

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JAQUELINE DE PAULA HEIMANN

GOVERNANÇA FLORESTAL BRASILEIRA: TENDÊNCIAS, OBSTÁCULOS E  
UMA PROPOSTA PARA SUA EFETIVAÇÃO

CURITIBA  
2012

JAQUELINE DE PAULA HEIMANN

GOVERNANÇA FLORESTAL BRASILEIRA: TENDÊNCIAS, OBSTÁCULOS E UMA  
PROPOSTA PARA SUA EFETIVAÇÃO

Dissertação apresentada como requisito parcial obtenção do grau de Mestre em Engenharia Florestal, no Curso de Pós-Graduação em Engenharia Florestal, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Vitor Afonso Hoeflich  
Co-orientadores: Eng.<sup>a</sup> Florestal Mara Freire  
Rodrigues de Souza  
Prof. Dr. Edson Luiz Peters

CURITIBA  
2012

Ficha catalográfica elaborada por Denis Uezu – CRB 1720/PR

Heimann, Jaqueline de Paula

Governança florestal brasileira: tendências, obstáculos e uma proposta para sua efetivação / Jaqueline de Paula Heimann. – 2012  
98 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Vitor Afonso Hoeflich

Coorientadores: Mara Freire Rodrigues de Souza  
Prof. Dr. Edson Luiz Peters

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Florestal. Defesa: Curitiba, 30/03/2012.

Área de concentração: Economia e Política Florestal.

1. Brasil – Política florestal. 2. Florestas - Proteção. 3. Projetos de desenvolvimento florestal. 4. Santa Catarina – Política florestal. 5. Teses. I. Hoeflich, Vitor Afonso. II. Souza, Mara Freire Rodrigues de. III. Peters, Edson Luiz. IV. Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Agrárias. V. Título.

CDD – 333.7

CDU – 634.0.9(81)



Universidade Federal do Paraná  
Setor de Ciências Agrárias - Centro de Ciências Florestais e da Madeira  
**Programa de Pós-Graduação em Engenharia Florestal**

## PARECER

Defesa nº. 908

A banca examinadora, instituída pelo colegiado do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Florestal, do Setor de Ciências Agrárias, da Universidade Federal do Paraná, após arguir o(a) mestrando(a) *Jaqueline de Paula Heimann* em relação ao seu trabalho de dissertação intitulado "**GOVERNANÇA FLORESTAL BRASILEIRA: TENDÊNCIAS, OBSTÁCULOS E UMA PROPOSTA PARA SUA EFETIVAÇÃO**", é de parecer favorável à **APROVAÇÃO** do(a) acadêmico(a), habilitando-o(a) ao título de *Mestre* em Engenharia Florestal, área de concentração em **ECONOMIA E POLÍTICA FLORESTAL**.

*Dr. José de Arimatéa Silva*  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Primeiro examinador

*Dr. Joésio Deoclecio Pierin Siqueira*  
Universidade Federal do Paraná  
Segundo examinador

*Dr. Vitor Afonso Hoeflich*  
Universidade Federal do Paraná  
Orientador e presidente da banca examinadora



Curitiba, 30 de março de 2012.

*Antonio Carlos Batista*  
Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Engenharia Florestal  
*Carlos Roberto Sanquetta*  
Vice-coordenador do curso

Av. Lothário Meissner, 3400 - Jardim Botânico - CAMPUS III - CEP 80210-170 - Curitiba - Paraná  
Tel: (41) 360-4212 - Fax: (41) 360-4211 - <http://www.floresta.ufpr.br/pos-graduacao>

Dedico este trabalho a todos aqueles que, em algum tempo, dele venham a se valer.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, e acima de tudo, a Deus, pois sem Ele eu jamais teria capacidade para chegar até o fim.

Aos meus pais Rosa e Waldir, que acreditaram e investiram no meu crescimento. A toda minha família que soube entender os momentos em que precisei me privar de suas importantes companhias, especialmente meus irmãos Patrícia e Guilherme.

A todos os meus amigos, pois existem amigos mais chegados que irmãos. Especialmente à amiga desde a época de cursinho pré-vestibular, Talita Ferreira, agora Moia, que contribuiu de maneira especial para a conclusão deste trabalho.

Ao professor, orientador e amigo, Dr. Vitor Afonso Hoeflich, pelos ensinamentos, pela paciência e por toda ajuda dispensada para que eu obtivesse “*sucesso na jornada*”. E, ainda, por jamais ter me permitido pensar o que ele estava pensando e em todo tempo ter se resguardado o direito de não pensar o que eu estava pensando. Espero não ter dado trabalho ao seu pediatra.

Aos meus co-orientadores, Dr. Edson Luiz Peters e à Engenheira Florestal Mara Freire Rodrigues de Souza, que estiveram sempre prontos a me receber, meus sinceros agradecimentos por terem se disposto, voluntariamente, a ajudar.

Ao professor Joésio Deoclecio Siqueira que contribuiu grandemente desde o desenvolvimento até os ajustes finais deste trabalho.

À Universidade Federal do Paraná pela oportunidade de participar do programa de pós graduação em Engenharia Florestal, e a todos os funcionários e professores desta importante instituição de ensino.

Ao programa REUNI pela concessão de bolsa, sem a qual este trabalho estaria comprometido.

Aos colegas de trabalho André Ramos Dresch e Laura Quevedo, que souberam dividir espaço, aflições e momentos agradáveis, e em muito ajudaram para meu crescimento intelectual. E aos demais colegas da pós-graduação, que, de alguma forma, contribuíram para o desenvolvimento de meu trabalho.

À pessoa que eu amo e carrego comigo aonde vou, Lucio Issamu Maeda, por segurar as pontas quando pensei que não chegaria ao fim desta empreitada, agradeço por seu amor e dedicação imensuráveis.

## RESUMO

O Brasil possui cerca de 60% do seu território coberto por florestas, que além da beleza, são importantes para a economia brasileira, gerando 8,6 milhões de empregos. Os governos reconhecem a importância das florestas no fornecimento de bens e serviços identificando-se igualmente a existência de conflitos entre interesses econômicos, de conservação e de proteção. O problema de pesquisa levantado é: levando-se em consideração as dificuldades em aplicar uma política nacional única ao setor de base florestal, dar maior autonomia e competência aos Estados-Membros pode melhorar a forma de governança dos recursos florestais? O objetivo geral foi propor uma forma de governança descentralizada aos recursos florestais, garantindo a preservação, conservação e o seu uso sustentável. O trabalho desenvolvido caracteriza-se por ser do tipo descritivo, classificado como bibliográfico e de estudo de caso. O conceito de Estado Federal é apresentado como sendo uma aliança ou união de Estados, Gestão Pública é o conjunto de decisões dirigidas a motivar e coordenar as pessoas para alcançar metas individuais e coletivas. A descentralização da competência florestal é vista como instrumento de boa governança, pois governos menos centralistas garantem mais flexibilidade e maior participação da sociedade. Como principais resultados destacam-se: 1) a descentralização da gestão florestal no Brasil inicia com a Lei de Gestão de Florestas Públicas – nº 11.284/06, que transfere a competência na área florestal do Governo Federal aos órgãos estaduais de meio ambiente; 2) especificamente o estudo discute a descentralização da gestão florestal de Santa Catarina, que se destacou ao editar seu próprio Código Ambiental, que traz inovações, como a proposta de remuneração ao produtor rural que se dispuser a manter florestas em pé, porém, ainda gera inúmeras controvérsias entre pequenos produtores, Ministério Público e ambientalistas; 3) o trabalho também apresenta uma proposta de gestão florestal descentralizada para o país, sugerindo a criação de um Ministério específico para florestas, e ainda, quatro secretarias: de Fiscalização e Licenciamento, de Planejamento Florestal, de Bens e Serviços, e de Indústria e Comércio. Concluiu-se que o processo de descentralização é de imperiosa necessidade, por atribuir aos Estados autonomia para conduzirem suas políticas florestais, e por refletir as relações dos agentes sociais e anseios da sociedade referentes às distintas e específicas realidades florestais do país. Para que a governança florestal brasileira atenda aos pilares e princípios propostos por agências internacionais, entende-se que é preciso: discutir o Código Florestal; readequar, intensificar ou criar programas de incentivos financeiros; criar mecanismos para aumentar a participação de todos os envolvidos com o setor; aumentar a transparência quanto às decisões relativas ao setor; aumentar a capacidade de ação das partes envolvidas; tornar eficiente a aplicação das leis florestais; ampliar as bases de apoio para a proteção, conservação e produção florestal e, entre outros, garantir a cooperação e coordenação entre os atores envolvidos no processo. Para isso, sugere-se adotar procedimentos já praticados em países com expressiva importância florestal, como a Finlândia, Estados Unidos e a Alemanha.

Palavras-chave: Setor Florestal. Governança Florestal. Descentralização.

## ABSTRACT

Brazil has about 60% of its territory covered by forests, which in addition beauty, are important for the Brazilian economy, accounting for 4% of GDP and generating 8.6 million jobs. Governments recognize the importance of forests in providing goods and services by identifying also the existence of conflicts between economic interests, conservation and protection. The research problem takes into account the difficulties in implementing a national single sector and asks if given greater autonomy and competence to the Member States can be improve the form of governance of forest resources? The main objective was to propose a form of decentralized governance of forest resources, ensuring the preservation, conservation and sustainable use of its resources. The work was characterized by the descriptive type, classified as bibliographic and case study. The concept of the federal state is presented as an alliance or union of states, Public Management is a series of decisions aimed at motivating and coordinating people to achieve individual and collective goals. The decentralization of forest authority is seen as instrument of good governance, as less centralist governments provide more flexibility and greater participation in society. The main results include: 1) the decentralization of forest management in Brazil begins with the Law on Public Forest Management – N° 11.284/06, which transfers the competence in the forest area of the Federal Government to state environment agencies, and establish that IBAMA should design ways of acting together with local authorities, through TCA, 2) specifically the study characterizes the model of decentralization of forest management in the State of Santa Catarina, which is highlighted when editing your own code Environmental. It must be emphasized that the Environmental Catarina's Code brings innovations, as the proposed compensation to the farmer who is willing to maintain standing forests, however, still generates controversy among many small producers, environmentalists and prosecutors, and 3) the work also proposes a decentralized forest management for the country, suggesting the creation of a specific Ministry for forests, and, four departments: Audit and Licensing, Planning Forest Goods and Services, and Trade and Industry. It was concluded that the decentralization process is of urgent necessity, by assigning to States the autonomy to conduct their forest policies, and reflect the agents of social relationships and expectations of society concerning the distinct and specific realities of the country forest. For the brazilian forest governance meets the pillars and principles proposed by agencies international it takes: to discuss the Federal Forest Code; readjust, enhance or create programs of financial incentives to create mechanisms to increase the participation of all people involved in the forest sector; enhancing the transparency of decisions concerning the sector, increase the capacity for action of the parties involved, become more efficient the implementation of forest laws, broaden the base of support for the protection, conservation and forestry, and among others, ensure cooperation and coordination between the actors involved in this process For It is suggested that must be adopted procedures already practiced in countries with significant forest importance, such as Finland, United States and Germany.

Keywords: Forest Sector. Forest Governance. Decentralization.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 –	PRINCÍPIOS E PILARES DE GOVERNANÇA FLORESTAL.....	31
QUADRO 2 –	EVENTOS E INSTITUIÇÕES FLORESTAIS E AMBIENTAIS NO BRASIL – SÍNTESE EVOLUTIVA (1889 – 2011).....	44
QUADRO 3 –	ATRIBUIÇÕES DA GESTÃO FLORESTAL PROPOSTAS PELO MMA.....	50
TABELA 1 –	PROPORÇÃO DO NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS POR GRUPOS DE ÁREA TOTAL EM SANTA CATARINA 1970-2003..	60
FIGURA 1 –	REMANESCENTE DE MATA ATLÂNTICA NO ESTADO DE SANTA CATARINA.....	61
FIGURA 2 –	NÚMERO DE EMPREGOS GERADOS PELO SETOR FLORESTAL NO ESTADO DE SANTA CATARINA DE 2003 A 2010.....	63
QUADRO 4 –	QUANTIDADE E VALOR DOS PRODUTOS DA EXTRAÇÃO VEGETAL E DA SILVICULTURA, NO ESTADO DE SANTA CATARINA – 2010.....	64
FIGURA 3 –	ESTRUTURA PROPOSTA PARA A GOVERNANÇA FLORESTAL.....	78

## LISTA DE SIGLAS

<b>ABIMCI</b>	- Associação Brasileira da Indústria de Madeira Processada Mecanicamente
<b>ABRAF</b>	- Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas
<b>ACR</b>	- Associação Catarinense de Empresas Florestais
<b>ADI</b>	- Ação Direta de Inconstitucionalidade
<b>APP</b>	- Área de Preservação Permanente
<b>ART</b>	- Anotação de Responsabilidade Técnica
<b>CF</b>	- Constituição da República Federativa do Brasil
<b>CNUMAD</b>	- Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
<b>CONAMA</b>	- Conselho Nacional do Meio Ambiente
<b>CONSEMA</b>	- Conselho Estadual de Meio Ambiente de Santa Catarina
<b>DOF</b>	- Documento de Origem Florestal
<b>DRNR</b>	- Departamento de Recursos Naturais Renováveis
<b>ECO-92</b>	- Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992
<b>FAO</b>	- Organizações das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
<b>FAESC</b>	- Federação da Agricultura do Estado de Santa Catarina
<b>FATMA</b>	- Fundação do Meio Ambiente/SC
<b>FBCN</b>	- Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza
<b>FNDF</b>	- Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal
<b>FISET</b>	- Fundo de Investimentos Setoriais
<b>FLONAS</b>	- Florestas Nacionais
<b>GAPLAN</b>	- Gabinete de Planejamento/SC
<b>GFI</b>	- The Governance of Forests Initiative
<b>IBAMA</b>	- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
<b>IBDF</b>	- Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

<b>IBGE</b>	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>ICEPA</b>	- Instituto Comissão Estadual de Planejamento Agrícola/SC
<b>ICMBio</b>	- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
<b>ICMS</b>	- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
<b>IMAC</b>	- Instituto Acreano de Meio Ambiente/AC
<b>INM</b>	- Instituto Nacional do Mate
<b>INP</b>	- Instituto Nacional do Pinho
<b>MA</b>	- Ministério da Agricultura
<b>MMA</b>	- Ministério do Meio Ambiente
<b>OECD</b>	- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>OEMAS</b>	- Órgãos Estaduais de Meio Ambiente
<b>ONG</b>	- Organização Não Governamental
<b>ONU</b>	- Organização das Nações Unidas
<b>PIB</b>	- Produto Interno Brasileiro
<b>PMA</b>	- Polícia Militar Ambiental
<b>PMFS</b>	- Plano de Manejo Florestal Sustentável
<b>PNF</b>	- Programa Nacional de Florestas
<b>SBS</b>	- Sociedade Brasileira de Silvicultura
<b>SDM</b>	- Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente/SC
<b>SDS</b>	- Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável/SC
<b>SEDUMA</b>	- Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente/SC
<b>SEF</b>	- Secretaria de Estado de Floresta/AC
<b>SEMA</b>	- Secretaria Especial de Meio Ambiente
<b>SEMAM</b>	- Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República
<b>SEUC</b>	- Sistema Estadual de Unidades de Conservação/SC
<b>SFBr</b>	- Serviço Florestal do Brasil
<b>SFB</b>	- Serviço Florestal Brasileiro
<b>SNUC</b>	- Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação

<b>SISNAMA</b>	- Sistema Nacional do Meio Ambiente
<b>SOBER</b>	- Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural
<b>SUDHEVEA</b>	- Superintendência da Borracha
<b>ZEE</b>	- Zoneamento Econômico Ecológico

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
1.1 OBJETIVO GERAL .....	16
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	16
<b>2 MATERIAL E MÉTODOS</b> .....	<b>17</b>
2.1 MÉTODOS DE PESQUISA .....	17
2.2 REFERENCIAL TEÓRICO .....	18
2.2.1 Modelo Federativo Brasileiro .....	18
2.2.2 Descentralização, Desconcentração e Autonomia .....	20
2.2.3 Competências do Poder Público na Proteção do Meio Ambiente .....	22
2.2.3.1 Competências Privativas .....	22
2.2.3.2 Competências Comuns .....	25
2.2.3.3 Competências Concorrentes .....	26
2.2.4 Gestão Pública .....	26
2.2.5 Políticas Públicas e Política Florestal .....	27
2.2.6 Governança Florestal .....	30
2.2.7 Evolução Histórica da Gestão Florestal Brasileira a partir da República. 33	
2.2.7.1 Contextualização Pré-República .....	33
2.2.7.2 República Velha (1889 – 1930) .....	35
2.2.7.3 Período entre 1930 – 1960 .....	36
2.2.7.4 Década de 60 .....	37
2.2.7.5 Década de 70 .....	39
2.2.7.6 Década de 80 .....	40
2.2.7.7 Década de 90 .....	41
2.2.7.8 A partir de 2000 .....	43
2.3 FONTES DE DADOS .....	46
<b>3 RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	<b>47</b>
3.1 DESCRIÇÃO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO DOS RECURSOS FLORESTAIS NO BRASIL .....	47
3.1.1 Descentralização da Gestão Florestal no Brasil .....	48
3.1.1.1 Resistências ao Processo de Descentralização Florestal .....	52

3.1.1.2 A Lei de Gestão de Florestas Públicas.....	53
3.2 RELATO DA GESTÃO FLORESTAL E A LEI AMBIENTAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA .....	59
3.2.1 Caracterização do Setor Florestal do Estado de Santa Catarina .....	59
3.2.2 Histórico da Gestão Florestal no Estado de Santa Catarina .....	64
3.2.3 A Gestão Florestal Descentralizada em Santa Catarina .....	66
3.3 PROPOSTA DE GESTÃO FLORESTAL DESCENTRALIZADA NO BRASIL .....	72
3.3.1 Governança Florestal Descentralizada.....	72
3.3.1.1 Pilar Político, Legal, Institucional e Regulamentar .....	73
3.3.1.2 Pilar de Processos de Planejamento e Tomada de Decisão.....	74
3.3.1.3 Pilar de Aplicação e Cumprimento .....	75
3.3.2 Estrutura Organizacional Proposta.....	76
<b>4 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>82</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>87</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país de dimensões continentais, rico em fatores de produção, tais como: terras, minérios, mão de obra, florestas, entre outros. As florestas têm importância por disponibilizarem uma série de bens e serviços que podem proporcionar o bem-estar da população, como na melhoria ambiental, conservação do solo e da água, alimentação para animais, proteção à biodiversidade, recreação, além de produtos madeireiros e não madeireiros (VALVERDE, SILVA e MACHADO, 1999).

As atividades florestais apresentam relação bastante estreita com as comunidades rurais, podendo ser instrumentos de inclusão social (FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO, 2011b). A Organização ainda ressalta que as florestas têm um grande apelo social, por estarem profundamente associadas a rituais tradicionais do folclore e da cultura nacional, tornam-se desta forma elemento místico, especialmente para as populações que nelas vivem.

A questão social das florestas merece atenção especial do governo e da comunidade internacional para que a vasta riqueza por elas produzida não concentre renda, mas gere benefícios para todo o povo brasileiro (FAO, 2011b). Cabe aqui salientar que, ao tratar de *florestas*, de forma genérica, esta pesquisa referiu-se às florestas naturais e às florestas plantadas, afinal, de acordo com a ABRAF (Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas, 2011), essas últimas são de extrema importância social, econômica e ambiental para o país.

De acordo com Hoeflich (2004), a importância do setor florestal brasileiro supera os limites de contribuição para o crescimento da economia nacional, proporcionando benefícios sociais, principalmente gerando empregos, e ambientais, por intermédio da utilização sustentável dos recursos renováveis florestais. O autor ainda ressalta que “Floresta com tecnologia é investimento econômico, promove a segurança social e alimentar, apoia as ações de conservação do meio ambiente e promove a sustentabilidade do agronegócio brasileiro”.

Segundo a ABIMCI (2008), no ano de 2007, toda a cadeia produtiva da atividade florestal gerou cerca de 8,6 milhões de empregos. Só o segmento de florestas plantadas foi responsável por 4,6 milhões de empregos, incluindo diretos (656 mil), indiretos (1,8 milhão) e resultantes do efeito-renda (2,1 milhões). Hoeflich (2004) relata que, além da geração de empregos, é importante destacar outros fatores sociais como o aumento da produtividade, o treinamento do trabalhador florestal e a educação ambiental para promover consciência conservacionista voltada ao uso racional dos recursos.

Segundo a FAO (2001), os governos reconhecem a importância das florestas no fornecimento de inúmeros serviços, no entanto, admitem a existência de conflitos entre interesses econômicos e objetivos conservacionistas, de forma que, a eles cabe a responsabilidade de encontrar estratégias para um equilíbrio adequado entre esses objetivos.

Concernente a esse assunto, Ramadhani (2010) aponta para os princípios fundamentais e orientadores da boa governança florestal, incluindo equidade e justiça, autonomia, responsabilidade, transparência e sustentabilidade.

Desta sorte, Azevedo, Pasquis e Bursztyn (2007) admitem a descentralização como um instrumento de governança ao afirmarem que “a governança para a descentralização da gestão ambiental no Brasil ainda é uma ideia distante da realidade, em boa parte dos Municípios brasileiros”.

Neste sentido, Santos (2011) afirma que sistemas de governo menos centralizados, com mais flexibilidade e que apresentam maior participação da sociedade civil, surgem como alternativas aos modelos centralizados, tidos por alguns críticos como ineficientes e por outros como pouco democráticos.

Para Santos (2011) a descentralização surge como forma de implementação das políticas públicas. Da mesma opinião, Toni (2006) afirma que vários estudiosos de políticas públicas e da gestão de recursos naturais corroboram a tese de que a descentralização é um potencial instrumento de democratização de decisões e de eficiência das ações públicas. O autor aponta para aspectos positivos de uma política descentralizada, tais como o fato de que o sistema descentralizado frequentemente leva a formas mais sustentáveis, equitativas e participativas de uso dos recursos, além do fato de



que as decisões serem tomadas localmente e por aqueles que farão o monitoramento, a fiscalização e a implementação das políticas.

De acordo com Lewinsohn e Prado (2002) no Brasil encontra-se a flora mais rica do mundo, com aproximadamente 55 mil espécies de plantas superiores (cerca de 22% do total mundial). Seu território é de 851 milhões de hectares (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, 2010a).

De acordo com o IBGE (2004) o território brasileiro é dividido em 6 (seis) diferentes biomas, cada um com suas peculiaridades: Amazônia (354.626.516ha), Cerrado (66.397.252ha), Caatinga (46.979.425ha), Mata Atlântica (29.876.735ha), Pantanal (8.722.437ha) e Pampa (3.201.180ha).

Segundo a FAO, o Brasil é considerado um país florestal já que possui aproximadamente 500 milhões de hectares (cerca de 60% do seu território) cobertos de florestas naturais e plantadas, o que representa a segunda maior área de florestas do mundo, perdendo apenas para a Rússia. Além de sua beleza, as florestas, tanto nativas quanto plantadas, são extremamente importantes para a economia brasileira (FAO 2011b).

O valor de exportação dos principais produtos florestais madeireiros chegou, em 2010, a mais de 7,5 bilhões de dólares. Entre os principais produtos exportados à base de madeira encontram-se a celulose, o papel e papelão, o carvão, papel reciclado, outras fontes de celulose, de carvão e de partículas, além de serrados, painéis, laminados, aglomerados e resíduos. Já os principais produtos não madeireiros como a castanha de caju, a castanha-do-pará, ceras vegetais, mate, óleos vegetais e resinóides somaram 399 milhões de dólares em exportações naquele mesmo ano (SFB – SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO, 2010).

A história do país sempre esteve ligada às florestas e à utilização destas. O primeiro ciclo econômico do país, ainda no início no século XVI, explorava a espécie *Caesalpinia echinata* Lam., o pau-brasil, que era utilizada para produção de tinta vermelha, bastante valorizada na Europa. Posteriormente outros ciclos econômicos também foram acompanhados de desmatamento, processo que se estende até os dias de hoje (CESAR, 2010).

A Constituição Federal de 1988 deu um importante passo na área ambiental ao destinar-lhe um artigo inteiro, art. 225, de forma a abrir espaço

para a formulação de uma das mais avançadas legislações ambientais do mundo. O novo pacto federativo anunciado pela Constituição, segundo Scardua e Bursztyn (2003), “trouxe avanços em vários aspectos do direito, tendo elevado os Municípios à condição de unidade federada e estabelecido a repartição de competências e a previsão do direito do meio ambiente.”

Diante do exposto levanta-se o seguinte problema de pesquisa: levando-se em consideração as dificuldades de se aplicar uma política nacional única ao setor, tendo em vista as dimensões continentais e grandes diferenças entre os biomas do país, transferir maior autonomia e competência aos Estados-Membros pode melhorar a governança dos recursos florestais?

## 1.1 OBJETIVO GERAL

Este estudo tem como objetivo geral propor uma forma de governança descentralizada dos recursos florestais, buscando garantir a sua preservação, conservação e uso sustentável.

## 1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Descrever o processo de descentralização da gestão dos recursos florestais no Brasil;
- Relatar a descentralização da gestão florestal implementada pelo Estado de Santa Catarina e a lei ambiental do estado;
- Propor uma gestão florestal descentralizada no Brasil.

## 2 MATERIAL E MÉTODOS

Neste capítulo foram descritos os pontos fundamentais para se alcançar a resposta ao problema de pesquisa proposto. Para tanto, o capítulo apresenta o método de pesquisa utilizado, o referencial teórico com os principais conceitos utilizados no trabalho e a fonte de dados desta pesquisa.

### 2.1 MÉTODOS DE PESQUISA

O trabalho desenvolvido caracteriza-se por ser de natureza aplicada, com enfoque qualitativo. Segundo Sampieri, Collado e Lucio (2006), o enfoque qualitativo apresenta características de não enfatizar as variáveis envolvidas no fenômeno, mas sim, entendê-las. Silva e Menezes (2001) relatam que em se tratando do método qualitativo, há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números, por isso o método não requer o uso de técnicas estatísticas. As autoras afirmam ainda que, “o ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave”.

O tipo de estudo descritivo, utilizado neste trabalho, visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou ainda o estabelecimento de relações entre variáveis, envolvendo o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados, como questionários e observações sistemáticas (SILVA e MENEZES, 2001). Para Fachin (2006) um estudo descritivo pode também ser denominado de “estudo de caso”, pois considera a compreensão do assunto estudado como um todo, esperando obter uma descrição e abrangência dos indicadores sem contar o número de casos envolvidos.

Para Sampieri, Collado e Lucio (2006) o estudo descritivo pretende medir ou coletar informações a respeito dos conceitos ou as variáveis a que eles se referem, para explicar como é e como se manifesta o comportamento

analisado. Esse tipo de pesquisa assume, em geral, a forma de levantamento (SILVA e MENEZES, 2001).

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, esta pesquisa pode ser classificada como bibliográfica, que, segundo Gil (1991), é elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e com material disponibilizado na Internet.

Foi, ainda, apresentado neste trabalho, um estudo de caso, que, de acordo com Sampieri, Collado e Lucio (2006), é “útil para assessorar e desenvolver processos de intervenção” e “desenvolver recomendações ou cursos de ação a serem seguidos.” A opção por pesquisar o Estado de Santa Catarina deveu-se a dois fatores primordiais: pelo fato de o estado possuir grande potencial florestal e altas taxas de desmatamento anual; e por ser um dos primeiros estados do país a iniciar processos de descentralização das políticas florestais.

## 2.2 REFERENCIAL TEÓRICO

A seguir são apresentados os principais conceitos que se fizeram necessários para o entendimento desta pesquisa, bem como, as considerações que fundamentaram os resultados e as discussões do trabalho.

### 2.2.1 Modelo Federativo Brasileiro

Segundo Ramos (1998) existem quatro formas de Estado de acordo com o grau de centralização do poder: Estado Unitário, Estado Unitário Descentralizado, Estado Constitucionalmente Descentralizado ou ainda Estado Federal. Neste último, podemos encontrar o modelo aplicado ao Brasil, cujas características são: presença de uma Constituição escrita; a Constituição como uma Estrutura de Governo e Protetora de Direitos; a Constituição como um Código; a Constituição como um Manifesto ou Carta Social Revolucionária; a

Constituição como Ideal Político; a Constituição como uma Adaptação Moderna de uma Constituição Tradicional Antiga; a não centralização; e a Divisão do Poder.

Segundo Dallari (1993) referir-se a um Estado Federal é falar em uma aliança ou união de Estados, porém, lembra o autor que nem todas as alianças entre Estados no decorrer da história configuram federação.

Para Mukay (2002) a melhor definição para “Federação” foi apresentada por Mouskheli em 1981, em seu livro *Teoria jurídica do Estado Federal*<sup>1</sup>, em que define:

O Estado Federal é um Estado que se caracteriza por uma descentralização de forma especial e de grau elevado que se compõe de coletividades-membros dominadas por ele, mas que possuem autonomia constitucional bem como participam da formação da vontade federal, distinguindo-se desta maneira de todas as demais coletividades públicas inferiores (MOUSKHELI, 1981 *apud* MUKAY 2002).

Para Mukay (2002) o que define uma federação é que ela se constitui numa descentralização territorial instituída pela própria Constituição, de forma que coexistam governos autônomos políticos que dão leis a si próprios. Nesse sentido, Dallari (1993) corrobora com Mukay (2002) ao afirmar que “existe um governo federal, do qual participam as unidades federadas e o povo, e existem governos estaduais dotados de autonomia política, podendo fixar sua própria orientação nos assuntos de seu interesse, desde que não contrariem a Constituição Federal.”

Ferreira Filho (1989) lembra que nos Estados Federais a estrutura federativa é posta como intocável. No modelo brasileiro podemos observar essa intocabilidade na Constituição Federal de 1988, art. 60, § 4º, I, onde a forma federativa do Estado é definida como cláusula pétrea, ou seja, não poderá ser abolida.

No tocante à esfera jurídica, Ramos (1998) afirma que um Estado Federal é composto de normas centrais com vigência em todo o território nacional e normas locais com vigência somente nos territórios dos Estados-Membros, sendo que esses últimos devem obedecer à sua própria Constituição

---

<sup>1</sup> MOUSKHELI, M. **Teoria jurídica del Estado Federal**. México: Nacional, 1981, p. 149.

e à Constituição Federal. Essa autonomia das unidades federadas é uma das peculiaridades do Estado Federal.

Peters (2002) afirma que a adoção da forma federativa implica num arranjo de governo que alcança os fins do Estado e evita conflitos e sobreposições de ação governamental. O autor ressalta ainda a importância do papel da Constituição Federal na determinação das competências dadas ao Estado Central e aos Estados Membros, quando da repartição do poder, exigida num modelo federativo.

Afonso da Silva (2010) aponta para o fato de que o que ocorre nos Estados Federais é uma repartição, em paralelo com um compartilhamento, de poderes e competências entre os diversos entes federados, ou seja, há uma descentralização do poder, assunto que será mais bem detalhado a seguir.

### 2.2.2 Descentralização, Desconcentração e Autonomia

Para Arretche (1996) “centralização” significa concentração de recursos e/ou competências e/ou poder decisório por entidades específicas no “centro” (governo central, agência central etc.) ao passo que “descentralização” seria o deslocamento desses recursos do “centro” para outras entidades específicas, chamados “entes descentralizados”. A autora ainda relata que a centralização tem sido identificada como antidemocrática, na medida em que ensejaria a possibilidade de dominação política.

A descentralização envolve, necessariamente, alterações nos núcleos de poder, conduzindo a uma maior distribuição do poder de decisão, que até então, encontrava-se centralizado em poucas mãos (LOBO, 1990).

A descentralização é, segundo Buarque (1999) *apud* Scardua e Bursztyn (2003), “a transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas para unidades espacialmente menores, entre as quais os Municípios e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para as unidades territoriais de menor amplitude e escala.”

Thuault (2009) afirma que o processo de descentralização deve ser entendido num contexto de relações intergovernamentais, sendo fundamental

garantir uma coordenação, uma cooperação e um controle mútuo, não predatório, entre os níveis de governo. Dessa forma, a autora relata que se trata de dar mais autonomia, mas também de preservar a existência da União, e prossegue propondo que “trata-se então, para garantir a organização do processo, de estabelecer uma descentralização com centralidade, ou seja, não limitar o processo a uma simples transferência de poder sem levar em conta as condições de cada parceiro”. Para a autora a descentralização é um modelo de alianças e de parcerias, no qual as competências e responsabilidades são claramente estabelecidas e articuladas.

Um conceito mais amplo é apresentado pelo Banco Mundial ao defender que a descentralização se fundamenta na transferência de autoridade e responsabilidade de questões públicas do governo central para governos locais ou intermediários, para organizações governamentais semi-independentes e/ou para o setor privado (WORLD BANK, 2011).

O conceito de desconcentração refere-se ao “aumento da autonomia do governo central em escritórios regionais. Nesse sentido, a desconcentração transfere algumas ações das sedes de organismos centrais para o interior, preservando a relação hierárquica entre o governo central e o interior” (BURKI *et. al.*, 1999 *apud* SCARDUA e BURSZTYN, 2003).

Azevedo e Scardua (2006) lembram a importância de diferenciar desconcentração de descentralização. Os autores afirmam que o primeiro é o compartilhamento das funções com as subsidiárias regionais e locais, mas com poder de comando respeitando a hierarquia com o nível central, já o segundo, a descentralização, envolve a transferência de autoridade e as respectivas competências legislativas e administrativas para outra instância de governo, seja em nível estadual, seja em nível municipal.

Sobre isso, Lobo (1990) lembra que:

Confundir os conceitos e aceitar a desconcentração como descentralização implica em encobrir as dificuldades do encaminhamento concreto desta última. Isto porque a desconcentração não ameaça tanto as estruturas consolidadas quanto a descentralização. Esta sim, em seu sentido e práxis real, significa uma alteração profunda na distribuição do poder (LOBO, 1990, p. 6).



### 2.2.3 Competências do Poder Público na Proteção do Meio Ambiente

O artigo 225 da Constituição Federal de 1988, em seu primeiro parágrafo, incumbe o Poder Público de diversas tarefas que visam assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de que trata o *caput* do artigo: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

Segundo Silva (2002) em matéria ambiental a partição de competências segue os mesmos princípios que a Constituição adotou para redistribuição de competências em geral, de forma que União, Estados e Municípios tenham competência para a proteção do Meio Ambiente. O autor ainda aponta para a possibilidade de se encontrar competência material comum, competência material exclusiva, competência legislativa concorrente e competência legislativa exclusiva.

Nesse sentido, Peters (2002) afirma que o texto constitucional de 1988 atribui competências legislativas e administrativas privativas, comuns e concorrentes aos diversos entes territoriais, sem a preocupação de delimitar precisamente onde começa e onde termina a competência de cada um. E ainda atribui competência em matéria ambiental ao Poder Público, sem especificar se está a tratar da União, Estados ou Municípios.

Essas competências estão limitadas nos artigos 21 a 24 da Constituição Federal, como será detalhado em tópicos que seguem.

#### 2.2.3.1 Competências Privativas

As competências privativas, segundo Mukay (2002) podem ser elencadas em Competências Privativas da União, dos Estados e dos Municípios.

As competências privativas da União aparecem nos artigos 21 e 22 da CF/88. O artigo 21 trata da “Competência da União” e dispõe diversas atribuições em 25 incisos, a maioria deles que dispõem sobre questões estratégicas para o país. Destacam-se alguns incisos que podem afetar mais diretamente a matéria ambiental:

Artigo 21. Compete à União:

[...] incs. I a VIII - *omissis*

IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

[...]

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

[...]

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

[...]

XVIII – planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

[...]

XXIII – explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;

b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais;

c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas;

d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;

[...]

XXV – estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa (BRASIL, 1988).

O artigo 22 “dispõe sobre a competência legislativa privativa da União para legislar sobre:” e enumera 29 incisos com atribuições de matéria legislativa. Os que estão mais diretamente relacionados às questões ambientais são destacados a seguir:

Artigo 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
[...]  
II – desapropriação;  
[...]  
IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;  
[...]  
XII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;  
[...]  
XIV – populações indígenas;  
[...]  
XVIII – sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;  
[...]  
XXIV – diretrizes e bases da educação nacional;  
[...]  
XXVI – atividades nucleares de qualquer natureza;  
[...]  
Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo (BRASIL, 1988).

Segundo Peters (2002), é possível constatar, ao se analisar os 29 incisos do artigo 22, que pouco sobra para os Estados e Municípios, o que é uma contradição federativa.

Os incisos IV, XII e XXVI se referem diretamente a bens de interesse ambientais competentes privativamente à União, como águas, energia, mineração e jazidas, metalurgia e atividades nucleares de qualquer natureza.

Quanto às competências privativas dos Municípios, elas vêm dispostas nos incisos I e II do artigo 30 da CF/88, “Compete aos Municípios: legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber” (BRASIL, 1988).

Já o Estado tem competência denominada remanescente, prevista no §1º do artigo 25 da CF/88, nos seguintes termos: “São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição” (BRASIL, 1988). Dessa forma, Mukay (2002) afirma que tudo o que não couber competência federal ou municipal, pertence à esfera do Estado.

### 2.2.3.2 Competências Comuns

O artigo 23 da CF/88 traz pela primeira vez, num texto constitucional brasileiro, o termo competência comum (da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios). Os incisos referentes à proteção do meio ambiente cultural ou natural são destacados a seguir, sendo que o inciso VII refere-se especificamente à preservação das florestas:

Artigo 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
[...] incs. I e II - *omissis*

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

[...]

X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

[...]

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988).

Com esse tipo de competência, afirma Mukay (2002), só cabe a atuação compartilhada, ou seja, em termos de cooperação, de forma a resolver questões de administração ambiental.

Em dezembro de 2011 a Lei Complementar nº 140/11 foi promulgada no sentido de fixar normas, nos termos do parágrafo único do artigo 23, para que haja cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios “nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao

combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora” (BRASIL, 2011).

### 2.2.3.3 Competências Concorrentes

Ao tratar de competência concorrente, afirma Mukay (2002), está-se diante de uma hierarquia de normas, de modo que a lei federal tem prevalência sobre a estadual e a municipal, e a lei estadual tem prevalência sobre a municipal.

O artigo 24 da CF/88 prevê no inciso VI que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (BRASIL, 1988).

De acordo com Silva (2002), no âmbito da competência concorrente, a União limita-se a estabelecer regras gerais. Nesse sentido, Mukay (2002) corrobora com Silva (2002) e acrescenta que o § 2º do artigo 24 determina que “A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados”.

Segundo Peters (2002), a regra é a competência concorrente e a exceção a competência privativa da União, para matérias certas e determinadas definidas no artigo 22 CF/88. O autor afirma ainda que não se permite mais que a União concentre toda a competência para fazer leis ambientais.

### 2.2.4 Gestão Pública

A gestão pública, segundo Albi (1997, p. 19) *apud* Vidal (2010), é “o conjunto de decisões dirigidas a motivar e coordenar as pessoas para alcançar metas individuais e coletivas”.

A preocupação da gestão pública deve ser, segundo Marques (2000), minimizar os meios ou maximizar os resultados. A autora ainda assegura que as reformas efetuadas na gestão pública devem realçar aspectos, como o aumento da produtividade e eficiência, o aumento da flexibilidade e a capacidade de adaptação à procura, o controle das despesas públicas e a modernização das relações de controle e de prestação de contas na hierarquia do Estado.

Para Clezio Saldanha dos Santos (2006), "gestão pública refere-se às funções de gerência pública dos negócios do governo". Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao se implementar um plano de gestão pública, o Estado se fortalece na medida em que reduz o déficit institucional — ausência do Estado onde este deveria atuar— e assim promove a capacidade do governo de formular e implementar políticas públicas de forma eficiente, transparente e participativa (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2003).

Em relação à esfera do meio ambiente, Ortega e Rodrigues (1994) definem a Gestão Ambiental como um conjunto de ações necessárias para se alcançar uma política de meio ambiente, ou para obter a manutenção de um capital ambiental que seja suficiente para que a qualidade de vida das pessoas e do patrimônio natural seja tão alta quanto possível, dentro de um complexo sistema de relações econômicas e sociais que condicionam esse objetivo.

#### 2.2.5 Políticas Públicas e Política Florestal

Schmithüsen (2005) afirma que “a expressão política pública indica os conteúdos e as decisões relativas a campos ou setores específicos, segundo determinam os planos, objetivos e medidas predominantes que regulam questões de interesse público importante.”

Para Andrade (2010), políticas públicas podem ser entendidas como

Sistemas constituídos por cursos de ação (ou de “não-ação”), medidas regulatórias, leis, priorização de fundos temáticos. Fundamentadas nas constituições, atos legislativos e decisões

judiciais, e promulgadas por entidades governamentais ou seus representantes, elas visam atender determinados conjuntos de interesses (ANDRADE, 2010).

Segundo relatório da FAO<sup>2</sup> (1952) os princípios que regem a formulação e a execução de uma política florestal são os seguintes:

I – Cada país deve determinar e reservar áreas para serem dedicadas às florestas, sejam já florestadas ou não.

II – Cada país deverá aplicar as melhores técnicas viáveis na busca de derivar em perpetuidade, para o maior número dos seus habitantes, o máximo de benefícios disponíveis a partir dos valores de proteção, produtivos e acessórios de suas florestas.

III – Conhecimento adequado de todos os aspectos dos recursos florestais, silvicultura, o consumo e a utilização de produtos florestais, são indispensáveis. Isso inclui, em graus variados nas diferentes fases do desenvolvimento da política florestal, conhecimento dos recursos disponíveis em terras florestadas ou daqueles que devem ser disponibilizados em terras ociosas; das necessidades nacionais de produtos florestais; das leis naturais aplicáveis às florestas e das técnicas empregadas na produção de plantações florestais e para a sua utilização.

IV – Consciência pública de valores da floresta que deveria ser desenvolvida por todos os meios possíveis.

V – Legislação florestal para a aplicação da política florestal deve ser promulgada em consonância com as formas jurídicas e os costumes do país.

VI – O Serviço Florestal deve ser estabelecido com pessoal qualificado em todas as dimensões para desenvolver e implementar a política florestal, em colaboração com as organizações adequadas que possam existir, inclusive para administrar a legislação florestal.

VII – Formação adequada para todos os envolvidos com a gestão de florestas ou a utilização e transformação de produtos florestais (FAO, 1952).

No caso da gestão dos recursos florestais, Thuault (2009) adverte que cabe aos diferentes atores do Poder Público encontrar um caminho para manter a conservação dos recursos florestais e, ao mesmo tempo, garantir o

---

<sup>2</sup> O relatório do Sexto Período de Sessões da Conferência da FAO, realizada em Roma, em 1951, da qual participaram 66 nações, opinou, por unanimidade, que deveria recomendar-se a seus Estados-Membros os Princípios de Política Florestal, constantes da Resolução n.º 26, essa Resolução somente trata dos princípios fundamentais que, por necessidade, devem ser interpretados à luz das condições sociais e econômicas de cada país, oferecendo um esquema que pode servir de pauta a os países para elaborar sua própria política florestal, e sua adoção pela Conferência é um passo de transcendência histórica para assegurar uma melhor ordenação florestal em todo o mundo.

uso deles pelo setor produtivo, ou seja, articular as políticas públicas para garantir a sustentabilidade dos recursos florestais.

Husch (1987) *apud* Hoeflich, Silva e Santos (2007) esclarece que:

Uma política florestal de um país é melhor entendida como um sistema de elementos inter-relacionados. Este sistema (ou política) estabelece a forma como um governo executa seus programas florestais e influencia ou controla como a população faz uso de seus recursos florestais.

No Brasil foi promulgada em 1991 a Lei de Política Agrícola – Lei nº 8.171/91 que esclarece em seu artigo 1º:

Esta lei fixa os fundamentos, define os objetivos e as competências institucionais, prevê os recursos e estabelece as ações e instrumentos da política agrícola, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal (BRASIL, 1991).

O artigo 4º da mesma lei, ao longo de seus 19 incisos, apresenta as ações e instrumentos de política agrícola, cuja transcrição é a seguinte:

Artigo 4º As ações e instrumentos de política agrícola referem-se a:

- I – planejamento agrícola;
- II – pesquisa agrícola tecnológica;
- III – assistência técnica e extensão rural;
- IV – proteção do meio ambiente, conservação e recuperação dos recursos naturais;
- V – defesa da agropecuária;
- VI – informação agrícola;
- VII – produção, comercialização, abastecimento e armazenagem;
- VIII – associativismo e cooperativismo;
- IX – formação profissional e educação rural;
- X – investimentos públicos e privados;
- XI – crédito rural;
- XII – garantia da atividade agropecuária;
- XIII – seguro agrícola;
- XIV – tributação e incentivos fiscais;
- XV – irrigação e drenagem;
- XVI – habitação rural;
- XVII – eletrificação rural;
- XVIII – mecanização agrícola;
- XIX – crédito fundiário.

Parágrafo único. Os instrumentos de política agrícola deverão orientar-se pelos planos plurianuais (BRASIL, 1991).



Cabe aqui fazer a distinção entre política e legislação. Kengen (2001) relata que legislação é o conjunto de leis acerca de determinada matéria, enquanto política é o conjunto de objetivos que informam determinado programa de ação governamental e dão condições para sua ação. Dessa forma, o autor conclui que as leis são instrumentos que permitem implementar uma política, contudo, não constituem, em si mesmas, uma política. Conclui ainda que a aplicação de uma política não requer necessariamente a elaboração de novas leis.

#### 2.2.6 Governança Florestal

Do ponto de vista ambiental, Saunier e Meganck (2007) afirmam que governança nada mais é que um processo capaz de atingir a “integração e harmonização de políticas, ações, instituições, ferramentas e informações para permitir aos atores (públicos, privados, ONGs e comunidades locais) gerenciar conflitos, buscar pontos de consenso, tomar decisões fundamentais e se responsabilizar por suas ações”.

Blaser e Sarre (2010) apresentam o conceito de Governança Florestal como sendo o *modus operandi* pelo qual as autoridades e instituições adquirem e exercem o poder na gestão dos recursos florestais para manter e melhorar o bem-estar e a qualidade de vida das pessoas dependentes desses recursos.

De acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OECD (2005) – a prática da boa governança no setor público é apontada como resposta aos desafios da globalização em termos de efetividade, eficiência e responsabilidade, enfrentadas pela administração pública. Destaca ainda a importância da governança florestal, que tem como foco a busca por melhor estruturação dos instrumentos de políticas públicas, capaz de proporcionar ao setor florestal maior eficiência e desempenho.

A OECD (2005) enfatiza que em todo o mundo, embora o movimento a favor da ação de melhores práticas de governança tenha motivado diversos estudos, ainda apresenta poucas aplicações no setor florestal, e que a

governança florestal deve ter “caráter amplo e adequar-se às formas de aplicação das políticas governamentais principalmente nas questões ligadas ao formato político institucional do processo decisório”.

Segundo o *The Governance of Forests Initiative* – GFI (2009) – para obter uma definição de boa governança florestal, em primeiro lugar o governo tem de estar envolvido no processo de tomada das decisões, e não na busca do que essas decisões são. Em segundo lugar, todos os atores que estão envolvidos com o setor florestal, mesmo que fora do governo, devem participar ativamente da governança. Por último, a governança é contextual. Mesmo sendo possível identificar os princípios e conceitos, que são universais, as circunstâncias individuais de cada país determinam oportunidades únicas para alcançar a boa governança (GFI, 2009).

Os desafios de se exercer uma boa governança decorrem de deficiências fundamentais na maneira como os recursos florestais são administrados. Má gestão florestal pode ser caracterizada por baixos níveis de transparência, de responsabilização e de participação na tomada de decisões, assim como pela falta de capacidade e de coordenação na gestão das florestas. A má governança florestal se manifesta por meio de altos níveis de corrupção, uso ilegal e não planejado da floresta, conflitos pela posse da floresta e pelos direitos de acesso (GFI, 2009).

A FAO (2011a) apresentou um quadro sobre governança florestal relacionando os atores governamentais e não governamentais envolvidos na governança florestal em um determinado país e também seus pilares, conforme o Quadro 1.

<b>Princípios</b>	<b>Pilares</b>			
Responsabilidade	Político, legal, institucional e regulamentar		Planejamento e tomada de decisão nos processos florestais	Implementação, aplicação e conformidade dos processos florestais
Efetividade				
Eficiência				
Equidade/justiça				
Participação				

QUADRO 1 – PRINCÍPIOS E PILARES DE GOVERNANÇA FLORESTAL  
 FONTE: FAO (2011a) adaptado pela autora.

O quadro permite visualizar e analisar as instituições e interações dentro e fora do setor florestal que, juntos, fornecem as condições e possibilidades para a governança das florestas e dos recursos florestais de um país (FAO, 2011a). Além dos três pilares, o quadro é composto por treze componentes básicos, como se observa a seguir:

Pilar 1: Quadro político, legal, institucional e regulamentar – considera a longo prazo sistemas de políticas, leis, normas e regulamentos do setor florestal e de outros setores que exerçam influência sobre as florestas. Entre seus subcomponentes estão:

- políticas florestais e legislação;
- quadro jurídico para apoiar e proteger a posse da terra a propriedade e seus direitos de uso;
- concordância de políticas mais amplas de desenvolvimento com as políticas florestais;
- quadro institucional;
- incentivos financeiros, instrumentos econômicos e repartição de benefícios.

Pilar 2: Processos de planejamento e tomada de decisão – considera o grau de transparência, responsabilidade e inclusão de processos-chave de governança florestal e instituições. Entre seus subcomponentes estão:

- participação dos interessados;
- transparência e prestação de contas;
- capacidade e ação das partes interessadas.

Pilar 3: Transposição, aplicação e cumprimento – examina até que ponto as políticas, estruturas legais, institucionais e regulatórias são implementadas. Além disso, considera o nível de eficácia, eficiência e equidade da implementação. Entre seus subcomponentes estão:

- administração de recursos florestais;
- aplicação da lei da floresta;
- administração da posse da terra e direitos de propriedade;

- cooperação e coordenação;
- medidas para enfrentar a corrupção.

## 2.2.7 Evolução Histórica da Gestão Florestal Brasileira a partir da República

A seguir, é apresentado um levantamento histórico com os principais fatos e acontecimentos que marcaram a política florestal brasileira desde a Proclamação da República.

### 2.2.7.1 Contextualização Pré-República

De acordo com Kengen (2001), antes da descoberta do Brasil as florestas constituíam importante elemento na vida dos índios, particularmente como supridora de alimentos. Com o início da colonização portuguesa, a exploração passou a ser direcionada para o atendimento dos interesses da Coroa portuguesa, principalmente em função da construção naval (KENGEM, 2001).

Neste período, no ano de 1605, o pau-brasil ganha regimento próprio. Bravo e Siqueira (2010) relatam que com o regimento buscava-se a preservação da madeira com vistas a assegurar os lucros da Fazenda Real. Os autores ainda afirma que o Regimento determinava que para cortar o pau-brasil era necessária ordem do Provedor-Mor da Fazenda, este registrava a autorização em um livro, especificando o local a quantidade a ser cortada, o corte não podia exceder o permitido pelo Regimento. Caso contrário, eram previstas penas que poderiam ir desde o pagamento de multas até a pena de morte e perda de toda a fazenda, dependendo do quanto havia sido excedido, conforme aponta Miranda (2004) *apud* Medeiros (2006):

Primeiramente Hei por bem, e Mando, que nenhuma pessoa possa cortar, nem mandar cortar o dito pau brasil, por si, ou seus escravos ou Feitores seus, sem expressa licença, ou escrito do Provedor mór

de Minha Fazenda, de cada uma das Capitâneas, em cujo distrito estiver a mata, em que se houver de cortar; e o que o contrário fizer encorrerá em pena de morte e confiscação de toda sua fazenda" (MIRANDA, 2004 *apud* MEDEIROS, 2006).

Um dos primeiros textos normativos de que se tem notícia, que trata da exploração das florestas brasileiras, data de 13 de março de 1797, no qual são definidos como de propriedade da Coroa portuguesa todas as florestas e arvoredos ao longo da costa e dos rios navegáveis que desembocavam no mar. Esse texto foi seguido por outro, em 11 de julho do mesmo ano, em que foi regulamentada a exploração das florestas brasileiras, com minuciosas determinações, abrangendo desde o sistema de corte até sua comercialização (VIANA, 2004).

No começo do século XIX, ainda na época do Brasil Colônia, um importante passo em direção à conservação das florestas foi o surgimento de uma legislação sobre o uso da terra, de 1821, que previa a manutenção de reservas florestais em um sexto das áreas vendidas ou doadas, possível inspiradora da Reserva Legal (VIANA, 2004).

Já o período do Brasil Império, segundo Kengen (2001), foi marcado por uma política liberal voltada à promoção de uma colonização rápida, dessa forma, havia um conflito entre a tendência a restringir o uso das florestas e o desejo de promover rapidamente a colonização. Volpato<sup>3</sup> (1986) *apud* Kengen (2001) afirma que, nesse período, os partidos políticos, Conservador e Liberal, eram formados basicamente por fazendeiros, de forma que estes não aceitavam quaisquer ações que procurassem impor restrições ao desmatamento; sendo assim, embora existisse uma legislação que restringisse o uso dos recursos florestais, ninguém ousava exigir seu cumprimento.

---

<sup>3</sup> VOLPATO, E. **Análise da Administração Florestal Brasileira**. Versão preliminar. Tese de Doutorado não publicada. Universidade de Freiburg, Alemanha, 1986.

### 2.2.7.2 República Velha (1889 – 1930)

Magalhães (2002) afirma que a primeira Constituição da República não continha, sequer, uma linha que fizesse menção à conservação ambiental. Segundo Kengen (2001), nesse período a preocupação maior do governo era a consolidação da República; tratava-se de uma Constituição liberal, que dava total autonomia aos Estados e aos proprietários concedia poder ilimitado sobre a propriedade, de forma que o desmatamento avançou substancialmente nesse período.

Com o avanço do desmatamento, o governo passa a ver nas florestas a necessidade de conservação, porém poucas atitudes são tomadas nesse sentido. Em 1911 é criado o Horto Florestal, como parte integrante do Jardim Botânico do Rio de Janeiro (KENGEM, 2001). É criada, neste mesmo ano, a primeira reserva florestal do Brasil, no antigo território do Acre, através do decreto 8.843 de 26 de junho de 1911 (FUNDAÇÃO DE TECNOLOGIA DO ESTADO DO ACRE, 2012).

Em 1920 uma mensagem presidencial ao Congresso aborda a necessidade urgente de preservar e restaurar os recursos florestais, além de fazer menção ao fato de o Brasil não dispor de um código florestal, mesmo possuindo uma vasta cobertura de florestas (KENGEM, 2001).

Em 1921 houve um importante processo de reformulação da política florestal brasileira, com a criação do Serviço Florestal do Brasil – SFBr – por meio do Decreto legislativo nº 4.421 e regulamentado em 1925 pelo Decreto nº 17.042. Todavia o mesmo só veio a se fortalecer no âmbito do Ministério da Agricultura – MA – com o Decreto-Lei nº 982/38. Cabia ao Serviço Florestal do Brasil a produção de mudas para reflorestamento, estudo da biologia das essências e estudo da flora, quanto à sistemática e dendrologia (CESAR, 2010).

O SFBr foi uma medida concreta do Governo Brasileiro que buscava conservar e proteger as florestas, sendo extinto quatro décadas mais tarde, por

meio de um Decreto<sup>4</sup>, sendo as suas funções alocadas em diferentes departamentos do Ministério da Agricultura (CESAR, 2010).

#### 2.2.7.3 Período entre 1930 – 1960

Em 1934, como reflexo do protesto da sociedade em relação ao desmatamento no Rio de Janeiro, o governo Vargas proferiu políticas públicas que atendessem às demandas conservacionistas de parte da burocracia estatal, sem, contudo, alterar os interesses políticos do seu governo (DEAN, 1996). Naquele mesmo ano, o Governo fomentou a realização de expedições científicas, resultando na elaboração de uma série de leis acerca do uso da água, dos minerais, da fauna e da flora, sendo aprovado por meio do Decreto nº 23.793/34, o primeiro Código Florestal Brasileiro (MAGALHÃES, 2002).

O Código Florestal classificava as florestas em quatro categorias: (i) protetoras; (ii) remanescentes; (iii) modelo; (iv) de rendimento. Ainda foram estabelecidas limitações às propriedades privadas, de acordo com a tipologia florestal que nelas existissem, e regulada a exploração das florestas públicas e privadas, bem como estabelecida a estrutura fiscalizadora de tais atividades, as penas e as infrações (KENGEN, 2001).

No fim da década de 30 e início da década de 40, houve a criação de duas instituições vinculadas ao Ministério da Indústria e Comércio, o Instituto Nacional do Mate – INM – por meio do Decreto-Lei nº 375/38, que tinha como objetivo fortalecer o mercado do produto, cujo maior concorrente era o mercado argentino, e, logo após, em 1941, foi criado o Instituto Nacional do Pinho – INP (CESAR, 2010). Segundo Osny Duarte Pereira (1950), em sua obra *Direito Florestal Brasileiro*, uma das causas que conduziram o Governo à criação do INP foi a necessidade de amparar a indústria extrativa do pinho, que apresentava saturação da capacidade de transporte e redução dos mercados compradores, devido à Segunda Guerra Mundial.

---

<sup>4</sup> Decreto nº 1.477, de 26 de outubro de 1962.

Com o fim da Guerra em 1945, o Estado organiza uma nova Carta Constitucional, que é promulgada em 1946. Segundo Souza (1992), a Constituição Federal de 1946 adapta e atualiza a constituição de 1934, mantendo em seu artigo 5º, inciso XV, alínea “I”, a competência da União e dos Estados para legislar sobre riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, florestas, caça e pesca, permitindo a competência supletiva do Estado.

A década de 50 é marcada por outros dois importantes acontecimentos. O primeiro, em 1955, foi a fundação da Sociedade Brasileira de Silvicultura – SBS – que representou a organização política do setor; fora do âmbito governamental, a SBS continua a existir. O segundo fato, em 1958, foi o estabelecimento da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza – FBCN – pioneira por tratar a questão florestal do ponto de vista de sua importância ecológica (KENGEN, 2001). De acordo com Mittermeie *et. al.*, (2005) a FBCN, primeira desse tipo na América do Sul, foi particularmente ativa de 1980 a 1986.

#### 2.2.7.4 Década de 60

No ano de 1962 foi criado, no âmbito do Ministério da Agricultura, o Departamento de Recursos Naturais Renováveis – DRNR.

Segundo Siqueira (2003), o desenvolvimento econômico da atividade florestal, somado à expansão das fronteiras agrícolas e a necessidade de ocupação da região amazônica, conduziram à estruturação de uma política mais nítida para o setor florestal, fato que ficou evidenciado com a instituição do Novo Código Florestal, em 1965, por meio da Lei 4.771/65, apontado por Kengen (2001) como a origem de uma completa reestruturação vivenciada pelo setor florestal.

Em 1966, é publicada a Lei 5.106/66, que tratou dos incentivos fiscais concedidos a empreendimentos florestais, sendo um importante instrumento econômico que viabilizou o processo de ampliação do setor de florestas plantadas. Foi por meio dessa lei que, na prática, foi criado o Programa



Nacional de Reflorestamento. A lei estabelecia, nas importâncias empregadas em projetos de florestamento e reflorestamento, deduções no imposto de renda das pessoas físicas de até 100% em relação à renda bruta e às pessoas jurídicas de no máximo 50% sobre o imposto de renda devido (FERREIRA, 2005).

Em 1967 duas entidades autárquicas – a Superintendência da Borracha (SUDHEVEA)<sup>5</sup> e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF)<sup>6</sup> – são criadas. A primeira com objetivo de subsidiar os produtores e cooperativas do segmento da borracha e a segunda com intuito de desenvolver a política florestal nacional e de preservação de recursos naturais renováveis (CESAR, 2010).

Ainda em 1967, é promulgada a nova Carta Constitucional, com inspiração centralizadora atribuindo exclusivamente à União, em seu artigo 8º, inciso XVII, alínea “h”, competência para legislar sobre florestas (VIANA, 2004).

Naquele mesmo ano surgiu o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF<sup>7</sup>. O instituto já surge em meio a um cenário de necessidade de regulamentação do Setor Florestal (SIQUEIRA, 2003).

O IBDF foi criado a partir da fusão do DRNR (Departamento de Recursos Naturais Renováveis), do INP (Instituto Nacional do Pinho) e do INM (Instituto Nacional do Mate). O IBDF passou a ser o órgão responsável pela formulação da política florestal do país, competindo-lhe a implantação das medidas que visassem à utilização racional, à proteção e à conservação dos recursos naturais renováveis (CESAR, 2010).

De acordo com Kengen (2001), nos primeiros anos de funcionamento do IBDF, este patrocinou a rearticulação do setor florestal brasileiro, lançando bases para seu desenvolvimento técnico e gerencial. Contudo, o autor lembra que, ao longo do tempo, o órgão não se manteve atualizado e foi afastando-se de seus objetivos iniciais.

---

<sup>5</sup> Criada pela Lei nº 5.227, de 18 de janeiro de 1967.

<sup>6</sup> Criado pelo Decreto-Lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967.

<sup>7</sup> Criado pelo Decreto-Lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967.

### 2.2.7.5 Década de 70

A década de 70 é marcada pela emergência do movimento ambientalista, que se tornou influente entre os agentes políticos, econômicos e sociais. E como desdobramento da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente<sup>8</sup>, o governo cria, em 1973, a Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA (KENGEN, 2001).

De acordo com Sátyro (2008), a SEMA foi criada como um órgão autônomo de administração direta, propondo-se a discutir junto à opinião pública a questão ambiental, fazendo a população se preocupar mais com o meio ambiente, assim, evitando atitudes predatórias. O autor lembra que, quanto aos seus principais objetivos pode-se dizer que a SEMA teve maior dedicação a combater a poluição, especialmente a de caráter industrial, e a proteger a natureza. No entanto, Mello (2002) alerta para o fato de que a atuação da SEMA foi prejudicada pela falta de espaço político administrativo e insuficiência de recursos.

No ano de 1974, por meio do Decreto-Lei nº 1.376/74, foi criado o Fundo de Investimentos Setoriais – Fiset – com o objetivo de ajustar a política de concessão de incentivos fiscais à execução das metas previstas pelo Programa Nacional de Papel e Celulose<sup>9</sup> e pelo Plano Siderúrgico Nacional<sup>10</sup> (KENGEN, 2001).

O Fiset vigorou até a década de 80, e pode-se dizer que grande parte das áreas florestadas que existe atualmente no país foi financiada com recursos vinculados ao fundo (TREVIZAN, LIMA e CÁNEPA, 2005). Siqueira

---

<sup>8</sup> A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente realizou-se em Estocolmo, de 5 a 16 de junho de 1972. “O evento foi um marco e sua Declaração final contém 19 princípios que representam um Manifesto Ambiental para nossos tempos. Ao abordar a necessidade de ‘inspirar e guiar os povos do mundo para a preservação e a melhoria do ambiente humano’, o Manifesto estabeleceu as bases para a nova agenda ambiental do Sistema das Nações Unidas” (ONU, 2011).

<sup>9</sup> Criado em 1974, cujas metas de produção para 1980 visavam à auto-suficiência e à exportação do excedente. Contudo, não se atingiram as metas na produção de papel jornal e celulose (KURESKI e CABALLERO NUÑEZ, 2006).

<sup>10</sup> Criado em 1971, deu início a um novo ciclo de expansão da siderurgia brasileira, que tinha por meta quadruplicar a produção nacional de aço (MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2009).

(2006) afirma ainda que “talvez, a indústria de celulose e papel foi o segmento industrial que melhor proveito tirou dele.”

#### 2.2.7.6 Década de 80

Em agosto de 1981 é estabelecida, por meio da Lei 6.938/81, a Política Nacional do Meio Ambiente, que, segundo Kengen (2001), transformou-se no principal instrumento da gestão ambiental do país, estabelecendo o papel do Poder Público e conferindo novas responsabilidades ao setor privado quanto à proteção dos recursos ambientais.

Por “recursos ambientais” a lei estabelece no inciso V do artigo 3º: “a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora” (BRASIL, 1981).

Segundo Siqueira (2003), foi com a instituição da Política Nacional do Meio Ambiente que “a descentralização das ações sobre conservação e desenvolvimento dos recursos naturais foram garantidas”. Com o advento dessa lei foram constituídos o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA – e Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

O SISNAMA é constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas Fundações instituídas pelo Poder Público, e suas principais funções são: implementar a Política Nacional do Meio Ambiente; estabelecer um conjunto articulado de órgãos, entidades, regras e práticas responsáveis pela proteção e pela melhoria da qualidade ambiental, garantido a descentralização da gestão ambiental por meio do compartilhamento entre os entes federados (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA, 2011).

O CONAMA é formado por representantes do setor público, entidades de classe do setor produtivo e dos trabalhadores e por organizações não governamentais (ONGs) de meio ambiente. O CONAMA tem poder deliberativo e competência no estabelecimento de normas, critérios e padrões relativos ao

controle e manutenção da qualidade ambiental, visando ao uso racional dos recursos do meio ambiente (KENGEN, 2001).

Em 1989, o IBDF e a SUDHEVEA foram extintos por meio da Medida Provisória nº 28, e em seguida a Medida Provisória nº 34 extingue também a SEMA, criando no mesmo ano o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA – pela Lei nº 7.735/89, inicialmente vinculado ao Ministério do Interior e mais tarde ao Ministério do Meio Ambiente (SÁTYRO, 2008).

As funções do IBAMA são:

- I – exercer o poder de polícia ambiental;
- II – executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; e
- III – executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente (BRASIL<sup>11</sup>, 1989).

No ano de 1990, é estabelecida, por meio da Lei nº 8.028/90, como órgão de assistência direta e imediata ao Presidente da República, a Secretaria do Meio Ambiente – SEMAM/BR. Com finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades relativas à Política Nacional do Meio Ambiente e à preservação, conservação e uso racional dos recursos naturais renováveis (FONSECA, 2008).

#### 2.2.7.7 Década de 90

Em 1991 é publicada a Lei nº 8.171/91 – Lei de Política Agrícola – que no parágrafo único de seu artigo 1º conceitua atividade agrícola como a produção, o processamento e a comercialização dos produtos, subprodutos e

---

<sup>11</sup> Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989 que dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências.

derivados, serviços e insumos agrícolas, pecuários, pesqueiros e florestais. (BRASIL, 1991).

De acordo com Kengen (2001), talvez a década de 90 tenha sido o período em que as florestas, do Brasil e do mundo, receberam maior atenção e interesse. O autor atribui esse fenômeno à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que se realizou no Rio de Janeiro no ano de 1992, internacionalmente apontada como Eco-92, da qual decorreu a elaboração da Agenda 21, que dedica um de seus capítulos, capítulo 11, ao combate ao desflorestamento.

A Agenda 21, segundo o MMA (2011), pode ser definida como “um instrumento de planejamento para a construção de sociedade sustentáveis em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica”. O Ministério do Meio Ambiente ainda define a Agenda 21 brasileira como

um instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável do país. Resultado de uma vasta consulta à população brasileira. Foi coordenado pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 (CPDS); construído a partir das diretrizes da Agenda 21 Global; e entregue à sociedade, por fim, em 2002 (MMA, 2011).

A Lei nº 8.490/92 estabelece um Ministério voltado estritamente ao meio ambiente e, assim, denominado de Ministério do Meio Ambiente – MMA. A princípio competia ao MMA, além dos assuntos comuns à SEMAM/BR, a implementação de acordos internacionais na área ambiental e o planejamento, coordenação, supervisão e controle das ações relativas ao meio ambiente. Foi a partir da Medida Provisória MP nº 1.795/99, que o MMA passou também a cuidar das políticas de integração do meio ambiente, das políticas e programas integrados para a Amazônia Legal e da elaboração de proposições estratégicas, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e do uso sustentável dos recursos naturais (FONSECA, 2008).

#### 2.2.7.8 A partir de 2000

No ano de 2000 a Lei nº 9.985/00, Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC – é decretada, tendo o IBAMA como um órgão executor, com a função de implementar o sistema, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, os Estados e Municípios com a função de administrar as demais unidades, nas suas respectivas esferas de atuação (Brasil, 2000). A lei estabelece dois tipos de Unidades, as de Proteção Integral, em que o uso direto dos recursos naturais é proibido, e as de Uso Sustentável, nas quais o uso dos recursos florestais é autorizado, desde que mediante técnicas de manejo sustentável (SANTOS, 2011).

Nesse mesmo ano ainda foi lançado o Programa Nacional de Florestas – PNF – com objetivo geral de promover o desenvolvimento florestal sustentável, buscando conciliar o uso dos recursos com a proteção dos ecossistemas e compatibilizar a política florestal com as demais formas de políticas públicas governamentais (KENGEN, 2001).

A Lei nº 11.284/06, Lei de Gestão das Florestas Públicas, institui na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro – SFB – com atuação exclusiva na gestão das florestas públicas. A mesma lei ainda cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF – destinado exclusivamente a fomentar o desenvolvimento de atividades sustentáveis de base florestal no Brasil e a promover a inovação tecnológica do setor (SÁTYRO, 2008).

Em 2007, o IBAMA é dividido, criando o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio – por meio da Medida Provisória nº 366/07 posteriormente convertida na Lei nº 11.516/07. A partir de então o Instituto Chico Mendes funciona na gestão das unidades de conservação e o IBAMA trabalha com a fiscalização e o licenciamento ambiental, não mais se responsabilizando pelas unidades de conservação (SÁTYRO, 2008).

De fato, o setor florestal brasileiro, ao longo da história, tem se destacado pela dificuldade de se definir institucionalmente e se manter como um setor estável, de forma que sempre foi muito sensível às mudanças que

ocorreram no governo (FAO, 2011b). A FAO (2011b) aponta ainda para o fato de que “são extintos e criados novos órgãos que muitas vezes não dialogam entre si. O principal reflexo desse processo de mudanças tem sido a descontinuidade de projetos e programas” e ainda que, o grande desafio da política pública florestal é contemplar um novo paradigma do uso sustentável das florestas, tendo-se em mente a abrangência territorial dos programas, planos e projetos no sentido de dar maior poder aos estados, visando à plena implementação das atribuições constitucionais.

Como resultado desse levantamento histórico apresenta-se, a seguir, um quadro (QUADRO 2) com alguns dos principais eventos da história da política florestal brasileira.

<b>Período</b>	<b>Ano</b>	<b>Evento</b>	<b>Vínculo, integração e implementação</b>
República Velha (1889-1930)	1891	Promulgada a 1ª Constituição Federal da República	
	1911	Criado o Horto Florestal	
	1921	Criado o Serviço Florestal do Brasil – SFBr	Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio
De 1930 a 1960	1934	Aprovado o primeiro Código Florestal Brasileiro	Ministério da Agricultura
	1934	Promulgada a Constituição Federal de 1934	
	1937	Outorgada a Constituição Federal de 1937	
	1938	Criado o Instituto Nacional do Mate – INM	Ministério da Indústria e Comércio
	1941	Criado o Instituto Nacional do Pinho – INP	Ministério da Indústria e Comércio
	1946	Promulgada a Constituição Federal de 1946	
	1955	Criada a Sociedade Brasileira de Silvicultura – SBS	
	1958	Criada a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza – FBCN	

(continua)

(continuação)

<b>Período</b>	<b>Ano</b>	<b>Evento</b>	<b>Vínculo, integração e implementação</b>
Década de 60	1962	Criado o Departamento de Recursos Naturais Renováveis	Ministério da Agricultura
	1965	Instituído o Novo Código Florestal – Lei 4.771/65	
	1966	Sancionada a Lei de Incentivos Fiscais Florestais	Ministério da Fazenda
	1967	Promulgada a Constituição Federal de 1967	
	1967	Criada a Superintendência da Borracha – SUDHEVEA	Ministério da Indústria e do Comércio
	1967	Criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF	Ministério da Agricultura
Década de 70	1972	Criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA	Ministério do Interior
	1974	Criado o Fundo de Investimentos Setoriais – Fiset	
Década de 80	1981	Decretada a Política Nacional do Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente
	1981	Constituído o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA	Ministério do Meio Ambiente
	1981	Constituído o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA	Ministério do Meio Ambiente
	1988	Promulgada a Constituição Federal de 1988	
	1989	Criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA	Ministério do Meio Ambiente
Década de 90	1990	Criada a Secretaria do Meio Ambiente – SEMAM	Presidência da República
	1991	Decretada a Lei de Política Agrícola – Lei nº 8.171/91	Ministério da Agricultura
	1992	Instituído o Ministério do Meio Ambiente – MMA	Ministério do Meio Ambiente
	1992	Elaborada a Agenda 21-[ONU]	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – CNUMAD



(conclusão)

<b>Período</b>	<b>Ano</b>	<b>Evento</b>	<b>Vínculo, integração e implementação</b>
A partir de 2000	2000	Decretado o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC	Ministério do Meio Ambiente
	2000	Lançado o Programa Nacional de Florestas – PNF	Ministério do Meio Ambiente
	2006	Decretada a Lei de Gestão de Florestas Públicas – Lei nº 11.284/06	Ministério do Meio Ambiente
	2006	Instituído o Serviço Florestal Brasileiro – SFB	Ministério do Meio Ambiente
	2006	Criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF	Ministério do Meio Ambiente
	2007	Criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio	Ministério do Meio Ambiente

QUADRO 2 – EVENTOS E INSTITUIÇÕES FLORESTAIS E AMBIENTAIS NO BRASIL – SÍNTESE EVOLUTIVA (1889 – 2011)  
 FONTE: A autora (2012)

### 2.3 FONTES DE DADOS

Para o alcance dos objetivos dessa pesquisa fez-se uso de dados secundários e realizou-se uma revisão da principal bibliografia pertinente aos temas tratados, por meio de consultas a livros, teses de doutorado, dissertações de mestrado, monografias e trabalhos de conclusão de curso, documentos históricos, periódicos e internet.

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os seis biomas que compõem a flora e a fauna brasileira possuem características que lhe conferem estrutura e funcionalidade peculiares, além de uma ecologia própria, de modo que dificilmente uma política única voltada ao setor florestal seja capaz de abranger toda essa diversidade de necessidades.

O capítulo de resultados é dividido em três subcapítulos, sendo que cada um deles busca responder a um dos objetivos inicialmente apresentados.

#### 3.1 DESCRIÇÃO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO DOS RECURSOS FLORESTAIS NO BRASIL

Desde o início do período republicano inúmeros eventos importantes ligados à Política Florestal Nacional ocorreram, tais como a instituição do primeiro Código Florestal Brasileiro em 1934, a instituição do Código Florestal de 1965, e a criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF em 1967. Contudo, foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que a Política Florestal Brasileira passa a ser descentralizada, mesmo que até o presente somente na teoria, atribuindo-se aos Estados-Membros competências para legislar sobre suas florestas.

O artigo 18 da CF/88 expressa que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Dentro de um sistema federativo, é possível que cada Estado da Federação edite normas, desde que não entrem em divergência com a Constituição Federal nem invadam campo de competência da União ou dos Municípios, tratando de assuntos de interesse local (PIRES, 2003). O autor prossegue afirmando que, apesar de o pacto federativo precisar ser respeitado, deve-se também considerar a diversidade de tipologias florestais, e ainda que “a autonomia dos Estados e Municípios, como entes da Federação, deve ser

estimulada, possibilitando a criação de políticas próprias, adaptadas às realidades locais e às características diferenciadas de cada bioma”.

Nesse sentido, este capítulo mostrou o estado atual da descentralização das políticas florestais no país, buscando fornecer subsídios para uma proposta de governança descentralizada, que será apresentada no último capítulo de resultados deste trabalho.

### 3.1.1 Descentralização da Gestão Florestal no Brasil

A área de florestas brasileiras representa 14% da área mundial e aproximadamente 60% do território nacional (FAO, 2005). Dessa forma a gestão de florestas constitui-se num importante instrumento para gerar benefícios econômicos e sociais por meio da regulação da exploração eficiente dos recursos florestais no país (SANTOS, 2011).

Toni (2006) destaca que, apesar de a descentralização ter avançado pouco no Brasil, o país tem um conjunto de condições favoráveis a esse processo, a saber: a) as relativas autonomias fiscal e financeira dos Estados e Municípios; b) a competência concorrente entre os entes federativos na gestão dos recursos naturais; c) a crescente descentralização de políticas e da administração pública nos sistemas de saúde e educação, que abrem caminho para a área florestal; d) a grande riqueza de recursos naturais, que podem gerar importantes recursos aos Municípios e Estados.

A descentralização da gestão florestal no Brasil, segundo Thuault (2009), inicia-se a partir de 2006, com a Lei de Gestão de Florestas Públicas – Lei nº 11.284/06 – que se apresenta como um novo arranjo dos dispositivos institucionais de tomada de decisão, vista como uma possível solução para a situação crítica de gestão pública. A Lei ainda instituiu o Serviço Florestal Brasileiro – SFB, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente.

De acordo com o Serviço Florestal Brasileiro, sua missão é de “conciliar uso e conservação das florestas, valorizando-as em benefício das gerações presentes e futuras, por meio da gestão de florestas públicas, da construção de conhecimento, do desenvolvimento de capacidades e da oferta

de serviços especializados” (SFB, 2012). As competências do SFB são descritas no artigo 55 da Lei de Gestão de Florestas Públicas, a saber:

Artigo 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.

Em março de 2006, mesmo mês em que é decretada a Lei de Gestão de Florestas Públicas, o Ministério do Meio Ambiente lança um documento de discussão com o título “Processo de Descentralização da Gestão Florestal”. O Quadro 3 relaciona algumas das principais atribuições da gestão florestal e as competências da União, dos Estados e Municípios.

Atribuição	Responsabilidade da União	Responsabilidade dos Estados
Aprovação de PMFS* em propriedades privadas.	IBAMA responsável apenas nos empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental nacional ou regional.	Licenciamento Ambiental pelas OEMAS**. Acesso ao recurso florestal avaliado/autorizado no âmbito do licenciamento.
Autorização de supressão da vegetação em propriedades privadas.	IBAMA responsável apenas nos empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental nacional ou regional.	Licenciamento Ambiental pelas OEMAS**. Acesso ao recurso florestal, reposição e ou remoção de vegetação avaliado/autorizado no âmbito do próprio licenciamento.
Aprovação de PMFS* e Supressão da Vegetação em terras públicas.	IBAMA responsável em Terras Públicas Federais.	Órgãos Estaduais de Meio Ambiente responsável em terras públicas estaduais.
Autorizar a supressão de vegetação em APP, localizada em área urbana, desde que eventual e de baixo impacto.		Município.
Fiscalização de PMFS* e supressão de vegetação.	Responsabilidade comum em terras públicas ou privadas.	Responsabilidade comum em terras públicas ou privadas.
Exportação de produtos e subprodutos florestais.	Responsabilidade do IBAMA.	
Gestão de Florestas Públicas.	Responsável pelas florestas públicas federais, incluindo a gestão de UCs de Uso Sustentável; Manter Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP) integrado com CNIR e cadastro dos estados; Concessões em Florestas Públicas Federais geridas pelo Serviço Florestal Brasileiro; IBAMA licencia, controla e fiscaliza os PMFS*.	Responsável pela florestas públicas estaduais, incluindo a gestão de UCs de Uso Sustentável; Manter Cadastro Estadual de Florestas Públicas integrado com CNFP; Concessões em Florestas Públicas Estaduais geridas pelo órgão gestor de florestas públicas do estado; OEMA licencia, controla e fiscaliza os PMFS*.

(continua)

(continuação)

Atribuição	Responsabilidade da União	Responsabilidade dos Estados
Normatização.	Estabelecem normas gerais para Manejo Florestal, reposição florestal, autorização de uso alternativo do solo e outras através de Instruções Normativas do MMA; Propõem manuais técnicos e operativos.	Estabelece normas estaduais para gestão florestal observando as Leis Federais e normas gerais estabelecidas pelo MMA.
Reposição Florestal.	Responsável pelo controle das autorizações de desmatamento que emitir (somente em casos especiais em terras públicas); Estabelecer um sistema integrador de informações florestais (p.e. SISCOM).	Responsável pelo controle das autorizações de desmatamento que emitir; Manter sistema controle integrado ao sistema nacional.
Capacitação e Treinamento em manejo florestal.	Responsabilidade comum em terras públicas e privadas.	Responsabilidade comum em terras públicas e privadas.

**QUADRO 3 – ATRIBUIÇÕES DA GESTÃO FLORESTAL PROPOSTAS PELO MMA.**

FONTE: Ministério do Meio Ambiente (2006), adaptada pela autora.

\* Plano de Manejo Florestal Sustentável

\*\* OEMAS – Órgãos Estaduais de Meio Ambiente

É possível perceber que as atribuições propostas pelo Ministério do Meio Ambiente são divididas entre União, Estados e Municípios, partindo do princípio federativo, e que muito do que foi apresentado no relatório não saiu do papel, ficando dependentes de Termos de Cooperação Técnica que deveriam ser firmados posteriormente, mas que nem todos os Estados Federados do país assinaram.

É importante destacar que a descentralização da gestão florestal também está relacionada com uma crise mais geral do Estado, que deu origem a uma reforma política e institucional (THUAULT, 2009).

No caso da descentralização da gestão florestal brasileira, segundo Santos (2011), o impulso de dar maior autonomia aos estados ainda não lhes garantiu uma total independência.

### 3.1.1.1 Resistências ao Processo de Descentralização Florestal

Toni e Kaimowitz (2003) alertam que, a menos que existam políticas específicas que contemplem a realidade das populações mais excluídas, e que, geralmente dependem diretamente dos recursos florestais, a descentralização das atividades florestais não ajudaria a melhorar o bem-estar dessas populações. De acordo com os autores, a descentralização é capaz de gerar impactos positivos se estiver acompanhada de outras iniciativas que ampliem a participação social e a responsabilidade, bem como possibilitem um apoio organizacional e acesso aos recursos florestais, ao capital financeiro e à tecnologia.

Diversos fatores explicam as resistências ao processo de descentralização dos recursos florestais no Brasil. Thuault (2009) aponta para dois desses fatores: o primeiro é que, por serem os recursos florestais de importante valor, a perda de seu controle pode gerar reticência no governo central. O segundo é a falta de regulamentação que deixa confusa a repartição dos poderes e provoca uma forma de retenção do poder e uma tendência ao imobilismo.

O Ministério do Meio Ambiente enumerou vários pontos com relação às dificuldades de operacionalização da descentralização da gestão florestal, tais como: Ausência de decisão política clara da descentralização da gestão florestal; Ausência de regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal; Resistência por parte de setores do governo federal com a possível ameaça de “perda de poder”; Não definição das formas de transferência de recursos; Ausência de um Programa para apoiar os Estados nos processos de descentralização; Falta de interesse e de capacidade técnica dos estados; Falta de confiança entre os entes federativos; Possível envolvimento do poder político com as elites poderiam favorecer o clientelismo e corrupção; Entendimento de que a descentralização significa “perda de arrecadação” e; Interrupções no processo de descentralização diante de mudanças constantes de dirigentes e descontinuidade em função das eleições (MMA, 2006).

As dificuldades apresentadas pelo MMA, anteriormente citadas, foram detectadas logo após a publicação da Lei de Gestão de Florestas Públicas, que

buscava acabar com a situação contraditória sobre as competências do IBAMA e dos órgãos ambientais municipais (SANTOS, 2011).

Embora com foco principal na construção do sistema de concessão florestal, a Lei modifica o artigo 19 do Código Florestal – Lei 4.771/65 – última peça “centralista” da política florestal, que estabelecia a competência exclusiva do IBAMA para autorização da exploração florestal (THUAULT, 2009). A autora afirma ainda que esse fato liberta definitivamente das dificuldades de interpretações, que conduziram à fragmentação de controle, sobreposição de atribuições e esforços e duplicidade de gastos e ações, iniciando na prática o processo de descentralização da gestão florestal no país.

### 3.1.1.2 A Lei de Gestão de Florestas Públicas

Conforme já mencionado, a Lei nº 11.284/06 dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, além de ter instituído, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro – SFB – e criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF.

A Lei de Gestão de Florestas Públicas foi elaborada com a intenção de proteger e conservar as florestas pertencentes à União, Estados e Municípios, além de gerar benefícios econômicos, sociais e ambientais.

Segundo Santos (2011), com o advento da lei, todas as florestas naturais ou plantadas, em terras da União, Estados e Municípios, exceto as Unidades de Conservação de Proteção Integral e das áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade brasileira, estão submetidas ao novo regime de uso estabelecido.

O arranjo institucional que foi definido pela Lei 11.284/06 é apresentado por Azevedo e Tocantins (2006) da seguinte forma:

O poder concedente, representado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com função de firmar contratos de concessão; O órgão gestor, cujo representante é o Serviço Florestal Brasileiro, na esfera federal e, por órgãos do Distrito Federal, Estados e Municípios, com a competência para disciplinar e conduzir o processo de outorga da concessão florestal; Órgão consultivo, representado em todas as



esferas governamentais, composto pelo poder público e sociedade civil, com o escopo de assessorar, avaliar e propor diretrizes à gestão de florestas públicas; e, Órgão ambiental responsável por emissão de licenças, aprovação de planos de manejo e fiscalização ambiental.

A Lei altera, por meio de seu artigo 83, o artigo 19 do Código Florestal de 1965 (ainda vigente), transferindo a competência na área florestal do Governo Federal aos órgãos estaduais de meio ambiente; a transcrição do artigo é importante neste momento:

Artigo 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." (BRASIL, 2006a)

Dessa forma, com a publicação da Lei, de acordo com Santos (2011), ocorre a descentralização das atribuições do IBAMA e os órgãos ambientais estaduais passam a autorizar e fiscalizar a exploração florestal em áreas que estejam sob sua jurisdição, ainda o governo estadual e municipal passam a ter autonomia para criar órgãos gestores das concessões florestais em áreas de domínio não federal. Os órgãos ambientais municipais terão esfera de atuação sobre florestas públicas e unidades de conservação municipais ou ainda quando firmados convênios com o órgão ambiental competente (SANTOS, 2011).

A Lei estabelece três modelos de gestão de florestas públicas no Brasil: a criação de unidades de conservação de uso sustentável, como exemplo as Florestas Nacionais; a destinação, de forma não onerosa para uso comunitário, como assentamentos florestais, Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável; concessões florestais pagas, baseadas em processo de licitação pública.

Do ponto de vista do governo, segundo Godoy (2006), a vantagem que a Lei traz, é transferir parte das funções e responsabilidades públicas, para conseguir, ao mesmo tempo, o manejo sustentável das Florestas Nacionais – FLONAS – e a redução dos custos governamentais de administração, monitoramento e fiscalização dessas áreas. O que permitiria, segundo a autora, conciliar sustentabilidade ecológica e viabilidade financeira das florestas públicas.

A aprovação da Lei nº 11.284/06 provocou protestos na sociedade civil brasileira. Esses manifestos traziam preocupação com o grau de responsabilização dos Estados e com suas capacidades em assumir a gestão florestal. Segundo suas reivindicações, era preciso amarrar o funcionamento da descentralização, estabelecendo no centro um número mínimo de normas para harmonizar e monitorar os diferentes sistemas estaduais (THUAULT, 2009).

Como consequência desse processo, Thuault (2009) cita duas resoluções que vêm definir a forma da descentralização da gestão florestal: a Resolução nº 378/06, que trata das atividades potencialmente causadoras de impacto regional ou nacional, ainda sob responsabilidade do IBAMA; e a Resolução nº 379/06, que cria normas mínimas para a gestão florestal, impondo critérios de transparência.

Para Santos (2011), além de criar um marco para a gestão das florestas públicas, a Lei de Gestão de Florestas Públicas ainda criou o Serviço Florestal Brasileiro para geri-las e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF – com finalidade de incentivar o desenvolvimento tecnológico, prestar a assistência técnica, promover a recuperação de áreas degradadas e apoiar o controle e o monitoramento das atividades florestais nessas áreas.

Com o advento da Lei de Gestão de Florestas Públicas, a gestão dos recursos florestais segue uma tendência à descentralização, fato esse que implica na necessidade de se estabelecerem critérios técnicos claros,

fiscalização e monitoramento eficientes, e participação efetiva da sociedade, pois esses são elementos que visam garantir a sustentabilidade e a eficácia da gestão descentralizada.

A referida Lei ainda estabelece em seu artigo 50, § 2º, que “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.”

Sarak (2010) afirma que “a cooperação entre União, Estados e Municípios é uma característica essencial do pacto federativo brasileiro, porém, pouco utilizada pelos nossos governantes.”

Strelec (2011) aponta que um dos desafios para a construção do federalismo cooperativo brasileiro é desenvolver mecanismos capazes de promover a cooperação entre os Municípios, Estados e o Governo Federal e a harmonização e compartilhamento de soluções, além da necessidade de fortalecer a capacidade de planejamento e gestão de políticas públicas e incentivar a articulação intergovernamental, seja com a finalidade de disseminar as experiências bem-sucedidas, seja para ajudar entidades subnacionais com mais carências administrativas.

Segundo Santos (2011), o Brasil vem realizando pactos federativos e acordos de cooperação técnica para a gestão florestal compartilhada com os Estados-Membros com intuito de descentralizar suas ações naquilo que cada acordo estabelecer.

O objetivo maior desses pactos é a cooperação técnica e administrativa das competências constitucionais de proteção do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis, o que promove a interação política e institucional da gestão descentralizada compartilhada (SCARDUA e BURSZTYN, 2003). Os autores afirmam ainda que:

O pacto federativo tem por finalidade a descentralização das ações da esfera federal para os Estados. Tais pactos guardam peculiaridades entre si, pois levam em conta o *status* institucional e instrumental existente em cada unidade da federação. Essas peculiaridades é que permitem que se avance na definição de competências constitucionais, o que não significa que o órgão federal não continua sendo responsável pela gestão dos recursos naturais renováveis, objeto de repasse de atribuições. (SCARDUA e BURSZTYN, 2003, p.305).

O IBAMA vem firmando diversos acordos de cooperação técnica com as Secretarias Estaduais de Meio Ambiente, com o objetivo de estabelecer regras e condições de cooperação técnica visando ao licenciamento e à gestão compartilhada dos recursos florestais nos Estados. Até setembro de 2010 o Ministério do Meio Ambiente havia firmado acordos de cooperação entre a União e 23 Estados, são eles: AC, AM, AP, BA, CE, ES, GO, MT, MS, MG, PA, PB, PE, PI, PR, RO, RN, RR, RS, SC, SP, SE, TO (MMA, 2010).

O número de Estados que já firmaram acordos de cooperação técnica com a União é expressivo, quase 90%, e aqueles que ainda não firmaram acordos estão em processo de formulação, o que evidencia que há interesse do governo em continuar descentralizando a gestão florestal no Brasil.

O Estado do Acre vem assumindo, desde 1999, a gestão de suas florestas, por meio de um pacto de transferência de poderes, firmado entre o IBAMA, o Instituto de Meio Ambiente do Acre – IMAC – e a Secretaria de Estado de Floresta – SEF. Desde então, o IMAC assumiu a responsabilidade pela autorização de desmatamento, as autorizações de manejo florestal e a fiscalização do transporte de produtos florestais. O Estado conseguiu também assumir o recolhimento e uso da Taxa de Reposição Florestal, que, de modo geral, é centralizada pelo IBAMA. O número de Unidades de Conservação do Estado praticamente dobrou desde a entrada em vigor do pacto de transferência (TONI, 2006).

Na esfera dos produtos não madeireiros, as ações principais do Estado do Acre se deram na estruturação do setor produtivo da castanha e da borracha. Em relação à castanha, usinas de beneficiamento do produto foram montadas. Quanto à produção de látex, houve incentivos por meio da concessão de um subsídio direto aos produtores (cerca de R\$ 0,70/kg), fazendo o preço do produto subir significativamente. Já no setor madeireiro, há incentivos por parte do governo para o manejo florestal, privado e comunitário, além da certificação. Em 2004, foi criado o Escritório de Manejo Florestal, estrutura responsável pelo licenciamento, monitoramento e fiscalização dos planos de manejo, pela administração do Fundo de Reposição Florestal e pela emissão de Autorização de Transporte. Como resultado, até 2005 se conseguiu autorizar o manejo de 206 mil hectares de florestas (TONI, 2006).

Quanto ao Estado de Mato Grosso, desde que assinou o Pacto Federativo de Gestão Ambiental Descentralizada, em 1999, o Estado fortaleceu a estrutura para o licenciamento ambiental de propriedades rurais, assim como novas atividades de monitoramento foram iniciadas e a fiscalização intensificada. A responsabilidade pelo licenciamento foi repassada para o Estado, tornando-o mais transparente. A fiscalização é feita em conjunto com o IBAMA e a Secretaria Especial do Meio Ambiente de Mato Grosso – SEMA/MT –, havendo um compartilhamento de informações e um planejamento integrado das ações entre os diferentes órgãos de fiscalização competentes evitando ações sobrepostas (SANTOS, 2011).

Os Termos de Cooperação Técnica são importantes instrumentos da Gestão Florestal, e a análise de experiências positivas nesse sentido, devem ser utilizadas como balizadores da formulação de uma gestão dos recursos florestais.

A descentralização da gestão florestal resulta de uma série de fatores e acontecimentos: em primeiro lugar a ineficiência do órgão federal nas ações de fiscalização das atividades relacionadas ao uso dos recursos naturais; a falta de autonomia dos Estados para gerir seus recursos florestais; a disputa de poder entre órgãos de diferentes níveis governamentais; necessidade de proteger e conservar as florestas; anseio em gerar benefícios econômicos e sociais do uso sustentável dos recursos florestais; transferir parte das funções e responsabilidades do setor público, buscando reduzir custos governamentais de administração, monitoramento e fiscalização.

Dessa forma, a descentralização se inicia com a falta de clareza apresentada pela CF/88, que deu margem a interpretações ambíguas. Quase duas décadas mais tarde, a Lei de Gestão de Florestas Públicas transfere a competência para autorização de exploração florestal do governo federal para os órgãos estaduais de meio ambiente, através de Termos de Cooperação firmados com o IBAMA.

O processo de descentralização da gestão florestal no Brasil está atrelado a vários aspectos, como capacidade institucional e administrativa local, participação e controle social e também à necessidade de gestão compartilhada com outras esferas do governo. Dessa forma, o processo de

descentralização deve ser lento, gradual, monitorado e adequado às necessidades e realidades de cada Estado.

### 3.2 RELATO DA GESTÃO FLORESTAL E A LEI AMBIENTAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

O Estado de Santa Catarina foi um dos primeiros a assinarem Termo de Cooperação Técnica entre IBAMA e seu órgão estadual de meio ambiente – FATMA. O Termo foi firmado já em 2006, mesmo ano em que a Lei de Gestão de Florestas Públicas estabeleceu esse mecanismo de atuação compartilhada. Também foi o primeiro estado a estabelecer sua própria Lei Ambiental Estadual.

#### 3.2.1 Caracterização do Setor Florestal do Estado de Santa Catarina

Com uma extensão territorial de 9,5 milhões de hectares, o Estado de Santa Catarina preserva uma pequena parcela de sua cobertura florística original. As áreas de florestas foram fortemente exploradas e ocupadas por meio da produção agrícola. (Associação Catarinense de Empresas Florestais –, ACR, 2011).

A estrutura fundiária de Santa Catarina apresenta uma distribuição peculiar, se comparada com outros Estados da federação (HEIDEN, *et. al.*, 2012). Os autores explicam que o estado se caracteriza pelo grande número de pequenas propriedades, sua estrutura fundiária alterou muito pouco nos últimos 33 anos, conforme demonstra a Tabela 1.

Estrato de área	Ano				
	1970	1975	1985	1995	2003
.....ha.....	.....%				
Menos de 10	31,9	33,9	39,1	35,6	34,0
10 a menos de 50	56,7	54,8	51,2	54,1	56,1
50 a menos de 100	7,1	7,1	5,7	5,9	6,0
100 a menos de 1.000	4,1	4,0	3,8	4,1	3,7
1.000 a menos de 10.000	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
10.000 e mais	0	0,0	0,0	0	0,0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

TABELA 1 – PROPORÇÃO DO NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS POR GRUPOS DE ÁREA TOTAL EM SANTA CATARINA 1970-2003

FONTE: Censos Agropecuários de 1975, 1985 e 1995. Levantamento Agropecuário de Santa Catarina 2003.

O Estado encontra-se 100% inserido no bioma Mata Atlântica, contudo, segundo o Instituto Comissão Estadual de Planejamento Agrícola – ICEPA (2004) – resta apenas 1,2 milhão de hectares de mata nativa no Estado, representando 20% do total de seu território.

A figura 1 apresenta o remanescente de Mata Atlântica no Estado de Santa Catarina.

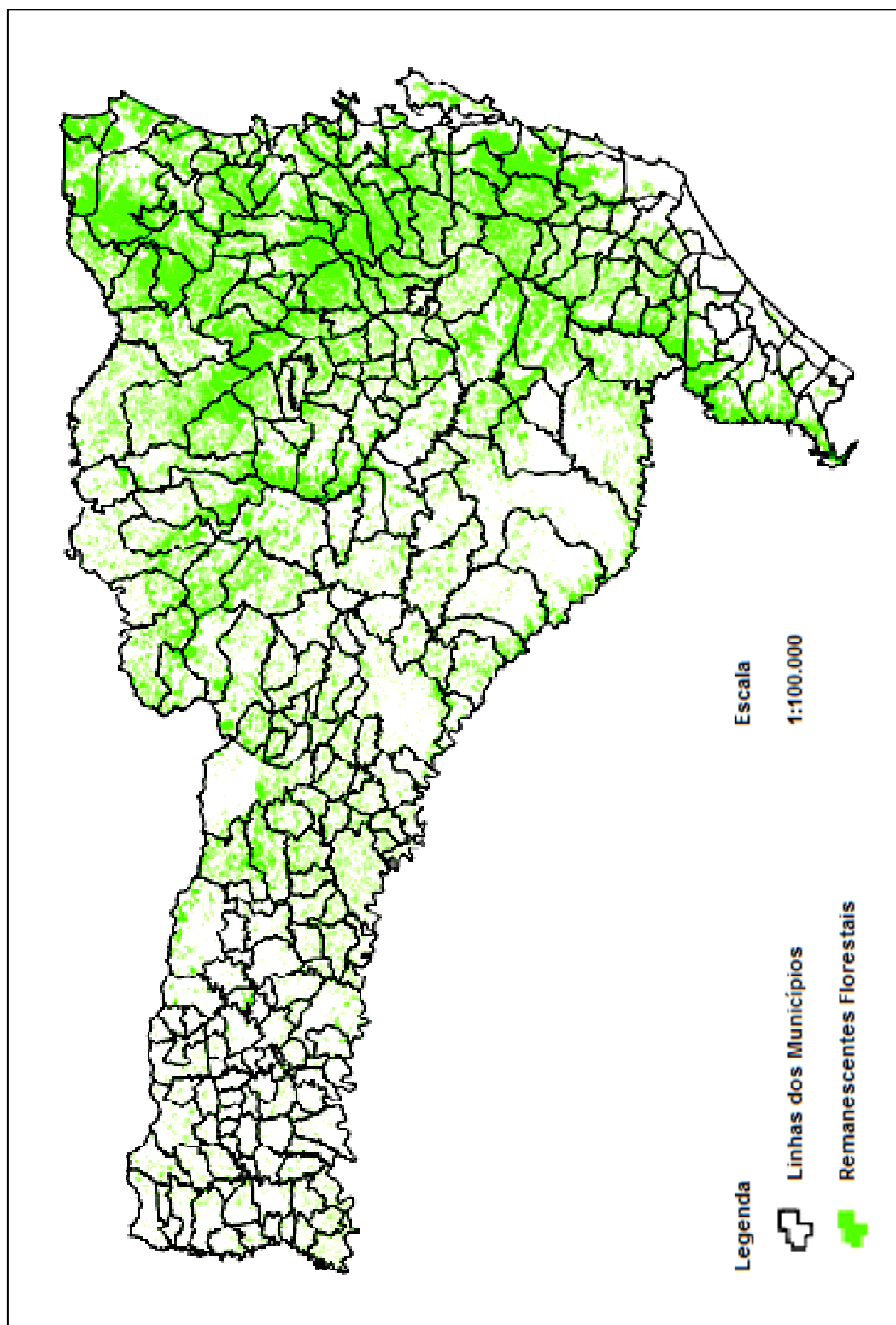


FIGURA 2 – REMANESCENTE DE MATA ATLÂNTICA NO ESTADO DE SANTA CATARINA  
FONTE: Inventário Florístico Florestal de Santa Catarina – IFFSC (2012), adaptado pela autora.



Os plantios de Pinus e Eucalyptus do Estado representam 10% da área plantada com essas espécies no país. Santa Catarina é um dos estados mais importantes no setor florestal brasileiro e o quinto maior exportador de produtos florestais em valor (45% dos móveis de madeira, 21% da madeira e suas obras e 10% do papel, em 2010) (EPAGRI, 2011).

Segundo o Anuário Estatístico da ABRAF (Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas), o Estado, no ano de 2010, atingiu 647.992 ha de plantios florestais dos gêneros Eucalyptus e Pinus, sendo 102.399 ha referentes a Eucalyptus e 545.592 ha referentes a Pinus. Santa Catarina é o quinto colocado no *ranking* de área plantada com essas espécies do país, atrás apenas dos Estados de Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Bahia (ABRAF, 2011).

Há mais de seis mil empresas que atuam no setor de base florestal do Estado de Santa Catarina; essas geram 89 mil empregos diretos. Só na indústria de processamento mecânico da madeira (exceto móveis) atuam 46% das empresas, gerando 43% dos empregos do setor florestal catarinense. O setor florestal do Estado absorve 4,5% da mão de obra catarinense com emprego formal. De acordo com a EPAGRI (2011), os postos de trabalho no setor vêm diminuindo desde 2004, tendo um ligeiro crescimento em 2010, como mostra a seguir a figura 2.

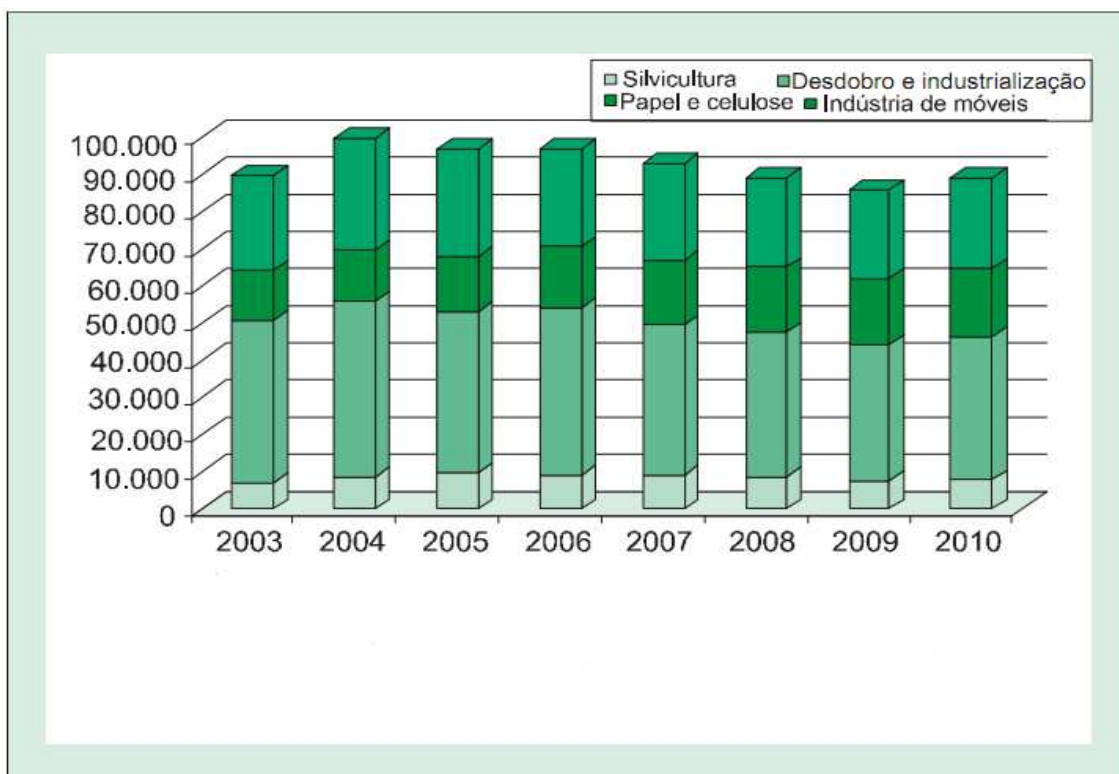


FIGURA 2 – NÚMERO DE EMPREGOS GERADOS PELO SETOR FLORESTAL NO ESTADO DE SANTA CATARINA DE 2003 A 2010

FONTE: Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina – EPAGRI (2004), adaptado pela autora.

O Estado de Santa Catarina se destaca na produção de dois produtos florestais não madeireiros: a Erva-mate e o Pinhão – semente de Araucária utilizada na culinária – com produção em 2010 de 36.274 e 1.799 toneladas respectivamente (IBGE, 2010b). O mesmo estudo demonstra as quantidades e os valores dos produtos de base florestal extraídos no Estado de Santa Catarina em 2010. A síntese dos resultados é apresentado no quadro 4 a seguir.

<b>Origem</b>	<b>Produto</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Valor (1.000 R\$)</b>	
Madeira (extração vegetal)	Carvão vegetal	3.719 (t)	1.905	
	Lenha	1.520.934 (m <sup>3</sup> )	57.967	
	Madeira em tora	60.935 (m <sup>3</sup> )	6.002	
Madeira (silvicultura)	Carvão Vegetal	7.792 (t)	5.171	
	Lenha	8.097.378 (m <sup>3</sup> )	253.143	
	Madeira em tora	para Papel e Celulose	9.665. 503 (m <sup>3</sup> )	490.914
		para outras finalidades	8.965.814 (m <sup>3</sup> )	727.805

QUADRO 4 – QUANTIDADE E VALOR DOS PRODUTOS DA EXTRAÇÃO VEGETAL E DA SILVICULTURA NO ESTADO DE SANTA CATARINA – 2010  
 FONTE: IBGE (2010b), adaptado pela autora.

O complexo florestal catarinense possui 5.573 indústrias, que empregam mais de 93 mil trabalhadores, respondem por 20,6% das exportações do Estado gerando cerca de US\$ 1.230 milhão e participando com 2% do ICMS estadual (GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2008).

De acordo com Hoff, Simioni e Brand (2006), “o agronegócio florestal em Santa Catarina ocupa posição de destaque no cenário econômico do Estado, sendo um dos mais importantes polos de produção e exportação de madeira, papel e móveis do país”. A excelência das condições de solo e clima para o desenvolvimento florestal caracteriza Santa Catarina como uma das regiões de maior produtividade florestal do país.

### 3.2.2 Histórico da Gestão Florestal no Estado de Santa Catarina

O Conselho Estadual de Meio Ambiente de Santa Catarina – CONSEMA – foi um dos primeiros conselhos a serem criados no país, ainda em 1975. Na mesma data do decreto, foi criada também a Secretaria de Tecnologia e Meio Ambiente, sendo posteriormente transferida a sua vinculação para a Secretaria de Planejamento (NICOLAU, 2002).

Os órgãos executores do Sistema Estadual de Meio Ambiente são a Fundação do Meio Ambiente – FATMA – e a Polícia Militar Ambiental – PMA. A FATMA é o órgão ambiental da esfera estadual do Governo de Santa Catarina. A fundação foi criada em 1975, com a missão maior de garantir a preservação dos recursos naturais do Estado, o que, segundo o Governo do Estado de Santa Catarina (2011), é buscado por meio: da gestão de Unidades de Conservação Estaduais; da fiscalização; do Licenciamento Ambiental; do Programa de Prevenção e Atendimento a Acidentes com Cargas Perigosas; do Geoprocessamento; de Estudos e Pesquisas Ambientais; da pesquisa da balneabilidade.

No campo da fiscalização da flora, fauna, mineração, poluição e agrotóxicos, o território catarinense conta ainda com a Polícia Militar Ambiental, por meio de Pelotões destacados, situados em áreas estratégicas do Estado (GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2011).

Até 1987 o órgão diretamente envolvido com o Planejamento Ambiental no Estado de Santa Catarina era o GAPLAN – Gabinete de Planejamento. Durante o governo de Pedro Ivo Campos (1987 – 1990) foi criada a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SEDUMA, que mais tarde foi transformada em Secretaria de Estado da Tecnologia, Energia e Meio Ambiente. No ano de 1995 foi recriada a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – com a sigla SDM. No ano de 2003, já no governo Luiz Henrique da Silveira, foi inicialmente feita a integração da antiga Secretaria da Família com a do Meio Ambiente, criando a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente – SDS (SECRETARIA DO ESTADO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL, 2011a).

Em 2005 ocorre uma reforma administrativa no Estado de Santa Catarina e a então Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente é transformada em Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável, permanecendo a sigla SDS. Com mais uma reforma administrativa em 2007, a competência da SDS foi alterada, tornando-se Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável, mantendo a sigla SDS (SDS, 2011a).

As competências da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável são descritas na Lei Complementar nº 381/07, alterada pelo artigo 1º da Lei Complementar nº 466/09, e vão desde planejar políticas estaduais de desenvolvimento econômico sustentável, planejar programas de educação ambiental, apoiar a pesquisa, definir metas de redução de gases de efeito estufa, dentre outras (SANTA CATARINA, 2007).

### 3.2.3 A Gestão Florestal Descentralizada em Santa Catarina

A Lei de Gestão de Florestas Públicas estabeleceu que o IBAMA deve estruturar formas de atuação conjunta com órgãos locais, para a fiscalização e proteção das florestas públicas, podendo, para isso, firmar acordos de cooperação. Dessa forma, em outubro de 2006 o IBAMA e a FATMA resolvem celebrar o Termo de Cooperação Técnica nº 03/2006, com o objetivo de estabelecer regras e condições para a cooperação entre os órgãos, visando o licenciamento e a gestão compartilhada dos recursos florestais do Estado de Santa Catarina.

O Termo de Cooperação Técnica relaciona as seguintes diretrizes: i) evitar impactos no atendimento e prestação de serviços ao usuário durante a transição e transferência de atribuições federais para o órgão de meio ambiente do Estado; ii) facilitar a incorporação dos instrumentos autorizativos florestais ao sistema de licenciamento ambiental; iii) evitar fragmentação de controles, duplicidade de esforços e sobreposição de atividades; iv) melhorar as condições estruturais e de recursos humanos para a execução da política florestal pelo órgão de meio ambiente do Estado; v) interligação dos sistemas de controle estadual por meio do sistema nacional; vi) disponibilização e transparência das informações de interesse público pela *internet*; vii) criação de sistemas de controle e participação social.

Com o advento do Termo de Cooperação entre IBAMA e FATMA, as competências de cada um dos órgãos foram estabelecidas na cláusula segunda do mesmo documento, em que se lê:

I – Compete ao IBAMA:

- a) disponibilizar, caso necessário, dados, informações, normas, sistemas, formulários, inclusive os relacionados com o controle de produtos e subprodutos florestais, bem como banco de dados indispensáveis à implementação da política florestal;
- b) acompanhar a execução das ações e atividades ora pactuadas;
- c) exigir a reposição florestal gerada anteriormente à celebração do presente Termo de Cooperação;
- d) colaborar com o processo de implementação das atividades previstas neste Termo de Cooperação;
- e) implementar junto com a FATMA, o sistema compartilhado de licenciamento em propriedade rural – SISCOM;
- f) implementar junto a FATMA, o Documento de Origem Florestal – DOF
- g) avaliar e sanar eventuais pendências, proferir decisão definitiva nos procedimentos administrativos protocolizados até a data de publicação do presente Termo e informar os interessados que novos protocolos deverão ser realizados perante a FATMA, para as seguintes atividades: protocolizada no IBAMA até a data do presente Acordo e posterior encaminhamento a FATMA: plano de manejo florestal, informação de corte de florestas plantadas, autorização de aproveitamento de árvores mortas e caídas e queima controlada;
- h) prestar apoio técnico à FATMA, visando a execução das atividades e ações ora transferidas mediante o presente instrumento, inclusive, a capacitação e treinamento de pessoal;
- i) comunicar as suas unidades localizadas no interior do Estado das condições previstas no presente Termo de Cooperação;
- j) exercer o controle do fluxo de produtos e subprodutos florestais, enquanto não for implementado o DOF junto à FATMA, salvo nas hipóteses controladas pela mesma por meio de norma interna.

II – Compete ao Estado de Santa Catarina por meio da FATMA:

- a) normatizar, no âmbito de suas competências, as atividades de silvicultura, manejo florestal, reposição florestal, uso alternativo do solo, indústria de base florestal, controle do fluxo e transporte de produtos e subprodutos florestais, e as respectivas ações de monitoramento, controle e fiscalização da política florestal, respeitando-se as regras e limites das normas gerais fixadas pela legislação federal;
- b) aplicar a legislação ambiental federal na falta de legislação estadual disciplinando a matéria;
- c) autorizar, licenciar, controlar, monitorar e fiscalizar o uso dos recursos florestais, assim como, o transporte, o beneficiamento e a comercialização dos produtos e subprodutos florestais;
- d) manter atualizado e disponível para consulta, cadastro e banco de dados dos empreendimentos industriais e das atividades utilizadoras de recursos florestais, passíveis de licenciamento ambiental, previsto na Resolução CONSEMA 001/2004;
- e) informar ao IBAMA sobre as atividades previstas neste instrumento, incluindo informações gerenciais para a implementação de um sistema de gestão florestal compartilhada;
- f) implementar em conjunto com o IBAMA, o sistema compartilhado de licenciamento da propriedade rural – SISCOM;
- g) apresentar no prazo de 30 (trinta) dias um plano de trabalho relativo ao seu fortalecimento instrumental, em especial da área florestal, com o estabelecimento de cronograma para assumir as funções, bem assim a previsão de aporte de recursos orçamentários e financeiros, humanos, veículos e embarcações, material

permanente e equipamento necessário ao cumprimento das obrigações ora pactuadas;

h) no plano de trabalho deverá ser fixado um prazo de 12 meses para que o Estado assuma integralmente as atribuições compartilhadas;

i) orientar os interessados, no ato da emissão de autorização, sobre os procedimentos a serem adotados na execução das atividades correlatas;

j) realizar a capacitação do pessoal envolvido nas atividades objeto do presente Termo de Cooperação;

k) promover a implantação do sistema de regeneração, recomposição e compensação da reserva legal nas propriedades rurais, observando-se os critérios instituídos pelo Código Florestal e alterações posteriores;

l) implantar e utilizar o Documento de Origem Florestal – DOF, a partir de 01 de Outubro de 2006;

m) promover e incentivar o fomento florestal; e

n) divulgar entre as suas unidades descentralizadas as condições previstas no presente Termo de Cooperação.

Paragrafo único – O Plano de Trabalho citado nesta cláusula será aprovado em reunião das partes, e será parte integrante do presente Termo de Cooperação (BRASIL, 2006b).

Destaca-se o fato de que com o Termo de Cooperação a competência para autorizar, licenciar, controlar, monitorar e fiscalizar o uso dos recursos florestais passa a ser do órgão estadual, FATMA, e não mais exclusivo do órgão federal, IBAMA. Ainda é competência da FATMA a ampla divulgação à população de um banco de dados dos empreendimentos industriais e das atividades utilizadoras de recursos florestais, passíveis de licenciamento.

O órgão ambiental ainda deverá capacitar o pessoal envolvido nas atividades referentes ao Termo de Cooperação, além de promover e incentivar o fomento florestal. De maneira ampla, é possível perceber que, com o Termo de Cooperação, competências da gestão florestal começam a ser repassadas ao estado como o monitoramento, a fiscalização e a responsabilização administrativa, até então concentradas nas mãos do IBAMA.

Já em 2009 é estabelecido na Lei Estadual nº 14.675/09, o Código Estadual do Meio Ambiente, fruto de cinco anos de debates e audiências públicas, e depois de 67 reedições, foi aprovado por unanimidade dos 32 deputados que estavam em plenário no momento da votação (GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2009).

A Lei instituiu novas metragens para a faixa de Áreas de Preservação Permanente – APPs – para propriedades abaixo e acima de 50 hectares, as

quais passam a atingir a largura máxima de 10 metros (em ambos os casos) acrescidos de 50% da medida excedente a 10 metros para os cursos d'água com largura superior a 10 metros, reduz as APPs de nascentes para 10 metros, além de outros dispositivos menos restritivos que a legislação federal que trata do assunto (SANTA CATARINA, 2009). Com isso, o código ambiental catarinense legaliza a situação de muitos produtores rurais que realizam suas atividades em torno dos rios. Os pequenos produtores rurais de Santa Catarina consideram que as medidas adotadas pelo Código Ambiental Estadual foram um grande avanço para a agricultura, por incentivar a permanência desses no campo (BARBOSA, 2011).

Para os ambientalistas, a redução da faixa ciliar promove a ocupação desordenada do leito dos rios, que leva à ocorrência de fenômenos geomorfológicos como enchentes e deslizamentos, obrigando famílias a desocupar as áreas (BARBOSA, 2011).

O setor produtivo argumenta que existem muitos contrastes entre os Estados brasileiros e que Santa Catarina possui peculiaridades marcantes, e, da forma como se apresenta o atual Código Florestal Brasileiro, o setor estaria impossibilitado de atender à legislação ambiental (SANTOS, 2009).

Embora a lei tenha sido sancionada em abril de 2009, em junho do mesmo ano foi ajuizada pelo Procurador Geral da República uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI, com pedido de medida cautelar, para questionar o Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2011).

Na defesa de seu ato a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina alega que o Código Estadual do Meio Ambiente não divergiu do sentido e do conteúdo de qualquer norma legal ou constitucional e nem usurpou a competência da União. O Estado de Santa Catarina apenas exerceu sua competência suplementar prevista na Constituição Federal, artigo 24, § 2º, observando rigorosamente o artigo 225 da Carta Federal, inexistindo assim qualquer vício de inconstitucionalidade no diploma catarinense (SALVADOR, 2009).

O Estado de Santa Catarina tem tomado a frente de suas competências em matéria ambiental, editando seu próprio Código Ambiental, capacitando órgãos estaduais para regular a gestão ambiental do Estado,



como a instalação do Conselho Estadual de Saneamento, o Fórum Catarinense de Mudanças Climáticas Globais e o Fórum Permanente da Pequena e Microempresa, além da contratação dos Planos Municipais de Saneamento, da aprovação pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, da Política Estadual de Mudanças Climáticas Globais e da criação da Diretoria de Mudanças Climáticas, todas ações iniciadas a partir de 2008 (SDS, 2010).

Cabe ainda apontar as ações do CONSEMA, que até a presente data, com base na Resolução nº 02/2006<sup>12</sup>, habilitou 22 Municípios para o licenciamento ambiental das atividades de impacto local, nos níveis 1, 2 e 3<sup>13</sup> (CONSEMA, 2011).

O Estado foi o primeiro do país a criar seu próprio Código Ambiental, porém, esse ainda gera inúmeras controvérsias. Por um lado, para os pequenos produtores o Código é um grande avanço para a agricultura, pois incentiva a permanência no campo; por outro lado, há o Ministério Público, que o considera ilegal por propor uma faixa de mata ciliar inferior ao que estabelece o Código Florestal Nacional. E ainda existem os ambientalistas; para eles, a redução da faixa da mata ciliar promove a ocupação desordenada do leito dos rios, facilitando a ocorrência de fenômenos naturais, como enchentes e deslizamentos, porém, esse parece ser mais um problema relacionado à falta de planejamento habitacional na área urbana e rural do que um problema com o Código em questão.

É preciso lembrar que o Estado de Santa Catarina se caracteriza por pequenas propriedades, diferente da realidade de outros locais do país. De maneira que esses pequenos produtores, ao cumprirem os 30 metros de APP previstos pelo Código Florestal Federal, muitas vezes têm suas atividades inviabilizadas economicamente, acabando por trabalhar na ilegalidade ou abandonando suas áreas para engordar as estatísticas de êxodo rural.

Independentemente das contradições, o Código Ambiental catarinense traz inovações importantes como, por exemplo, a proposta de remuneração ao produtor rural que se dispuser a manter florestas nativas ou plantadas em pé,

---

<sup>12</sup> Define as atividades de impacto local para fins do exercício da competência do licenciamento ambiental municipal, bem como os critérios necessários para o licenciamento municipal por meio de convênio, das atividades potencialmente poluidoras previstas em listagem aprovada por Resolução do CONSEMA que não constituem impacto local.

<sup>13</sup> Descritos na Resolução do CONSEMA nº 02/2006.

sem fim de produção madeireira. Com essa medida, o legislador catarinense não apenas enxergou a realidade local do Estado, mas antecipou-se a uma política necessária a todo o país. O Estado mostrou que é possível empreender ações de forma autônoma, descentralizada do Poder da União, inovando ao propor medidas que o Governo Federal ainda não havia pensado.

Santa Catarina se destacou ao editar seu Código Ambiental. Um dos pontos polêmicos do Código catarinense diz respeito à mata ciliar que foi reduzida a cinco metros em caso de pequenas propriedades, onde se concentram cerca de 90% dos agricultores do Estado. Em matéria vinculada no jornal eletrônico globo.com, em 16 de abril de 2009, o governador do Estado, Luiz Henrique da Silveira, afirma que a lei federal inviabilizava a permanência dos pequenos produtores no campo, além de defender o direito de os Estados criarem seus próprios códigos ambientais. O governador acrescenta "Nós temos que escolher. Nós queremos lavouras ou favelas? Este código ambiental precisa ser flexibilizado para a realidade dos Estados" (GLOBO.COM, 2009).

Em maio de 2009, foi realizado um encontro na cidade de Chapecó, SC, onde a então governadora do Rio Grande do Sul, Yeda Crusius, enalteceu a iniciativa de Santa Catarina ao elaborar seu próprio Código Ambiental. A governadora Yeda defendeu alterações no Código Florestal Brasileiro para que os Estados tenham maior autonomia. No mesmo encontro, o vice-presidente da Federação da Agricultura do Estado de Santa Catarina – FAESC – Enori Barbieri, lembrou que o Código Florestal Brasileiro é de 1965 e que era preciso mostrar para a sociedade que as alterações propostas em Santa Catarina eram necessárias; ainda afirmou que "O código ambiental de Santa Catarina é uma vontade da sociedade" (DIÁRIO CATARINENSE, 2009).

O Estado de Santa Catarina vem trabalhando no sentido de atuar na formulação e implementação de seu modelo próprio de gestão florestal. Por parte do Governo Federal, há interesse em melhorar a gestão das florestas, ao menos em teoria, e do governo estadual em assumir a autorização, licenciamento, controle, monitoramento e fiscalização do uso dos recursos florestais, além de transporte, beneficiamento e comercialização dos produtos e subprodutos provenientes das florestas.

Nesse sentido, o Serviço Florestal dos Estados Unidos, citado por Siqueira (2003), pode servir exemplo, pois naquele país há cooperação entre

governos estaduais e locais quanto à administração de florestas estaduais e privadas, por meio de escritórios regionais. Também a Alemanha é citada pelo autor, onde a atividade florestal e o manejo florestal são organizados através dos Governos Estaduais.

### 3.3 PROPOSTA DE GESTÃO FLORESTAL DESCENTRALIZADA NO BRASIL

Para Schmithüsen (2005), a formulação e implementação de políticas devem ser baseadas em interações sustentáveis e flexíveis entre os governos e as partes interessadas, tais como a sociedade civil, os usuários da terra e os que exercem a sua gestão, empresas privadas e organizações comunitárias.

Valverde (2010), considerando a proposta para o Novo Código Florestal – projeto de Lei nº 30/11 (em análise na Câmara dos Deputados), concluiu que existe a necessidade de “regionalizar a legislação e descentralizar a política florestal para os órgãos estaduais e locais contando com ferramentas de gestão do tipo zoneamentos econômicos e ecológicos (ZEE) e as Anotações de Responsabilidade Técnica (ART).”

Dessa forma, a sessão apresentado a seguir buscou apresentar uma proposta de governança florestal descentralizada, procurando identificar pontos positivos propostos por outros países para servir de parâmetro para a proposta. Como resultado, foi apresentado, no fim do capítulo, uma figura que ilustra uma proposta de governança florestal para o país (Figura 3).

#### 3.3.1 Governança Florestal Descentralizada

O exemplo da Alemanha e dos Estados Unidos da América serviram de incentivo para a elaboração desta proposta de descentralização da gestão florestal brasileira, ressalte-se que a Alemanha é considerada pioneira no estudo das ciências florestais e do manejo florestal. Segundo Siqueira (2003), a

atividade florestal naquele país é organizada pelos Governos Estaduais, assim como o manejo florestal, e os Estados ainda possuem grandes propriedades florestais.

O esquema proposto pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO (2011a) – no documento *Framework for assessing and monitoring forest governance*, traz os três pilares balizadores da boa governança florestal, que servirão de espelho para essa proposta, com alguns ajustes para melhor atender ao contexto brasileiro.

### 3.3.1.1 Pilar Político, Legal, Institucional e Regulamentar

Siqueira (2003), ao comparar a legislação pertinente às florestas da Alemanha, Finlândia, Nova Zelândia, Austrália, Canadá, Chile e Estados Unidos, concluiu que, enquanto a maioria busca estimular o uso sustentável das florestas, inclusive com incentivos fiscais ao plantio de novas florestas e manejo das já existentes, no Brasil a legislação é formulada para limitar o uso da propriedade e da floresta.

Quanto à gestão dos recursos florestais dos países estudados por Siqueira (2003), o autor concluiu que possuem administrações simples e ligadas a Ministérios de Produção, como é o caso da Alemanha, que possui administração federal florestal descentralizada e vinculada ao Ministério da Agricultura, Alimentos e Florestas. Semelhante é o caso do Serviço Canadense de Florestas, vinculado ao Departamento de Recursos Naturais, e o Serviço Florestal dos Estados Unidos, que conta com uma administração vinculada ao Departamento de Agricultura.

Após comparar o modelo de governança florestal de países onde o setor é de importância, como Canadá, Chile e Estados Unidos, Siqueira (2003) sugere a criação de um Ministério de Florestas, ressaltando que seria a forma “mais adequada de viabilizar as melhores respostas econômicas, sociais e ambientais do setor florestal do Brasil”, buscando refletir “todos os anseios e demandas da sociedade civil para com o Governo e a iniciativa privada, de maneira que esses possam determinar os horizontes a curto, médio e longo

prazos para a gestão adequada das florestas no Brasil.” Para tanto, as competências do Ministério de Florestas são:

formular e implementar as diretrizes do governo para a política florestal do Brasil; preparar, implementar e supervisionar as ações e normas de governo para as florestas, tanto no que se refere à produção de madeira em toras, como no transporte, na industrialização e no comércio de produtos e subprodutos; e ainda no estabelecimento de estímulos para o fortalecimento da capacidade produtiva dos diversos segmentos; realizar as análises e adotar providências para viabilizar as sugestões emanadas do setor produtivo e da sociedade civil organizada; adotar as necessárias providências para promover estudos e pesquisas direcionadas à conservação das florestas nativas e plantadas; planejar e implementar um sistema de informações sobre a conservação das florestas; criar as condições, inclusive orçamentárias, para efetivar a conservação dos recursos oriundos das florestas (SIQUEIRA, 2003).

Os acordos de Cooperação Técnica que vêm conferindo maior autonomia aos Estados da Federação deveriam ser estendidos a todas as Unidades Federadas do país, buscando assim estruturar formas de atuação conjunta com os órgãos estaduais para fiscalização, proteção e produção florestal de forma mais próxima à realidade de cada local.

Com maior autonomia, cada Estado seria capaz de criar seu próprio Diploma Florestal, respeitando a Lei Federal, porém atendendo às particularidades físicas, econômicas e sociais como forma de promover o desenvolvimento sustentável de cada Unidade Federada.

### 3.3.1.2 Pilar de Processos de Planejamento e Tomada de Decisão

Quanto ao setor produtivo, é preciso criar programas de incentivo à produtividade em nível local; programas para o fortalecimento das cadeias produtivas florestais, com ações voltadas para o fomento e assessoria técnica ao extrativismo, manejo florestal e reflorestamento; contratação de instituições para a realização de estudos de potencialidades de produção e gestão.

Além disso, investir em ações no sentido de organizar a produção, especialmente a produção de baixo impacto realizado por meio de planos de

manejo. Os Estados devem estabelecer Planos de Safra Florestal Madeireira e não madeireira para organizar e planejar a produção, exportação e importação.

Faz-se fundamental fomentar programas de pesquisas na área florestal em consenso com Universidades, representantes da sociedade civil e entidades privadas. Esses programas devem contemplar ações de extensão e educação florestal e investir na consolidação de parcerias com outros órgãos das esferas governamentais estadual e federal para a realização de estudos e apoio às comunidades extrativistas. Elaborar programas de treinamento e capacitação voltados a todos aqueles que estejam envolvidos na gestão florestal.

É necessário encontrar um equilíbrio entre produção e proteção das florestas. Para isso, propõe-se que proteção e produção não sejam executadas pela mesma instituição. Dentro de cada órgão estadual de meio ambiente é preciso que haja um setor específico de florestas, que, por sua vez, deve delimitar claramente qual subsetor cuidará da produção e qual cuidará da proteção das florestas. Para isso é sugerida a criação de um Instituto de Conservação Florestal e outro de Produção Florestal, com suas secretarias específicas, de modo que produção e conservação caminhem juntas, porém de forma independente.

Os dados sobre o setor florestal devem ser mantidos atualizados e disponíveis para consultas, incluindo banco de dados sobre empreendimentos industriais e atividades que utilizem recursos florestais.

### 3.3.1.3 Pilar de Aplicação e Cumprimento

O licenciamento e a autorização para atividades de impacto sobre as florestas devem ficar a cargo dos órgãos municipais, quando de baixo impacto; a cargo dos órgãos estaduais, quando de médio e grande impacto; do órgão federal, quando o impacto sobre as florestas ultrapassar as fronteiras de um Estado-Membro, ou afetar patrimônio da União, como Unidades de Conservação Federais. De forma a simplificar o trâmite dos processos, além de

estabelecer e fazer respeitar prazos máximos para análise de processo de licenciamentos e autorizações.

Independentemente de o licenciamento ser realizado por órgão federal, estadual ou municipal, é preciso que haja padronização quanto aos procedimentos a serem adotados, incluindo a possibilidade de acompanhamento *on-line* dos processos.

Contudo, far-se-ia indispensável suprir, quando fosse o caso, a carência de recursos humanos e de infraestrutura dentro dos órgãos estaduais de meio ambiente, pois esses problemas contribuem para a morosidade nos processos e procedimentos para cumprir suas atribuições legais. Seria preciso adequar a estrutura e promover o aparelhamento do órgão ambiental estadual, por meio do aumento do quadro de pessoal e melhoramento da infraestrutura do órgão, visando ao atendimento das demandas da sociedade. Seria essencial, ainda, promover formas para os órgãos estaduais e federais de meio ambiente dialogarem entre si, criando interação entre os responsáveis pela gestão dos recursos florestais.

Depois de criado o instituto do Ministério de Florestas, algumas secretarias seriam criadas para cuidar de assuntos específicos dentro do Ministério, como: proteção e produção florestal, planejamento florestal; bens e serviços; indústria e comércio; assuntos de licenciamento e fiscalização.

### 3.3.2 Estrutura Organizacional Proposta

Foi elaborado um organograma da estrutura organizacional proposta para a governança florestal a nível federal (figura 3). Em seguida, são relatadas as principais atribuições de cada instituição.

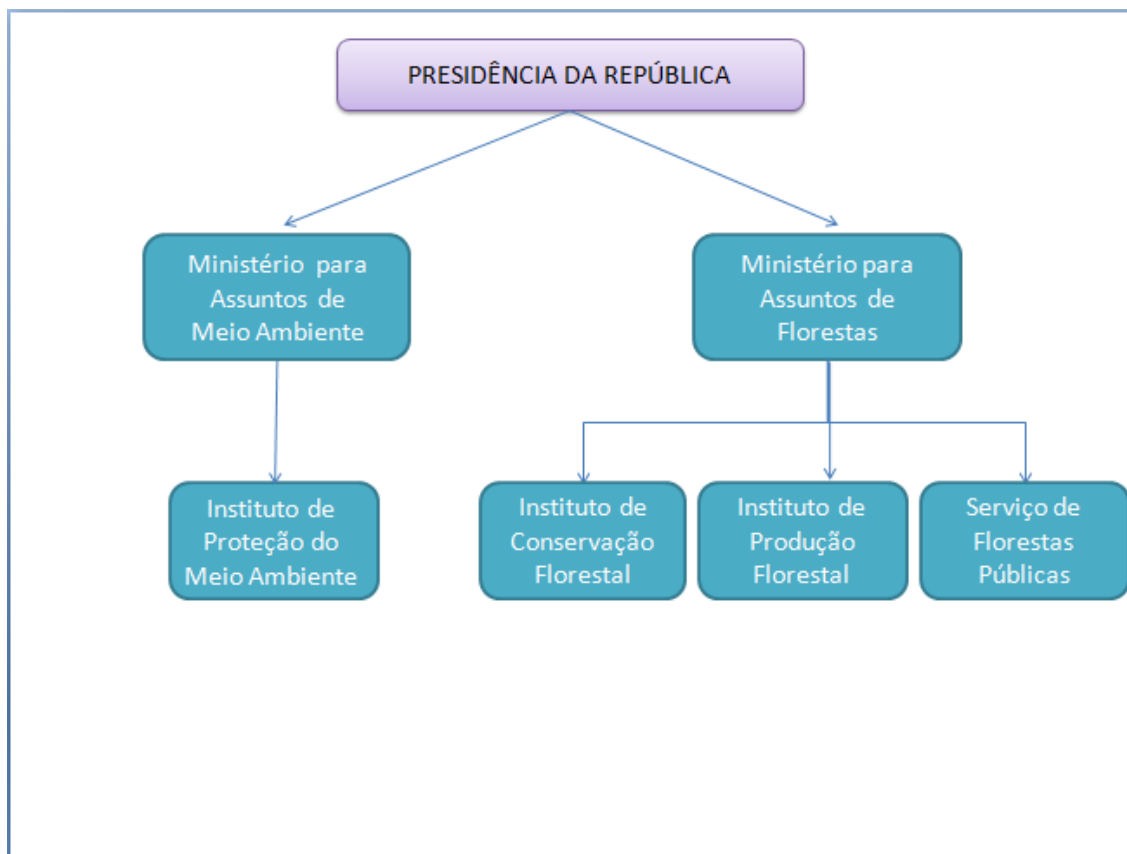


FIGURA 3 – ESTRUTURA PROPOSTA PARA A GOVERNANÇA FLORESTAL A NÍVEL FEDERAL

FONTE: Adaptado de Siqueira (2003).

A seguir serão apresentadas as principais funções e atribuições de cada Instituto que compõe a proposta de governança florestal descentralizada, com base em adaptações do trabalho de Siqueira (2003) e do Ministério do Meio Ambiente (2006).

#### **Instituto de Proteção do Meio Ambiente:**

- exercer o poder de polícia na preservação do meio ambiente;
- criar e executar ações de gestão nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais, ao monitoramento e controle ambiental e às unidades de conservação da natureza;



- criar e executar planos de gestão relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União;
- fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental;
- promover e executar programas de recreação, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação onde essas atividades sejam permitidas.

### **Instituto de Conservação Florestal:**

- criar e executar ações de gestão nacionais voltadas à conservação das florestas nacionais, referentes à autorização de uso sustentável dos recursos florestais;
- viabilizar ações voltadas à utilização racional e sustentada das áreas de florestas públicas;
- fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação das florestas, seus produtos e subprodutos e ainda promover a educação ambiental voltada às florestas;
- estabelecer mecanismos de apoio e/ou estímulos à recuperação de áreas marginais;
- executar a fiscalização e o licenciamento por meio de secretaria específica.
- autorizar, licenciar, controlar, monitorar e fiscalizar o uso dos recursos de florestas naturais;
- fiscalizar e autorizar o transporte, o beneficiamento e a comercialização dos produtos e subprodutos provenientes de florestas naturais;
- licenciar e fiscalizar planos de manejo em florestas nativas.

**Instituto de Produção Florestal:**

- criar e executar ações de gestão nacionais voltadas à produção florestal;
- fomentar e executar programas de pesquisa de produtividade florestal;
- planejar a produção florestal por meio de secretaria específica;
- promover a geração de bens e serviços das florestas, por meio de secretaria específica;
  - viabilizar o uso eficiente e eficaz dos recursos das florestas, com vistas à agregação de valores em termos industriais e comerciais, por meio de secretaria específica.
- planejar e estruturar diretrizes e políticas governamentais para atender à produção;
  - analisar e propor alternativas à gestão florestal;
  - definir os orçamentos anuais e plurianuais;
  - viabilizar propostas para os estudos e pesquisas voltados a garantir a sustentabilidade econômica do setor produtivo, incluindo manejo florestal, processamento de produtos florestais e exploração de serviços florestais;
- elaborar planos de safra florestal madeireira e não madeireira;
- readequar, intensificar ou criar programas de incentivos financeiros mais abrangentes, capazes de gerar benefícios em todos os níveis da cadeia produtiva, assim como nos temas relacionados à conservação e à proteção dos recursos naturais.
  - exercer o controle das operações da matéria-prima florestal (exploração e transporte);
  - promover o uso sustentado dos recursos florestais em nível privado;
  - viabilizar o uso eficiente e eficaz dos recursos das florestas, em termos legais;

- buscar as melhores respostas na geração de bens e serviços por meio do uso de recurso florestal; para isso, promover a integração entre os setores público, privado e da sociedade civil organizada;
- promover iniciativas de suprimento de madeira conduzidas pelas empresas privadas nas propriedades rurais;
- criar programas que promovam distribuição de mudas de essências florestais, insumos e tecnologias voltadas a produção de madeira e a recuperação de áreas degradadas nas propriedades rurais;
- estimular o estabelecimento, nas comunidades rurais, de viveiros florestais;
- promover campanhas de conscientização da importância do estabelecimento de florestas e da geração de bens e serviços das mesmas.
- exercer controle operacional dos produtos de origem florestal industrializados;
- promover a integração entre os setores público, privado e da sociedade civil organizada, visando à agregação de valor nos processos industriais e comerciais;
- promover a busca da melhor resposta ambiental, econômica e social nos processos industriais e comerciais;
- implementar programas de incentivos fiscais às indústrias de base florestal comprometidas com a preservação do meio ambiente.

### **Serviço de Florestas Públicas:**

- estimular e fomentar a prática de atividades florestais sustentáveis, madeireira e não madeireira e de serviços;
- promover estudos de mercado para produtos e serviços oriundos das florestas;
- criar e manter atualizado um Sistema Nacional de Informações Florestais;
- criar e gerenciar um cadastro das florestas nacionais;

- atuar em parceria com os órgãos estaduais e municipais referentes às florestas;
- propor planos de produção florestal sustentável de forma compatível com as demandas da sociedade;
- promover e regulamentar programas de concessão das florestas públicas.

#### 4 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O Brasil sempre sustentou um modelo de gestão florestal centralista, resquício imperial, pois já fomos monarquia, em que Governo Central coordena os Governos Estaduais. Além desse sentimento protecionista, que impede o Governo Federal de abrir mão de exercer seu poder autoritário, ainda há o fato de que os recursos florestais possuem importante valor econômico, e o Governo Federal não estaria disposto a perder seu controle. Dessa forma, percebe-se que o principal estímulo em evitar a total descentralização da gestão florestal no país parece ter sido provocado por elementos de natureza econômica e não ambiental.

A falta de clareza da CF/88, ao tratar das competências de cada ente federado em matéria florestal, durante quase duas décadas forneceu margem para conflitos entre as atribuições das entidades federais, estaduais e municipais. Os processos de licenciamento, autorização, fiscalização e vistoria, por exemplo, por vezes foram efetuados por mais de um órgão ambiental, ocorrendo sobreposição e conflito de competência na gestão dos recursos florestais entre as esferas federal, estadual e municipal.

Com relação à descrição do processo de gestão florestal no Brasil, foi possível concluir e recomendar que:

O processo de descentralização é necessário, não só por atribuir aos Estados autonomia para conduzirem a gestão do setor florestal, mas também por aproximar a sociedade da realidade florestal do país.

Por ser o Brasil é um país com dimensões continentais, sujeito aos efeitos das transformações que ocorrem diariamente no Planeta, como crescimento econômico, urbanização e explosão populacional, não pode ter ignorada a realidade de cada região. Isso inclui a realidade florestal. Não é concebível que haja uma única lei para regulamentar as florestas de um país que possui seis diferentes biomas e quatro diferentes formações florestais.

Com o advento da Lei de Gestão de Florestas Públicas, passa-se a permitir que o IBAMA assine Termos de Cooperação com órgãos estaduais de meio ambiente, atribuindo-lhes competências exclusivas e delegando-lhes maior autonomia. No entanto, até a presente data, nem todos os Estados da

Federação firmaram tais acordos, que se configuram como peças-chave para a gestão descentralizada dos recursos florestais. Recomenda-se que os processos de compartilhamento das atribuições para gestão florestal sejam agilizados entre as Unidades Federadas que ainda não o assinaram.

Quanto à descentralização da gestão florestal no Estado de Santa Catarina, conclui-se e recomenda-se que:

Desde que observadas as normas gerais federais, é possível que cada Estado estabeleça as suas próprias normas de tutela florestal, criando sistemas estaduais de proteção ao meio ambiente. Assim como o exemplo do Estado de Santa Catarina, recomenda-se que cada Estado crie seu próprio Código de Tutela Ambiental, atendendo às demandas particulares de sua região. Os Códigos Estaduais devem estabelecer quais os limites de Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal cada Unidade Federativa irá adotar com base em pesquisas científicas, visando adequar a legislação às realidades ambiental, social, econômica e fundiária de cada Estado.

Em relação à gestão florestal em Santa Catarina, há indícios de que não existem condições para a adequada gestão dos recursos florestais, pois esse tema constou das diretrizes do Termo de Cooperação firmado entre o IBAMA e a FATMA, no qual está prevista a obrigação do Estado quanto à "melhora das condições estruturais e de recursos humanos para a execução da política florestal pelo órgão de meio ambiente do Estado." Dessa forma, sugere-se que os governos estaduais demonstrem capacidade para assumir a gestão florestal utilizando indicadores objetivos como: infraestrutura existente e planejada, número suficiente de técnicos e servidores, programas de treinamento, orçamento anual, etc.

Já em relação à proposta de gestão florestal descentralizada para o país, as conclusões e recomendações são:

Propõe-se a criação e a aplicação de uma nova gestão florestal, descentralizada, no qual o poder da União seja de emanar um conjunto de medidas e diretrizes gerais e dos Estados-Membros de criar e aplicar a gestão florestal de acordo com a realidade de cada região. O projeto de lei do Novo Código Florestal prevê a descentralização, conferindo aos Estados a competência para estabelecerem novos limites de uso, segundo as características e interesses de cada ente federativo.

A União deve criar as normas gerais que regulam as florestas, porém permitindo que os Estados tenham autonomia para criar políticas locais ao setor; contudo, os Estados devem observar o fato de que não seja sua política contrária à política nacional. Para que isso se viabilize, a União tem que passar a elaborar leis de caráter geral (de fato), e não descer a detalhes como tem feito ao longo dos anos de vigência da CF/88. O Governo Federal deve ordenar o processo de descentralização que deve ser gradual, monitorado e adequado para a realidade de cada Estado.

O IBAMA seria mais eficaz no controle das fronteiras estaduais e internacionais, repassando a maioria das atribuições referentes ao licenciamento e fiscalização da atividade florestal para os Estados. De maneira geral, as áreas federais e estaduais que tratam do setor florestal carecem de recursos humanos e financeiros para cumprir suas funções, sendo que a soma dos esforços mediante a divisão de tarefas constitui-se em uma solução para o setor.

Para que a governança florestal brasileira atenda aos pilares e princípios de governança florestal, propostos pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO – muito ainda terá que ser feito. Quanto ao Pilar Político, Legal, Institucional e Regulamentar, é preciso: esgotar as discussões sobre o Código Florestal Federal e repassar competências aos Estados para editarem seus próprios códigos estaduais sobre florestas; além de criar programas de incentivos financeiros mais abrangentes, capazes de gerar benefícios em todos os níveis da cadeia produtiva florestal.

Para atender a esse pilar, o exemplo da Finlândia pode ser aplicado, já que, em 1997, entraram em vigor a “Lei Florestal” e a “Lei de Financiamento à Silvicultura Sustentável”. A Lei Florestal finlandesa garante a utilização sustentável das florestas de maneira econômica, social, ambiental e cultural, visa promover a utilização racional das florestas, coibir a exploração de florestas em crescimento e estimular a regeneração natural das florestas. A Lei sobre Financiamento à Silvicultura Sustentável garante subsídios estatais para planos de manejo em florestas privadas, reflorestamento de terras agrícolas, manejo de florestas recém-plantadas e manutenção de estradas florestais.

Em relação ao Pilar de Processos de Planejamento e Tomada de Decisão, é necessário: criar mecanismos para aumentar a participação de

todos os interessados, como sociedade civil organizada, ONGs, setor produtivo e governo; aumentar a transparência quanto às decisões relativas ao setor; aumentar a capacidade de ação das partes envolvidas.

Nesse sentido, sugere-se adotar procedimentos como ao exemplo do Serviço Florestal dos Estados Unidos, pois, segundo Siqueira (2003), naquele país há cooperação entre os governantes estaduais e locais, indústrias de base florestal, proprietários e usuários de terra, no gerenciamento de incêndios florestais, administração de florestas estaduais e privadas, por meio de escritórios regionais. O Serviço Florestal ainda desenvolve e disponibiliza, a todos os interessados, conhecimento tecnológico e científico para promover a proteção e sustentabilidade dos recursos das florestas.

Já quanto ao Pilar referente à Aplicação e Cumprimento, é preciso: tornar eficiente a aplicação das leis florestais; e, garantir a cooperação e coordenação entre os atores envolvidos no processo.

Para isso, propõe-se observar o exemplo da Lei Florestal da Alemanha, que tem por objetivo aumentar a silvicultura e a conservação das florestas. De acordo com a Lei Florestal Alemã, todos os proprietários florestais são obrigados a manejar suas florestas de forma adequada e sustentável. Além da Lei Florestal Nacional, há uma série de outras leis que afetam direta e indiretamente o manejo florestal, incluindo a Lei Nacional de Conservação da Natureza, a Lei sobre a Compensação pelos Prejuízos à Floresta e a Política Agrícola Comum. Na Alemanha a competência legislativa sobre as florestas encontra-se sob ministérios e administrações florestais dos Estados Federais, de forma a torná-las mais eficientes e aplicáveis.

De maneira geral, é possível perceber que todos os setores produtivos estão, de forma direta ou indireta, ligados aos produtos de origem florestal, como exemplos: indústria de base que usa carvão vegetal como fonte de energia, a construção civil utiliza madeira e a agricultura necessita dos serviços ambientais fornecidos pelas florestas. Desse modo, a sociedade não aceita mais a existência de uma gestão que engessa e inviabiliza o uso dos recursos florestais, sem propor alternativas.

É inviável exigir dos pequenos proprietários que mantenham grande parte de suas propriedades com florestas intocadas, sem que haja uma contraprestação a esses proprietários rurais. Neste sentido, a legislação



ambiental de Santa Catarina serve de parâmetro aos demais estados da Federação.

Em que pese o Brasil possuir uma das legislações ambientais mais avançadas do mundo, é preciso organizar e implementar seus mecanismos de gestão, para garantir uma adequada governança dos recursos florestais. O que falta ao país é uma decisão política capaz de alterar a estrutura da gestão florestal existente no Brasil, tornando-a adequada para agregar todos os segmentos sociais voltados à conservação e ao desenvolvimento sustentável dos recursos proporcionados pelas florestas. Falta à União reconhecer que seus interesses financeiros não devem estar acima dos interesses sociais e ambientais de cada Estado-Membro.

O Governo Federal tem repassado as responsabilidades referentes às florestas para governos locais por meio dos Acordos de Cooperação para a Gestão Florestal Descentralizada, porém apenas isso não é suficiente se não forem alocados também recursos humanos e financeiros para garantir a infraestrutura adequada, a coordenação e o monitoramento do processo.

## REFERÊNCIAS

- ABIMCI – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE MADEIRA PROCESSADA MECANICAMENTE. **Estudo Setorial 2008**. [S.l.]: 2007.
- ABRAF – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PRODUTORES DE FLORESTAS PLANTADAS. **Anuário Estatístico da ABRAF 2011** – ano base 2010. Brasília: 2011, 130p.
- ACR – ASSOCIAÇÃO CATARINENSE DE EMPRESAS FLORESTAIS. **Dados florestais de Santa Catarina**. Disponível em: <<http://www.acr.org.br/dados.php>> Acesso em: 09/12/2011.
- AFONSO DA SILVA, V. Federalismo e Articulação de Competências no Brasil. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Administração Pública** – Coletânea. Brasília: ENAP, UNESP, 2010. 700p.
- ANDRADE, R. S. Pacto Federativo Brasileiro: mesorregiões, *rides* e consórcios públicos. **Scripta Nova**. v. XIV, n. 331 (17), Barcelona: 2010.
- ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. n.31 ano 11. p.44-66, 1996.
- AZEVEDO, T. R.; TOCANTINS, M. A. C. Instrumentos econômicos da nova proposta para a gestão de florestas públicas no Brasil. **Megadiversidade**, v. 2, nº 1-2, Dezembro 2006.
- AZEVEDO, A.; SCARDUA, F. Descentralização da gestão florestal: o (des)caso do Mato Grosso. In: ENCONTRO DA ANPPAS, 3, 2006, Brasília – DF. **Anais....** Brasília: ANPPAS, 2006.
- AZEVEDO, A. A.; PASQUIS, R.; BURSZTYN, M. A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. **Revista do Serviço Público**, Brasília – DF, v. 58, nº 1, p. 37-56, jan./mar. 2007.
- AZEVEDO, A. A.; PASQUIS, R.; BURSZTYN, M. A Reforma do Estado e a descentralização como forma de efetivação das políticas ambientais. In: **Desenvolvimento Territorial: Diretrizes para a região da BR – 163**. v. 2. p.151-172, 2009.

BARBOSA, D. Código Florestal de Santa Catarina: avanço ou retrocesso? **Cotidiano**. [S.l.]: 2011. Disponível em: <[http://cotidiano.ufsc.br/index.php?Itemid=58&id=458%3Acodigo-florestal-sc&option=com\\_content&view=article](http://cotidiano.ufsc.br/index.php?Itemid=58&id=458%3Acodigo-florestal-sc&option=com_content&view=article)> Acesso em: 20/12/2011.

BLASER, J.; SARRE, A. **Forest Law compliance and governance in tropical countries: a region-by region assessment of the status of forest law compliance and governance, and recommendations for improvement**. Forest and Agricultural Organization of the United Nations – FAO and International Tropical Timber Organization – ITTO, 2010.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934.

\_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, 10 de novembro de 1937.

\_\_\_\_\_. Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Brasília, 15 de setembro de 1965.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil, 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Brasília 05 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Lei n. 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Brasília, 22 de fevereiro de 1989.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a Política Agrícola. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Brasília, 17 de janeiro de 1991.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Brasília, 17 de julho de 2000.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Gestão pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o Governo Lula / Secretaria de Gestão. Brasília: MP, SEGES, 2003. 30 p.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.284, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis 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. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Brasília, 02 de março de 2006a.

\_\_\_\_\_. Termo de Cooperação Técnica para Gestão Florestal Compartilhada. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Brasília, 2006b.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Brasília,, 08 de dezembro de 2011.

BRAVO, A. L. M. A.; SIQUEIRA, M. I. As ordens metropolitanas e a realidade colonial: os caminhos e descaminhos do pau-brasil na sociedade carioca do período filipino. **XIV Encontro Regional da ANPUH-RIO**. Rio de Janeiro, 19 a 23 de julho de 2010.

CESAR, P. C. **Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal: um estudo evolutivo e das competências da instituição**. 33 f. Trabalho de Graduação (Engenharia Florestal) – Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2010.

CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE – CONSEMA/SC. **Municípios habilitados para realizarem Licenciamento Ambiental das atividades de impacto local 2007 – 2008 – 2009 – 2010 – 2011**. SDS, CONSEMA: Florianópolis, 2011.

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

DEAN, W. **A ferro e fogo: A história e a devastação da Mata Atlântica Brasileira**. Tradução Cid Knipel Moreira. São Paulo: Companhia das letras, 1996, 484 p.

DIÁRIO CATARINENSE. **Código ambiental de Santa Catarina recebe apoio de outros estados em ato no Oeste**. 8 de maio de 2009. Disponível em: <<http://www.clicrbs.com.br/diariocatarinense/jsp/default.jsp?uf=2&local=18&section=Geral&newsID=a2503591.xml>> Acesso em: 18/01/2012.

EMPRESA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA E EXTENSÃO RURAL DE SANTA CATARINA – EPAGRI. **Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina 2010-2011**. Santa Catarina, 2011.

FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO. **Princípios de Política Florestal**. Unasyva. v. 6, n. 1, Mar., 1952.

\_\_\_\_\_. **Princípios de Governança para concessões e contratos em florestas públicas**. 2001.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **Global Forest Resources Assessment Update 2005: terms and definitions**. Rome: 2004, 34 p. Disponível em: <<http://www.fao.org/forestry/media/7797/1/0/>>. Acesso em: 25 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. **Evaluación de los recursos forestales mundiales 2005: 15 resultados claves**, Rome: 2005. Disponível em: <[http://www.elpais.com/elpaismedia/ultimahora/media/200511/14/sociedad/20051114elpepusoc\\_2\\_Pes\\_PDF.pdf](http://www.elpais.com/elpaismedia/ultimahora/media/200511/14/sociedad/20051114elpepusoc_2_Pes_PDF.pdf)> Acesso em: 12 set. 2011.

\_\_\_\_\_. **Framework for assessing and monitoring forest governance**. Rome: 2011a.

FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO. **FAO no Brasil – Memória de Cooperação Técnica**. Disponível em: <<https://www.fao.org.br/download/LivroFAOBrasilMemoriaCooperacaoTecnica.pdf>> Acesso em: 24/10/2011b.

FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

FERREIRA, R. O. **Análise dos programas do setor florestal brasileiro implantados no período 1966-1987**. Trabalho de Graduação (Engenharia Florestal) – Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica: 2005.

FONSECA, A. L. de C. **Do Serviço Florestal do Brasil (SFBr) de 1921 ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB) de 2006**. 24 f. Trabalho de Graduação (Engenharia Florestal) – Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2008.

FUNDAÇÃO DE TECNOLOGIA DO ESTADO DO ACRE. **Histórico**. Disponível em <<http://www.funtac.ac.gov.br/index.php/fea>> Acesso em: 10/04/2012.

GARLIPP, R.; FOELKEL, C. O papel das florestas plantadas para atendimento das demandas futuras da sociedade. **XIII Congresso Florestal Mundial / FAO**. Buenos Aires: 18 a 23 de outubro de 2009.

GLOBO.COM. **Novo Código Ambiental de Santa Catarina entra em vigor em meio a polêmica**. 16 de abril de 2009. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL1088313-5598,00.html>> Acesso em: 18/01/2012.

GFI – THE GOVERNANCE OF FORESTS INITIATIVE. **The governance of forests toolkit (VERSION 1)**: A draft framework of indicators for assessing governance of the forest sector. GFI: 2009. Disponível em: <[http://pdf.wri.org/working\\_papers/gfi\\_tenure\\_indicators\\_sep09.pdf](http://pdf.wri.org/working_papers/gfi_tenure_indicators_sep09.pdf)> Acesso em: 26/10/11.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GODOY, A. M. G. A gestão sustentável e a concessão das florestas públicas. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, 10(3): 631-654, set./dez. 2006.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Biblioteca Virtual. **Panorama da Economia Catarinense**. SDS, 2008. Disponível em:

<[http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=40&Itemid=46&lang=](http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=40&Itemid=46&lang=)> Acesso em: 29/12/2011.

\_\_\_\_\_. **Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina.** ed. 1, Santa Catarina, 2009.

\_\_\_\_\_. **O que é a FATMA.** Disponível em:

<[http://www.fatma.sc.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=38&Itemid=187](http://www.fatma.sc.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=38&Itemid=187)> Acesso em: 15/12/2011.

HOEFLICH, A. V. O papel das florestas para o desenvolvimento da sociedade brasileira. **Revista da Madeira**, Edição Especial. In: I Congresso Internacional de Pinus, 2004, Joinville: Revista da Madeira, Edição Especial, 2004. p. 14-20.

HOEFLICH, V. A.; SILVA, J. A.; SANTOS, A. J. **Política Florestal:** conceitos e princípios para a sua formulação e implementação. Colombo: Embrapa, 2007.

HOFF, D. N.; SIMIONI, F. J.; BRAND, M. A. Análise da competitividade da indústria de base florestal da região de Lages, SC. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 109-134, maio 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Mapa de biomas do Brasil.** Brasília: MMA; IBAMA, 2004. Escala 1: 5.000.000.

\_\_\_\_\_. **Sinopse do Censo Demográfico 2010.** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasília – DF: IBGE. 2010a.

\_\_\_\_\_. **Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura.** Rio de Janeiro, v. 25, 2010b.

INSTITUTO CEPA – Comissão Estadual de Planejamento Agrícola (ICEPA). **Boletins informativos.** Santa Catarina, 2004.

INVENTÁRIO FLORÍSTICO FLORESTAL DE SANTA CATARINA – IFFSC.

**Mapas IFFSC.** Disponível em:

<[http://www.iff.sc.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=93&Itemid=79&lang=pt](http://www.iff.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=93&Itemid=79&lang=pt)> Acesso em: 18/01/2012.

KENGEN, S. A política florestal brasileira: uma perspectiva histórica. **Série Técnica IPEF**, v. 14, nº 34. I SIAGEF. Porto Seguro, julho 2001, p. 18-34.

KURESKI, R.; CABALLERO NUÑEZ, B. E. Determinação dos multiplicadores da matriz de contabilidade social, da indústria de base florestal paranaense – 1998. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, v.44 n.4. Brasília: 2006

LEWINSOHN, T. M.; PRADO, P. I. **Biodiversidade Brasileira: Síntese do Estado Atual do Conhecimento**. Brasília – DF: Contexto, 2002. 176 p.

LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: agosto de 1990, p. 5 - 10.

MAGALHÃES, J. P. **A evolução do direito ambiental no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. 76

MARQUES, M. da C. da C. Alguns aspectos da gestão pública na administração central em Portugal. Universidade Aberta Comunicación presentada en el **I Encuentro Iberoamericano de Contabilidad de Gestión**. Valência: Novembro 2000.

MEDEIROS, R. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Ambiente & sociedade**. v. 9, n. 1, Campinas: jan./jun 2006.

MELLO, N. A. de. **Políticas públicas territoriais na Amazônia Brasileira: conflitos entre conservação ambiental e desenvolvimento – 1970 a 2000**. 2002. 586 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

MILARÉ, E. **Direito do Ambiente: Doutrina – Jurisprudência – Glossário**. 4 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. **Biodiversidade Brasileira: Avaliação e identificação de áreas e ações prioritárias para conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade nos biomas brasileiros**. Brasília – DF: Secretaria de Biodiversidade e Florestas. 2000.

\_\_\_\_\_. **Processo de Descentralização da Gestão Floresta**. [Documento de Discussão – Versão 1.3 – 22/03/06] Brasília – DF: 2006.



\_\_\_\_\_. **Gestão Florestal Compartilhada**. 2010. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=95&idConteudo=10481>> Acesso em: 09/11/11.

\_\_\_\_\_. **O que é o CANAMA?** Disponível em <<http://www.mma.gov.br/port/conama/estr1.cfm>> Acesso em: 09/01/2012.

MUKAY, T. **Direito Ambiental Sistematizado**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

NICOLAU, J. M. V. **A importância dos conselhos estaduais dentro de uma ótica democrática** – Estudo de Caso. Monografia submetida à Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção de título de especialista em Gestão Fazendária. Agosto de 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **A ONU e o meio ambiente**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-meio-ambiente/>> Acesso em: 09/11/2011.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OECD. **OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises**. OECD, 2005. Disponível em <<http://www.oecd.org/dataoecd/46/51/34803211.pdf>> Acesso em: 25/10/11.

ORTEGA, R. RODRÍGUEZ, I. **Manual de Gestión Del Médio Ambiente**. Madrid. 1994.

PEREIRA, O. D. **Direito florestal brasileiro: ensaio**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1950, 573 p

PETERS, E. L. **Competência administrativa ambiental: critérios para repartição de atribuições e para resolução de conflitos entre os entes da Federação Brasileira**. 164 f. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002.

PIRES, P. T. L. **Alternativas políticas e jurídicas para a gestão das florestas de Araucária no estado do Paraná**. 206 f. Dissertação (Mestrado) – Setor de Ciências Florestais, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2003.

RAMADHANI, A. Promoting good forest governance for sustainable livelihood improvement: a Tanzanian example. Theme 6 – **Organizing Forest Development**. Unasyilva, p. 54-49, n. 234/235, v. 61, 2010.

RAMOS, D. T. **O Federalismo assimétrico**. São Paulo: Plêiade, 1998.

SALVADOR, A. D. **A (In)constitucionalidade do Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina**. 112 f. Trabalho de Graduação (Bacharel em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodologia de Pesquisa**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SANTA CATARINA. **Decreto n. 533, de 02 de setembro de 1991**. Dispõe sobre a competência do Conselho de Meio Ambiente - CONSEMA – SC. DOSC: Florianópolis, 02 de setembro de 1991.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 322, de 05 de setembro de 1995**. Altera os artigos 1º, 2º, inciso I, 3º e seus incisos e 4º do Decreto n. 533, de 02 de setembro de 1991, que dispõe sobre a competência e composição do Conselho do Meio Ambiente - CONSEMA-SC. DOSC: Florianópolis, 05 de setembro de 1995.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 381, de 7 de maio de 2007**. Dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual. Florianópolis: 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 14.675 de 13 de abril de 2009**. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências. DOSC: Florianópolis, 13 de abril de 2009.

SANTOS, C. S. dos. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006. 176 p.

SANTOS, M. H. A. M dos. O Código Ambiental de Santa Catarina: uma análise crítica. **Anima Revista Eletrônica**. Curitiba, v. 1, [2009].

SANTOS, N. G. **Gestão Florestal Descentralizada**: Uma análise do processo nos Estados de Mato Grosso e do Pará. 176 f. Dissertação (Mestrado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília – DF, 2011.

SARAK, D. Federalismo fiscal e políticas de cooperação intergovernamental. **Revista Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, A. 14 n.20, p. 01-348, 2010.

SÁTYRO, P. B. **Surgimento, evolução e divisão do IBAMA**. Trabalho de Graduação (Engenharia Florestal) – Setor de Ciências Agrárias. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2008.

SAUNIER; MEGANCK. **Dictionary and introduction to global environmental governance**. Earthscan, London, 2007, UK.

SCARDUA, F. P.; BURSZTYN, M. A. A. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**. Brasília – DF, v.18, n.1/2, jan./dez., 2003.

SCHMITHÜSEN, F. Comprender el impacto transversal de las políticas: aspectos jurídicos y de políticas. **Estudio FAO Montes**, nº 142, p. 7-50 Roma, 2005.

SECRETARIA DO ESTADO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL – SDS. **Relatório de Gestão Período 2008/2009**. SDS, Florianópolis, 2010.

\_\_\_\_\_. **Institucional**. Disponível em:

<[http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=12&Itemid=78&lang=brazilian\\_portuguese](http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=78&lang=brazilian_portuguese)> Acesso em: 15/12/2011a.

\_\_\_\_\_. **O Código Ambiental de Santa Catarina em discussão**. Disponível em

<[http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=292&Itemid=1&lang=>](http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=292&Itemid=1&lang=>) Acesso em: 29/12/2011b.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO – SFB. **Florestas do Brasil em resumo - 2010**: dados de 2005-2010. Serviço Florestal Brasileiro. Brasília – DF: SFB, 2010. 152 p.

\_\_\_\_\_. **Produção Florestal** – Comércio externo. Disponível em:

<<http://www.florestal.gov.br/snif/producao-florestal/comercio> Acesso em: 24/10/11.

\_\_\_\_\_. **Institucional**. Disponível em: <<http://www.sfb.gov.br/menu-horizontal-de-internet/institucional/servico-florestal-brasileiro>> Acesso em: 18/01/2012.

SILVA, E. L. da; MENEZES E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001. 121p.

SILVA, J. A. da. **Direito ambiental constitucional**. 4 ed. rev., atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

SIQUEIRA, J. D. P. **Os conflitos institucionais da gestão florestal no Brasil** – um *benchmarking* entre os principais produtores florestais internacionais. 176 f. Tese (Doutorado) – Centro de Ciências Florestais, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2003.

\_\_\_\_\_. Falta de políticas públicas para a indústria papeleira. **Opiniões** – sobre o setor de Florestas Plantadas. Nov. 2005 – Fev. 2006.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE SILVICULTURA – SBS. **Fatos e Números do Brasil Florestal**. [S.l.]: 2008.

SOUZA, C. M de. Democracia, participação social e funcionamento das instituições: situação e perspectivas da federalização do desenvolvimento. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro. v. 26 n. 3. p.15-35, 1992.

STRELEC, T. C. Desafios da adaptação à Lei de Consórcios Públicos: experiências concretas no Estado de São Paulo. In: VINHAS, L. P.; TUPINAMBÁ, J. C. D. **Cooperação Intergovernamental em busca do Desenvolvimento Regional**. Brasília/DF: IV Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2011. p. 1-21.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI/4252** – Ação Direta de Inconstitucionalidade. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 29/12/2011.

THUAULT, A. Análise da Articulação das Políticas Públicas: o exemplo da descentralização florestal. In: **Desenvolvimento Territorial: Diretrizes para a região da BR - 163**. v. 2. p.173-200, 2009.

TONI, F.; KAIMOWITZ, D. **Municípios e gestão florestal na Amazônia: introdução e marco teórico**. Natal: AS Editores, p. 32-33, 2003.

TONI, F. **Gestão Florestal na Amazônia Brasileira: Avanços e obstáculos em um sistema federalista.** CIFOR, IDRC, 2006.

TREVIZAN, A.; LIMA, A. L.; CÁNEPA, D. Análise de viabilidade de projetos de reflorestamento em pequenas propriedades rurais. **CONVIBRA 05** – Congresso Virtual Brasileiro de Administração. 08 – 11 de dezembro de 2005.

VALVERDE, S.R.; SILVA, M. L.; MACHADO, L. R. Contribuição da Indústria Florestal no Desenvolvimento da Economia Brasileira: Uma Abordagem da Matriz de Insumo-Produto. **Revista Cerne**, v.5, n.2, p.41-50, 1999.

VALVERDE, S. M. O Código Florestal, sua reforma e o setor florestal brasileiro. **CI Florestas** – Centro de Inteligência em Florestas: Texto Técnico. 2010.

VIANA, M. B. **A contribuição parlamentar para a política florestal no Brasil.** Câmara dos Deputados – Consultoria Legislativa. Brasília – DF, 2004.

WORLD BANK. **Decentralization: What, Why and Where.** Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>> Acesso em: 25/11/2011.