

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**  
Centro de Documentação e Informação  
Coordenação de Biblioteca  
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



# LEI DE GESTÃO DAS FLORESTAS PÚBLICAS: POLÊMICAS E PERSPECTIVAS

*Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo*

Consultora Legislativa da Área XI  
Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial,  
Desenvolvimento Urbano e Regional

ESTUDO

JUNHO/2008



Câmara dos Deputados  
Praça 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF



## SUMÁRIO

1 Introdução.....	3
2 O conteúdo da Lei 11.284/2006: .....	6
3 Principais polêmicas durante o trâmite legislativo .....	12
4 O poder da União: há realmente consenso? .....	16
5 O PAOF 2007-2008 .....	21
6 A primeira licitação.....	25
7 Considerações finais .....	27
REFERÊNCIAS .....	30

© 2008 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citadas a autora e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de sua autora, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

# LEI DE GESTÃO DAS FLORESTAS PÚBLICAS: POLÊMICAS E PERSPECTIVAS

*Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo*

## 1 - INTRODUÇÃO

---

As primeiras propostas formais a respeito de uma lei regulando a possibilidade de a União conceder à iniciativa privada a exploração de florestas em áreas de seu domínio surgiram no âmbito do Programa Nacional de Florestas (PNF) do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e diziam respeito apenas às Florestas Nacionais (Flonas). Em dezembro de 2002, o governo Fernando Henrique Cardoso enviou projeto de lei ao Congresso Nacional prevendo essa possibilidade, o PL 7.492/2002. Azevedo afirma que, na verdade, as discussões sobre concessões em Flonas datam de cerca de trinta anos atrás (2006, *apud* CROCETTI, 2006).

As Flonas constituem uma modalidade de Unidade de Conservação (UC)<sup>1</sup> do grupo de uso sustentável<sup>2</sup>. O art. 17 da Lei 9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Snuc) define Flona como uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas. A Flona é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei. É admitida a permanência de populações tradicionais que habitavam a área quando da criação da UC, em conformidade com o disposto em regulamento e no plano de manejo da unidade.

Apresentado o PL 7.492/2002 na Câmara dos Deputados, diferentes comissões solicitaram ser ouvidas e foram geradas críticas no sentido de que ela geraria a privatização das terras públicas e, até mesmo, a internacionalização da Amazônia. Pesquisadores da área:

*Florestas Nacionais sim, mas concessões florestais não. As razões são simples. A principal é que as concessões excluem as pessoas carentes que moram nas florestas da riqueza gerada pela indústria madeireira. [...] A história das concessões florestais no mundo é uma história de fracassos. Talvez o Brasil possa ser uma exceção. O*

---

<sup>1</sup> A mesma modalidade de UC, quando criada por estados e municípios, recebe a denominação respectivamente de floresta estadual e floresta municipal.

<sup>2</sup> A Lei do Snuc prevê dois grupos de UC: de uso sustentável e de proteção integral.

*caminho prudente, neste momento, é o de ensaiar concessões-piloto [...] (NEPSTAD, 2003).*

Essa primeira proposição legislativa não chegou a ser objeto de nenhuma votação no Congresso Nacional. O impasse permaneceu até o início do governo Lula, que retirou o projeto de lei em julho de 2003.

Na seqüência, os técnicos do PNF da nova administração federal, capitaneados por Azevedo, atual diretor-geral do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), organizaram a discussão de uma proposta alternativa ao texto do projeto retirado pelo Poder Executivo. Foram realizados debates em diferentes regiões do país, contando com a participação de representantes do setor produtivo, do movimento ambientalista e de comunidades locais.

O resultado desse processo foi uma proposta bem mais ampla que a anterior, prevendo a outorga de concessões florestais não apenas nas Flonas, mas sim nas chamadas “florestas públicas”, definidas como florestas, naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros, em bens sob o domínio da União, dos estados, dos municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta.

O projeto de lei preparado pelo governo Lula, o PL 4.776/2005<sup>3</sup>, foi enviado para análise do Legislativo em fevereiro de 2005, em regime de urgência.

Procurou-se passar uma imagem de que o principal objetivo da nova proposta não estaria nas concessões florestais para a iniciativa privada:

*As florestas públicas têm três alternativas para o uso sustentável. A primeira é criar Unidade de Conservação de Uso Sustentável. A segunda é destinação para a comunidade e que ela não seja onerosa, ou seja, não é paga e também não é competitiva. O terceiro mecanismo é das concessões. Ele é competitivo, então vai ser feito um processo de licitação, e a utilização do recurso florestal vai ter que ser paga porque pertence ao Estado e a todos nós (AZEVEDO, 2006, apud CROCETTI, 2006).*

Qualquer leitura atenta sobre o texto do projeto, todavia, ou mesmo uma simples contagem de artigos, mostra que a disciplina das concessões florestais era a grande preocupação. Dos 85 artigos da versão do projeto de lei encaminhada pelo Executivo, 54 diziam respeito especificamente às concessões florestais, quinze ao SFB e apenas quinze aos demais temas, como a gestão direta das Flonas, a destinação das áreas florestadas às comunidades locais, as regras transitórias sobre áreas públicas com planos de manejo em execução previamente à aprovação da lei e outros.

---

<sup>3</sup> PL 4.776/2005 é a numeração que a proposição do Poder Executivo recebeu na Câmara dos Deputados. No Senado Federal, a identificação é Projeto de Lei da Câmara (PLC) 62/2005.

As concessões florestais eram o coração da proposta do Poder Executivo e mantêm esse papel no contexto da Lei 11.284/2006. A preocupação fundamental estava e ainda está na base normativa dos contratos de concessão com a iniciativa privada. Mais do que isso, o foco está nos contratos de concessão florestal na Amazônia, região que concentra a maior parte das terras públicas florestadas do País.

Entre os militantes ambientalistas, alguns representantes da linha mais preservacionista ou conservacionista *stricto sensu* manifestaram críticas pesadas ao PL 4.776/2005:

*A proposta ignora as Florestas Nacionais já estabelecidas, que somam 19 milhões de hectares e que nunca puderam ser objeto de concessão por motivo de falta de regularização fundiária e por falta de planos de manejo. [...] O projeto não estabelece pautas claras ou identificáveis de sustentabilidade da exploração florestal, [...]. Na verdade parece deixar tudo para um “plano de manejo”, a ser feito pelos empresários e que não se sabe bem como vai ser feito, nem quem vai aprová-lo e controlá-lo [...] (PADUA, 2005).*

Cabe destacar que importantes organizações ambientalistas apoiaram explicitamente a aprovação do projeto durante todo o trâmite legislativo. Entre elas, estão o Instituto Socioambiental (ISA), o *Greenpeace*, o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) e o Fórum Brasileiro de Organizações Não-Governamentais e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS).

Para a aprovação final da Lei 11.284/2006, foram geradas alianças não usuais, como comenta a seguinte matéria publicada à época na Folha de São Paulo:

*A tentativa de impedir o naufrágio no Senado do projeto de lei que prevê o aluguel das florestas na Amazônia uniu em armas ontem atores improváveis: ONGs ambientalistas como o Greenpeace e as empresas exportadoras do Pará. Ativistas e madeireiros entregaram ontem aos senadores uma carta na qual pedem que o PL de gestão das florestas públicas seja votado com urgência no plenário daquela Casa. (ANGELO, 2005).*

As particularidades dos acordos negociados em situações críticas parecem ser um caminho possível para a compreensão do pacto ocorrido nesse processo. Certas negociações só conseguem ser efetivadas se as partes vêem a continuidade do *status quo* como inaceitável.

Os ambientalistas, ou pelo menos uma parte deles, podem ter chegado à constatação da inviabilidade de efetivo controle do desmatamento, especialmente na Amazônia, pelos meios tradicionalmente utilizados, que se centram nos instrumentos de comando e controle. As concessões florestais constituem, sem dúvida, uma abertura relevante na direção dos instrumentos econômicos de política ambiental. Por sua vez, a parcela do setor madeireiro da região amazônica que atua regularmente encontrava-se em crise de fornecimento de material

diante de medidas rígidas em relação a cancelamentos de planos de manejo e outras ações que vinham sendo tomadas, já há alguns anos, na tentativa de um maior controle do desmatamento. Concretamente, o MMA e o Ibama haviam cancelado os planos de manejo em terras que não tivessem documentação regular, o que gerou problemas principalmente para o setor madeireiro do Pará.

Pode-se afirmar que a Lei 11.284/2006 com um nível de consenso inédito entre os ambientalistas e o setor produtivo. Resta saber se o consenso continuará no processo de implementação das concessões florestais.

Neste trabalho, são expostos primeiramente o conteúdo dessa lei e as principais polêmicas ocorridas em seu trâmite legislativo. Na seqüência, apresentam-se as principais ocorrências na fase inicial de aplicação da lei, entre elas problemas na esfera judicial, e o planejamento do MMA nesse campo. Ao longo do texto, estão presentes comentários relacionados às perspectivas quanto à aplicação da lei.

## **2 - O CONTEÚDO DA LEI 11.284/2006:**

---

A Lei 11.284/2006 prevê três modelos possíveis para a gestão das florestas públicas: (i) a criação das Flonas reguladas pelo art. 17 da Lei do Snuc, geridas de forma direta; (ii) a destinação das florestas públicas às comunidades locais, na forma de reservas extrativistas, reservas de desenvolvimento sustentável ou projetos de assentamento florestal; e (iii) a concessão florestal, incluindo florestas naturais ou plantadas e as unidades de manejo das florestas nacionais, estaduais e municipais.

Provavelmente sob influência direta da Ministra Marina Silva, liderança histórica de entidades ambientalistas que pendem para uma visão “social”, o texto do PL 4.776/2005 incluía dispositivo que procura assegurar que as florestas públicas somente possam ser direcionadas à concessão para a iniciativa privada depois de analisada sua relevância para a destinação às comunidades tradicionais.

Essa determinação está consagrada no art. 6º da Lei 11.284/006. A dúvida fica por conta da viabilidade de esse dispositivo legal ser efetivamente cumprido, especialmente se as concessões florestais tiverem boa receptividade na iniciativa privada, ou seja, se as concessões “pegarem” de fato.

Em relação ao tema concessão florestal, alvo da maior parte dos dispositivos da Lei 11.284/2006, fica estabelecido basicamente que:

- a concessão, outorgada sempre de forma onerosa, deve ser autorizada em ato do poder concedente e formalizada mediante contrato precedido de licitação na modalidade concorrência;

- a licitação de cada lote de concessão florestal deve ser precedida de audiência pública, por região, sem prejuízo de outras formas de consulta pública;
- o poder concedente deve definir um Plano Anual de Outorga de Concessão Florestal (PAOF) e submetê-lo à manifestação do órgão consultivo da respectiva esfera de governo;
- o PAOF deverá ser previamente apreciado pelo Conselho de Defesa Nacional se envolver áreas situadas na faixa de fronteira;
- o objeto da concessão é a exploração dos produtos e serviços florestais contratualmente especificados;
- a concessão não confere ao concessionário direitos como titularidade imobiliária, acesso ao patrimônio genético para fins de pesquisa ou bioprospecção, exploração de recursos minerais ou pesqueiros etc.;
- impõe-se licenciamento ambiental para as atividades florestais a serem desenvolvidas nas unidades de manejo e, nos casos potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente, Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA);
- coloca-se como requisito para habilitação na licitação a comprovação de ausência de débitos inscritos na dívida ativa relativos a infração ambiental constatada pelos órgãos do Sisnama, bem como de decisões condenatórias em ações penais relativas a crime contra o meio ambiente ou a ordem tributária ou a crime previdenciário;
- observadas as normas gerais da Lei de Licitações, o edital de licitação deve conter, entre outros itens, o objeto, com a descrição dos produtos e serviços a serem explorados, a delimitação, localização e outras informações sobre a unidade de manejo, o prazo da concessão e as condições de prorrogação, a descrição das condições necessárias à exploração sustentável dos produtos e serviços florestais, o preço mínimo da concessão, a descrição das garantias financeiras e dos seguros exigidos, e a minuta do contrato a ser firmado;

- o edital deve ser submetido a audiência pública previamente ao seu lançamento;
- fica assegurado a qualquer pessoa o acesso aos contratos, decisões ou pareceres relativos à licitação e à concessão;
- o julgamento da licitação deve ser feito com base na combinação dos critérios de maior preço e da melhor técnica, entendida a conjugação dos seguintes fatores: menor impacto ambiental, maiores benefícios sociais diretos, maior eficiência e maior agregação de valor ao produto ou serviço na região da concessão;
- para cada unidade de manejo licitada deve ser assinado um contrato de concessão exclusivo para um único concessionário, vedada a subconcessão;
- são cláusulas essenciais do contrato de concessão, entre outras, as relativas ao objeto, com a descrição da unidade de manejo e dos produtos e serviços a serem explorados, ao prazo da concessão, ao modo, à forma e às condições de exploração dos serviços e prática do manejo florestal, aos indicadores da qualidade ambiental e às ações voltadas ao benefício da comunidade local;
- serão previstas, em regulamento, formas alternativas de fixação das garantias e do preço florestal para empresas de pequeno porte e associações de comunidades locais;
- são atribuições do concessionário, além de elaborar e executar o plano de manejo florestal sustentável (PMFS), entre outras, evitar ações ou omissões que possam causar danos ambientais, informar a autoridade competente no caso de ações ou omissões próprias ou de terceiros ou fatos que acarretem danos ambientais, buscar o uso múltiplo da floresta nos limites contratualmente definidos, comercializar o produto florestal auferido do manejo, manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão, e realizar os investimentos ambientais e sociais definidos no contrato;

- O PMFS deverá apresentar área geograficamente delimitada destinada à reserva absoluta, representativa dos ecossistemas florestais manejados, equivalente a, no mínimo, 5% do total da área concedida, para monitoramento dos impactos do manejo florestal;
- serão definidos no PAOF lotes de concessão contendo unidades de manejo de tamanhos diversos, para viabilizar o acesso a pequenas e médias empresas;
- o prazo do contrato de concessão florestal será equivalente a, no mínimo, um ciclo de colheita ou exploração e, no máximo, quarenta anos;
- haverá pagamento de preço calculado em função da quantidade de produto ou serviço auferido do objeto da concessão ou do faturamento líquido ou bruto, bem como de preço referente aos custos de realização do processo licitatório, sem prejuízo da responsabilidade do concessionário de realizar outros investimentos contratualmente previstos;
- será fixado valor mínimo a ser exigido anualmente do concessionário, independentemente da produção ou dos valores auferidos com a exploração do objeto da concessão;
- os recursos financeiros oriundos dos preços da concessão florestal de unidades localizadas em áreas de domínio da União serão distribuídos da seguinte forma: o valor mínimo exigido anualmente será destinado 70% ao órgão gestor e 30% ao Ibama; o preço pago, excluído o valor mínimo anual, será destinado 30% aos Estados onde se localiza a floresta, 30% aos Municípios e 40% ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF);
- no caso de Flonas, o valor mínimo anual será destinado ao órgão gestor e o preço pago, excluído o valor mínimo anual, será destinado 40% ao Ibama, 20% aos Estados onde se localiza a floresta, 20% aos Municípios e 20% ao FNDF;

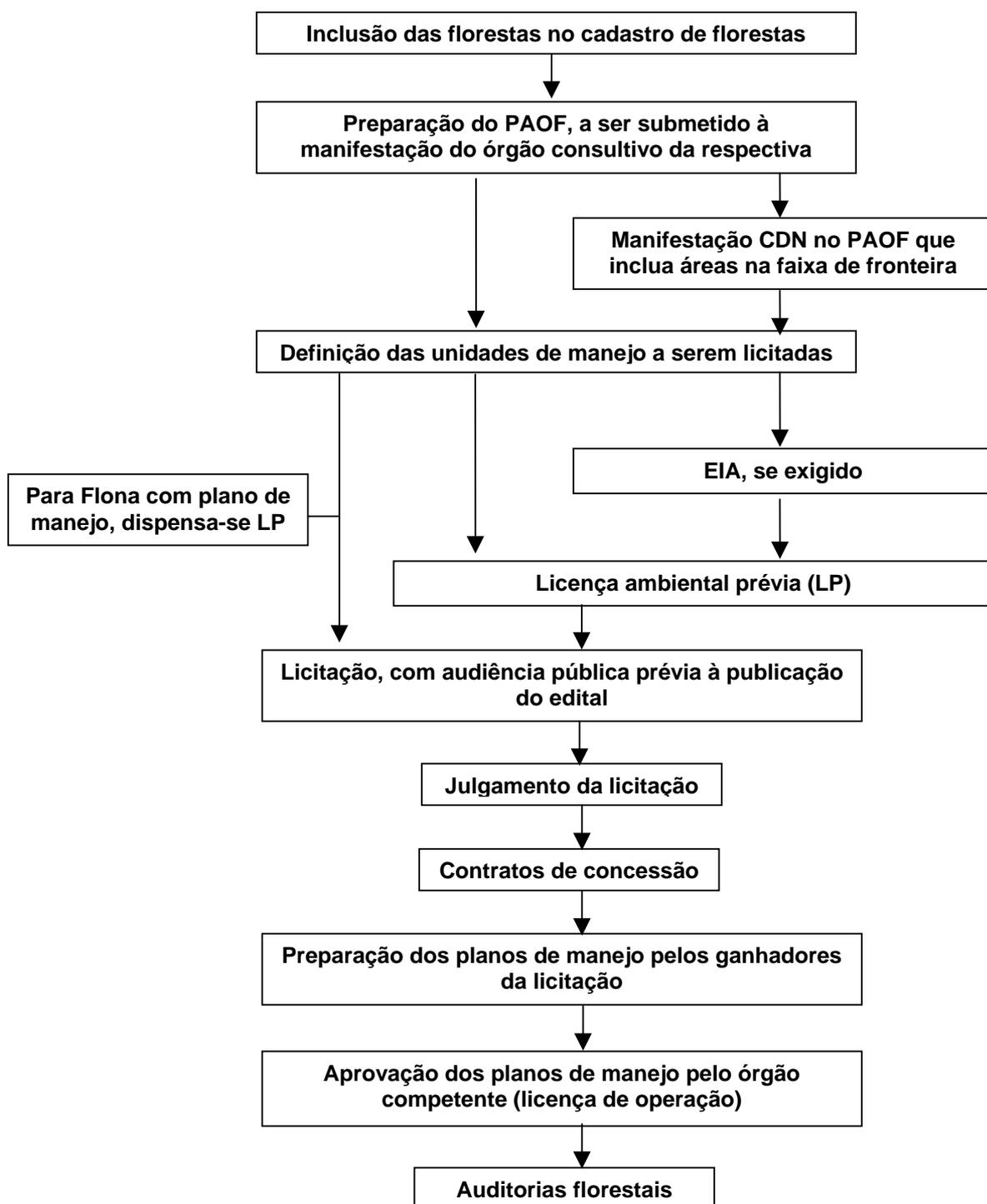
- as concessões serão submetidas a auditorias florestais independentes em prazos não superiores a três anos, com custos cobertos pelo concessionário, sem prejuízo das ações ordinárias de fiscalização;
- as causas que extinguem a concessão são esgotamento do prazo contratual, rescisão, anulação, falência ou extinção do concessionário, e desistência do concessionário aceita pelo poder concedente; e
- a inexecução do contrato acarretará, a critério do poder concedente, a rescisão da concessão ou a aplicação das sanções contratuais, sendo que, entre os motivos que podem sustentar a rescisão unilateral pelo poder concedente, estão a condenação do concessionário por crime contra o meio ambiente e a manutenção dos trabalhadores em condições degradantes de trabalho.

Para a concessão florestal, portanto, prevê-se basicamente a seqüência mostrada na Figura 1.

Para o controle das concessões, trabalha-se com diferentes frentes: o Ibama e os órgãos estaduais e municipais do Sisnama farão a fiscalização ambiental, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e os órgãos gestores estaduais e municipais farão a fiscalização do cumprimento dos contratos de concessão e, pelo menos a cada três anos, será feita auditoria independente das concessões.

A lei cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), fundo de natureza contábil, gerido pelo órgão gestor federal, destinado a fomentar o desenvolvimento de atividades sustentáveis de base florestal no País e a promover a inovação tecnológica no setor. O FNDF contará com um conselho consultivo, com a participação dos entes da Federação e da sociedade civil.

Cria também, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), com a função de órgão gestor das concessões florestais no âmbito federal. Além disso, o SFB deve, entre outras atribuições, estimular a prática de atividades florestais sustentáveis e manter o Sistema Nacional de Informações Florestais e o Cadastro-Geral de Florestas Públicas. O SFB poderá vir a ter autonomia administrativa e financeira, mediante contrato de gestão e desempenho celebrado com o MMA.



**Figura 1 – Esquema do processo de concessão florestal**

Fonte: elaboração da autora, com base na Lei 11.284/2006.

Prevê que o SFB será dirigido por um Conselho Diretor, composto por um diretor geral e quatro diretores, em regime de colegiado, e contará com um com uma ouvidoria.

Sem prejuízo das atribuições do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), a lei institui, ainda, a Comissão de Gestão de Florestas Públicas, com as funções de assessorar a gestão de florestas públicas da União e exercer as atribuições de órgão consultivo do SFB.

O texto prevê regras transitórias para planos de manejo florestal em execução até a data de publicação da lei. As unidades de manejo nessa situação deverão ser vistoriadas pelos órgãos ambiental e fundiário e, no prazo de até 24 meses da manifestação desses órgãos, submetidas a processo licitatório. Até a conclusão da licitação, permanecerão sob responsabilidade do detentor do PMFS.

A lei dispõe que, contados dez anos da publicação da lei que vier a ser gerada, a área total com concessões florestais da União não poderá ultrapassar 10% do total de área de suas florestas públicas disponíveis para a concessão em cada esfera de governo.

Por fim, são tipificadas como crimes as seguintes condutas: (i) “desmatar, explorar economicamente ou degradar floresta, plantada ou nativa, em terras de domínio público ou devolutas, sem autorização do órgão competente”; e (ii) “elaborar ou apresentar, no licenciamento, concessão florestal ou qualquer outro procedimento administrativo, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão”.

### **3 - PRINCIPAIS POLÊMICAS DURANTE O TRÂMITE LEGISLATIVO**

---

Ao longo da tramitação do PL 4.776/005, proposição legislativa que deu origem à Lei 11.284/2006, foram levantadas sérias preocupações associadas ao temor de que os órgãos do Sisnama não viessem a ter condições de fiscalizar adequadamente a execução dos planos de manejo nas florestas submetidas à concessão. Deve-se perceber que, não obstante a criação do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), fato que certamente servirá de estímulo para a criação de entidades estaduais semelhantes, o controle e a fiscalização ambiental permanecem sob responsabilidade do Ibama e de seus congêneres nos Estados e Municípios. O SFB tem atribuições essencialmente gerenciais.

As preocupações nessa linha foram amenizadas com alguns ajustes no conteúdo do projeto realizados na Câmara dos Deputados. No caso das concessões geridas pela União, estabeleceu-se que uma parcela do valor mínimo pago anualmente pelos concessionários deve destinar-se ao Ibama, para custeio das atividades de fiscalização ambiental. Além disso, foram suprimidos dispositivos do projeto original que previam a redistribuição de cargos do Ibama para o SFB.

A associação que representa os servidores do Ibama – Asibama –, durante toda a tramitação do PL 4.776/2005, apresentou pesadas críticas à proposta, com atenção especial ao papel da autarquia nas concessões e a suas carências no exercício das atribuições fiscalizatórias. Algumas demandas pontuais da Asibama foram atendidas pelos ajustes realizados na Câmara. A associação, todavia, permaneceu insatisfeita com o conteúdo aprovado da lei, principalmente no que toca à criação do SFB.

Para vários dos agentes técnicos e políticos que acompanharam a tramitação do PL 4.776/2005, parecem persistir dúvidas sobre a capacidade de o Poder Público controlar e fiscalizar as áreas com florestas submetidas à concessão florestal.

Tais dúvidas não são sem razão. Pode-se indiscutivelmente afirmar que o sucesso do sistema de concessões florestais associa-se a um reforço na estrutura de trabalho do Ibama e de outros órgãos e entidades integrantes do Sisnama.

Como já comentado, o apoio do setor madeireiro à aprovação da Lei 11.284/2006 parece ter tido ligação direta com a situação do fornecimento de matéria-prima, que se encontrava obstaculizado por atos rígidos de controle governamental. Se esse controle for flexibilizado e a madeira de origem irregular estiver disponível no mercado, como assegurar competitividade à madeira produzida nas florestas objeto de concessão? A questão, percebe-se, não diz respeito à fiscalização somente das florestas concedidas, mas sim à eficiência, eficácia e efetividade do sistema de controle e fiscalização governamental sobre as áreas florestadas do país.

Outro questionamento presente nas discussões em torno do projeto de lei, também na linha de preocupação com a fiscalização ambiental, diz respeito à possibilidade de biopirataria nas florestas objeto de concessão florestal. O texto da lei veda explicitamente a outorga de direitos de acesso ao patrimônio genético para fins de pesquisa ou bioprospecção. Teme-se, todavia, que o Poder Público não tenha condições de monitorar todas as atividades desenvolvidas pelos concessionários, situação que pode facilitar a prática de biopirataria. A resposta do MMA a esse tipo de preocupação tem sido a de que os concessionários, em regra, não estariam dispostos a colocar em risco todo o contrato de concessão florestal mediante a prática de biopirataria ou outros tipos de condutas ilícitas. Eles teriam muito a perder.

Nos debates em relação à proposta original do Poder Executivo ocorridos na Câmara, foram levantadas preocupações em relação aos dispositivos que se referiam à anuência prévia para uso sustentável da unidade de manejo, que pretendia substituir o processo de licenciamento ambiental. No texto aprovado pela Câmara, contudo, suprimiram-se as referências a essa anuência prévia e efetivaram-se os ajustes necessários na proposta para sua adequação às normas que regulam o licenciamento ambiental e o EIA.

Cabe mencionar que foram levantadas no trâmite legislativo preocupações, por diferentes tipos de atores políticos, com a centralização de poder na União que o texto proposto assegurava. Parte das demandas de descentralização apresentadas foi

solucionada por ajustes na proposta, como se comentará no item seguinte deste estudo. Há, todavia, questionamentos nesse sentido que não foram atendidos. Como exemplo, podem ser citadas as queixas de autoridades governamentais e representantes do setor produtivo do Estado de Roraima, entre eles os orizicultores hoje em conflito em relação aos limites da terra indígena Raposa Serra do Sol, quanto à própria opção pelo manejo florestal como atividade econômica (CÂMARA DOS DEPUTADOS<sup>b</sup>, 2005).

Em resposta às críticas de que a implantação do sistema de concessões florestais poderia levar à internacionalização da Amazônia, previu-se que somente poderão ser habilitadas nas licitações para concessão florestal empresas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no País. No trâmite legislativo, foram consideradas inconstitucionais as emendas apresentadas por Parlamentares que pretendiam dar exclusividade às empresas de capital nacional nas licitações para concessões florestais, em razão das alterações promovidas em nossa Carta Política pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995.

A principal polêmica jurídica em relação ao conteúdo do PL 4.776/2005, deve-se dizer, relacionou-se ao art. 49, inciso XVII, da Constituição Federal, que coloca como de competência exclusiva do Congresso Nacional “aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares” (grifou-se).

A proposta original do Poder Executivo e o texto aprovado pela Câmara dos Deputados afastavam a aplicação do referido dispositivo de nossa Carta Política às normas que regulam a concessão florestal. Não há qualquer referência à manifestação prévia do Legislativo como condicionante das concessões. Entendeu-se que, como a concessão florestal tem como objeto a exploração de produtos e serviços relacionados à cobertura florestal, ela não gera qualquer direito real sobre o imóvel em que se situa a cobertura florestal. Em palavras mais simples, a concessão florestal não se confundiria com a concessão de terras públicas.

Há quem discorde desse entendimento. No trâmite inicial do projeto na Câmara dos Deputados, apresentaram-se posições no sentido de que seria inviável a separação entre solo e cobertura florestal na definição do objeto da concessão para manejo florestal. Para uns, a floresta estaria incorporada ao solo. Para outros, na prática o imóvel ficaria afetado a uma determinada atividade, o manejo florestal. Assim, a concessão para manejo florestal equiparar-se-ia a uma concessão de terras públicas, submetendo-se ao art. 49, inciso XVII, da Constituição. Essa posição, cumpre registrar, foi sustentada pelo consagrado constitucionalista José Afonso da Silva, em reunião de audiência pública ocorrida na Câmara dos Deputados em 12.05.2005.

O Senado Federal caminhou nesse sentido, ao aprovar emenda inserindo § 4º no art. 10 do texto aprovado pela Câmara, estabelecendo:

*Art. 10. ....*

*§ 4º O Paof [Plano Anual de Outorga de Concessão Florestal] deverá ser submetido a prévia aprovação pelo Congresso Nacional quando incluir a concessão de florestas públicas com área superior a 2.500ha (dois mil e quinhentos hectares), nos termos do inciso XVII do art. 49 da Constituição Federal. (Anotou-se).*

Perceba-se que a totalidade dos planos anuais de outorga incluirão áreas maiores do que 2.500ha. A viabilidade econômica do manejo florestal em bases sustentáveis impõe unidades de manejo bem maiores do que esse limite. Informações disponíveis na *Internet* creditadas ao próprio MMA esclarecem: “Numa área de manejo florestal típica, em um hectare de floresta (10.000m<sup>2</sup>), existem cerca de 200 árvores adultas e mais de 1000 árvores jovens. A atividade de manejo compreende a colheita de 5 a 6 árvores por hectare a cada 30 anos.”<sup>4</sup>

Além da emenda acima mencionada, o Senado Federal apresentou emendas ao texto aprovado pela Câmara prevendo: (i) a apreciação pelo Conselho de Defesa Nacional (CDN) do PAOF que envolva áreas situadas na faixa de fronteira; (ii) a aprovação prévia pelo Senado Federal das indicações para Diretor-Geral e demais membros do Conselho Diretor do SFB; e (iii) a previsão de um Conselho Gestor, incluindo representantes de diferentes ministérios, com atribuição de aprovar as ações do SFB e as decisões relativas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF). Todas as emendas do Senado foram aprovadas pela Câmara, na fase final de tramitação do PL 4.776/2005.

A Lei nº 11.284 foi sancionada no dia 2 de março de 2006, com veto em relação aos seguintes dispositivos:

- § 4º do art. 10, dispositivo que previa a aprovação pelo Congresso Nacional do PAOF que incluísse a concessão de florestas públicas com área superior a 2.500ha;
- art. 63, dispositivo que instituía Conselho Gestor para o SFB e o FNDF;
- § 2º do art. 39, dispositivo que vedada a substituição das fontes orçamentárias já asseguradas às atividades de controle e fiscalização a cargo do Ibama, como forma de compensação, em decorrência de recursos destinados a esse fim pela proposta;
- § 1º do art. 58, dispositivo que determinava que o Diretor-Geral e os demais membros do Conselho Diretor do SFB seriam nomeados pelo Presidente da República, após aprovação prévia pelo Senado Federal.

<sup>4</sup> Cf. <http://www.terrazul.m2014.net/spip.php?article270>. Acesso em: 18 jun. 2008.

Nas razões de veto relativas ao § 4º do art. 10, optou-se por apresentar sustentação essencialmente de mérito e não jurídica:

*O texto aprovado pelo Congresso Nacional se contrapõe ao princípio apontado no inciso VIII do art. 2º - que diz: "a garantia de condições estáveis e seguras que estimulem investimentos de longo prazo no manejo, na conservação e na recuperação das florestas", uma vez que determina sistemática de submeter o Plano Anual de Outorga Florestal ao Congresso Nacional, o que vincula sua aprovação, inclusive, a contingências políticas de curto prazo, além de criar novos processos administrativos para a tramitação da matéria.*

Nas razões de veto relativas ao art. 63, afirma-se que o dispositivo criava uma inusitada forma de gestão de órgãos públicos, com duas instâncias de deliberação executiva. De fato, não parece haver justificativa para a criação do Conselho Gestor, uma vez que o SFB já possui um Conselho Diretor. No mínimo, haveria conflitos permanentes na atuação das duas instâncias de deliberação.

Nas razões de veto relativas ao § 2º do art. 39, aponta-se problema de ordem formal: a matéria seria reservada à Lei Orçamentária Anual.

Finalmente, nas razões de veto relativas ao § 1º do art. 58 sustenta-se que a aprovação prévia pelo Senado Federal, em regra, tem sido aplicada a entidades que detêm regime autárquico especial e diretores com mandato. Realmente, essa não é a situação do SFB, que pertence à estrutura do MMA e tem diretores que podem ser exonerados *ad nutum*. De toda forma, a avaliação sobre a pertinência, ou não, da aprovação dos nomes dos diretores pelo Senado Federal parece ter cunho mais político do que técnico.

#### **4 - O PODER DA UNIÃO: HÁ REALMENTE CONSENSO?**

No trâmite do PL 4.776/2005 na Câmara dos Deputados, foram apresentadas e aprovadas emendas de Parlamentares que procuravam ajustar alguns dispositivos que centralizavam atribuições em excesso na União, inclusive nas concessões de florestas estaduais e municipais.

Constava no texto original do projeto, por exemplo, que o PAOF deveria ser submetido, pelo órgão gestor, à manifestação da Comissão de Gestão de Florestas Públicas, independentemente da esfera de governo (arts. 11, § 1º, e 55 do PL 4.776/2005). Na verdade, a redação gerava dúvidas sobre o alcance das atribuições da comissão criada no âmbito do MMA. Optou-se nos debates legislativos por explicitar que cada esfera de governo trabalha com seu próprio órgão consultivo.

Outro exemplo presente no texto inicial estava na previsão da competência do Ibama para aprovar e monitorar o plano de manejo florestal sustentável da

unidade de manejo das florestas públicas (art. 54 do PL 4.776/2005). Na ausência de indicação de que se tratavam das florestas em áreas de domínio da União, o Ibama responderia também pela análise ambiental dos planos de manejo executados em florestas públicas estaduais e municipais, situação que conflitava com o espírito de implementação do sistema de concessões de forma compartilhada com Estados, Distrito Federal e Municípios.

Diante disso, mediante aprovação de emendas, o relator na Câmara, Deputado Beto Albuquerque, inseriu dispositivo no texto substitutivo para modificar o art. 19 da Lei 4.771/1965 (Código Florestal), descentralizando a aprovação dos planos de manejo florestal de forma geral, associados ou não a processos de concessão florestal. Esse dispositivo corresponde ao art. 83 da Lei 11.284/2006. Até a entrada em vigor da Lei de Gestão das Florestas Públicas, o Código Florestal concentrava toda a aprovação desses planos no Ibama, muitas vezes entrando em choque com leis estaduais que previam a aprovação por órgão estadual do Sisnama.

Há, todavia, aspectos relacionados à concentração de poder na União que foram pouco debatidos até agora. Verifica-se uma permanência de aspectos centralizadores, que pode estar ligada a mecanismos de dependência de trajetória (NORTH, 1993). Cabe lembrar que o controle das atividades florestais, juridicamente, sempre esteve centrado na União. A Constituição de 1967 previa a competência exclusiva da União para legislar sobre o tema (art. 8º, inciso XV, alínea “h”) e o texto original do Código Florestal continha diferentes dispositivos que delegavam atribuições administrativas ao órgão ambiental federal, antes o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), atualmente o Ibama.

Em primeiro lugar, a Lei de Gestão das Florestas Públicas traz um detalhamento minucioso das regras sobre as concessões florestais, de forma tal que poderá dificultar adaptações às peculiaridades estaduais ou municipais (CAMELO; ARAÚJO, 2005, p. 8). Há normas que adentram em questões administrativas e na definição de estruturas operacionais em um nível que, no curso do processo de aplicação da lei, pode ser vir a ser considerado como extrapolação do caráter geral autorizado pela Constituição Federal. Cabe lembrar que o fundamento dessa lei está na competência da União para estabelecer normas gerais sobre florestas, conservação da natureza e proteção do meio ambiente (art. 24, inciso VI, da Constituição) e sobre licitação e contratação (art. 22, inciso XXVII, da Constituição).

São exemplos desse detalhamento talvez excessivo as regras que envolvem a relação entre órgãos públicos, como a que prevê a submissão do PAOF, pelo órgão gestor, a anuência prévia obrigatória do órgão consultivo (art. 11, § 1º, da Lei 11.284/2006), a exigência de que a concessão tenha caráter oneroso (art. 3º, inciso VII, e outros da Lei 11.284/2006) e a definição da composição do preço florestal (art. 36 da Lei 11.284/2006).

Cabe dizer que há precedente de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) em que normas no campo de licitações e contratos administrativos que extrapolam o caráter geral têm sua aplicação suspensa. Deferindo medida cautelar na ADI 927/RS, o STF

suspendeu a aplicação de algumas disposições da Lei de Licitações nos Estados, Distrito Federal e Municípios, entre elas a permissão de doação de bens imóveis apenas a outras entidades públicas:

*EMENTA: CONSTITUCIONAL LICITAÇÃO. CONTRATATAÇÃO ADMINISTRATIVA. Lei n. 8.666, de 21.06.93.*

*I – Interpretação conforme dada ao art. 17, I, "b" (doação de bem imóvel) e art. 17, II, "b" (permuta de bem móvel), para esclarecer que a vedação tem aplicação no âmbito da União Federal, apenas. Idêntico entendimento em relação ao art. 17, I, "c" e par. 1. do art. 17. Vencido o Relator, nesta parte.*

*II – Cautelar deferida, em parte. (DJ 11.11.1994).*

Não se sabe se, à medida que Estados e Municípios começarem a aplicar as disposições da Lei 11.284/2006, surgirão questionamentos judiciais como o acima exposto.

Além desse aspecto, devem ser mencionados conflitos potenciais envolvendo a União e os Estados relacionados às terras devolutas. Devoluta é toda terra que não está formalmente incorporada ao patrimônio público ou aplicada ao uso público e que também não se acha integrada ao patrimônio privado por qualquer título.

O art. 20, inciso II, da Constituição Federal define como bens da União “as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei”. Não se enquadrando nessa definição, as terras devolutas pertencem aos Estados (art. 26, inciso IV, da Constituição).

O planejamento do Governo federal para as concessões florestais conta com a inserção de um montante considerável de terras devolutas no processo. Como o principal foco das concessões florestais está na Amazônia e há grande área de terras devolutas nessa região, é esperado que assim seja.

Em audiência pública ocorrida na Câmara dos Deputados em 12.05.2005, no processo de debate do PL 4.776/005, o então Secretário de Biodiversidade e Florestas do MMA, João Ribeiro Capobianco, falava em aplicação potencial das concessões florestais a 43% da Amazônia. Esse número foi obtido com a exclusão de 24% de terras privadas e de 33% de áreas protegidas – terras indígenas e unidades de conservação (CÂMARA DOS DEPUTADOSa, 2005, p. 27). Vê-se, assim, que o planejamento insere as terras devolutas, não se sabe se mediante gestão federal ou estadual.

Não há, ainda, definição legal das terras devolutas que se entendem indispensáveis à preservação ambiental. Assim, cabe a dúvida: a destinação das terras florestadas à concessão florestal e, assim à produção sustentável, caracteriza-se como “preservação ambiental” para efeitos do art. 20, inciso II, de nossa Carta Política? Caberá à União ou aos Estados gerir concessões florestais nessas terras?

Cabe lembrar a esse respeito que o conceito de preservação ambiental, expressão adotada no art. 20, inciso II, da Constituição, é, tecnicamente, mais restrito do que o de conservação ambiental. Em geral, a preservação é associada à proteção integral dos ecossistemas, não ao uso sustentável.

Para efeitos do Cadastro Geral de Florestas Públicas da União (CGFPU), as florestas públicas federais (grife-se) são classificadas em três tipos<sup>5</sup>:

- florestas públicas do tipo A – florestas em áreas destinadas à proteção e conservação do meio ambiente (Unidades de Conservação de Proteção Integral e de Uso Sustentável) ou ao uso de comunidades tradicionais (terras indígenas, reservas extrativistas etc.), assentamentos e outras formas de destinação previstas em lei;
- florestas públicas do tipo B – florestas localizadas nas áreas publicas arrecadadas pelos entes da federação que ainda não foram objeto de destinação específica por parte do órgão gestor da terra publica;
- florestas públicas do tipo C – florestas em áreas de dominialidade indefinida (terras devolutas).

Na primeira e na segunda versões divulgadas do Cadastro Nacional de Florestas Públicas, foram incluídas apenas florestas públicas federais dos tipos A e B.

Em julho de 2007, as florestas públicas da União cadastradas somavam 193,8 milhões de hectares, 92% delas na Amazônia (BRASIL, 2007, p. 7). Em junho de 2008, o cadastro reunia 210,7 milhões de florestas públicas, sendo 7% desse total referente a florestas estaduais, que começaram a ser cadastradas. A Figura 2 traz o mapeamento mais recente das florestas cadastradas.

Dos 210,7 milhões de hectares já cadastrados, cerca de 20% são passíveis de serem destinadas às concessões florestais, segundo informações do MMA<sup>6</sup>.

Não está esclarecido o caminho para as concessões florestais em terras devolutas. Note-se que, para a inserção no CGFPU, são necessários dados fundiários do imóvel, incluindo número de matrícula no registro de imóveis competente (art. 7º, inciso I, do Decreto 6.063/2007, que regulamenta, no âmbito federal, dispositivos da Lei 11.284/2006). Somente florestas devidamente cadastradas, cumpre lembrar, poderão ser incluídas no PAOF e destinadas à concessão florestal (art. 14, *caput*, da Lei 11.284/2006).

---

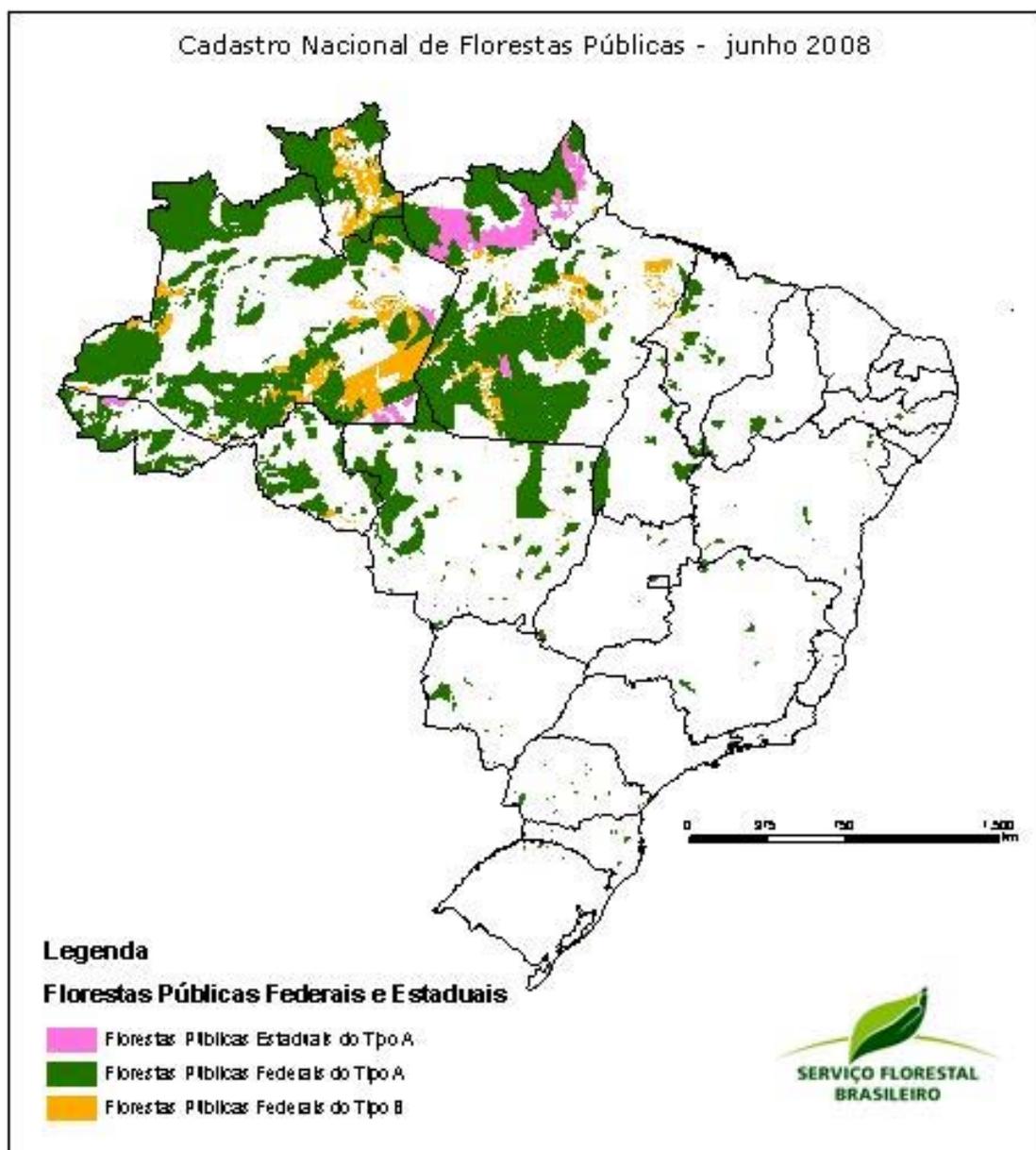
<sup>5</sup>

Cf. <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=95&idMenu=5482&idConteudo=6095>. Acesso em: 20 jun. 2008.

<sup>6</sup>

Cf. <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=95&modulo=ultimas&idNoticia=1149>. Acesso em: 23 jun. 2008.

Vale registrar que consta no PAOF 2007-2008 da União breve referência às terras devolutas serem em geral florestas públicas estaduais (BRASIL, 2007, p. 20).



**Figura 2 – Cadastro Nacional de Florestas Públicas: mapeamento**

Fonte: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sfb/arquivos/mapageral.jpg>. Acesso em: 20 jun. 2008.

## 5 - O PAOF 2007-2008

No Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF), devem ser identificadas as florestas públicas que podem ser objeto de concessão florestal no ano em que vigorar, consoante o previsto no art. 10 da Lei 11.284/2006. O primeiro PAOF da União abrange um período um pouco superior a um ano, de agosto de 2007 a dezembro de 2008.

O art. 20 do Decreto 6.063/2007, que estabelece o conteúdo mínimo para o PAOF da União, dispõe:

*Art. 20. O PAOF terá o seguinte conteúdo mínimo:*

*I – identificação do total de florestas públicas constantes do Cadastro-Geral de Florestas Públicas da União;*

*II – área total já submetida a concessões florestais federais e previsão de produção dessas áreas;*

*III – identificação da demanda por produtos e serviços florestais;*

*IV – identificação da oferta de produtos e serviços oriundos do manejo florestal sustentável nas regiões que abranger, incluindo florestas privadas, florestas destinadas às comunidades locais e florestas públicas submetidas à concessão florestal;*

*V – identificação georreferenciada das florestas públicas federais passíveis de serem submetidas a processo de concessão florestal, durante o período de sua vigência;*

*VI – identificação georreferenciada das terras indígenas, das unidades de conservação, das áreas destinadas às comunidades locais, áreas prioritárias para recuperação e áreas de interesse para criação de unidades de conservação de proteção integral, que sejam adjacentes às áreas destinadas à concessão florestal federal;*

*VII – compatibilidade com outras políticas setoriais, conforme previsto no art. 11 da Lei nº 11.284, de 2006;*

*VIII – descrição da infra-estrutura, condições de logística, capacidade de processamento e tecnologia existentes nas regiões por ele abrangidas;*

*IX – indicação da adoção dos mecanismos de acesso democrático às concessões florestais federais, incluindo:*

*a) regras a serem observadas para a definição das unidades de manejo;*

*b) definição do percentual máximo de área de concessão florestal que um concessionário, individualmente ou em consórcio, poderá deter, relativo à área destinada à concessão florestal pelos PAOF da União vigente e executados nos anos anteriores, nos termos do art. 34, inciso II e parágrafo único, da Lei nº 11.284, de 2006;*

*X – descrição das atividades previstas para o seu período de vigência, em especial aquelas relacionadas à revisão de contratos, monitoramento, fiscalização e auditorias; e*

*XI – previsão dos meios necessários para sua implementação, incluindo os recursos humanos e financeiros.*

*Parágrafo único. A previsão a que se refere o inciso XI do caput será considerada na elaboração do projeto de lei orçamentária anual, enviado ao Congresso Nacional a cada ano.*

O próprio texto do PAOF 2007-2008 explicita as limitações da primeira edição do plano nacional (BRASIL, 2007, p. 15):

- O universo de Florestas Públicas incluídas no PAOF foi dividido em duas categorias. A primeira mais abrangente e a segunda apontando as áreas onde deve ser priorizado o processo de concessão. Não são identificadas as unidades de manejo específicas.
- Por ser o primeiro PAOF e não existirem preços de referência, resultado de licitações, não são feitas estimativas de receita com as concessões florestais. Uma estimativa agora poderia influenciar as expectativas dos futuros concorrentes para licitação.
- A análise da convergência com políticas públicas setoriais (incluindo contratos) foi realizada após a seleção dos polígonos prioritários e não previamente, como parte do processo eletivo das áreas.
- A análise de convergência com políticas estaduais se limitou as áreas prioritárias por não haver PAOFs estaduais.

Deve ser dito que a possibilidade de simplificação do conteúdo mínimo do primeiro PAOF da União é admitida expressamente pelo art. 61 do Decreto 6.063/2007.

A seleção das florestas a serem concedidas no período coberto pelo PAOF 2007-2008 foi feita pelo SFB em três etapas. Na primeira delas, foram excluídas das florestas constantes no CGFPU as unidades de proteção integral e as terras indígenas.

Do conjunto de florestas cadastradas aptas para concessão obtido na primeira etapa, foram selecionadas, na segunda, as florestas com potencial mais evidente para concessão, como as Flonas com plano de manejo aprovado e outras florestas com aptidão para produção de bens e serviços e não vocacionadas para uso especial ou comunitário. Essas florestas foram agrupadas em macrorregiões: Purus-Madeira, Distrito Florestal Sustentável da BR-163<sup>7</sup>, Calha Norte, Leste da Amazônia, Nordeste-Centro-Oeste e Sul-Sudeste.

Na Tabela 1, são apresentados dados sobre as florestas selecionadas nas seis regiões acima citadas.

Na terceira etapa, foram finalmente identificadas as florestas prioritárias para concessão, assim qualificadas por integrarem os distritos florestais sustentáveis<sup>7</sup>, serem consideradas estratégicas para o desenvolvimento local ou terem sua inclusão justificada por aspectos táticos.

**Tabela 1 – Características gerais das florestas inseridas no PAOF 2007-2008**

<b>Região</b>	<b>Flonas e APAs (Tipo A)*</b>	<b>Áreas não destinadas (Tipo B)*</b>	<b>Área total*</b>
BR-163	5.879.079	1.690.382	7.569.461
Calha-Norte	1.160.039		1.160.039
Leste Amazônico	585.236	1.200.132	1.785.368
Nordeste	49.495		49.495
Purus-Madeira	1.080.544		1.080.544
Sul-Sudeste	24.114		24.114
<b>Total geral</b>	<b>8.778.507</b>	<b>2.890.514</b>	<b>11.669.00</b>

\*Em hectares.

Fonte: MMA (BRASIL, 2007, p. 39)

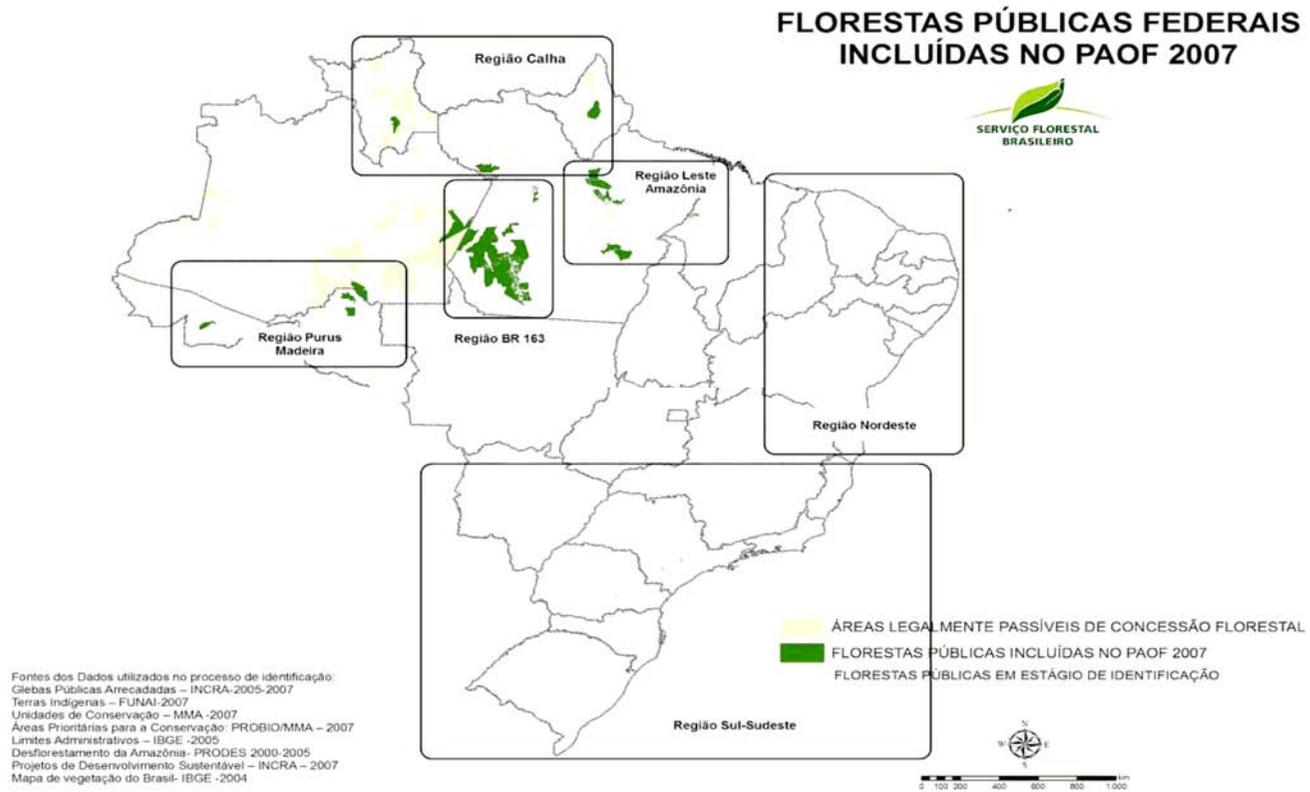
O mapa mostrado na Figura 3 identifica as regiões e florestas incluídas no PAOF 2007-2008.

As regiões Nordeste e Sul-Sudeste contabilizam área bastante menor do que a das demais regiões, o que é esperado, e devido à escala as florestas nelas selecionadas não são visualizáveis no mapa. Mencione-se que, na região Sul-Sudeste, as concessões previstas no primeiro PAOF não envolvem manejo de florestas nativas, mas sim reflorestamento e manejo de florestas plantadas. Perceba-se, ainda, que não há florestas selecionadas na região Centro-Oeste.

Cabe registrar que, entre as florestas selecionadas, encontra-se em área de fronteira somente a Flona de Macauã, no Estado do Acre. Demanda-se, assim, manifestação do Conselho de Defesa Nacional, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 11.284/2006. A oitiva do conselho, em caráter excepcional, foi efetivada posteriormente à aprovação do PAOF 2007-2008 pela Comissão de Gestão de Florestas Públicas. Esse fato não chegou a criar problemas porque a Flona de Macauã não estava entre as identificadas como prioritárias para concessão.

Na Tabela 2, são apontadas as florestas identificadas como prioritárias para concessão no período de vigência do primeiro PAOF.

<sup>7</sup> No distrito florestal sustentável, são desenvolvidas ações coordenadas de políticas públicas dos diversos setores do governo para fomentar a atividade florestal em bases sustentáveis. Em 13.02.2006, foi criado por decreto presidencial o primeiro deles, o Distrito Florestal Sustentável da BR 163.



**Figura 3 – Florestas incluídas no PAOF**

Fonte: MMA (BRASIL, 2007, p. 38)

**Tabela 2 – Florestas identificadas como prioritárias para concessão no PAOF 2007-2008**

<b>Região</b>	<b>Área total*</b>	<b>Estado</b>
APA do Tapajós	1.641	PA
Flona de Altamira	761	PA
Flona de Itaituba I	220	PA
Flona de Itaituba II	421	PA
Flona de Sacará-Taquera	44	PA
Flona do Trairão	250	PA
Flona do Jamari	222	RO
<b>Total</b>	<b>3.559</b>	

\*Em mil hectares. A concessão não abrange necessariamente a área total.

Fonte: adaptado de MMA (BRASIL, 2007, p. 72)

A minuta do PAOF 2009 da União já está pronta e será submetido a consulta pública no período de 26 de junho a 25 de julho de 2008<sup>8</sup>. Dos 210,7 milhões de hectares de florestas públicas cadastradas, o SFB chegou a 42,8 milhões de hectares legalmente aptos para a concessão. Desse total, a partir de sistemática similar à aplicada no PAOF 2007-2008, foram priorizadas florestas que totalizam 10,7 milhões de hectares, consideradas disponíveis para processos de concessões florestais no ano de 2009<sup>9</sup>. A versão final do plano deverá ser finalizada até 31 de julho, conforme prevê o art. 23 do Decreto 6.063/2007.

## **6 - A PRIMEIRA LICITAÇÃO**

O primeiro lote de concessão florestal lançado pelo SFB refere-se à Flona do Jamari, localizada nos municípios de Itapuã do Oeste e Cujubim no Estado de Rondônia. Essa Flona, com plano de manejo aprovado desde setembro de 2005, tem uma localização privilegiada, que viabiliza o escoamento da produção via pólo madeireiro de Ariquemes e Porto Velho.

O edital de licitação de três unidades de manejo na Flona, que totalizam pouco mais de 96 mil hectares, foi publicado em 14.11.2007. Prevê-se a exploração de madeira,

<sup>8</sup> A íntegra da proposta do PAOF 2009 está disponível em:

<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=95&idMenu=5491>.

<sup>9</sup> Cf.

<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=95&modulo=ultimas&idNoticia=1159>.

Acesso em: 26 jun. 2008.

produtos não-madeireiros e material lenhoso residual de exploração. Trabalha-se com ciclo de corte de trinta anos e estima-se produção anual de 81.907m<sup>3</sup> de madeira para o lote<sup>10</sup>.

Ocorre que, em 06.03.2008, quando o processo licitatório encontrava-se na fase de recurso em face do resultado da segunda sessão de habilitação, a desembargadora federal Selene Maria de Almeida, do Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região, em decisão relativa a agravo de instrumento interposto pelo Ministério Público Federal, deferiu antecipação de tutela recursal para sustar o processo de licitação da Flona do Jamari, até que o SFB viesse a obter autorização prévia do Congresso Nacional, consoante o art. 49, inciso XVII, da Constituição<sup>11</sup>.

O debate sobre a necessidade, ou não, da autorização prévia do Legislativo em concessões florestais que envolvam áreas superiores a 2.500ha, conforme já descrito neste estudo, permeou o trâmite legislativo do projeto que gerou a Lei de Gestão das Florestas Públicas. O principal fundamento para a suspensão deferida pela desembargadora federal está no entendimento de que as concessões florestais constituem efetivamente concessões de terras públicas.

Na decisão, foram expostas preocupações com a transferência total do controle das concessões ao SFB, usurpando competência do Legislativo, com o desrespeito potencial a direitos das comunidades locais, com o controle dos recursos gerados pelas concessões pelo SFB e outras questões. Afirmou então a magistrada ser “premente a necessidade de se assegurar a competência do Congresso Nacional para participar desse complexo processo de concessão de domínio público visando proteger os bens ambientais e territórios brasileiros”.

Essa suspensão paralisou o andamento da licitação por algum tempo, mas, em 05.05.2008, o Ministro Gilmar Mendes suspendeu a execução da decisão proferida pela desembargadora federal Selene Maria de Almeida. O presidente do STF concordou com a argumentação da Advocacia Geral da União (AGU) de que não se pode confundir concessão florestal com concessão dominial, ou seja, de que a concessão florestal não implica transferência da posse da terra pública, mas apenas a delegação onerosa do direito de praticar o manejo florestal sustentável na área<sup>12</sup>.

Cabe notar que a decisão do TRF da 1ª Região, cassada pelo STF, dizia respeito a agravo para impugnar decisão interlocutória que indeferira pedido de antecipação de tutela, proferida nos autos da Ação Civil Pública 2008.41.00.000012-5, que corre na seção

---

<sup>10</sup> Cf. anexo VII do edital de licitação. São 14.601,91m<sup>3</sup> relativos à Unidade de Manejo Florestal I, 28.048,40m<sup>3</sup> relativos à Unidade de Manejo Florestal II e 39.256m<sup>3</sup> relativos à Unidade de Manejo Florestal III. As informações completas sobre o edital estão disponíveis em:

<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=95&idConteudo=6454>.

<sup>11</sup> Cf. Agravo de Instrumento 2008.01.00.004474-1/RO (Processo na Origem: 20084100000125).

<sup>12</sup> Cf. Suspensão de Tutela Antecipada (STA)/235.

judiciária de Rondônia. A referida ação civil pública continua seu trâmite normal, não obstante suas chances de sucesso, sem dúvida, tenham sido abaladas.

A partir da decisão do STF, foi dado prosseguimento ao processo de licitação. No andamento mais recente, em 20.06.2008, anunciou-se o resultado quanto à análise das propostas apresentadas pelas empresas previamente habilitadas. Na Unidade de Manejo Florestal III da Flona, está classificada a proposta de apenas uma empresa, tendo sido desclassificadas, por inexecuibilidade técnica, as propostas de dois consórcios de empresas. Nas Unidades de Manejo I e II, todas as propostas foram desclassificadas por inexecuibilidade técnica. Considerando que para as unidades I e II não há propostas classificadas, o Diretor-Geral do SFB decidiu conceder prazo de oito dias úteis para a reapresentação de propostas técnica e de preço em relação a essas unidades, nos termos do art. 48, § 3º, da Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações)<sup>13</sup>.

Até o momento, não foram publicados outros editais de licitação para concessões florestais além do relativo à Flona do Jamari.

Deve ser destacado que o ritmo das concessões florestais está muito aquém do planejado pelo Governo federal. O PAOF 2007-2008 estimava que as unidades de manejo que comporiam os lotes de licitação para concessões florestais no período de sua vigência somariam cerca de um milhão de hectares (BRASIL, 2007, p. 66).

## **7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS**

---

A Lei 11.284/2006 traz uma visão sem dúvida inovadora sobre a gestão das florestas públicas. As concessões florestais podem ser consideradas uma opção governamental pela atuação junto ao mercado, em complementação aos instrumentos tradicionais de política ambiental, que se centram no comando e controle. Inicialmente marcada pela rejeição de diferentes setores, a idéia das concessões florestais acabou obtendo um nível de consenso inesperado, que incluiu parte importante das entidades ambientalistas.

O curto espaço de tempo depois da aprovação da Lei de Gestão das Florestas Públicas dificulta a colocação de afirmações precisas sobre as perspectivas de sua aplicação. Ainda estamos em passos iniciais da operacionalização das novas ferramentas criadas. Nos anos de 2006 e 2007, os esforços governamentais foram direcionados à elaboração do regulamento da lei (Decreto 6.063/2007), à construção do sistema de cadastramento das florestas públicas e à elaboração do primeiro PAOF da União.

A experiência-piloto do lote de concessões florestais referente às três unidades de manejo da Flona do Jamari não teve, ainda, seu processo licitatório finalizado. A decisão judicial de sustar o processo de licitação atrasou um pouco o processo. Cumpre perceber

---

<sup>13</sup> Cf. DOU de 20.06.2008, p. 126.

que o Governo federal obteve uma vitória importante junto ao STF, porque a interpretação de que se demanda autorização prévia do Congresso Nacional nas concessões que envolvam unidades de manejo com área superior a 2.500ha, consoante o art. 49, inciso XVII, de nossa Carta Política, apresenta efeitos em relação não apenas à Flona de Jamari, mas ao sistema de concessões florestais como um todo. Em palavras diretas, o SFB conseguiu manter o controle pleno sobre as concessões florestais da União. Em que medida isso é positivo, só saberemos daqui a alguns anos.

Tem havido problemas que não chegam a configurar imprevistos em iniciativas pioneiras, como a recente desclassificação das propostas apresentadas pelas empresas previamente habilitadas no processo de licitação da Flona do Jamari. Essas ocorrências, em princípio, tendem à redução com o passar do tempo e a realização de maior número de concessões florestais. Pelo menos assim se espera.

Cabe dizer que o ritmo bastante lento das concessões florestais no período inicial de aplicação da Lei de Gestão de Florestas Públicas não apresenta apenas efeitos negativos. Pode-se defender que a cautela em uma fase na qual se está experimentando novo instrumental é até recomendável. Logicamente, a distância verificada entre as metas governamentais e os objetivos efetivamente alcançados terá que ser reduzida, preferencialmente já na implementação do PAOF 2009. Se isso não ocorrer, corre-se o risco de colocar em descrédito o planejamento governamental nesse campo, o SFB e o próprio mecanismo das concessões florestais.

Há temas relacionados à aplicação da Lei 11.284/2006 que apresentam maior relevância do que as dificuldades operacionais enfrentadas nos processos licitatórios. Merecem ser lembrados nesse sentido a atenção dada aos direitos das comunidades locais, a fiscalização ambiental e a concentração de poder na União.

A Lei 11.284/2006, em seu art. 6º, assegura que, antes da realização das concessões florestais, as florestas públicas ocupadas por comunidades locais serão identificadas para a destinação, pelos órgãos competentes, por meio de criação de reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável, projetos de assentamento florestal e outras formas previstas em lei. Esse tipo de destinação deve ser feita de forma não onerosa para o beneficiário.

No PAOF 2007-2008, aponta-se que aproximadamente 121 milhões de hectares de florestas públicas da União estão destinadas ao uso comunitário, das quais 90% são terras indígenas e 91% estão localizadas na Amazônia<sup>14</sup>.

É certo que o PAOF 2007-2008 preocupou-se em identificar esses casos. A dúvida fica por conta da interação efetiva entre o SFB e os demais órgãos governamentais na

---

<sup>14</sup> Para os efeitos do Cadastro Nacional de Florestas Públicas, as terras indígenas também são consideradas áreas destinadas à comunidade local.

decisão sobre direcionar determinada floresta pública para as comunidades locais ou para concessão florestal.

Cabe lembrar que cada uma das formas de destinação das florestas públicas às comunidades locais envolve entes públicos especializados. Nas terras indígenas, atua a Fundação Nacional do Índio (Funai). Nas reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável, o Instituto Chico Mendes. Nos assentamentos florestais, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). A titulação de áreas ocupadas por quilombolas inclui o Incra, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e a Fundação Cultural Palmares.

É fundamental que haja coordenação entre esses órgãos e o SFB. Descompassos nesse campo poderão vir a abalar muito a estrutura de sustentação política necessária para a correta implementação da Lei de Gestão das Florestas Públicas.

Outro aspecto presente no art. 6º da Lei 11.284/2006 que carece de atenção é a garantia de regras direcionadas a viabilizar a participação das comunidades locais nas licitações para concessão florestal, sem prejuízo das diferentes formas de destinação direta das florestas a essas populações.

Cumprе ressaltar que a parte do movimento ambientalista que apoiou explicitamente a aprovação dessa lei tem vínculo direto com o socioambientalismo e com as lutas da ex-Ministra Marina Silva. Encontram-se nessa situação, por exemplo, o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) e o Fórum Brasileiro de Organizações Não-Governamentais e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS), dois casos de redes amplas de organizações não-governamentais. Eventuais descuidos com o disposto no art. 6º da Lei 11.284/2006 podem criar lutas vigorosas com essas entidades, problema que não tem potencial para impactar o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, mas com certeza abala o MMA.

A fiscalização ambiental é outro aspecto merecedor de cuidado especial na aplicação da Lei 11.284/2006. Como já explicado anteriormente, o temor quanto à inviabilidade de os órgãos do Sisnama fiscalizarem adequadamente as florestas públicas esteve presente em todo o processo de elaboração da lei. Cabe lembrar que o SFB e órgãos estaduais e municipais equivalentes têm atribuições essencialmente gerenciais. O controle e a fiscalização ambiental permanecem sob responsabilidade do Ibama e de seus congêneres nos Estados e Municípios.

Se a fiscalização ambiental não funcionar a contento, não apenas nas florestas concedidas, mas em todo o País, haverá uma concorrência desleal entre os produtos gerados pela concessão florestal, especialmente a madeira, e os produtos retirados ilegalmente das outras áreas florestadas. A produção sob regime de manejo florestal é cuidadosa, submetida a diferentes normas legais e contratuais de proteção ambiental e, por isso mesmo, cara se

comparada com a extração realizada à revelia da lei. O investidor não se sentirá estimulado a participar das concessões se tiver que competir no mercado com infratores.

Conforme analisado em item específico deste estudo, a Lei de Gestão das Florestas Públicas, até mesmo pelo nível de detalhamento de suas regras e, também, por inserir potencialmente as terras devolutas existentes sobretudo na Amazônia, poderá vir a gerar conflitos entre a União e os Estados. Esse tipo de problema poderá ser amenizado se houver pactuação política e, também, uma sistemática permanente de trabalho conjunto do SFB, e outros órgãos federais, com os órgãos das outras esferas de Governo, notadamente os estaduais.

Na verdade, na própria esfera federal são previsíveis alguns choques. Pode ser lembrada, por exemplo, a recente aprovação na Câmara dos Deputados da Medida Provisória 422/2008, que aumenta para quinze módulos fiscais o tamanho máximo das áreas na Amazônia que podem ser transferidas a particulares com dispensa de licitação. A pressão pela adoção dessa medida vem do setor agropecuário. Não se deve ter dúvida de que a aprovação de uma lei com esse conteúdo contribuirá para o aumento do desmatamento. O Poder Público, historicamente, não conta com estrutura para coibir novas ocupações de terra. Além disso, essas regularizações parecem conflitar com a opção pelo modelo das concessões florestais e outras formas de ocupação com base na exploração sustentável das florestas na região. Que parte do Governo federal quer realmente manter a floresta em pé?

## REFERÊNCIAS

---

ANGELO, Cláudio. Lei de florestas vira moeda no Congresso. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A37, 15 dez. 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Plano Anual de Outorga Florestal 2007-2008. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2007. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=95&idMenu=5491>. Acesso em: 18 jun. 2008.

CÂMARA DOS DEPUTADOSa. Seminário Gestão das Florestas Públicas: notas taquigráficas (manhã). Brasília, 2005. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cmads/seminarios.html>. Acesso em: 23 jun. 2008.

CÂMARA DOS DEPUTADOSb. Audiência pública da Comissão da Amazônia, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. Roraima, 2005. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/internet/comissoes/caindr/notastaq/nt03042005.pdf/view?searchterm=florestas%20públicas>. Acesso em: 23. Jun. 2008.

CAMELO, Alda; ARAÚJO, Suely M. V. G. Comentários sobre o projeto de lei que regula a gestão de florestas públicas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. Estudos da Consultoria Legislativa.



---

CROCETTI, Melissa. Terra de ninguém? (Entrevista com Tasso Azevedo). Revista EcoTerra Brasil, Curitiba, fev. 2005. Disponível em <http://www.ecoterrabrasil.com.br/home/index.php?pg=ecoentrevistas&tipo=temas&cd=781>. Acesso em: 18 jun. 2008.

NEPSTAD, Daniel. O papel social da madeira. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A3, 07 jun. 2003.

NORTH, Douglas. Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

PÁDUA, Maria Tereza J. Projeto de Risco. O Eco, Rio de Janeiro, 20 mar. 2005. Disponível em:

<http://arruda.rits.org.br/notitia/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=6>. Acesso em: 18 jun. 2008.