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA.

Seção VII Do Edital de Licitação

Art. 22. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados os critérios e as normas gerais da Lei nº 8.666, de 1993, e conterà, especialmente:

I - o objeto, com a delimitação, localização e topografia, além de mapas e imagens de satélite e as informações públicas disponíveis sobre a unidade de manejo;

II - os resultados do inventário amostral;

III - o prazo da concessão e as condições de renovação e prorrogação;

IV - a descrição da infra-estrutura disponível;

V - as condições e datas para a realização de visitas de reconhecimento das unidades de manejo e levantamento de dados adicionais;

VI - a descrição das condições necessárias à exploração sustentável dos serviços e dos produtos florestais;

VII - os prazos para recebimento das propostas, julgamento da licitação e assinatura do contrato;

VIII - o período, com data de abertura e encerramento, o local e o horário em que serão fornecidos, aos interessados, os dados, estudos e projetos necessários à elaboração dos orçamentos e apresentação das propostas;

IX - os critérios e a relação dos documentos exigidos para a aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica e fiscal;

X - os critérios, os indicadores, as fórmulas e parâmetros a serem utilizados no julgamento técnico, socioambiental e econômico-financeiro da proposta;

XI - os preços mínimos dos produtos ou serviços e os critérios de reajuste e revisão;

XII - descrição das garantias financeiras e dos seguros exigidos;

XIII - as características dos bens reversíveis e as condições em que estes se encontram;

XIV - as condições de liderança da empresa ou pessoa jurídica responsável, na hipótese em que for permitida a participação de consórcio;

XV - a minuta do respectivo contrato, que conterá as cláusulas essenciais referidas no art. 31 desta Lei; e

XVI - condições de extinção do contrato de concessão.

§ 1º As exigências previstas nos incisos I e II do **caput** deste artigo serão adaptadas à escala da unidade de manejo florestal, caso não se justifique a exigência do detalhamento.

§ 2º O edital será submetido à consulta pública previamente ao seu lançamento, conforme regulamentação.

Art. 23. Quando permitida na licitação a participação de pessoa jurídica em consórcio, observar-se-ão, adicionalmente, os seguintes requisitos:

I - comprovação de compromisso, público ou particular, de constituição de consórcio, subscrito pelas consorciadas;

II - indicação da empresa-líder, que deverá atender às condições de liderança estipuladas no edital e será a representante das consorciadas perante o poder concedente;

III - apresentação dos documentos exigidos nos incisos IX do art. 22, por parte de cada consorciada;

IV - comprovação de cumprimento da exigência constante do inciso XIV do art. 22; e

V - impedimento de participação de empresas consorciadas na mesma licitação, por intermédio de mais de um consórcio ou isoladamente.

§ 1º O licitante vencedor fica obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I deste artigo.

§ 2º A pessoa jurídica líder do consórcio é responsável perante o poder concedente pelo cumprimento do contrato de concessão, sem prejuízo da responsabilidade solidária das demais consorciadas.

§ 3º As alterações na constituição dos consórcios devem ser submetidas previamente ao poder concedente para a verificação da manutenção das condições de habilitação, sob pena de rescisão do contrato de concessão.

Art. 24. É facultado ao poder concedente, desde que previsto no edital, determinar que o licitante vencedor, no caso de consórcio, se constitua em empresa antes da celebração do contrato.

Art. 25. Os estudos, levantamentos, projetos, obras, despesas ou investimentos já efetuados na unidade de manejo e vinculados ao processo de licitação para concessão, realizados pelo poder concedente ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados.

Parágrafo único. O vencedor da licitação deverá ressarcir os dispêndios correspondentes aos itens especificados no **caput**, de acordo com valor especificado no edital.

Art. 26. É assegurado a qualquer pessoa o acesso aos contratos, decisões ou pareceres relativos à licitação ou às próprias concessões.

Seção VIII Dos Critérios de Seleção

Art. 27. No julgamento da licitação, a melhor proposta será considerada em razão da combinação dos seguintes critérios:

I - o maior preço ofertado como pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão florestal;

II - a melhor técnica, considerando:

- a) o menor impacto ambiental;
- b) os maiores benefícios sociais diretos; e
- c) a maior eficiência.

§ 1º A aplicação dos critérios descritos nos incisos I e II do **caput** será previamente estabelecida no edital de licitação, inclusive com regras e fórmulas precisas para avaliação ambiental, econômica, social e financeira.

§ 2º Para fins de aplicação do disposto no inciso II, o edital de licitação conterá parâmetros e exigências para formulação de propostas técnicas.

§ 3º O poder concedente recusará propostas manifestamente inexeqüíveis ou financeiramente incompatíveis com os objetivos da licitação.

Seção IX Do Contrato de Concessão

Art. 28. Para cada unidade de manejo licitada será assinado um contrato de concessão exclusivo para um único concessionário, que será responsável por todas as obrigações nele previstas, além de responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, ao meio ambiente ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenua essa responsabilidade.

§ 1º Sem prejuízo da responsabilidade a que se refere o **caput** deste artigo, a concessionária poderá contratar terceiros para o desenvolvimento de atividades inerentes ao manejo florestal sustentável dos produtos e à exploração dos serviços florestais concedidos.

§ 2º Os contratos celebrados entre o concessionário e os terceiros a que se refere o § 1º deste artigo reger-se-ão pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e o poder concedente.

§ 3º A execução das atividades contratadas com terceiros pressupõe o cumprimento das normas regulamentares relacionadas a estas atividades.

§ 4º Não é admitida a subconcessão.

Art. 29. A transferência do controle societário do concessionário sem prévia anuência do poder concedente implicará a rescisão da concessão.

Parágrafo único. Para fins de obtenção da anuência de que trata o **caput** deste artigo, o pretendente deverá:

- I - atender às exigências da habilitação previstas no edital de licitação; e
- II - comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor.

Art. 30. Nos contratos de financiamento, as concessionárias poderão oferecer em garantia os direitos emergentes da concessão, até o limite que não comprometa a operacionalização e a continuidade da execução do plano de manejo florestal sustentável ou das demais atividades florestais.

Art. 31. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

- I - ao objeto, com a descrição da unidade de manejo, dos produtos e dos serviços a serem explorados;
- II - ao prazo da concessão;
- III - ao prazo máximo para o concessionário iniciar a execução do plano de manejo florestal sustentável;

IV - ao modo, à forma, às condições e aos prazos da realização das auditorias florestais;

V - ao modo, à forma e às condições de exploração de serviços e prática do manejo florestal;

VI - aos critérios, aos indicadores, às fórmulas e aos parâmetros definidores da qualidade do meio ambiente;

VII - aos critérios máximos e mínimos de aproveitamento do recurso florestal;

VIII - às ações voltadas ao benefício da comunidade local assumidas pelo concessionário no processo de licitação;

IX - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão dos preços da concessão;

X - aos direitos e às obrigações do poder concedente e do concessionário, inclusive os relacionados a necessidades de alterações futuras e modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos, infra-estrutura e das instalações;

XI - às garantias oferecidas pelo concessionário;

XII - à forma de monitoramento e avaliação das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do manejo florestal sustentável e exploração de serviços;

XIII - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita o concessionário e sua forma de aplicação;

XIV - aos casos de extinção do contrato de concessão;

XV - aos bens reversíveis;

XVI - às condições para revisão e prorrogação;

XVII - à obrigatoriedade, à forma e à periodicidade da prestação de contas do concessionário ao poder concedente;

XVIII - aos critérios de bonificação para o concessionário que atingir melhores índices de desempenho socioambiental que os previstos no contrato, conforme regulamento; e

XIX - ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais.

§ 1º As garantias previstas no inciso XI deste artigo incluirão possíveis danos causados aos recursos naturais, ao erário e a terceiros.

§ 2º Para a concessão florestal à pessoa jurídica de pequeno porte, microempresas e associações de comunidades locais, serão previstas em regulamento formas alternativas de fixação das garantias e de preço florestal.

§ 3º No exercício da fiscalização, o órgão gestor terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros do concessionário, respeitando-se os limites do sigilo legal ou constitucionalmente previsto.

§ 4º As obrigações previstas nos incisos V a VII do **caput** são de relevante interesse ambiental, nos termos do art. 68 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

Art. 32. Incumbe à concessionária:

I - elaborar e executar o PMFS, conforme previsto nas normas técnicas aplicáveis e especificações do contrato;

II - evitar ações ou omissões passíveis de gerar danos graves ou irreversíveis ao ecossistema ou a qualquer de seus elementos;

III - informar a autoridade competente no caso de ações ou omissões de terceiros ou fatos que acarretem danos ao ecossistema, a qualquer de seus elementos ou às comunidades locais;

IV - recuperar as áreas impactadas, quando identificado o nexo de causalidade entre suas ações ou omissões e os danos ocorridos, independentemente de culpa ou dolo, sem prejuízo das responsabilidades contratuais, administrativas, civil ou penal;

V - cumprir e fazer cumprir as normas de manejo florestal, as regras de exploração de serviços e as cláusulas contratuais da concessão;

VI - garantir a execução do ciclo contínuo, iniciada dentro do prazo máximo fixado no edital;

VII - buscar o uso múltiplo da floresta, dentro dos limites definidos no contrato, envidando esforços consistentes e continuados em tal sentido e com reflexos nos planos de manejo florestal sustentável e suas atualizações;

VIII - realizar benfeitorias necessárias, dentro da unidade de manejo;

IX - executar atividades necessárias à manutenção da unidade de manejo e da infra-estrutura;

X - comercializar o produto florestal auferido do manejo;

XI - executar medidas de prevenção e controle de incêndios e informar ao órgão competente sobre a prática de exploração não-sustentável ou não autorizada da floresta;

XII - monitorar a execução do plano de manejo florestal sustentável;

XIII - zelar pela integridade dos bens vinculados à unidade de manejo concedida;

XIV - manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão;

XV - elaborar e disponibilizar o relatório anual sobre a gestão dos recursos florestais ao órgão gestor, nos termos definidos no contrato;

XVI - permitir aos encarregados da fiscalização e auditoria livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações da floresta pública concedida, bem como à documentação necessária para o exercício da fiscalização; e

XVII - realizar os investimentos sociais definidos no contrato de concessão.

§ 1º As contratações, inclusive de mão-de-obra, feitas pelo concessionário serão regidas pelas disposições de direito privado e pela legislação trabalhista, não se estabelecendo qualquer relação entre os terceiros contratados pelo concessionário e o poder concedente.

§ 2º As benfeitorias permanentes reverterão sem ônus ao titular da área ao final do contrato de concessão.

§ 3º Como requisito indispensável para o início das operações de exploração de produtos e serviços florestais, o concessionário deverá contar com o respectivo PMFS aprovado, licenças necessárias para atividades silviculturais ou aprovação de exploração de serviços florestais, conforme o caso e as normas regulamentares.

§ 4º Findo o contrato de concessão, o concessionário fica obrigado a devolver a floresta pública ao poder concedente nas condições previstas no contrato de concessão, ensejando o seu descumprimento a aplicação de penalidade, conforme regulamento.

Art. 33. Para fins de garantir o direito de acesso às concessões florestais por pessoas jurídicas de pequeno porte, micro, pequenas e médias empresas, serão definidos no PAOF lotes de concessão, contendo várias unidades de manejo de tamanhos diversos, estabelecidos com base em critérios técnicos, que deverão considerar as condições e as necessidades do setor florestal, as peculiaridades regionais, a estrutura das cadeias produtivas, as infra-estruturas locais, o acesso aos mercados, entre outros.

Art. 34. Sem prejuízo da legislação pertinente à proteção da concorrência, devem ser observadas as seguintes salvaguardas para evitar a concentração econômica:

I - para cada lote de concessão florestal haverá um número máximo de contratos que um concessionário poderá deter individualmente ou em consórcio; e

II - cada concessionário, individualmente ou em consórcio, terá um limite percentual máximo de área de concessão florestal, calculado sobre a área das unidades de manejo disponíveis.

Art. 35. O prazo dos contratos de concessão florestal é estabelecido de acordo com o ciclo de colheita ou exploração, considerando o produto ou grupo de produtos com ciclo mais longo incluído no objeto da concessão, podendo ser fixado prazo equivalente a, no mínimo, um ciclo e, no máximo, sessenta anos.

§ 1º O contrato poderá prever prorrogações sucessivas desde que a soma dos prazos não ultrapasse o limite máximo previstos no **caput**.

§ 2º A efetivação das prorrogações previstas no § 1º ficam condicionadas à realização de auditorias florestais, nos termos do art. 43 desta Lei, e à avaliação do órgão gestor.

Art. 36. O prazo dos contratos de concessão exclusivos para exploração de serviços florestais será de, no mínimo, cinco e, no máximo, vinte anos.

Seção X Do Preço Florestal

Art. 37. O regime econômico e financeiro da concessão florestal, conforme estabelecido no respectivo contrato, compreende:

I - o pagamento do preço calculado sobre os custos de realização do edital de licitação da concessão florestal da unidade de manejo;

II - o pagamento do preço calculado em função da quantidade de produto ou serviço auferido do objeto da concessão ou do faturamento líquido ou bruto;

III - a responsabilidade do concessionário em realizar outros investimentos previstos no edital e no contrato; e

IV - a indisponibilidade, pelo concessionário, salvo disposição contratual, dos bens considerados reversíveis.

§ 1º Os custos de realização do edital tratados no inciso I do **caput** deste artigo serão definidos no edital de licitação.

§ 2º É garantido o ressarcimento, nos casos e condições previstos nesta Lei, no edital de licitação e no contrato de concessão, dos custos das obras e instalações que reverterem ao titular da área na extinção do contrato.

§ 3º A definição do preço mínimo no edital deverá considerar:

I - o estímulo à competição e à concorrência;

II - a garantia de condições de competição do manejo em terras privadas e concessões não onerosas;

III - a cobertura dos custos do sistema de outorga;

IV - a geração de benefícios para a sociedade, aferidos inclusive pela renda gerada;

V - o estímulo ao uso múltiplo da floresta; e

VI - a manutenção e a ampliação da competitividade da atividade de base florestal.

§ 4º Para efeito de pagamento do preço referido no inciso II do **caput**, será fixado no contrato preço mínimo a ser auferido anualmente, considerando os critérios definidos em regulamento.

§ 5º O preço poderá ser parcelado em até um ano, com base em critérios técnicos, levando-se em consideração as peculiaridades locais.

Art. 38. Entende-se por preço o valor estabelecido:

I - no contrato de concessão; e

II - em ato específico do órgão gestor, resultante da aplicação dos critérios de revisão ou de reajuste, nas condições do respectivo contrato.

Parágrafo único. A divulgação do ato a que se refere o inciso II deste artigo deverá preceder a data de pagamento do preço em, no mínimo, trinta dias.

Art. 39. O contrato de concessão referido no art. 28 poderá prever o compromisso de investimento mínimo anual do concessionário, destinado à modernização da execução dos PMFS, com vistas à sua sustentabilidade.

Art. 40. Os recursos financeiros oriundos dos preços da concessão florestal de unidades localizadas em áreas de domínio da União serão distribuídos da seguinte forma:

I - o preço mínimo referido no § 3º do art. 37 desta Lei será destinado ao órgão gestor para a execução de suas atividades;

II - o preço pago, excluído o valor mencionado no inciso I deste artigo, terá a seguinte destinação:

a) Estados: trinta por cento destinados proporcionalmente à distribuição da floresta pública outorgada em suas respectivas jurisdições, para o apoio e promoção da utilização sustentável dos recursos florestais, sempre que o ente beneficiário cumpra com a finalidade deste aporte;

b) Municípios: trinta por cento destinados proporcionalmente à distribuição da floresta pública outorgada em suas respectivas jurisdições, para o apoio e promoção da utilização sustentável dos recursos florestais, sempre que o ente beneficiário cumpra com a finalidade deste aporte; e

c) FNDF: quarenta por cento.

§ 1º Quando os recursos financeiros forem oriundos dos preços da concessão florestal de unidades localizadas em florestas nacionais, serão distribuídos da seguinte forma:

I - o preço mínimo referido no § 3º do art. 37 desta Lei será destinado ao órgão gestor para a execução de suas atividades;

II - o preço pago, excluído o valor mencionado no inciso I, terá a seguinte destinação:

a) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA: quarenta por cento destinados à gestão das Unidades de Conservação de Uso Sustentável;

b) Estados: vinte por cento destinados proporcionalmente à distribuição da floresta pública outorgada em suas respectivas jurisdições, para o apoio e promoção da utilização sustentável dos recursos florestais, sempre que o ente beneficiário cumpra com a finalidade deste aporte;

c) Municípios: vinte por cento destinados proporcionalmente à distribuição da floresta pública outorgada em suas respectivas jurisdições, para o apoio e promoção da utilização sustentável dos recursos florestais, sempre que o ente beneficiário cumpra com a finalidade deste aporte; e

d) FNDF: vinte por cento.

§ 2º O repasse dos recursos a Estados e Municípios de que trata este artigo serão condicionados à instituição de conselho de meio ambiente paritário, pelo respectivo ente federativo, nos termos da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e à aprovação, por este conselho, do cumprimento das metas relativas ao ano anterior e da programação da aplicação dos recursos do ano em curso.

Art. 41. Os recursos financeiros oriundos dos preços de cada concessão florestal serão depositados e movimentados exclusivamente por intermédio dos mecanismos da conta única do Tesouro Nacional, na forma regulamentada pelo Poder Executivo.

§ 1º O Tesouro Nacional, trimestralmente, repassará aos Estados e Municípios os recursos recebidos de acordo com o previsto nas alíneas "a" e "b" do inciso II do **caput** e nas alíneas "b" e "c" do inciso II do § 1º, ambos do art. 40 desta Lei.

§ 2º O Órgão Central de Contabilidade da União editará as normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos recursos financeiros oriundos da concessão florestal e à sua distribuição.

Seção XI

Do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal

Art. 42. Fica criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF, de natureza contábil, gerido pelo órgão gestor federal, destinado a fomentar o desenvolvimento de atividades sustentáveis de base florestal no Brasil e a promover a inovação tecnológica do setor.

§ 1º O FNDF contará com um conselho consultivo, com participação dos entes federativos e da sociedade civil, conforme regulamentação específica, aplicando-se aos seus membros as mesmas restrições previstas no art. 63 desta Lei.

§ 2º Adicionalmente aos recursos previstos na alínea “c” do inciso II do **caput** e na alínea “d” do inciso II do § 1º, ambos do art. 40, constituem recursos do FNDF a reversão dos saldos anuais não aplicados, doações realizadas por entidades nacionais ou internacionais, públicas ou privadas e outras fontes de recursos que lhe forem especificamente destinadas, inclusive orçamentos compartilhados com outros entes da federação.

§ 3º É vedada ao FNDF a prestação de garantias.

Seção XII

Das Auditorias Florestais

Art. 43. Sem prejuízo das ações de fiscalização ordinárias, as concessões serão submetidas a auditorias florestais, de caráter independente, em prazos não superiores a cinco anos, cujos custos serão de responsabilidade do concessionário.

§ 1º Em casos excepcionais, previstos no edital de licitação, nos quais a escala da atividade florestal torne inviável o pagamento dos custos das auditorias florestais pelo concessionário, o órgão gestor adotará formas alternativas de realização das auditorias, conforme regulamento.

§ 2º As auditorias referidas neste artigo apresentarão suas conclusões nos seguintes termos:

I - constatação de regular cumprimento, que, devidamente validada pelo órgão gestor, implica a manutenção automática do contrato de concessão, observado o seu prazo final;

II - constatação de deficiências sanáveis, que condiciona a manutenção contratual ao saneamento de todos os vícios e irregularidades verificados, no prazo máximo de seis meses; e

III - constatação de descumprimento, que, devidamente validada, implica a aplicação de sanções segundo sua gravidade, incluindo a rescisão contratual, conforme esta Lei.

§ 3º As entidades que poderão realizar auditorias florestais serão reconhecidas em ato administrativo do órgão gestor.

Art. 44. Qualquer pessoa física ou jurídica, de forma justificada e devidamente assistida por profissionais habilitados, poderá fazer visitas de comprovação às operações florestais de campo, sem obstar o regular desenvolvimento das atividades, mediante:

- I - prévia obtenção de licença de visita junto ao órgão gestor;
- II - programação prévia com o concessionário; e
- III - assinatura de compromisso de confidencialidade sobre assuntos de natureza estratégica.

Seção XIII Da Extinção da Concessão

Art. 45. Extingue-se a concessão florestal por quaisquer das seguintes causas:

- I - esgotamento do prazo contratual;
- II - rescisão;
- III - anulação;
- IV - falência ou extinção do concessionário e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual; e
- V - desistência e devolução, por opção do concessionário, das áreas concedidas.

§ 1º Extinta a concessão, retornam ao titular da floresta pública todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário, conforme previsto no edital e estabelecido em contrato.

§ 2º A extinção da concessão autoriza a ocupação das instalações e a utilização, pelo titular da floresta pública, de todos os bens reversíveis.

§ 3º A extinção da concessão pelas causas previstas nos incisos II, IV e V do **caput** autoriza o poder concedente a executar as garantias contratuais.

§ 4º A devolução de áreas não implicará ônus para o poder concedente, nem conferirá ao concessionário qualquer direito de indenização pelos bens reversíveis, os quais passarão à propriedade do poder concedente.

§ 5º Em qualquer caso de extinção da concessão, o concessionário fará, por sua conta exclusiva, a remoção dos equipamentos e bens que não sejam objetos de reversão, ficando obrigado a reparar ou indenizar os danos decorrentes de suas atividades e praticar os atos de recuperação ambiental determinados pelos órgãos competentes.

Art. 46. A inexecução total ou parcial do contrato acarretará, a critério do poder concedente, a rescisão da concessão ou a aplicação das sanções contratuais.

§ 1º A rescisão da concessão poderá ser efetuada unilateralmente pelo poder concedente, quando:

I - o concessionário descumprir cláusulas contratuais ou disposições legais ou regulamentares concernentes à concessão;

II - o concessionário descumprir o PMFS, de forma que afete elementos essenciais de proteção e sustentabilidade;

III - o concessionário paralisar a execução do PMPS por prazo maior que o previsto em contrato, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito, força maior ou visando à proteção ambiental, com anuência do órgão gestor;

IV - falta de pagamento do preço florestal;

V - o concessionário perder as condições econômicas, técnicas ou operacionais para manter a regular execução do PMFS;

VI - o concessionário não cumprir as penalidades impostas por infrações, nos devidos prazos;

VII - o concessionário não atender a intimação do órgão gestor no sentido de regularizar o exercício de suas atividades;

VIII - o concessionário for condenado em sentença transitada em julgado por crime contra o meio ambiente, a ordem tributária ou de apropriação indébita previdenciária;

IX - ocorrer fato superveniente de interesse público que justifique a rescisão, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento de ressarcimento; e

X - o concessionário submeter trabalhadores a condições degradantes de trabalho ou análogas à de escravo ou explorar o trabalho de crianças e adolescentes.

§ 2º A rescisão do contrato de concessão deverá ser precedida da verificação da correspondente causa em processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa.

§ 3º Não será instaurado processo administrativo de inadimplência antes de comunicados à concessionária, detalhadamente, os descumprimentos contratuais referidos no § 1º deste artigo, determinando-lhe prazo para corrigir as falhas e transgressões apontadas.

§ 4º Instaurado o processo administrativo e comprovada a inadimplência, a rescisão será efetuada em ato do poder concedente, independentemente de indenização prévia, calculada no decurso do processo e da responsabilização administrativa, civil e criminal.

§ 5º Rescindido o contrato de concessão, não resultará para o órgão gestor qualquer espécie de responsabilidade em relação aos encargos, ônus, obrigações ou compromissos com terceiros ou com empregados do concessionário.

§ 6º O ressarcimento previsto no inciso IX do § 1º deste artigo refere-se aos investimentos e gastos com instalações e obras em bens reversíveis realizados pelo concessionário na floresta pública concedida, podendo o Poder Público instituir para tanto um seguro.

Art. 47. Desistência é o ato formal, irrevogável e irreatável, pelo qual a concessionária manifesta seu desinteresse pela continuidade da concessão.

§ 1º A desistência é condicionada à aceitação do poder concedente, e dependerá de avaliação prévia do órgão competente para determinar o cumprimento ou não do plano de manejo florestal sustentável, devendo assumir o desistente o custo dessa auditoria e, conforme o caso, as obrigações emergentes.

§ 2º A desistência não desonerará a concessionária de suas obrigações com terceiros.

Art. 48. O contrato de concessão poderá ser rescindido por iniciativa do concessionário, no caso de descumprimento das normas contratuais pelo poder concedente, mediante ação judicial especialmente intentada para esse fim.

Seção XIV Das Florestas Nacionais

Art. 49. Além de atender ao disposto nesta Lei, na Lei nº 9.985, de 2000, e aos limites impostos no Plano de Manejo da Unidade de Conservação, as concessões florestais das unidades de manejo em florestas nacionais têm o objetivo de incrementar métodos de uso múltiplo sustentável dos produtos e serviços florestais, bem como a pesquisa científica.

Parágrafo único. Os recursos florestais das unidades de manejo de florestas nacionais somente serão objeto de concessão após aprovação do Plano de Manejo da Unidade de Conservação, nos termos da Lei nº 9.985, de 2000.

Art. 50. Para a elaboração do edital e do contrato de concessão florestal das unidades de manejo em florestas nacionais, ouvir-se-á o respectivo conselho consultivo, constituído nos termos do art. 17, § 5º, da Lei nº 9.985, de 2000, que acompanhará todas as etapas do processo de outorga.

TÍTULO III DOS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

Art. 51. As ações relacionadas à gestão das florestas públicas previstas nesta Lei são de competência dos seguintes órgãos:

I - poder concedente: União, Estado, Distrito Federal ou Município, com domínio sobre a floresta pública;

II - órgão executor de políticas de meio ambiente: os órgãos federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal responsáveis pelo licenciamento, controle e fiscalização ambiental das atividades florestais nas suas respectivas jurisdições;

III - órgão consultivo: órgão com representação do Poder Público e da sociedade civil, com finalidade de assessorar, avaliar e propor diretrizes para gestão de florestas públicas;

IV - órgão gestor: órgão do poder concedente, com a competência de disciplinar e conduzir o processo de outorga da concessão florestal.

§ 1º Os Estados, na esfera de suas competências e nas florestas públicas de sua jurisdição, poderão elaborar normas supletivas e complementares e padrões relacionados com a gestão florestal.

§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, no âmbito de sua competência, poderão elaborar as normas mencionadas no § 1º.

CAPÍTULO I DO PODER CONCEDENTE

Art. 52. Cabe ao poder concedente, no âmbito de sua competência, formular as estratégias, políticas, planos e programas para a gestão de florestas públicas e, especialmente:

- I - definir o PAOF;
- II - submeter o PAOF à consulta pública;
- III - consultar a Comissão de Gestão de Florestas Públicas sobre a adoção de ações de gestão de florestas públicas, bem como sobre o PAOF;
- IV - definir as áreas a serem submetidas à concessão para o manejo florestal;
- V - estabelecer os termos de licitação e os critérios de seleção;
- VI - publicar editais, julgar licitações, promover os demais procedimentos licitatórios, inclusive consulta pública, definir os critérios para formalização dos contratos para o manejo florestal sustentável e celebrar os contratos de concessão florestal; e
- VII - planejar ações voltadas à disciplina dos mercados, quando couber.

§ 1º No exercício da competência referida no inciso V e VI deste artigo, o poder concedente poderá delegar ao órgão gestor a operacionalização dos procedimentos licitatórios, podendo, inclusive, delegar-lhe a celebração de contratos, nos termos do regulamento.

§ 2º No âmbito federal, o Ministério do Meio Ambiente exercerá as competências definidas neste artigo.

CAPÍTULO II DOS ÓRGÃOS EXECUTORES DE POLÍTICAS DE MEIO AMBIENTE

Art. 53. Caberá aos órgãos executores, seccionais e locais de meio ambiente, na qualidade de integrantes do SISNAMA e no âmbito de suas competências:

- I - fiscalizar e garantir a proteção das florestas públicas;
- II - expedir anuência prévia para uso sustentável quanto à viabilidade ambiental da área a ser submetida à concessão florestal; e
- III - efetuar em qualquer momento, de ofício, por solicitação da parte ou por denúncia de terceiros, fiscalização da unidade de manejo.

Art. 54. Além de suas atribuições legais e das previstas no art. 53 desta Lei, no âmbito de sua competência, cabe ao IBAMA:

- I - aprovar e monitorar o plano de manejo florestal sustentável da unidade de manejo das florestas públicas; e
- II - atuar conjuntamente com órgãos estaduais, municipais e do Distrito Federal na fiscalização e proteção das florestas públicas.

Parágrafo único. Para a execução das competências previstas neste artigo, o IBAMA pode firmar convênios e acordos de cooperação com órgãos estaduais ou municipais.

CAPÍTULO III DO ÓRGÃO CONSULTIVO

Art. 55. Fica instituída a Comissão de Gestão de Florestas Públicas, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, de natureza consultiva, com as funções de:

- I - assessorar, avaliar e propor diretrizes para gestão de florestas públicas; e
- II - manifestar-se sobre o PAOF.

Art. 56. A Comissão de Gestão de Florestas Públicas será composta por representantes do Poder Público, dos empresários, dos trabalhadores, da comunidade científica, dos movimentos sociais e das organizações não-governamentais, cujas funções, atribuições e composição serão definidas em regulamento.

§ 1º Poderão compor a Comissão de Gestão de Florestas Públicas outros representantes além dos mencionados no **caput** deste artigo.

§ 2º Os membros da Comissão de Gestão de Florestas Públicas exercem função não remunerada de interesse público relevante, com precedência sobre quaisquer cargos públicos de que sejam titulares e, quando convocados, farão jus a transporte e diárias.

CAPÍTULO IV DO ÓRGÃO GESTOR

Art. 57. Caberá aos órgãos gestores federal, estaduais e municipais, no âmbito de suas competências:

- I - elaborar proposta de PAOF, a ser submetida ao poder concedente;
- II - disciplinar a operacionalização da concessão florestal;
- III - solicitar ao órgão ambiental competente a anuência prévia para uso sustentável de viabilidade ambiental das unidades de manejo;
- IV - elaborar estudos de viabilidade socioambiental e inventário amostral;
- V - publicar editais, julgar licitações, promover os demais procedimentos licitatórios, inclusive consulta pública e definir os critérios para formalização dos contratos e celebrá-los com concessionários de manejo florestal sustentável, quando delegado pelo poder concedente;
- VI - gerir e fiscalizar os contratos de concessão florestal;
- VII - dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionários, produtores independentes e comunidades locais;
- VIII - controlar e cobrar o cumprimento das metas fixadas no contrato de concessão;
- IX - fixar os critérios para cálculo do preço de que trata o art. 37 e proceder à revisão e ao reajuste dos preços na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato;

X - cobrar e verificar o pagamento dos preços florestais e distribuí-los de acordo com esta Lei;

XI - acompanhar e intervir na execução do PMFS, nos casos e condições previstos em lei;

XII - fixar e aplicar as penalidades administrativas e contratuais impostas aos concessionários;

XIII - indicar ao poder concedente a necessidade de extinção da concessão, nos casos previstos nesta Lei e no contrato;

XIV - estimular o aumento da qualidade, produtividade, rendimento e conservação do meio ambiente nas áreas sob concessão florestal;

XV - dispor sobre a realização de auditorias florestais independentes, conhecer seus resultados e adotar as medidas cabíveis, conforme o resultado;

XVI - disciplinar o acesso às unidades de manejo;

XVII - atuar em estreita cooperação com os órgãos de defesa da concorrência, com vistas a impedir a concentração econômica nos serviços e produtos florestais, à promoção da concorrência e à eficácia na implementação da defesa da concorrência no setor;

XVIII - incentivar a competitividade e zelar pelo cumprimento da legislação de defesa da concorrência, monitorando e acompanhando as práticas de mercado dos agentes do setor florestal;

XIX - efetuar o controle prévio e **a posteriori** de atos e negócios jurídicos a serem celebrados entre concessionários, impondo-lhes restrições à mútua constituição de direitos e obrigações, especialmente comerciais e, inclusive, a abstenção do próprio ato ou contrato ilegal;

XX - conhecer e julgar recursos em procedimentos administrativos;

XXI - promover ações para a disciplina dos mercados de produtos florestais e seus derivados, em especial para controlar a competição de produtos florestais de origem não-sustentável;

XXII - reconhecer em ato administrativo as entidades que poderão realizar auditorias florestais; e

XXIII - estimular a agregação de valor ao produto florestal na região em que for explorado.

Parágrafo único. O órgão gestor deverá encaminhar ao poder concedente e ao poder legislativo correspondente à sua esfera de governo relatório anual sobre as concessões outorgadas, o valor dos preços florestais, a situação de adimplemento dos concessionários, os PMFS e seu estado de execução, as vistorias e auditorias florestais realizadas e os respectivos resultados, assim como as demais informações relevantes sobre o efetivo cumprimento dos objetivos da gestão de florestas públicas.

TÍTULO IV DO SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO

CAPÍTULO I DA CRIAÇÃO DO SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO

Art. 58. Fica criado, na estrutura básica do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB.

Art. 59. O SFB tem por competência:

I - exercer a função de órgão gestor, prevista no art. 57 desta Lei, no âmbito federal;

II - apoiar a criação e gestão de programas de treinamento, capacitação e assistência técnica para a implementação de atividades florestais, incluindo silvicultura, manejo florestal, o processamento dos produtos florestais, e de exploração de serviços;

III - estimular e fomentar a sociedade brasileira para a prática de atividades florestais sustentáveis madeireira, não-madeireira e de serviços;

IV - estimular e fomentar a expansão da base florestal plantada com vista à produção de matéria-prima para os diversos segmentos industriais de base florestal;

V - promover mecanismos financeiros e de assistência técnica para viabilização do fomento florestal;

VI - criar e manter o Sistema Nacional de Informações Florestais integrado ao Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente - SINIMA;

VII - criar e manter o Cadastro-Geral de Florestas Públicas, integrado ao CNIR;

VIII - promover estudos de mercado para produtos e serviços gerados pelas florestas naturais e plantadas;

IX - propor planos de produção florestal sustentável de forma compatível com as demandas da sociedade; e

X - apoiar e atuar em parceria com os seus congêneres estaduais e municipais.

§ 1º No exercício de suas atribuições, o SFB promoverá a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para a execução de suas atividades de forma compatível com as diretrizes nacionais de planejamento para o setor florestal e com a Política Nacional do Meio Ambiente.

§ 2º Para a concessão das florestas públicas sob a titularidade dos outros entes da federação, de órgãos e empresas públicas e de associações de comunidades locais, poderão ser firmados convênios com o Ministério do Meio Ambiente, representado pelo SFB.

CAPÍTULO II DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E GESTÃO DO SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO

Seção I Do Conselho Diretor

Art. 60. O Poder Executivo disporá sobre a estrutura organizacional e funcionamento do SFB, observado o disposto neste artigo.

§ 1º O SFB será dirigido por um Conselho Diretor, composto por um Diretor-Geral e quatro diretores, em regime de colegiado, cabendo-lhe:

- I - exercer a administração do SFB;
- II - examinar, decidir e executar ações necessárias ao cumprimento das competências do SFB;
- III - editar normas sobre matérias de competência do SFB;
- IV - aprovar o regimento interno do SFB, a organização, a estrutura e o âmbito decisório de cada diretoria;
- V - elaborar e divulgar relatórios sobre as atividades do SFB;
- VI - decidir pela venda, cessão ou aluguel de bens integrantes do patrimônio do SFB; e
- VII - conhecer e julgar pedidos de reconsideração de decisões de componentes da Diretoria do SFB.

§ 2º As decisões relativas às atribuições do SFB são tomadas pelo Conselho Diretor, por maioria absoluta de votos.

Art. 61. O SFB terá, em sua estrutura, unidade de assessoramento jurídico, observada a legislação pertinente.

Art. 62. O Diretor-Geral e os demais membros do Conselho Diretor do SFB serão brasileiros, de reputação ilibada e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos para os quais serão nomeados.

§ 1º O Diretor-Geral e os demais membros do Conselho Diretor do SFB serão nomeados pelo Presidente da República, mediante indicação do Ministro de Estado do Meio Ambiente, a partir de lista tríplice organizada pela Comissão de Gestão de Florestas Públicas.

§ 2º O exercício dos cargos de membro do Conselho Diretor não poderá exceder o prazo de quatro anos, permitida uma recondução mediante a aplicação do procedimento previsto no § 1º.

§ 3º O regulamento do SFB disciplinará a substituição do Diretor-Geral e os demais membros do Conselho Diretor em seus impedimentos ou afastamentos regulamentares e ainda no período de vacância que anteceder a nomeação de novo diretor.

Art. 63. Está impedido de exercer cargo de direção no SFB quem mantiver os seguintes vínculos com qualquer pessoa jurídica concessionária ou produtor florestal independente:

- I - acionista ou sócio com participação individual direta superior a um por cento no capital social ou superior a dois por cento no capital social de empresa controladora;

- II - membro do conselho de administração, fiscal ou de diretoria executiva;

- III - empregado, mesmo com o contrato de trabalho suspenso, inclusive das empresas controladoras ou das fundações de previdência de que sejam patrocinadoras.

Parágrafo único. Também está impedido de exercer cargo de direção no SFB membro do conselho ou diretoria de associação regional ou nacional, representativa

de interesses dos agentes mencionados no **caput**, de categoria profissional de empregados desses agentes.

Art. 64. O ex-dirigente do SFB, durante os quatro meses seguintes ao seu desligamento do cargo, estará impedido de prestar, direta ou indiretamente, independentemente da forma ou natureza do contrato, qualquer tipo de serviço às pessoas jurídicas concessionárias, sob regulamentação ou fiscalização do SFB, inclusive controladas, coligadas ou subsidiárias.

§ 1º Durante o prazo estabelecido no **caput**, será facultado ao ex-dirigente do SFB que não seja servidor público continuar recebendo a remuneração equivalente à do cargo de direção que exerceu.

§ 2º Incorre na prática de advocacia administrativa, sujeitando-se o infrator às penas previstas no art. 321 do Código Penal, o ex-dirigente do SFB que descumprir o disposto no **caput** deste artigo.

Art. 65. Os cargos em comissão e funções gratificadas do SFB deverão ser exercidos, preferencialmente, por servidores do seu quadro efetivo, aplicando-se-lhes as restrições do art. 63 desta Lei.

Seção II Do Conselho Consultivo

Art. 66. O SFB contará com um Conselho Consultivo, que terá a participação de representantes do Poder Público, dos empresários, dos trabalhadores, da comunidade científica, dos movimentos sociais e das organizações não-governamentais, na forma do regulamento.

Parágrafo único. O Conselho Consultivo terá a finalidade de assessorar, avaliar e propor diretrizes ao SFB para o exercício de suas competências.

Seção III Da Ouvidoria

Art. 67. O SFB contará com uma Ouvidoria, à qual competirá:

I - receber pedidos de informação e esclarecimento, acompanhar o processo interno de apuração das denúncias e reclamações afetas ao SFB e responder diretamente aos interessados, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas;

II - zelar pela qualidade dos serviços prestados pelo SFB e acompanhar o processo interno de apuração das denúncias e reclamações dos usuários, seja contra a atuação do SFB ou contra a atuação das concessionárias; e

III - produzir, semestralmente e quando julgar oportuno:

a) relatório circunstanciado de suas atividades e encaminhá-lo à Diretoria-Geral do SFB e ao Ministro de Estado do Meio Ambiente;

b) apreciações sobre a atuação do SFB, encaminhando-as ao Conselho Diretor, ao Conselho Consultivo, aos Ministros de Estado do Meio Ambiente, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e Chefe da Casa Civil da Presidência da República, bem como às Comissões de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, publicando-as para conhecimento geral.

§ 1º O Ouvidor atuará junto ao Conselho Diretor do SFB, sem subordinação hierárquica, e exercerá as suas atribuições sem acumulação de outras funções.

§ 2º O Ouvidor será nomeado pelo Presidente da República.

§ 3º O Ouvidor terá acesso a todos os assuntos e contará com o apoio administrativo de que necessitar.

§ 4º Aplica-se ao ex-ouvidor o disposto no art. 64 desta Lei.

Seção IV Dos Servidores do SFB

Art. 68. O SFB constituirá quadro de pessoal, por meio da realização de concurso público de provas, ou de provas e títulos, ou da redistribuição de servidores de órgãos e entidades da administração federal direta, autárquica ou fundacional.

§ 1º São redistribuídos para o SFB, cento e cinquenta cargos efetivos de nível superior de Analista Ambiental vagos, da Carreira de Especialista em Meio Ambiente, de que trata a Lei nº 10.410, de 11 de janeiro de 2002, e trinta e sete cargos efetivos vagos, do Plano de Classificação de Cargos referido na Lei nº 5.645, 10 de dezembro de 1970, discriminados no Ancxo.

§ 2º Ato do Poder Executivo identificará a lotação dos cargos redistribuídos nos termos desta Lei.

Art. 69. O SFB poderá requisitar, independentemente da designação para cargo em comissão ou função de confiança, e sem prejuízo dos vencimentos e vantagens a que façam jus no órgão de origem, servidores de órgãos e entidades integrantes da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, observado o quantitativo máximo estabelecido em ato conjunto dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Meio Ambiente.

Parágrafo único: Durante os primeiros vinte e quatro meses subseqüentes à instalação do SFB, as requisições de que trata o **caput** deste artigo serão irrecusáveis e de pronto atendimento.

Art. 70. Ficam criados, no âmbito do Poder Executivo Federal, para reestruturação do Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de integrar a estrutura do SFB, quarenta e nove cargos do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS, assim distribuídos:

- I - um DAS-6;
- II - quatro DAS-5;
- III - dezessete DAS-4;
- IV - dez DAS-3;
- V - nove DAS-2;
- VI - oito DAS-1.

Seção V

Da Autonomia Administrativa do SFB

Art. 71. O Poder Executivo poderá assegurar ao SFB autonomia administrativa e financeira, no grau conveniente ao exercício de suas atribuições, mediante a assinatura de contrato de gestão e de desempenho, nos termos do § 8º do art. 37 da Constituição, negociado e celebrado entre o Conselho Diretor e o Ministério do Meio Ambiente.

§ 1º O contrato de gestão e de desempenho será o instrumento de controle da atuação administrativa do SFB e da avaliação do seu desempenho, bem como elemento integrante da sua prestação de contas e do Ministério do Meio Ambiente, aplicado o disposto no art. 9º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, sendo sua inexistência considerada falta de natureza formal, conforme disposto no inciso II do art. 16 da mesma Lei.

§ 2º O contrato de gestão e de desempenho deve estabelecer, nos programas anuais de trabalho, indicadores que permitam quantificar, de forma objetiva, a avaliação do SFB.

§ 3º O contrato de gestão e de desempenho será avaliado periodicamente e, se necessário, revisado por ocasião da renovação parcial da diretoria do SFB.

Seção VI

Da Receita e do Acervo do Serviço Florestal Brasileiro

Art. 72. Constituem receitas do SFB:

I - recursos oriundos da cobrança do preço de concessão florestal, conforme destinação prevista no inciso I do **caput** e no inciso I do § 1º, ambos do art. 40, além de outros referentes ao contrato de concessão, incluindo recursos advindos de aplicação de penalidades administrativas e contratuais;

II - recursos ordinários do Tesouro Nacional, consignados no Orçamento Fiscal da União e em seus créditos adicionais, transferências e repasses que lhe forem conferidos;

III - produto da venda de publicações, material técnico, dados e informações, inclusive para fins de licitação pública, e de emolumentos administrativos;

IV - rendimentos de operações financeiras que realizar;

V - recursos provenientes de convênios ou acordos celebrados com entidades, organismos ou empresas públicas, ou contratos celebrados com empresas privadas;

VI - doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados; e

VII - valores apurados na venda ou aluguel de bens móveis e imóveis de sua propriedade.

CAPÍTULO III

DA COOPERAÇÃO ENTRE UNIDADES DA FEDERAÇÃO

Art. 73. Sem prejuízo do disposto nos incisos VI e VII do art. 23 da Constituição, a execução das atividades relacionadas às concessões florestais poderá ser delegada pelos Estados, Distrito Federal e Municípios à União, bem como pela União aos demais entes federados, mediante acordo de gestão firmado com o órgão gestor competente.

Parágrafo único. É vedado ao órgão gestor estadual, do Distrito Federal ou municipal conveniado exigir de concessionária sob sua ação complementar de regulação, controle e fiscalização obrigação não prevista previamente em contrato.

Art. 74. Na execução das atividades complementares de regulação, controle e fiscalização das atividades florestais, as normas gerais expedidas pela União não excluem a competência suplementar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, nas esferas de suas competências e nas áreas de suas jurisdições, poderão elaborar normas supletivas e complementares.

TÍTULO V DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 75. As unidades de manejo em florestas públicas com PMFS aprovados e em execução serão vistoriadas pelo órgão ambiental competente para averiguar o andamento do manejo florestal.

§ 1º As unidades de manejo, onde não for verificado o correto andamento do manejo florestal, terão o PMFS cancelado e deverão ser desocupadas sem ônus para o Poder Público e sem prejuízo das demais penalidades previstas em lei.

§ 2º As unidades de manejo, onde o correto andamento do manejo florestal for verificado, serão submetidas a processo licitatório, no prazo de até vinte e quatro meses, dispensada a anuência prévia de que trata o art. 19 desta Lei.

§ 3º Será dada a destinação, nos termos do art. 7º desta Lei, às unidades de manejo onde o correto andamento do manejo florestal for verificado e os detentores dos planos forem comunidades locais.

§ 4º Até que sejam submetidas ao processo licitatório, as unidades de manejo mencionadas no § 2º deste artigo permanecerão sob a responsabilidade do detentor do PMFS, que poderá dar continuidade às atividades de manejo mediante assinatura de contrato com o poder concedente.

§ 5º O contrato mencionado no § 4º deste artigo terá vigência limitada à assinatura do contrato de concessão resultante do processo licitatório.

§ 6º Findo o processo licitatório, o detentor do PMFS que der continuidade à sua execução, nos termos deste artigo, pagará ao órgão gestor competente o preço da concessão florestal da unidade de manejo, nos termos do **caput** do art. 37, inciso II, desta Lei, conforme definido ao final do processo licitatório, pelo período decorrido desde a verificação pelo órgão ambiental até a adjudicação do vencedor na licitação.

Art. 76. A licitação para a concessão florestal das unidades de manejo mencionadas no § 2º do art. 75, além de observar os termos desta Lei, deverá seguir as seguintes determinações:

I - o vencedor da licitação, após firmar o contrato de concessão, deverá seguir o PMFS em execução, podendo revisá-lo nas condições previstas em regulamento; e

II - o edital de licitação deverá conter os valores de ressarcimento das benfeitorias e investimentos já realizados na área a serem pagos ao detentor do PMFS pelo vencedor do processo de licitação, descontando o valor da produção auferida previamente à licitação, tendo como base o preço da concessão definido ao final do processo licitatório.

Art. 77. Os contratos firmados entre particulares e o Poder Público, antes da vigência desta Lei, para manejo de florestas públicas, desde que atendam à legislação cabível e ao interesse socioambiental, permanecem vigentes.

Art. 78. As florestas públicas não destinadas a manejo florestal ou unidades de conservação ficam impossibilitadas de conversão para uso alternativo do solo, até que sua classificação de acordo com o ZEE esteja oficializada e a conversão seja plenamente justificada.

Parágrafo único. À prática de atos que contrariem o disposto no **caput** constitui-se em crime contra o meio ambiente, nos termos do art. 50 da Lei nº 9.605, de 1998.

Art. 79. O primeiro PAOF em florestas públicas deve ser realizado em caráter experimental.

Parágrafo único. Em dez anos contados da data de publicação desta Lei, a área total com concessões florestais não poderá ultrapassar vinte por cento do total de área de florestas públicas disponíveis para a concessão, com exceção das unidades de manejo localizadas em florestas nacionais.

Art. 80. Os membros do primeiro Conselho Diretor do SFB serão nomeados por indicação do Ministro de Estado do Meio Ambiente ao Presidente da República, independentemente da lista tríplice mencionada no § 1º do art. 62 desta Lei.

Parágrafo único. No prazo máximo de dois anos, deverá ser realizado o processo de nomeação previsto no artigo 62 desta Lei.

Art. 81. O inciso XV do art. 29 da Lei nº 10.683, de 29 de maio de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

“XV - do Ministério do Meio Ambiente o Conselho Nacional do Meio Ambiente, o Conselho Nacional da Amazônia Legal, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro, a Comissão de Gestão de Florestas Públicas e até cinco Secretarias;” (NR)

Art. 82. Fica acrescido o inciso V ao art. 1º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, com a seguinte redação:

“V - Cadastro Nacional de Florestas Públicas.” (NR)

Art. 83. Fica acrescido o art. 50-A à Lei nº 9.605, de 1998, com a seguinte redação:

“Art 50-A. Destruir, incendiar ou danificar vegetação nativa, plantada ou natural, em terras de domínio público ou devolutas, sem autorização do órgão competente ou utilizá-la em desrespeito aos critérios ou condicionantes estabelecidos na autorização:

Pena - reclusão de um a quatro anos e multa.

Parágrafo único. Se a destruição da floresta ou vegetação nativa for superior a mil hectares, a pena será agravada de um ano por milhar de hectare.”
(NR)

Art. 84. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,

Anexo C: Exposição de Motivos do PL nº. 4776/05

E.M. nº 14 /MMA/GM/2005

Em 16 de fevereiro de 2005.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

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

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

3. Do potencial do setor florestal brasileiro.

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

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

3.3 Salienta-se, também, a importância socioeconômica da utilização dos recursos florestais no Nordeste do País, onde 30 a 40% das indústrias utilizam a biomassa

florestal como principal matriz energética. As atividades florestais geram mais de 700 mil empregos diretos na região da Caatinga, além da relevante participação dos recursos florestais no sistema produtivo, como insumo ambiental, assegurando a incorporação de matéria orgânica e nitrogênio ao solo e como fornecedor de 4 toneladas de forragem por hectare ao ano.

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

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

4. Da gestão de florestas públicas.

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

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

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

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

5. Das conseqüências do ordenamento jurídico vigente.

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

5.2 Atrelados aos aspectos suscitados, destaca-se a histórica aleatoriedade das políticas de fomento florestal no Brasil. A falta de uma instância de fomento florestal tem imputado à economia, ao meio ambiente e à sociedade brasileira significativas perdas decorrentes do desperdício de matéria-prima, do desmatamento de grandes extensões territoriais, da ausência de reposição, da má utilização dos recursos florestais, da ineficiência da indústria e da desconsideração do potencial produtivo do setor florestal. Ainda, a atividade florestal possui

diferenciais produtivos, como, por exemplo, tempo de produção, com baixa assimilação pelos instrumentos de financiamento de mercado que, em conjunto com a ampliação da taxa de risco, motivada em parte pela falta de estabilidade nas políticas florestais que permitam as garantias necessárias para a realização de investimentos de longo prazo, causa escassez e elevados custos financeiros dos recursos disponíveis.

5.3 Especificamente quanto ao manejo florestal sustentável, é relevante focar a questão relacionada à destinação das terras públicas. Embora o manejo de florestas públicas por particular não seja permitido pela legislação atual, títulos precários, como o protocolo de solicitação de posse ou arrendamento de terras públicas cedidas a particulares, eram utilizados na aprovação de planos de manejo florestal sustentável.

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

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

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

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

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

6. Do anteprojeto de lei proposto.

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

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

6.3 Embora com maior efeito sobre a região amazônica, o propósito do anteprojeto de lei é implementar uma alternativa, a ser utilizada pelo administrador público em todo o País, que permita o acesso ao recurso florestal de forma controlada e sustentável, com a

manutenção do domínio público das terras. Ao mesmo tempo, a proposta pretende promover a inclusão social e a manutenção da qualidade ambiental, com a repartição social dos benefícios do manejo da floresta e a promoção do desenvolvimento sustentável, contribuindo para a maximização dos efeitos redistributivos do resultado econômico dessas atividades e a correção de assimetrias regionais de desenvolvimento. Ressalte-se, ainda, a proteção dos direitos indígenas e das comunidades locais, valorizando as diversidades ambiental, socioeconômica e cultural brasileiras, com observância da legalidade, transparência e controle social. Adicionalmente, busca-se aumentar a oferta de matéria-prima florestal extraída de forma sustentável, para atender a demanda nacional e internacional, com o objetivo de eliminar a evasão fiscal e a concorrência entre os produtos sustentáveis e produtos da atividade ilegal.

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

6.5 Merece destaque a oportunidade de reafirmação da soberania nacional pelo efetivo domínio das florestas públicas, interrompendo a transferência de titularidade ao setor privado. A definição de mecanismos de gestão das florestas públicas voltados ao controle do acesso sustentável aos recursos florestais terá uma forte influência sobre a dinâmica de ocupação do território e conseqüentemente sobre as perspectivas geopolíticas da região amazônica, com a consolidação da identidade nacional.

7. Do fomento e da gestão das atividades florestais.

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

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

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

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

7.5 O impacto direto nas contas públicas e a geração de emprego e renda obtidos pelo instrumento de política proposto no anteprojeto de lei em apreço foram objeto de avaliação preliminar com resultados bastante positivos. Inicialmente, nos primeiros quatro anos, seriam necessários investimentos de cerca de R\$ 20 milhões para estabelecer a Gestão de Florestas Públicas, sendo que as receitas geradas para o SFB serão suficientes para torná-la superavitária em 5 anos de funcionamento. Neste período, o sistema de concessões terá injetado nos Estados cerca de R\$ 17 milhões, igual quantia será destinada aos municípios, R\$ 6 milhões ao IBAMA e cerca de R\$ 40 milhões ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal, apresentando um resultado positivo para o País em mais de R\$ 43 milhões, já nos primeiros cinco anos.

7.6 No décimo ano de vigência, o sistema de concessões poderá alavancar mais de 140 mil empregos diretos, gerar um movimento econômico de aproximadamente R\$ 2 bilhões em impostos arrecadados na cadeia de produção e uma economia de mais de R\$ 200 milhões pela substituição de fontes de energia por resíduos de serraria. A área manejada com sistema de concessões será, após dez anos de implantação, provavelmente de cerca de 13 milhões de ha,

incluindo unidades de manejo de Florestas Nacionais, que representa menos de 3% das áreas da Amazônia brasileira.

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

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

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

Respeitosamente,

MARINA SILVA
Ministra de Estado do Meio Ambiente

Anexo D: Lei nº 11.284/06

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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

CAPÍTULO ÚNICO

DOS PRINCÍPIOS E DEFINIÇÕES

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a gestão de florestas públicas para produção sustentável, institui o Serviço Florestal Brasileiro - SFB, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, e cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF.

Art. 2º Constituem princípios da gestão de florestas públicas:

I - a proteção dos ecossistemas, do solo, da água, da biodiversidade e valores culturais associados, bem como do patrimônio público;

II - o estabelecimento de atividades que promovam o uso eficiente e racional das florestas e que contribuam para o cumprimento das metas do desenvolvimento sustentável local, regional e de todo o País;

III - o respeito ao direito da população, em especial das comunidades locais, de acesso às florestas públicas e aos benefícios decorrentes de seu uso e conservação;

IV - a promoção do processamento local e o incentivo ao incremento da agregação de valor aos produtos e serviços da floresta, bem como à diversificação industrial, ao desenvolvimento tecnológico, à utilização e à capacitação de empreendedores locais e da mão-de-obra regional;

V - o acesso livre de qualquer indivíduo às informações referentes à gestão de florestas públicas, nos termos da Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003;

VI - a promoção e difusão da pesquisa florestal, faunística e edáfica, relacionada à conservação, à recuperação e ao uso sustentável das florestas;

VII - o fomento ao conhecimento e a promoção da conscientização da população sobre a importância da conservação, da recuperação e do manejo sustentável dos recursos florestais;

VIII - a garantia de condições estáveis e seguras que estimulem investimentos de longo prazo no manejo, na conservação e na recuperação das florestas.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão as adaptações necessárias de sua legislação às prescrições desta Lei, buscando atender às peculiaridades das diversas modalidades de gestão de florestas públicas.

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, na esfera de sua competência e em relação às florestas públicas sob sua jurisdição, poderão elaborar normas supletivas e complementares e estabelecer padrões relacionados à gestão florestal.

Art. 3º Para os fins do disposto nesta Lei, consideram-se:

I - florestas públicas: florestas, naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros, em bens sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta;

II - recursos florestais: elementos ou características de determinada floresta, potencial ou efetivamente geradores de produtos ou serviços florestais;

III - produtos florestais: produtos madeireiros e não madeireiros gerados pelo manejo florestal sustentável;

IV - serviços florestais: turismo e outras ações ou benefícios decorrentes do manejo e conservação da floresta, não caracterizados como produtos florestais;

V - ciclo: período decorrido entre 2 (dois) momentos de colheita de produtos florestais numa mesma área;

VI - manejo florestal sustentável: administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras, de múltiplos produtos e subprodutos não madeireiros, bem como a utilização de outros bens e serviços de natureza florestal;

VII - concessão florestal: delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

VIII - unidade de manejo: perímetro definido a partir de critérios técnicos, socioculturais, econômicos e ambientais, localizado em florestas públicas, objeto de um Plano de Manejo Florestal Sustentável - PMFS, podendo conter áreas degradadas para fins de recuperação por meio de plantios florestais;

IX - lote de concessão florestal: conjunto de unidades de manejo a serem licitadas;

X - comunidades locais: populações tradicionais e outros grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica;

XI - auditoria florestal: ato de avaliação independente e qualificada de atividades florestais e obrigações econômicas, sociais e ambientais assumidas de acordo com o PMFS e o contrato de concessão florestal, executada por entidade reconhecida pelo órgão gestor, mediante procedimento administrativo específico;

XII - inventário amostral: levantamento de informações qualitativas e quantitativas sobre determinada floresta, utilizando-se processo de amostragem;

XIII - órgão gestor: órgão ou entidade do poder concedente com a competência de disciplinar e conduzir o processo de outorga da concessão florestal;

XIV - órgão consultivo: órgão com representação do Poder Público e da sociedade civil, com a finalidade de assessorar, avaliar e propor diretrizes para a gestão de florestas públicas;

XV - poder concedente: União, Estado, Distrito Federal ou Município.

TÍTULO II

DA GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS PARA PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 4º A gestão de florestas públicas para produção sustentável compreende:

I - a criação de florestas nacionais, estaduais e municipais, nos termos do art. 17 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e sua gestão direta;

II - a destinação de florestas públicas às comunidades locais, nos termos do art. 6º desta Lei;

III - a concessão florestal, incluindo florestas naturais ou plantadas e as unidades de manejo das áreas protegidas referidas no inciso I do **caput** deste artigo.

CAPÍTULO II

DA GESTÃO DIRETA

Art. 5º O Poder Público poderá exercer diretamente a gestão de florestas nacionais, estaduais e municipais criadas nos termos do art. 17 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, sendo-lhe facultado, para execução de atividades subsidiárias, firmar convênios, termos de parceria, contratos ou instrumentos similares com terceiros, observados os procedimentos licitatórios e demais exigências legais pertinentes.

§ 1º A duração dos contratos e instrumentos similares a que se refere o **caput** deste artigo fica limitada a 120 (cento e vinte) meses.

§ 2º Nas licitações para as contratações de que trata este artigo, além do preço, poderá ser considerado o critério da melhor técnica previsto no inciso II do **caput** do art. 26 desta Lei.

CAPÍTULO III

DA DESTINAÇÃO ÀS COMUNIDADES LOCAIS

Art. 6º Antes da realização das concessões florestais, as florestas públicas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais serão identificadas para a destinação, pelos órgãos competentes, por meio de:

I - criação de reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável, observados os requisitos previstos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000;

II - concessão de uso, por meio de projetos de assentamento florestal, de desenvolvimento sustentável, agroextrativistas ou outros similares, nos termos do art. 189 da Constituição Federal e das diretrizes do Programa Nacional de Reforma Agrária;

III - outras formas previstas em lei.

§ 1º A destinação de que trata o **caput** deste artigo será feita de forma não onerosa para o beneficiário e efetuada em ato administrativo próprio, conforme previsto em legislação específica.

§ 2º Sem prejuízo das formas de destinação previstas no **caput** deste artigo, as comunidades locais poderão participar das licitações previstas no Capítulo IV deste Título, por meio de associações comunitárias, cooperativas ou outras pessoas jurídicas admitidas em lei.

§ 3º O Poder Público poderá, com base em condicionantes socioambientais definidas em regulamento, regularizar posses de comunidades locais sobre as áreas por elas tradicionalmente ocupadas ou utilizadas, que sejam imprescindíveis à conservação dos recursos ambientais essenciais para sua reprodução física e cultural, por meio de concessão de direito real de uso ou outra forma admitida em lei, dispensada licitação.

CAPÍTULO IV

DAS CONCESSÕES FLORESTAIS

Seção I

Disposições Gerais

Art. 7º A concessão florestal será autorizada em ato do poder concedente e formalizada mediante contrato, que deverá observar os termos desta Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação.

Parágrafo único. Os relatórios ambientais preliminares, licenças ambientais, relatórios de impacto ambiental, contratos, relatórios de fiscalização e de auditorias e outros documentos relevantes do processo de concessão florestal serão disponibilizados por meio da Rede Mundial de Computadores, sem prejuízo do disposto no art. 25 desta Lei.

Art. 8º A publicação do edital de licitação de cada lote de concessão florestal deverá ser precedida de audiência pública, por região, realizada pelo órgão gestor, nos termos do regulamento, sem prejuízo de outras formas de consulta pública.

Art. 9º São elegíveis para fins de concessão as unidades de manejo previstas no Plano Anual de Outorga Florestal.

Seção II

Do Plano Anual de Outorga Florestal

Art. 10. O Plano Anual de Outorga Florestal - PAOF, proposto pelo órgão gestor e definido pelo poder concedente, conterá a descrição de todas as florestas públicas a serem submetidas a processos de concessão no ano em que vigorar.

§ 1º O Paof será submetido pelo órgão gestor à manifestação do órgão consultivo da respectiva esfera de governo.

§ 2º A inclusão de áreas de florestas públicas sob o domínio da União no Paof requer manifestação prévia da Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 3º O Paof deverá ser previamente apreciado pelo Conselho de Defesa Nacional quando estiverem incluídas áreas situadas na faixa de fronteira definida no § 2º do art. 20 da Constituição Federal.

§ 4º (VETADO)

Art. 11. O Paof para concessão florestal considerará:

I - as políticas e o planejamento para o setor florestal, a reforma agrária, a regularização fundiária, a agricultura, o meio ambiente, os recursos hídricos, o ordenamento territorial e o desenvolvimento regional;

II - o Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE nacional e estadual e demais instrumentos que disciplinam o uso, a ocupação e a exploração dos recursos ambientais;

III - a exclusão das unidades de conservação de proteção integral, das reservas de desenvolvimento sustentável, das reservas extrativistas, das reservas de fauna e das áreas de relevante interesse ecológico, salvo quanto a atividades expressamente admitidas no plano de manejo da unidade de conservação;

IV - a exclusão das terras indígenas, das áreas ocupadas por comunidades locais e das áreas de interesse para a criação de unidades de conservação de proteção integral;

V - as áreas de convergência com as concessões de outros setores, conforme regulamento;

VI - as normas e as diretrizes governamentais relativas à faixa de fronteira e outras áreas consideradas indispensáveis para a defesa do território nacional;

VII - as políticas públicas dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 1º Além do disposto no **caput** deste artigo, o Paof da União considerará os Paofs dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 2º O Paof deverá prever zonas de uso restrito destinadas às comunidades locais.

§ 3º O Paof deve conter disposições relativas ao planejamento do monitoramento e fiscalização ambiental a cargo dos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, incluindo a estimativa dos recursos humanos e financeiros necessários para essas atividades.

Seção III

Do Processo de Outorga

Art. 12. O poder concedente publicará, previamente ao edital de licitação, ato justificando a conveniência da concessão florestal, caracterizando seu objeto e a unidade de manejo.

Art. 13. As licitações para concessão florestal observarão os termos desta Lei e, supletivamente, da legislação própria, respeitados os princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.

§ 1º As licitações para concessão florestal serão realizadas na modalidade concorrência e outorgadas a título oneroso.

§ 2º Nas licitações para concessão florestal, é vedada a declaração de inexigibilidade prevista no art. 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Seção IV

Do Objeto da Concessão

Art. 14. A concessão florestal terá como objeto a exploração de produtos e serviços florestais, contratualmente especificados, em unidade de manejo de floresta pública, com perímetro **georreferenciado**, registrada no respectivo cadastro de florestas públicas e incluída no lote de concessão florestal.

Parágrafo único. Fica instituído o Cadastro Nacional de Florestas Públicas, interligado ao Sistema Nacional de Cadastro Rural e integrado:

I - pelo Cadastro-Geral de Florestas Públicas da União;

II - pelos cadastros de florestas públicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 15. O objeto de cada concessão será fixado no edital, que definirá os produtos florestais e serviços cuja exploração será autorizada.

Art. 16. A concessão florestal confere ao concessionário somente os direitos expressamente previstos no contrato de concessão.

§ 1º É vedada a outorga de qualquer dos seguintes direitos no âmbito da concessão florestal:

I - titularidade imobiliária ou preferência em sua aquisição;

II - acesso ao patrimônio genético para fins de pesquisa e desenvolvimento, bioprospecção ou constituição de coleções;

III - uso dos recursos hídricos acima do especificado como insignificante, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997;

IV - exploração dos recursos minerais;

V - exploração de recursos pesqueiros ou da fauna silvestre;

VI - comercialização de créditos decorrentes da emissão evitada de carbono em florestas naturais.

§ 2º No caso de reflorestamento de áreas degradadas ou convertidas para uso alternativo do solo, o direito de comercializar créditos de carbono poderá ser incluído no objeto da concessão, nos termos de regulamento.

§ 3º O manejo da fauna silvestre pelas comunidades locais observará a legislação específica.

Art. 17. Os produtos de uso tradicional e de subsistência para as comunidades locais serão excluídos do objeto da concessão e explicitados no edital, juntamente com a definição das restrições e da responsabilidade pelo manejo das espécies das quais derivam esses produtos, bem como por eventuais prejuízos ao meio ambiente e ao poder concedente.

Seção V

Do Licenciamento Ambiental

Art. 18. A licença prévia para uso sustentável da unidade de manejo será requerida pelo órgão gestor, mediante a apresentação de relatório ambiental preliminar ao órgão ambiental competente integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA.

§ 1º Nos casos potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente, assim considerados, entre outros aspectos, em função da escala e da intensidade do manejo florestal e da peculiaridade dos recursos ambientais, será exigido estudo prévio de impacto ambiental - EIA para a concessão da licença prévia.

§ 2º O órgão ambiental licenciador poderá optar pela realização de relatório ambiental preliminar e EIA que abranjam diferentes unidades de manejo integrantes de um mesmo lote de concessão florestal, desde que as unidades se situem no mesmo ecossistema e no mesmo Estado.

§ 3º Os custos do relatório ambiental preliminar e do EIA serão ressarcidos pelo concessionário ganhador da licitação, na forma do art. 24 desta Lei.

§ 4º A licença prévia autoriza a elaboração do PMFS e, no caso de unidade de manejo inserida no Paof, a licitação para a concessão florestal.

§ 5º O início das atividades florestais na unidade de manejo somente poderá ser efetivado com a aprovação do respectivo PMFS pelo órgão competente do Sisnama e a conseqüente obtenção da licença de operação pelo concessionário.

§ 6º O processo de licenciamento ambiental para uso sustentável da unidade de manejo compreende a licença prévia e a licença de operação, não se lhe aplicando a exigência de licença de instalação.

§ 7º Os conteúdos mínimos do relatório ambiental preliminar e do EIA relativos ao manejo florestal serão definidos em ato normativo específico.

§ 8º A aprovação do plano de manejo da unidade de conservação referida no inciso I do art. 4º desta Lei, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, substitui a licença prévia prevista no **caput**

deste artigo, sem prejuízo da elaboração de EIA nos casos previstos no § 1º deste artigo e da observância de outros requisitos do licenciamento ambiental.

Seção VI

Da Habilitação

Art. 19. Além de outros requisitos previstos na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, exige-se para habilitação nas licitações de concessão florestal a comprovação de ausência de:

I - débitos inscritos na dívida ativa relativos a infração ambiental nos órgãos competentes integrantes do Sisnama;

II - decisões condenatórias, com trânsito em julgado, em ações penais relativas a crime contra o meio ambiente ou a ordem tributária ou a crime previdenciário, observada a reabilitação de que trata o art. 93 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal.

§ 1º Somente poderão ser habilitadas nas licitações para concessão florestal empresas ou outras pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no País.

§ 2º Os órgãos do Sisnama organizarão sistema de informações unificado, tendo em vista assegurar a emissão do comprovante requerido no inciso I do **caput** deste artigo.

Seção VII

Do Edital de Licitação

Art. 20. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados os critérios e as normas gerais da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e conterá, especialmente:

I - o objeto, com a descrição dos produtos e dos serviços a serem explorados;

II - a delimitação da unidade de manejo, com localização e topografia, além de mapas e imagens de satélite e das informações públicas disponíveis sobre a unidade;

III - os resultados do inventário amostral;

IV - o prazo da concessão e as condições de prorrogação;

V - a descrição da infra-estrutura disponível;

VI - as condições e datas para a realização de visitas de reconhecimento das unidades de manejo e levantamento de dados adicionais;

VII - a descrição das condições necessárias à exploração sustentável dos produtos e serviços florestais;

VIII - os prazos para recebimento das propostas, julgamento da licitação e assinatura do contrato;

IX - o período, com data de abertura e encerramento, o local e o horário em que serão fornecidos aos interessados os dados, estudos e projetos necessários à elaboração dos orçamentos e apresentação das propostas;

X - os critérios e a relação dos documentos exigidos para a aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica e fiscal;

XI - os critérios, os indicadores, as fórmulas e parâmetros a serem utilizados no julgamento da proposta;

XII - o preço mínimo da concessão e os critérios de reajuste e revisão;

XIII - a descrição das garantias financeiras e dos seguros exigidos;

XIV - as características dos bens reversíveis, incluindo as condições em que se encontram aqueles já existentes;

XV - as condições de liderança da empresa ou pessoa jurídica responsável, na hipótese em que for permitida a participação de consórcio;

XVI - a minuta do respectivo contrato, que conterà as cláusulas essenciais referidas no art. 30 desta Lei;

XVII - as condições de extinção do contrato de concessão.

§ 1º As exigências previstas nos incisos II e III do **caput** deste artigo serão adaptadas à escala da unidade de manejo florestal, caso não se justifique a exigência do detalhamento.

§ 2º O edital será submetido a audiência pública previamente ao seu lançamento, nos termos do art. 8º desta Lei.

Art. 21. As garantias previstas no inciso XIII do art. 20 desta Lei:

I - incluirão a cobertura de eventuais danos causados ao meio ambiente, ao erário e a terceiros;

II - poderão incluir, nos termos de regulamento, a cobertura do desempenho do concessionário em termos de produção florestal.

§ 1º O poder concedente exigirá garantias suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos nos contratos de concessão florestal.

§ 2º São modalidades de garantia:

I - caução em dinheiro;

II - títulos da dívida pública emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda;

III - seguro-garantia;

IV - fiança bancária;

V - outras admitidas em lei.

§ 3º Para concessão florestal a pessoa jurídica de pequeno porte, microempresas e associações de comunidades locais, serão previstas em regulamento formas alternativas de fixação de garantias e preços florestais.

Art. 22. Quando permitida na licitação a participação de pessoa jurídica em consórcio, observar-se-ão, adicionalmente aos requisitos referidos no art. 19 desta Lei, os seguintes requisitos:

I - comprovação de compromisso, público ou particular, de constituição de consórcio, subscrito pelas consorciadas;

II - indicação da empresa-líder, que deverá atender às condições de liderança estipuladas no edital e será a representante das consorciadas perante o poder concedente;

III - apresentação dos documentos de que trata o inciso X do **caput** do art. 20 desta Lei, por parte de cada consorciada;

IV - comprovação de cumprimento da exigência constante do inciso XV do **caput** do art. 20 desta Lei;

V - impedimento de participação de empresas consorciadas na mesma licitação, por intermédio de mais de 1 (um) consórcio ou isoladamente.

§ 1º O licitante vencedor ficará obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I do **caput** deste artigo.

§ 2º A pessoa jurídica líder do consórcio é responsável pelo cumprimento do contrato de concessão perante o poder concedente, sem prejuízo da responsabilidade solidária das demais consorciadas.

§ 3º As alterações na constituição dos consórcios deverão ser submetidas previamente ao poder concedente para a verificação da manutenção das condições de habilitação, sob pena de rescisão do contrato de concessão.

Art. 23. É facultado ao poder concedente, desde que previsto no edital, determinar que o licitante vencedor, no caso de consórcio, constitua-se em empresa antes da celebração do contrato.

Art. 24. Os estudos, levantamentos, projetos, obras, despesas ou investimentos já efetuados na unidade de manejo e vinculados ao processo de licitação para concessão, realizados pelo poder concedente ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados.

§ 1º O edital de licitação indicará os itens, entre os especificados no **caput** deste artigo, e seus respectivos valores, que serão ressarcidos pelo vencedor da licitação.

§ 2º As empresas de pequeno porte, microempresas e associações de comunidades locais ficarão dispensadas do ressarcimento previsto no § 1º deste artigo.

Art. 25. É assegurado a qualquer pessoa o acesso aos contratos, decisões ou pareceres relativos à licitação ou às próprias concessões.

Seção VIII

Dos Critérios de Seleção

Art. 26. No julgamento da licitação, a melhor proposta será considerada em razão da combinação dos seguintes critérios:

I - o maior preço ofertado como pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão florestal;

II - a melhor técnica, considerando:

a) o menor impacto ambiental;

b) os maiores benefícios sociais diretos;

c) a maior eficiência;

d) a maior agregação de valor ao produto ou serviço florestal na região da concessão.

§ 1º A aplicação dos critérios descritos nos incisos I e II do **caput** deste artigo será previamente estabelecida no edital de licitação, com regras e fórmulas precisas para avaliação ambiental, econômica, social e financeira.

§ 2º Para fins de aplicação do disposto no inciso II do **caput** deste artigo, o edital de licitação conterá parâmetros e exigências para formulação de propostas técnicas.

§ 3º O poder concedente recusará propostas manifestamente inexeqüíveis ou financeiramente incompatíveis com os objetivos da licitação.

Seção IX

Do Contrato de Concessão

Art. 27. Para cada unidade de manejo licitada, será assinado um contrato de concessão exclusivo com um único concessionário, que será responsável por todas as obrigações nele previstas, além de responder pelos prejuízos causados ao poder concedente, ao meio ambiente ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelos órgãos competentes exclua ou atenua essa responsabilidade.

§ 1º Sem prejuízo da responsabilidade a que se refere o **caput** deste artigo, o concessionário poderá contratar terceiros para o desenvolvimento de atividades inerentes ou subsidiárias ao manejo florestal sustentável dos produtos e à exploração dos serviços florestais concedidos.

§ 2º As contratações, inclusive de mão-de-obra, feitas pelo concessionário serão regidas pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros contratados pelo concessionário e o poder concedente.

§ 3º A execução das atividades contratadas com terceiros pressupõe o cumprimento das normas regulamentares relacionadas a essas atividades.

§ 4º É vedada a subconcessão na concessão florestal.

Art. 28. A transferência do controle societário do concessionário sem prévia anuência do poder concedente implicará a rescisão do contrato e a aplicação das sanções contratuais, sem prejuízo da execução das garantias oferecidas.

Parágrafo único. Para fins de obtenção da anuência referida no **caput** deste artigo, o pretendente deverá:

I - atender às exigências da habilitação estabelecidas para o concessionário;

II - comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor.

Art. 29. Nos contratos de financiamento, os concessionários poderão oferecer em garantia os direitos emergentes da concessão, até o limite que não comprometa a operacionalização e a continuidade da execução, pelo concessionário, do PMFS ou das demais atividades florestais.

Parágrafo único. O limite previsto no **caput** deste artigo será definido pelo órgão gestor.

Art. 30. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

I - ao objeto, com a descrição dos produtos e dos serviços a serem explorados e da unidade de manejo;

II - ao prazo da concessão;

III - ao prazo máximo para o concessionário iniciar a execução do PMFS;

IV - ao modo, à forma, às condições e aos prazos da realização das auditorias florestais;

V - ao modo, à forma e às condições de exploração de serviços e prática do manejo florestal;

VI - aos critérios, aos indicadores, às fórmulas e aos parâmetros definidores da qualidade do meio ambiente;

VII - aos critérios máximos e mínimos de aproveitamento dos recursos florestais;

VIII - às ações de melhoria e recuperação ambiental na área da concessão e seu entorno assumidas pelo concessionário;

IX - às ações voltadas ao benefício da comunidade local assumidas pelo concessionário;

X - aos preços e aos critérios e procedimentos para reajuste e revisão;

XI - aos direitos e às obrigações do poder concedente e do concessionário, inclusive os relacionados a necessidades de alterações futuras e modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos, infra-estrutura e instalações;

XII - às garantias oferecidas pelo concessionário;

XIII - à forma de monitoramento e avaliação das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do manejo florestal sustentável e exploração de serviços;

XIV - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita o concessionário e sua forma de aplicação;

XV - aos casos de extinção do contrato de concessão;

XVI - aos bens reversíveis;

XVII - às condições para revisão e prorrogação;

XVIII - à obrigatoriedade, à forma e à periodicidade da prestação de contas do concessionário ao poder concedente;

XIX - aos critérios de bonificação para o concessionário que atingir melhores índices de desempenho socioambiental que os previstos no contrato, conforme regulamento;

XX - ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais.

§ 1º No exercício da fiscalização, o órgão gestor terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros do concessionário, respeitando-se os limites do sigilo legal ou constitucionalmente previsto.

§ 2º Sem prejuízo das atribuições dos órgãos do Sisnama responsáveis pelo controle e fiscalização ambiental, o órgão gestor poderá suspender a execução de atividades desenvolvidas em desacordo com o contrato de concessão, devendo, nessa hipótese, determinar a imediata correção das irregularidades identificadas.

§ 3º A suspensão de que trata o § 2º deste artigo não isenta o concessionário do cumprimento das demais obrigações contratuais.

§ 4º As obrigações previstas nos incisos V a IX do **caput** deste artigo são de relevante interesse ambiental, para os efeitos do art. 68 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

Art. 31. Incumbe ao concessionário:

I - elaborar e executar o PMFS, conforme previsto nas normas técnicas aplicáveis e especificações do contrato;

II - evitar ações ou omissões passíveis de gerar danos ao ecossistema ou a qualquer de seus elementos;

III - informar imediatamente a autoridade competente no caso de ações ou omissões próprias ou de terceiros ou fatos que acarretem danos ao ecossistema, a qualquer de seus elementos ou às comunidades locais;

IV - recuperar as áreas degradadas, quando identificado o nexo de causalidade entre suas ações ou omissões e os danos ocorridos, independentemente de culpa ou dolo, sem prejuízo das responsabilidades contratuais, administrativas, civis ou penais;

V - cumprir e fazer cumprir as normas de manejo florestal, as regras de exploração de serviços e as cláusulas contratuais da concessão;

VI - garantir a execução do ciclo contínuo, iniciada dentro do prazo máximo fixado no edital;

VII - buscar o uso múltiplo da floresta, nos limites contratualmente definidos e observadas as restrições aplicáveis às áreas de preservação permanente e as demais exigências da legislação ambiental;

VIII - realizar as benfeitorias necessárias na unidade de manejo;

IX - executar as atividades necessárias à manutenção da unidade de manejo e da infra-estrutura;

X - comercializar o produto florestal auferido do manejo;

XI - executar medidas de prevenção e controle de incêndios;

XII - monitorar a execução do PMFS;

XIII - zelar pela integridade dos bens e benfeitorias vinculados à unidade de manejo concedida;

XIV - manter atualizado o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão;

XV - elaborar e disponibilizar o relatório anual sobre a gestão dos recursos florestais ao órgão gestor, nos termos definidos no contrato;

XVI - permitir amplo e irrestrito acesso aos encarregados da fiscalização e auditoria, a qualquer momento, às obras, aos equipamentos e às instalações da unidade de manejo, bem como à documentação necessária para o exercício da fiscalização;

XVII - realizar os investimentos ambientais e sociais definidos no contrato de concessão.

§ 1º As benfeitorias permanentes reverterão sem ônus ao titular da área ao final do contrato de concessão, ressalvados os casos previstos no edital de licitação e no contrato de concessão.

§ 2º Como requisito indispensável para o início das operações de exploração de produtos e serviços florestais, o concessionário deverá contar com o PMFS aprovado pelo órgão competente do Sisnama.

§ 3º Findo o contrato de concessão, o concessionário fica obrigado a devolver a unidade de manejo ao poder concedente nas condições previstas no contrato de concessão, sob pena de aplicação das devidas sanções contratuais e administrativas, bem como da responsabilização nas esferas penal e civil, inclusive a decorrente da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Art. 32. O PMFS deverá apresentar área geograficamente delimitada destinada à reserva absoluta, representativa dos ecossistemas florestais manejados, equivalente a, no mínimo, 5% (cinco por cento) do total da área concedida, para conservação da biodiversidade e avaliação e monitoramento dos impactos do manejo florestal.

§ 1º Para efeito do cálculo do percentual previsto no **caput** deste artigo, não serão computadas as áreas de preservação permanente.

§ 2º A área de reserva absoluta não poderá ser objeto de qualquer tipo de exploração econômica.

§ 3º A área de reserva absoluta poderá ser definida pelo órgão gestor previamente à elaboração do PMFS.

Art. 33. Para fins de garantir o direito de acesso às concessões florestais por pessoas jurídicas de pequeno porte, micro e médias empresas, serão definidos no Paof, nos termos de regulamento, lotes de concessão, contendo várias unidades de manejo de tamanhos diversos, estabelecidos com base em critérios técnicos, que deverão considerar as condições e as necessidades do setor florestal, as

peculiaridades regionais, a estrutura das cadeias produtivas, as infra-estruturas locais e o acesso aos mercados.

Art. 34. Sem prejuízo da legislação pertinente à proteção da concorrência e de outros requisitos estabelecidos em regulamento, deverão ser observadas as seguintes salvaguardas para evitar a concentração econômica:

I - em cada lote de concessão florestal, não poderão ser outorgados a cada concessionário, individualmente ou em consórcio, mais de 2 (dois) contratos;

II - cada concessionário, individualmente ou em consórcio, terá um limite percentual máximo de área de concessão florestal, definido no Paof.

Parágrafo único. O limite previsto no inciso II do **caput** deste artigo será aplicado sobre o total da área destinada à concessão florestal pelo Paof e pelos planos anuais de outorga em execução aprovados nos anos anteriores.

Art. 35. O prazo dos contratos de concessão florestal será estabelecido de acordo com o ciclo de colheita ou exploração, considerando o produto ou grupo de produtos com ciclo mais longo incluído no objeto da concessão, podendo ser fixado prazo equivalente a, no mínimo, um ciclo e, no máximo, 40 (quarenta) anos.

Parágrafo único. O prazo dos contratos de concessão exclusivos para exploração de serviços florestais será de, no mínimo, 5 (cinco) e, no máximo, 20 (vinte) anos.

Seção X

Dos Preços Florestais

Art. 36. O regime econômico e financeiro da concessão florestal, conforme estabelecido no respectivo contrato, compreende:

I - o pagamento de preço calculado sobre os custos de realização do edital de licitação da concessão florestal da unidade de manejo;

II - o pagamento de preço, não inferior ao mínimo definido no edital de licitação, calculado em função da quantidade de produto ou serviço auferido do objeto da concessão ou do faturamento líquido ou bruto;

III - a responsabilidade do concessionário de realizar outros investimentos previstos no edital e no contrato;

IV - a indisponibilidade, pelo concessionário, salvo disposição contratual, dos bens considerados reversíveis.

§ 1º O preço referido no inciso I do **caput** deste artigo será definido no edital de licitação e poderá ser parcelado em até 1 (um) ano, com base em critérios técnicos e levando-se em consideração as peculiaridades locais.

§ 2º A definição do preço mínimo no edital deverá considerar:

I - o estímulo à competição e à concorrência;

- II - a garantia de condições de competição do manejo em terras privadas;
- III - a cobertura dos custos do sistema de outorga;
- IV - a geração de benefícios para a sociedade, aferidos inclusive pela renda gerada;
- V - o estímulo ao uso múltiplo da floresta;
- VI - a manutenção e a ampliação da competitividade da atividade de base florestal;
- VII - as referências internacionais aplicáveis.

§ 3º Será fixado, nos termos de regulamento, valor mínimo a ser exigido anualmente do concessionário, independentemente da produção ou dos valores por ele auferidos com a exploração do objeto da concessão.

§ 4º O valor mínimo previsto no § 3º deste artigo integrará os pagamentos anuais devidos pelo concessionário para efeito do pagamento do preço referido no inciso II do **caput** deste artigo.

§ 5º A soma dos valores pagos com base no § 3º deste artigo não poderá ser superior a 30% (trinta por cento) do preço referido no inciso II do **caput** deste artigo.

Art. 37. O preço referido no inciso II do **caput** do art. 36 desta Lei compreende:

I - o valor estabelecido no contrato de concessão;

II - os valores resultantes da aplicação dos critérios de revisão ou de reajuste, nas condições do respectivo contrato, definidos em ato específico do órgão gestor.

Parágrafo único. A divulgação do ato a que se refere o inciso II do **caput** deste artigo deverá preceder a data de pagamento do preço em, no mínimo, 30 (trinta) dias.

Art. 38. O contrato de concessão referido no art. 27 desta Lei poderá prever o compromisso de investimento mínimo anual do

Art. 39. Os recursos financeiros oriundos dos preços da concessão florestal de unidades localizadas em áreas de domínio da União serão distribuídos da seguinte forma:

I - o valor referido no § 3º do art. 36 desta Lei será destinado:

a) 70% (setenta por cento) ao órgão gestor para a execução de suas atividades;

b) 30% (trinta por cento) ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, para utilização restrita em atividades de controle e fiscalização ambiental de atividades florestais, de unidades de conservação e do desmatamento;

II - o preço pago, excluído o valor mencionado no inciso I do **caput** deste artigo, terá a seguinte destinação:

a) Estados: 30% (trinta por cento), destinados proporcionalmente à distribuição da floresta pública outorgada em suas respectivas jurisdições, para o apoio e promoção da utilização sustentável dos recursos florestais, sempre que o ente beneficiário cumprir com a finalidade deste aporte;

b) Municípios: 30% (trinta por cento), destinados proporcionalmente à distribuição da floresta pública outorgada em suas respectivas jurisdições, para o apoio e promoção da utilização sustentável dos recursos florestais, sempre que o ente beneficiário cumprir com a finalidade deste aporte;

c) Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF: 40% (quarenta por cento).

§ 1º Quando os recursos financeiros forem oriundos dos preços da concessão florestal de unidades localizadas em florestas nacionais criadas pela União nos termos do art. 17 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, serão distribuídos da seguinte forma:

I - o valor referido no § 3º do art. 36 desta Lei será destinado ao órgão gestor para a execução de suas atividades;

II - o preço pago, excluído o valor mencionado no inciso I do **caput** deste artigo, terá a seguinte destinação:

~~a) IBAMA: 40% (quarenta por cento), para utilização restrita na gestão das unidades de conservação de uso sustentável; (Vide Medida Provisória nº 366, de 2007)~~

a) Instituto Chico Mendes: 40% (quarenta por cento), para utilização restrita na gestão das unidades de conservação de uso sustentável; (Redação dada pela Lei nº 11.516, 2007)

b) Estados: 20% (vinte por cento), destinados proporcionalmente à distribuição da floresta pública outorgada em suas respectivas jurisdições, para o apoio e promoção da utilização sustentável dos recursos florestais, sempre que o ente beneficiário cumprir com a finalidade deste aporte;

c) Municípios: 20% (vinte por cento), destinados proporcionalmente à distribuição da floresta pública outorgada em suas respectivas jurisdições, para o apoio e promoção da utilização sustentável dos recursos florestais, sempre que o ente beneficiário cumprir com a finalidade deste aporte;

d) FNDF: 20% (vinte por cento).

§ 2º (VETADO)

§ 3º O repasse dos recursos a Estados e Municípios previsto neste artigo será condicionado à instituição de conselho de meio ambiente pelo respectivo ente federativo, com participação social, e à aprovação, por este conselho:

I - do cumprimento das metas relativas à aplicação desses recursos referentes ao ano anterior;

II - da programação da aplicação dos recursos do ano em curso.

Art. 40. Os recursos financeiros oriundos dos preços de cada concessão florestal da União serão depositados e movimentados exclusivamente por intermédio dos mecanismos da conta única do Tesouro Nacional, na forma do regulamento.

§ 1º O Tesouro Nacional, trimestralmente, repassará aos Estados e Municípios os recursos recebidos de acordo com o previsto nas alíneas *a* e *b* do inciso II do **caput** e nas alíneas *b* e *c* do inciso II do § 1º, ambos do art. 39 desta Lei.

§ 2º O Órgão Central de Contabilidade da União editará as normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos recursos financeiros oriundos da concessão florestal e à sua distribuição.

Seção XI

Do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal

Art. 41. Fica criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF, de natureza contábil, gerido pelo órgão gestor federal, destinado a fomentar o desenvolvimento de atividades sustentáveis de base florestal no Brasil e a promover a inovação tecnológica do setor.

§ 1º Os recursos do FNDF serão aplicados prioritariamente em projetos nas seguintes áreas:

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.

§ 2º O FNDF contará com um conselho consultivo, com participação dos entes federativos e da sociedade civil, com a função de opinar sobre a distribuição dos seus recursos e a avaliação de sua aplicação.

§ 3º Aplicam-se aos membros do conselho de que trata o § 2º deste artigo as restrições previstas no art. 59 desta Lei.

§ 4º Adicionalmente aos recursos previstos na alínea *c* do inciso II do **caput** e na alínea *d* do inciso II do § 1º, ambos do art. 39 desta Lei, constituem recursos do FNDF a reversão dos saldos anuais não aplicados, doações realizadas por entidades nacionais ou internacionais, públicas ou privadas, e outras fontes de recursos que lhe forem especificamente destinadas, inclusive orçamentos compartilhados com outros entes da Federação.

§ 5º É vedada ao FNDF a prestação de garantias.

§ 6º Será elaborado plano anual de aplicação regionalizada dos recursos do FNDF, devendo o relatório de sua execução integrar o relatório anual de que trata o § 2º do art. 53 desta Lei, no âmbito da União.

§ 7º Os recursos do FNDF somente poderão ser destinados a projetos de órgãos e entidades públicas, ou de entidades privadas sem fins lucrativos.

§ 8º A aplicação dos recursos do FNDF nos projetos de que trata o inciso I do § 1º deste artigo será feita prioritariamente em entidades públicas de pesquisa.

§ 9º A aplicação dos recursos do FNDF nos projetos de que trata o § 1º deste artigo poderá abranger comunidades indígenas, sem prejuízo do atendimento de comunidades locais e outros beneficiários e observado o disposto no § 7º deste artigo.

Seção XII

Das Auditorias Florestais

Art. 42. Sem prejuízo das ações de fiscalização ordinárias, as concessões serão submetidas a auditorias florestais, de caráter independente, em prazos não superiores a 3 (três) anos, cujos custos serão de responsabilidade do concessionário.

§ 1º Em casos excepcionais, previstos no edital de licitação, nos quais a escala da atividade florestal torne inviável o pagamento dos custos das auditorias florestais pelo concessionário, o órgão gestor adotará formas alternativas de realização das auditorias, conforme regulamento.

§ 2º As auditorias apresentarão suas conclusões em um dos seguintes termos:

I - constatação de regular cumprimento do contrato de concessão, a ser devidamente validada pelo órgão gestor;

II - constatação de deficiências sanáveis, que condiciona a manutenção contratual ao saneamento de todos os vícios e irregularidades verificados, no prazo máximo de 6 (seis) meses;

III - constatação de descumprimento, que, devidamente validada, implica a aplicação de sanções segundo sua gravidade, incluindo a rescisão contratual, conforme esta Lei.

§ 3º As entidades que poderão realizar auditorias florestais serão reconhecidas em ato administrativo do órgão gestor.

Art. 43. Qualquer pessoa física ou jurídica, de forma justificada e devidamente assistida por profissionais habilitados, poderá fazer visitas de comprovação às operações florestais de campo, sem obstar o regular desenvolvimento das atividades, observados os seguintes requisitos:

I - prévia obtenção de licença de visita no órgão gestor;

II - programação prévia com o concessionário.

Seção XIII

Da Extinção da Concessão

Art. 44. Extingue-se a concessão florestal por qualquer das seguintes causas:

I - esgotamento do prazo contratual;

II - rescisão;

III - anulação;

IV - falência ou extinção do concessionário e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual;

V - desistência e devolução, por opção do concessionário, do objeto da concessão.

§ 1º Extinta a concessão, retornam ao titular da floresta pública todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário, conforme previsto no edital e estabelecido em contrato.

§ 2º A extinção da concessão autoriza, independentemente de notificação prévia, a ocupação das instalações e a utilização, pelo titular da floresta pública, de todos os bens reversíveis.

§ 3º A extinção da concessão pelas causas previstas nos incisos II, IV e V do **caput** deste artigo autoriza o poder concedente a executar as garantias contratuais, sem prejuízo da responsabilidade civil por danos ambientais prevista na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

§ 4º A devolução de áreas não implicará ônus para o poder concedente, nem conferirá ao concessionário qualquer direito de indenização pelos bens reversíveis, os quais passarão à propriedade do poder concedente.

§ 5º Em qualquer caso de extinção da concessão, o concessionário fará, por sua conta exclusiva, a remoção dos equipamentos e bens que não sejam objetos de reversão, ficando obrigado a reparar ou indenizar os danos decorrentes de suas atividades e praticar os atos de recuperação ambiental determinados pelos órgãos competentes.

Art. 45. A inexecução total ou parcial do contrato acarretará, a critério do poder concedente, a rescisão da concessão, a aplicação das sanções contratuais e a execução das garantias, sem prejuízo da responsabilidade civil por danos ambientais prevista na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e das devidas sanções nas esferas administrativa e penal.

§ 1º A rescisão da concessão poderá ser efetuada unilateralmente pelo poder concedente, quando:

I - o concessionário descumprir cláusulas contratuais ou disposições legais e regulamentares concernentes à concessão;

II - o concessionário descumprir o PMFS, de forma que afete elementos essenciais de proteção do meio ambiente e a sustentabilidade da atividade;

III - o concessionário paralisar a execução do PMFS por prazo maior que o previsto em contrato, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou força maior, ou as que, com anuência do órgão gestor, visem à proteção ambiental;

IV - descumprimento, total ou parcial, da obrigação de pagamento dos preços florestais;

V - o concessionário perder as condições econômicas, técnicas ou operacionais para manter a regular execução do PMFS;

VI - o concessionário não cumprir as penalidades impostas por infrações, nos devidos prazos;

VII - o concessionário não atender a notificação do órgão gestor no sentido de regularizar o exercício de suas atividades;

VIII - o concessionário for condenado em sentença transitada em julgado por crime contra o meio ambiente ou a ordem tributária, ou por crime previdenciário;

IX - ocorrer fato superveniente de relevante interesse público que justifique a rescisão, mediante lei autorizativa específica, com indenização das parcelas de investimento ainda não amortizadas vinculadas aos bens reversíveis que tenham sido realizados;

X - o concessionário submeter trabalhadores a condições degradantes de trabalho ou análogas à de escravo ou explorar o trabalho de crianças e adolescentes.

§ 2º A rescisão do contrato de concessão deverá ser precedida da verificação de processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa.

§ 3º Não será instaurado processo administrativo de inadimplência antes da notificação do concessionário e a fixação de prazo para correção das falhas e transgressões apontadas.

§ 4º Instaurado o processo administrativo e comprovada a inadimplência, a rescisão será efetuada por ato do poder concedente, sem prejuízo da responsabilização administrativa, civil e penal.

§ 5º Rescindido o contrato de concessão, não resultará para o órgão gestor qualquer espécie de responsabilidade em relação aos encargos, ônus, obrigações ou compromissos com terceiros ou com empregados do concessionário.

§ 6º O Poder Público poderá instituir seguro para cobertura da indenização prevista no inciso IX do § 1º deste artigo.

Art. 46. Desistência é o ato formal, irrevogável e irretroatável pelo qual o concessionário manifesta seu desinteresse pela continuidade da concessão.

§ 1º A desistência é condicionada à aceitação expressa do poder concedente, e dependerá de avaliação prévia do órgão competente para determinar o cumprimento ou não do PMFS, devendo assumir o desistente o custo dessa avaliação e, conforme o caso, as obrigações emergentes.

§ 2º A desistência não desonerará o concessionário de suas obrigações com terceiros.

Art. 47. O contrato de concessão poderá ser rescindido por iniciativa do concessionário, no caso de descumprimento das normas contratuais pelo poder concedente, mediante ação judicial especialmente intentada para esse fim.

Seção XIV

Das Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais

Art. 48. As concessões em florestas nacionais, estaduais e municipais devem observar o disposto nesta Lei, na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e no plano de manejo da unidade de conservação.

§ 1º A inserção de unidades de manejo das florestas nacionais, estaduais e municipais no Paof requer prévia autorização do órgão gestor da unidade de conservação.

§ 2º Os recursos florestais das unidades de manejo de florestas nacionais, estaduais e municipais somente serão objeto de concessão após aprovação do plano de manejo da unidade de conservação, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

§ 3º Para a elaboração do edital e do contrato de concessão florestal das unidades de manejo em florestas nacionais, estaduais e municipais, ouvir-se-á o respectivo conselho consultivo, constituído nos

termos do art. 17, § 5º, da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, o qual acompanhará todas as etapas do processo de outorga.

TÍTULO III

DOS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO

CAPÍTULO I

DO PODER CONCEDENTE

Art. 49. Cabe ao poder concedente, no âmbito de sua competência, formular as estratégias, políticas, planos e programas para a gestão de florestas públicas e, especialmente:

I - definir o Paof;

II - ouvir o órgão consultivo sobre a adoção de ações de gestão de florestas públicas, bem como sobre o Paof;

III - definir as áreas a serem submetidas à concessão florestal;

IV - estabelecer os termos de licitação e os critérios de seleção;

V - publicar editais, julgar licitações, promover os demais procedimentos licitatórios, definir os critérios para formalização dos contratos para o manejo florestal sustentável e celebrar os contratos de concessão florestal;

VI - planejar ações voltadas à disciplina do mercado no setor florestal, quando couber.

§ 1º No exercício da competência referida nos incisos IV e V do **caput** deste artigo, o poder concedente poderá delegar ao órgão gestor a operacionalização dos procedimentos licitatórios e a celebração de contratos, nos termos do regulamento.

§ 2º No âmbito federal, o Ministério do Meio Ambiente exercerá as competências definidas neste artigo.

CAPÍTULO II

DOS ÓRGÃOS DO SISNAMA RESPONSÁVEIS PELO CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL

Art. 50. Caberá aos órgãos do Sisnama responsáveis pelo controle e fiscalização ambiental das atividades florestais em suas respectivas jurisdições:

I - fiscalizar e garantir a proteção das florestas públicas;

II - efetuar em qualquer momento, de ofício, por solicitação da parte ou por denúncia de terceiros, fiscalização da unidade de manejo, independentemente de prévia notificação;

III - aplicar as devidas sanções administrativas em caso de infração ambiental;

IV - expedir a licença prévia para uso sustentável da unidade de manejo das respectivas florestas públicas e outras licenças de sua competência;

V - aprovar e monitorar o PMFS da unidade de manejo das respectivas florestas públicas.

§ 1º Em âmbito federal, o Ibama exercerá as atribuições previstas neste artigo.

§ 2º O Ibama deve estruturar formas de atuação conjunta com os órgãos seccionais e locais do Sisnama para a fiscalização e proteção das florestas públicas, podendo firmar convênios ou acordos de cooperação.

§ 3º Os órgãos seccionais e locais podem delegar ao IBAMA, mediante convênio ou acordo de cooperação, a aprovação e o monitoramento do PMFS das unidades de manejo das florestas públicas estaduais ou municipais e outras atribuições.

CAPÍTULO III

DO ÓRGÃO CONSULTIVO

Art. 51. Sem prejuízo das atribuições do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, fica instituída a Comissão de Gestão de Florestas Públicas, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, de natureza consultiva, com as funções de exercer, na esfera federal, as atribuições de órgão consultivo previstas por esta Lei e, especialmente:

I - assessorar, avaliar e propor diretrizes para gestão de florestas públicas da União;

II - manifestar-se sobre o Paof da União;

III - exercer as atribuições de órgão consultivo do SFB.

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disporão sobre o órgão competente para exercer as atribuições de que trata este Capítulo nas respectivas esferas de atuação.

Art. 52. A Comissão de Gestão de Florestas Públicas será composta por representantes do Poder Público, dos empresários, dos trabalhadores, da comunidade científica, dos movimentos sociais e das organizações não governamentais, e terá sua composição e seu funcionamento definidos em regulamento.

Parágrafo único. Os membros da Comissão de Gestão de Florestas Públicas exercem função não remunerada de interesse público relevante, com precedência, na esfera federal, sobre quaisquer cargos públicos de que sejam titulares e, quando convocados, farão jus a transporte e diárias.

CAPÍTULO IV

DO ÓRGÃO GESTOR

Art. 53. Caberá aos órgãos gestores federal, estaduais e municipais, no âmbito de suas competências:

I - elaborar proposta de Paof, a ser submetida ao poder concedente;

II - disciplinar a operacionalização da concessão florestal;

III - solicitar ao órgão ambiental competente a licença prévia prevista no art. 18 desta Lei;

- IV - elaborar inventário amostral, relatório ambiental preliminar e outros estudos;
- V - publicar editais, julgar licitações, promover os demais procedimentos licitatórios, inclusive audiência e consulta pública, definir os critérios para formalização dos contratos e celebrá-los com concessionários de manejo florestal sustentável, quando delegado pelo poder concedente;
- VI - gerir e fiscalizar os contratos de concessão florestal;
- VII - dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionários, produtores independentes e comunidades locais;
- VIII - controlar e cobrar o cumprimento das metas fixadas no contrato de concessão;
- IX - fixar os critérios para cálculo dos preços de que trata o art. 36 desta Lei e proceder à sua revisão e reajuste na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato;
- X - cobrar e verificar o pagamento dos preços florestais e distribuí-los de acordo com esta Lei;
- XI - acompanhar e intervir na execução do PMFS, nos casos e condições previstos nesta Lei;
- XII - fixar e aplicar as penalidades administrativas e contratuais impostas aos concessionários, sem prejuízo das atribuições dos órgãos do Sisnama responsáveis pelo controle e fiscalização ambiental;
- XIII - indicar ao poder concedente a necessidade de extinção da concessão, nos casos previstos nesta Lei e no contrato;
- XIV - estimular o aumento da qualidade, produtividade, rendimento e conservação do meio ambiente nas áreas sob concessão florestal;
- XV - dispor sobre a realização de auditorias florestais independentes, conhecer seus resultados e adotar as medidas cabíveis, conforme o resultado;
- XVI - disciplinar o acesso às unidades de manejo;
- XVII - atuar em estreita cooperação com os órgãos de defesa da concorrência, com vistas em impedir a concentração econômica nos serviços e produtos florestais e na promoção da concorrência;
- XVIII - incentivar a competitividade e zelar pelo cumprimento da legislação de defesa da concorrência, monitorando e acompanhando as práticas de mercado dos agentes do setor florestal;
- XIX - efetuar o controle prévio e **a posteriori** de atos e negócios jurídicos a serem celebrados entre concessionários, impondo-lhes restrições à mútua constituição de direitos e obrigações, especialmente comerciais, incluindo a abstenção do próprio ato ou contrato ilegal;
- XX - conhecer e julgar recursos em procedimentos administrativos;
- XXI - promover ações para a disciplina dos mercados de produtos florestais e seus derivados, em especial para controlar a competição de produtos florestais de origem não sustentável;
- XXII - reconhecer em ato administrativo as entidades que poderão realizar auditorias florestais;
- XXIII - estimular a agregação de valor ao produto florestal na região em que for explorado.

§ 1º Compete ao órgão gestor a guarda das florestas públicas durante o período de pousio entre uma concessão e outra ou, quando por qualquer motivo, houver extinção do contrato de concessão.

§ 2º O órgão gestor deverá encaminhar ao poder concedente, ao Poder Legislativo e ao conselho de meio ambiente, nas respectivas esferas de governo, relatório anual sobre as concessões outorgadas, o valor dos preços florestais, a situação de adimplemento dos concessionários, os PMFS e seu estado de execução, as vistorias e auditorias florestais realizadas e os respectivos resultados, assim como as demais informações relevantes sobre o efetivo cumprimento dos objetivos da gestão de florestas públicas.

§ 3º O relatório previsto no § 2º deste artigo relativo às concessões florestais da União deverá ser encaminhado ao Conama e ao Congresso Nacional até 31 de março de cada ano.

§ 4º Caberá ao Conama, considerando as informações contidas no relatório referido no § 3º deste artigo, manifestar-se sobre a adequação do sistema de concessões florestais e de seu monitoramento e sugerir os aperfeiçoamentos necessários.

§ 5º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disporão sobre o órgão competente para exercer as atribuições de que trata este Capítulo nas respectivas esferas de atuação.

TÍTULO IV

DO SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO

CAPÍTULO I

DA CRIAÇÃO DO SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO

Art. 54. Fica criado, na estrutura básica do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB.

Art. 55. O SFB atua exclusivamente na gestão das florestas públicas e tem por competência:

I - exercer a função de órgão gestor prevista no art. 53 desta Lei, no âmbito federal, bem como de órgão gestor do FNDF;

II - apoiar a criação e gestão de programas de treinamento, capacitação, pesquisa e assistência técnica para a implementação de atividades florestais, incluindo manejo florestal, processamento de produtos florestais e exploração de serviços florestais;

III - estimular e fomentar a prática de atividades florestais sustentáveis madeireira, não madeireira e de serviços;

IV - promover estudos de mercado para produtos e serviços gerados pelas florestas;

V - propor planos de produção florestal sustentável de forma compatível com as demandas da sociedade;

VI - criar e manter o Sistema Nacional de Informações Florestais integrado ao Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente;

VII - gerenciar o Cadastro Nacional de Florestas Públicas, exercendo as seguintes funções:

- a) organizar e manter atualizado o Cadastro-Geral de Florestas Públicas da União;
- b) adotar as providências necessárias para interligar os cadastros estaduais e municipais ao Cadastro Nacional;

VIII - apoiar e atuar em parceria com os seus congêneres estaduais e municipais.

§ 1º No exercício de suas atribuições, o SFB promoverá a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para a execução de suas atividades de forma compatível com as diretrizes nacionais de planejamento para o setor florestal e com a Política Nacional do Meio Ambiente.

§ 2º Para a concessão das florestas públicas sob a titularidade dos outros entes da Federação, de órgãos e empresas públicas e de associações de comunidades locais, poderão ser firmados convênios com o Ministério do Meio Ambiente, representado pelo SFB.

§ 3º As atribuições previstas nos incisos II a V do **caput** deste artigo serão exercidas sem prejuízo de atividades desenvolvidas por outros órgãos e entidades da Administração Pública federal que atuem no setor.

CAPÍTULO II

DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E GESTÃO DO SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO

Seção I

Do Conselho Diretor

Art. 56. O Poder Executivo disporá sobre a estrutura organizacional e funcionamento do SFB, observado o disposto neste artigo.

§ 1º O SFB será dirigido por um Conselho Diretor, composto por um Diretor-Geral e 4 (quatro) diretores, em regime de colegiado, ao qual caberá:

- I - exercer a administração do SFB;
- II - examinar, decidir e executar ações necessárias ao cumprimento das competências do SFB;
- III - editar normas sobre matérias de competência do SFB;
- IV - aprovar o regimento interno do SFB, a organização, a estrutura e o âmbito decisório de cada diretoria;
- V - elaborar e divulgar relatórios sobre as atividades do SFB;
- VI - conhecer e julgar pedidos de reconsideração de decisões de componentes das diretorias do SFB.

§ 2º As decisões relativas às atribuições do SFB são tomadas pelo Conselho Diretor, por maioria absoluta de votos.

Art. 57. O SFB terá, em sua estrutura, unidade de assessoramento jurídico, observada a legislação pertinente.

Art. 58. O Diretor-Geral e os demais membros do Conselho Diretor do SFB serão brasileiros, de reputação ilibada, experiência comprovada e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos para os quais serão nomeados.

§ 1º (VETADO)

§ 2º O regulamento do SFB disciplinará a substituição do Diretor-Geral e os demais membros do Conselho Diretor em seus impedimentos ou afastamentos regulamentares e ainda no período de vacância que anteceder à nomeação de novo diretor.

Art. 59. Está impedido de exercer cargo de direção no SFB quem mantiver, ou tiver mantido nos 24 (vinte e quatro) meses anteriores à nomeação, os seguintes vínculos com qualquer pessoa jurídica concessionária ou com produtor florestal independente:

I - acionista ou sócio com participação individual direta superior a 1% (um por cento) no capital social ou superior a 2% (dois por cento) no capital social de empresa controladora;

II - membro do conselho de administração, fiscal ou de diretoria executiva;

III - empregado, mesmo com o contrato de trabalho suspenso, inclusive das empresas controladoras ou das fundações de previdência de que sejam patrocinadoras.

Parágrafo único. Também está impedido de exercer cargo de direção no SFB membro do conselho ou diretoria de associação ou sindicato, regional ou nacional, representativo de interesses dos agentes mencionados no **caput** deste artigo, ou de categoria profissional de empregados desses agentes.

Art. 60. O ex-dirigente do SFB, durante os 12 (doze) meses seguintes ao seu desligamento do cargo, estará impedido de prestar, direta ou indiretamente, independentemente da forma ou natureza do contrato, qualquer tipo de serviço às pessoas jurídicas concessionárias, sob regulamentação ou fiscalização do SFB, inclusive controladas, coligadas ou subsidiárias.

Parágrafo único. Incorre na prática de advocacia administrativa, sujeitando-se o infrator às penas previstas no art. 321 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, o ex-dirigente do SFB que descumprir o disposto no **caput** deste artigo.

Art. 61. Os cargos em comissão e funções gratificadas do SFB deverão ser exercidos, preferencialmente, por servidores do seu quadro efetivo, aplicando-se-lhes as restrições do art. 59 desta Lei.

Seção II

Da Ouvidoria

Art. 62. O SFB contará com uma Ouvidoria, à qual competirá:

I - receber pedidos de informação e esclarecimento, acompanhar o processo interno de apuração das denúncias e reclamações afetas ao SFB e responder diretamente aos interessados, que serão cientificados, em até 30 (trinta) dias, das providências tomadas;

II - zelar pela qualidade dos serviços prestados pelo SFB e acompanhar o processo interno de apuração das denúncias e reclamações dos usuários, seja contra a atuação do SFB, seja contra a atuação dos concessionários;

III - produzir, semestralmente e quando julgar oportuno:

a) relatório circunstanciado de suas atividades e encaminhá-lo à Diretoria-Geral do SFB e ao Ministro de Estado do Meio Ambiente;

b) apreciações sobre a atuação do SFB, encaminhando-as ao Conselho Diretor, à Comissão de Gestão de Florestas Públicas, aos Ministros de Estado do Meio Ambiente, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e Chefe da Casa Civil da Presidência da República, bem como às comissões de fiscalização e controle da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, publicando-as para conhecimento geral.

§ 1º O Ouvidor atuará junto ao Conselho Diretor do SFB, sem subordinação hierárquica, e exercerá as suas atribuições sem acumulação com outras funções.

§ 2º O Ouvidor será nomeado pelo Presidente da República para mandato de 3 (três) anos, sem direito a recondução.

§ 3º O Ouvidor somente poderá perder o mandato em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou condenação em processo administrativo disciplinar.

§ 4º O processo administrativo contra o Ouvidor somente poderá ser instaurado pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente.

§ 5º O Ouvidor terá acesso a todos os assuntos e contará com o apoio administrativo de que necessitar.

§ 6º Aplica-se ao ex-Ouvidor o disposto no art. 60 desta Lei.

Seção III

Do Conselho Gestor

Art. 63. (VETADO)

Seção IV

Dos Servidores do SFB

Art. 64. O SFB constituirá quadro de pessoal, por meio da realização de concurso público de provas, ou de provas e títulos, ou da redistribuição de servidores de órgãos e entidades da administração federal direta, autárquica ou fundacional.

Art. 65. O SFB poderá requisitar, independentemente da designação para cargo em comissão ou função de confiança, e sem prejuízo dos vencimentos e vantagens a que façam jus no órgão de origem, servidores de órgãos e entidades integrantes da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, observado o quantitativo máximo estabelecido em ato conjunto dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Meio Ambiente.

Parágrafo único. No caso de requisição ao Ibama, ela deverá ser precedida de autorização do órgão.

Art. 66. Ficam criados 49 (quarenta e nove) cargos do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS, no âmbito do Poder Executivo Federal, para reestruturação do Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de integrar a estrutura do SFB, assim distribuídos:

I - 1 (um) DAS-6;

II - 4 (quatro) DAS-5;

III - 17 (dezesete) DAS-4;

IV - 10 (dez) DAS-3;

V - 9 (nove) DAS-2;

VI - 8 (oito) DAS-1.

Seção V

Da Autonomia Administrativa do SFB

Art. 67. O Poder Executivo poderá assegurar ao SFB autonomia administrativa e financeira, no grau conveniente ao exercício de suas atribuições, mediante a celebração de contrato de gestão e de desempenho, nos termos do § 8º do art. 37 da Constituição Federal, negociado e firmado entre o Ministério do Meio Ambiente e o Conselho Diretor.

§ 1º O contrato de gestão e de desempenho será o instrumento de controle da atuação administrativa do SFB e da avaliação do seu desempenho, bem como elemento integrante da sua prestação de contas, bem como do Ministério do Meio Ambiente, aplicado o disposto no art. 9º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, sendo sua inexistência considerada falta de natureza formal, conforme disposto no inciso II do art. 16 da mesma Lei.

§ 2º O contrato de gestão e de desempenho deve estabelecer, nos programas anuais de trabalho, indicadores que permitam quantificar, de forma objetiva, a avaliação do SFB.

§ 3º O contrato de gestão e de desempenho será avaliado periodicamente e, se necessário, revisado por ocasião da renovação parcial da diretoria do SFB.

Seção VI

Da Receita e do Acervo do Serviço Florestal Brasileiro

Art. 68. Constituem receitas do SFB:

I - recursos oriundos da cobrança dos preços de concessão florestal, conforme destinação prevista na alínea a do inciso I do **caput** e no inciso I do § 1º, ambos do art. 39 desta Lei, além de outros referentes ao contrato de concessão, incluindo os relativos aos custos do edital de licitação e os recursos advindos de aplicação de penalidades contratuais;

II - recursos ordinários do Tesouro Nacional, consignados no Orçamento Fiscal da União e em seus créditos adicionais, transferências e repasses que lhe forem conferidos;

III - produto da venda de publicações, material técnico, dados e informações, inclusive para fins de licitação pública, e de emolumentos administrativos;

IV - recursos provenientes de convênios ou acordos celebrados com entidades, organismos ou empresas públicas, ou contratos celebrados com empresas privadas;

V - doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados.

TÍTULO V

DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 69. Sem prejuízo do disposto nos incisos VI e VII do art. 23 da Constituição Federal, a execução das atividades relacionadas às concessões florestais poderá ser delegada pelos Estados, Distrito Federal e Municípios à União, bem como pela União aos demais entes federados, mediante convênio firmado com o órgão gestor competente.

Parágrafo único. É vedado ao órgão gestor conveniado exigir do concessionário sob sua ação complementar de regulação, controle e fiscalização obrigação não prevista previamente em contrato.

Art. 70. As unidades de manejo em florestas públicas com PMFS aprovados e em execução até a data de publicação desta Lei serão vistoriadas:

I - pelo órgão competente do Sisnama, para averiguar o andamento do manejo florestal;

II - pelo órgão fundiário competente, para averiguar a situação da ocupação, de acordo com os parâmetros estabelecidos na legislação específica.

§ 1º As vistorias realizadas pelo órgão fundiário competente serão acompanhadas por representante do Poder Público local.

§ 2º Nas unidades de manejo onde não for verificado o correto andamento do manejo florestal, os detentores do PMFS serão notificados para apresentar correções, no prazo estabelecido pelo órgão competente do Sisnama.

§ 3º Caso não sejam atendidas as exigências da notificação mencionada no § 2º deste artigo, o PMFS será cancelado e a área correspondente deverá ser desocupada sem ônus para o Poder Público e sem prejuízo das demais penalidades previstas em lei.

§ 4º As unidades de manejo onde o correto andamento do manejo florestal for verificado ou saneado nos termos do § 2º deste artigo serão submetidas a processo licitatório, no prazo de até 24 (vinte e quatro) meses a partir da data da manifestação dos órgãos a respeito da vistoria prevista no **caput** deste artigo, desde que não seja constatado conflito com comunidades locais pela ocupação do território e uso dos recursos florestais.

§ 5º Será dada a destinação prevista no art. 6º desta Lei às unidades de manejo onde o correto andamento do manejo florestal for verificado e os detentores dos PMFS forem comunidades locais.

§ 6º Até que sejam submetidas ao processo licitatório, as unidades de manejo mencionadas no § 4º deste artigo permanecerão sob a responsabilidade do detentor do PMFS, que poderá dar continuidade às atividades de manejo mediante assinatura de contrato com o poder concedente.

§ 7º O contrato previsto no § 6º deste artigo terá vigência limitada à assinatura do contrato de concessão resultante do processo licitatório.

§ 8º Findo o processo licitatório, o detentor do PMFS que der continuidade à sua execução, nos termos deste artigo, pagará ao órgão gestor competente valor proporcional ao preço da concessão florestal definido na licitação, calculado com base no período decorrido desde a verificação pelo órgão competente do Sisnama até a adjudicação do vencedor na licitação.

Art. 71. A licitação para a concessão florestal das unidades de manejo mencionadas no § 4º do art. 70 desta Lei, além de observar os termos desta Lei, deverá seguir as seguintes determinações:

I - o vencedor da licitação, após firmar o contrato de concessão, deverá seguir o PMFS em execução, podendo revisá-lo nas condições previstas em regulamento;

II - o edital de licitação deverá conter os valores de ressarcimento das benfeitorias e investimentos já realizados na área a serem pagos ao detentor do PMFS pelo vencedor do processo de licitação, descontado o valor da produção auferida previamente à licitação nos termos do § 8º do art. 70 desta Lei.

Art. 72. As florestas públicas não destinadas a manejo florestal ou unidades de conservação ficam impossibilitadas de conversão para uso alternativo do solo, até que sua classificação de acordo com o ZEE esteja oficializada e a conversão seja plenamente justificada.

Art. 73. As áreas públicas já ocupadas e convertidas para uso alternativo do solo na data de publicação desta Lei estarão excluídas das concessões florestais, desde que confirmada a sua vocação para o uso atual por meio do ZEE aprovado de acordo com a legislação pertinente.

§ 1º Nos remanescentes das áreas previstas no **caput** deste artigo, o Poder Público poderá autorizar novos Planos de Manejo Florestal Sustentável, observada a legislação vigente.

§ 2º Fica garantido o direito de continuidade das atividades econômicas realizadas, em conformidade com a lei, pelos atuais ocupantes em áreas de até 2.500ha (dois mil e quinhentos hectares), pelo prazo de 5 (cinco) anos a partir da data de publicação desta Lei.

Art. 74. Os parâmetros para definição dos tamanhos das unidades de manejo a serem concedidas às pessoas jurídicas de pequeno porte, micro e médias empresas, na forma do art. 33 desta Lei, serão definidos em regulamento, previamente à aprovação do primeiro Paof.

Art. 75. Após 5 (cinco) anos da implantação do primeiro Paof, será feita avaliação sobre os aspectos técnicos, econômicos, sociais e ambientais da aplicação desta Lei, a que se dará publicidade.

Art. 76. Em 10 (dez) anos contados da data de publicação desta Lei, a área total com concessões florestais da União não poderá ultrapassar 20% (vinte por cento) do total de área de suas florestas públicas disponíveis para a concessão, com exceção das unidades de manejo localizadas em florestas nacionais criadas nos termos do art. 17 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Art. 77. Ao final dos 10 (dez) primeiros anos contados da data de publicação desta Lei, cada concessionário, individualmente ou em consórcio, não poderá concentrar mais de 10% (dez por cento) do total da área das florestas públicas disponíveis para a concessão em cada esfera de governo.

Art. 78. Até a aprovação do primeiro Paof, fica o poder concedente autorizado a realizar concessões florestais em:

I - unidades de manejo em áreas públicas que, somadas, não ultrapassem 750.000ha (setecentos e cinquenta mil hectares), localizadas numa faixa de até 100Km (cem quilômetros) ao longo da rodovia BR-163;

II - florestas nacionais ou estaduais criadas nos termos do art. 17 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, observados os seguintes requisitos:

a) autorização prévia do órgão gestor da unidade de conservação;

b) aprovação prévia do plano de manejo da unidade de conservação nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000;

c) oitiva do conselho consultivo da unidade de conservação, nos termos do § 3º do art. 48 desta Lei;

d) previsão de zonas de uso restrito destinadas às comunidades locais.

Parágrafo único. As concessões de que tratam os incisos I e II do **caput** deste artigo devem ser objeto de licitação e obedecer às normas previstas nos arts. 8º e 12 a 47 desta Lei.

Art. 79. As associações civis que venham a participar, de qualquer forma, das concessões florestais ou da gestão direta das florestas públicas deverão ser constituídas sob as leis brasileiras e ter sede e administração no País.

Art. 80. O inciso XV do art. 29 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 29.

.....

XV - do Ministério do Meio Ambiente o Conselho Nacional do Meio Ambiente, o Conselho Nacional da Amazônia Legal, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro, a Comissão de Gestão de Florestas Públicas e até 5 (cinco) Secretarias;

....." (NR)

Art. 81. O art. 1º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso V:

"Art. 1º

.....

V - Cadastro Nacional de Florestas Públicas.

....." (NR)

Art. 82. A Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 50-A e 69-A:

"Art. 50-A. Desmatar, explorar economicamente ou degradar floresta, plantada ou nativa, em terras de domínio público ou devolutas, sem autorização do órgão competente:

Pena - reclusão de 2 (dois) a 4 (quatro) anos e multa.

§ 1º Não é crime a conduta praticada quando necessária à subsistência imediata pessoal do agente ou de sua família.

§ 2º Se a área explorada for superior a 1.000 ha (mil hectares), a pena será aumentada de 1 (um) ano por milhar de hectare."

"Art. 69-A. Elaborar ou apresentar, no licenciamento, concessão florestal ou qualquer outro procedimento administrativo, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão:

Pena - reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa.

§ 1º Se o crime é culposo:

Pena - detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos.

§ 2º A pena é aumentada de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços), se há dano significativo ao meio ambiente, em decorrência do uso da informação falsa, incompleta ou enganosa."

Art. 83. O art. 19 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 19. A exploração de florestas e formações sucessoras, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá de prévia aprovação pelo órgão estadual competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, bem como da adoção de técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme.

§ 1º Compete ao Ibama a aprovação de que trata o **caput** deste artigo:

I - nas florestas públicas de domínio da União;

II - nas unidades de conservação criadas pela União;

III - nos empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental nacional ou regional, definidos em resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA.

§ 2º Compete ao órgão ambiental municipal a aprovação de que trata o **caput** deste artigo:

I - nas florestas públicas de domínio do Município;

II - nas unidades de conservação criadas pelo Município;

III - nos casos que lhe forem delegados por convênio ou outro instrumento admissível, ouvidos, quando couber, os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal.

§ 3º No caso de reposição florestal, deverão ser priorizados projetos que contemplem a utilização de espécies nativas." (NR)

Art. 84. A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 9º

.....

XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros." (NR)

"Art. 9º-A. Mediante anuência do órgão ambiental competente, o proprietário rural pode instituir servidão ambiental, pela qual voluntariamente renuncia, em caráter permanente ou temporário, total ou parcialmente, a direito de uso, exploração ou supressão de recursos naturais existentes na propriedade.

§ 1º A servidão ambiental não se aplica às áreas de preservação permanente e de reserva legal.

§ 2º A limitação ao uso ou exploração da vegetação da área sob servidão instituída em relação aos recursos florestais deve ser, no mínimo, a mesma estabelecida para a reserva legal.

§ 3º A servidão ambiental deve ser averbada no registro de imóveis competente.

§ 4º Na hipótese de compensação de reserva legal, a servidão deve ser averbada na matrícula de todos os imóveis envolvidos.

§ 5º É vedada, durante o prazo de vigência da servidão ambiental, a alteração da destinação da área, nos casos de transmissão do imóvel a qualquer título, de desmembramento ou de retificação dos limites da propriedade."

"Art. 14.

.....

§ 5º A execução das garantias exigidas do poluidor não impede a aplicação das obrigações de indenização e reparação de danos previstas no § 1º deste artigo." (NR)

"Art. 17-G

.....

§ 2º Os recursos arrecadados com a TCFA terão utilização restrita em atividades de controle e fiscalização ambiental." (NR)

Art. 85. O inciso II do **caput** do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 22 e 23:

"Art. 167.

.....

II -

.....

22. da reserva legal;

23. da servidão ambiental." (NR)

Art. 86. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 2 de março de 2006; 185^º da Independência e 118^º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Antonio Palocci Filho

Paulo Bernardo Silva

Marina Silva

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 3.3.2006

Anexo E: Resumo das considerações dos entrevistados sobre os quesitos expostos pela EM nº.

14/MMA/GM/2005.

| | | |
|--|-----|--|
| Combate ao Desmatamento e à Grilagem de Terras | SIM | <p>Pode agir de forma indireta, se as concessões atenuarem a força que a demanda por madeira exerce também no desmatamento, deslocando esta demanda para áreas manejadas corretamente, ou seja, grande parte da demanda seja coberta pela madeira proveniente de manejo.</p> <p>Além disso, se o governo der incentivo à floresta plantada, é possível que essa madeira cubra a demanda brasileira e diminua a pressão sobre a nativa.</p> <p>Só é possível nas áreas sob concessão em operação, pois estão sujeitas aos requisitos de regulação, os quais são criteriosos, mas para a Amazônia como um todo, a redução do desmatamento exige outros instrumentos de política pública.</p> |
| | NÃO | <p>As áreas que estão sendo concedidas são UCs, que já não deveriam ser desmatadas, então o Estado não está cumprindo seu papel antes das concessões.</p> <p>O governo já tem instrumentos suficientes para combatê-los. O que realmente precisa é elaborar Políticas Públicas para isso.</p> <p>Combate-se desmatamento com fiscalização e se a terra é pública devoluta da União, cabe a ela tomar conta por meio dos mecanismos legais e jurídicos disponíveis. Não há falta de instrumento nem de instituições, mas de vontade política e competência gerencial. As instituições responsáveis pelo combate, por exemplo: Ministérios Públicos Federal e Estaduais, Procuradoria Geral da República, IBAMA, INCRA, Polícia Civil e Militar.</p> |

| | | |
|--|-----|--|
| Afirmação da Soberania Nacional | SIM | <p>A concessão não confere titularidade da terra, apenas disponibiliza de forma contratualizada o recurso do Estado.</p> <p>Os contratos só podem ser assinados com pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no País (artigo 19 da Lei nº. 11.284/06).</p> |
| | NÃO | <p>Mesmo que a empresa seja constituída sob leis brasileiras, o capital pode ser estrangeiro, o que deixa inseguranças quanto ao interesse estrangeiro em manejar florestas nativas brasileiras.</p> <p>Tal insegurança é com a biopirataria, pois a empresa estará instalada na área durante 30 a 40 anos, o que pode facilitar a biopirataria se não houver monitoramento e fiscalização freqüente.</p> <p>Apenas expressão do discurso de governo, pois diante da globalização, os conceitos de soberania sobre os bens de produção ou produtos ficaram relativos.</p> <p>Para afirmar soberania sobre qualquer recurso ou patrimônio natural, é preciso utilizá-lo com racionalidade, afinal a Amazônia está sendo destruída por brasileiros e não por estrangeiros.</p> |
| Realização do Manejo Florestal Sustentável | SIM | <p>O MFS é pré-requisito para as concessões tanto na Lei quanto nos editais.</p> <p>É possível se as empresas estiverem qualificadas, houver fiscalização e forem combatidas as madeiras ilegais que concorrem com a manejada no mercado, além da conscientização do consumidor.</p> |
| | NÃO | <p>Não por falta de metodologia, mas por falta de exigência, fiscalização e competência, seguindo o exemplo das áreas particulares, que são obrigadas pelo código florestal desde 1965 a realizar MFS e não realizam.</p> |

| | | |
|------------------------------------|-----|---|
| Regulação do Mercado Madeireiro | SIM | <p>Será possível no futuro e de forma indireta, pois são necessárias várias e grandes áreas ofertando madeira para conseguir regular mercado de forma que a oferta de madeira legal seja maior que a de madeira ilegal e suficiente para suprir mercado.</p> <p>Esse cálculo da oferta é constante, pois de acordo com a demanda por madeira se deve subtrair a produção das concessões para não deixar o preço cair tanto e impedir que a madeira ilegal atrapalhe a legalizada.</p> |
| | NÃO | <p>Apenas expressão do discurso de governo que ganharam força do ponto de vista político e de mídia, mas na prática não tem nenhuma substância efetiva.</p> |