

Lei de Gestão de Florestas Públicas: Concessão de Florestas Nacionais na Amazônia, FLONA Jamari/RO*

Bruno Morais Alves¹

Resumo

A Lei de Gestão de Florestas Públicas representa uma grande mudança na política florestal brasileira. A Lei n.º 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, prevê que o Poder Público pode conceder a exploração de lotes florestais a empresas privadas para a extração de madeira de forma sustentável. Elaborada principalmente para explorar áreas na Amazônia, tem a pretensão de compatibilizar a preservação da floresta com o desenvolvimento sustentável e, ainda, inibir a extração ilegal de madeira, grilagem de terra e evasão de divisas. Concedendo a exploração das florestas, a Administração Pública transmite a responsabilidade ao concessionário, pois alega não ter condições de fiscalizar. A tramitação da Lei de Gestão foi rápida, apesar das diversas opiniões adversas à sua criação. Está sendo discutida no Supremo Tribunal Federal sua constitucionalidade. No estudo pretende-se analisar a Lei de Gestão em seus aspectos sócio-jurídicos, no âmbito dos direitos constitucional, administrativo, ambiental e processual civil e seu desenrolar na situação fática da licitação da FLONA Jamari em Rondônia, a primeira concessão de florestas públicas na Amazônia.

Palavras-chave: Lei de Gestão de Florestas Públicas, concessão florestal, manejo florestal sustentável, recursos florestais, Unidade de Conservação de Uso Sustentável, Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal, Plano Anual de Outorga Florestal, Serviço Florestal Brasileiro, princípio da precaução, Floresta Amazônica, Floresta Nacional Jamari.

* Monografia recebida em junho/2009

Aprovada em setembro/2011

¹ Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília

Introdução

O presente trabalho monográfico aborda a Lei n.º 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável. Esse diploma legal prevê a possibilidade de três modalidades de gestão para as florestas públicas: a gestão direta, gestão por destinação às comunidades locais e a concessão onerosa. Especificamente, a que se pretende analisar neste trabalho é a concessão florestal onerosa, por meio da qual o Poder Público outorga lotes florestais a empresas privadas para a extração de madeira ou o ecoturismo. A Lei de Gestão foi elaborada principalmente para disciplinar a exploração de áreas na Amazônia, com a pretensão de compatibilizar a preservação da floresta e o desenvolvimento sustentável.

Em linhas gerais, é o Estado Brasileiro atestando sua ineficiência administrativa em relação ao desmatamento. Sendo um processo de licitação oneroso – pois, a habilitação exige estudos obrigatórios muito específicos e utiliza mão de obra especializada - teme-se que somente empresas de grande porte possam suportar esse montante, e nesse caso, grande parte da Amazônia ficaria em poder de um oligopólio.

No primeiro capítulo é tratado o contexto histórico da Amazônia, fronteira socioambiental onde serão realizadas a maioria das licitações dos lotes florestais previstos na Lei de Gestão. Foi necessário percorrer uma linha temporal para tornar claro como a Floresta Amazônica se inseriu no cenário globalizado, dando ensejo a produção de leis como essa aqui estudada. Verificou-se o enorme potencial econômico dessa área e a incúria do Estado na elaboração de políticas públicas que visem a governança, no que diz respeito às florestas tropicais situadas na Amazônia. Existe um interesse crescente no emprego de contratos com o setor privado como um instrumento de fornecimento de bens e serviços.

Essa tendência de “privatização” teve início no começo da década de 80 e se espalhou para os setores agrícola e florestal em muitos países em desenvolvimento durante meados de 1990. Em muitos países, essa privatização tem sido impulsionada por programas de ajuste estrutural sugeridos por instituições internacionais de financiamento, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

No segundo capítulo, são tratados os aspectos procedimentais e formais da concorrência do primeiro lote florestal concedido, situado na Floresta Nacional do Jamari, em Rondônia. Ao se percorrer a Lei de Gestão, deparou-se com diversas atecnias legislativas e uma série de artigos de conteúdo dúbio, complexo e, por vezes, inconstitucional. Mesmo assim, o primeiro contrato de concessões já foi assinado e, hoje, no Brasil, existe o manejo florestal sustentável de florestas públicas realizado pela iniciativa privada.

No terceiro capítulo, é descrito como ocorreu a apreciação da Lei de Gestão pelo Poder Judiciário, em suas competências e instâncias, e de como foram utilizados os diferentes procedimentos – ADin, Ação Civil Pública, Agravo de Instrumento, Suspensão de Tutela Antecipada – que envolvem os diversos ramos do Direito. Por meio da análise do caso concreto, foi possível detectar que há incongruências dentro do próprio ordenamento jurídico, no que diz respeito ao regramento da exploração das florestas tropicais.

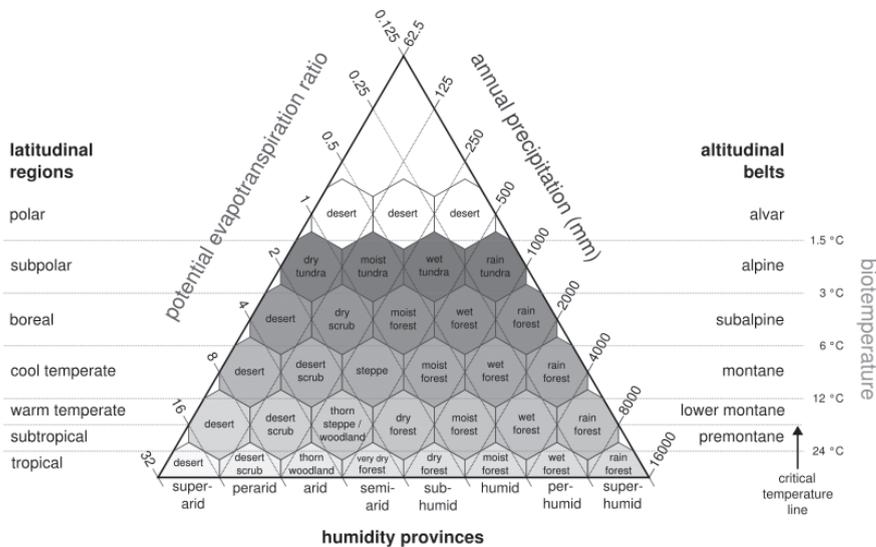
A coleta do material de estudo que compõe este trabalho foi feita pelos métodos e meios a seguir: pesquisa bibliográfica no campo do Direito - administrativo, ambiental, constitucional, civil e processual civil -, da História, da Ciência Política, da Geografia, da Ecologia e da Antropologia; foram realizadas entrevistas com representantes dos principais órgãos envolvidos – Serviço Florestal Brasileiro, IBAMA, Instituto Chico Mendes, Câmara dos Deputados – a fim de colher materiais fidedignos, pois o tema era então pouco conhecido, e ainda o é. Foi feita a leitura de periódicos com o intuito de acompanhar, passo a passo, o desenrolar dos processos e suas implicações nesse trabalho, à época ainda em construção.

Com tal abordagem, o presente trabalho visa tecer uma análise crítica, embasada na Carta Magna e nos princípios ambientais constitucionais, da Lei de gestão de Florestas Públicas, não pretendendo, de forma alguma, encerrar a discussão, mas sim, ser apenas mais um degrau na difícil tarefa de entender a complexidade – social, econômica, política, cultural, ambiental e jurídica - que envolve a gestão de florestas públicas, em especial da Floresta Amazônica.

1 Florestas tropicais

As florestas tropicais exercem um papel primordial na manutenção da vida terrestre. Apesar desses ecossistemas ocuparem apenas 7% da superfície do globo, neles vivem mais da metade da biodiversidade mundial.² O Sistema Holdridge de Classificação de Zona de Vida – Figura 1 -cataloga cerca de 120 zonas de florestas tropicais no mundo; dentre elas, 68 são tropicais ou subtropicais, contudo, apenas 32 são capazes de se sustentar como florestas.

Figura 1 - Sistema Holdridge de Classificação de Zona de Vida



Segundo Ariel Lugo, chefe de projeto do Instituto de Florestas Tropicais, estima-se que existam 19 milhões de km² de florestas tropicais maduras dispostas da seguinte maneira: 42% são florestas secas; 25% florestas úmidas e pluviais e 32% florestas úmidas.³

² EHRlich, Paul. **A perda da diversidade in** E.O,Wilson (Org.), Biodiversidade. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997, p.27.

³ LUGO, Ariel. **Estimativas de redução na diversidade de espécies da floresta tropical in** Biodiversidade, E.O,Wilson (Org.). Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997, p.76-77.

Vale ressaltar que qualquer esforço de quantificar e catalogar a diversidade contida nessas florestas se apresenta como trabalho hercúleo. Atualmente, tem-se uma estimativa que existam 3 milhões de espécies de plantas, entretanto, há um consenso na comunidade científica de que existe uma grande dificuldade de inventariar com precisão a maior parte das espécies endêmicas existentes nas florestas tropicais, portanto, esse valor poderia ser até 10 vezes maior.⁴

Figura 2 - Totais, em milhares, de espécies conhecidas e não conhecidas ou registradas, para grandes grupos taxonômicos no mundo e no Brasil.⁵

Grupo principal (×1.000)	MUNDO		BRASIL	
	Valor preferencial	Média	Límite inferior	Límite superior
Vírus	400	52,6	40,1	70,4
Monera	1.000	131,4	100,2	175,9
Fungos	1.500	197,1	150,3	263,9
Protozoários	200	26,3	20,0	35,2
Algas	400	52,6	40,1	70,4
Plantas ^b	320	51,5	48,5	54,5
Nematoda	400	52,6	40,1	70,4
Crustacea	150	19,7	15,0	26,4
Arachnida	750	98,5	75,2	132,0
Insetos	8.000	1.051,0	801,8	1.407,6
Mollusca	200	26,3	20,0	35,2
Chordata ^c	50	7,9	7,2	8,8
Outros	250	32,8	25,1	44,0
TOTAL	13.620	1.800,3	1.383,6	2.394,7

As florestas tropicais, no cenário atual, provavelmente, são os ecossistemas que mais merecem atenção dos governantes, pois nelas estão mais de 50% das espécies de plantas conhecidas pelos taxonomistas. A biodiversidade é uma qualidade que deve estar presente em um meio ambiente equilibrado. Dentro de seu conceito, estão contidos todos os genes, espécies, ecossistemas e complexos

⁴ RAVEN, Peter, **Nossas decrescentes florestas tropicais** in E.O,Wilson (Org.) Biodiversidade, Rio de Janeiro:Nova Fronteira, 1997. p.153.

⁵ LEWINSOHN, Thomas et P.I. Prado. **Quantas espécies há no Brasil?** Disponível em: www.conservacao.org/publicacoes/files/07Lewinsohn_Prado.pdf Acesso em: 09.04.09

ecológicos que desenvolvem a função de estabilidade e equilíbrio⁶. Por sua importância, a biodiversidade deve ser protegida, evitando-se as perdas provenientes das ações humanas.

As ameaças que sofrem essas florestas – expansão demográfica, aumento da demanda por recursos naturais, desenvolvimento de novas tecnologias, expansão da fronteira agrícola – geram conseqüências desastrosas, e dentre elas, merece destaque a extinção em massa de espécies.

Existe o consenso acadêmico de que hoje restam 9 milhões de km² dos 15 originais que existiram, e que, a cada ano, são destruídos entre 70 e 90 mil km², e outros 100 mil são gravemente danificados, uma média de 1% desmatado e outro 1% degradado por ano.⁷

A principal conseqüência desse desmatamento tropical é, sem dúvida, a extinção de espécies. O desaparecimento de espécies sempre fez parte do processo natural evolutivo desde 4 bilhões de anos atrás. Entretanto, durante os últimos 600 milhões de anos, a taxa natural de extinção alcança uma média alarmante de uma espécie por dia.⁸ É um conseqüência lógica que, na medida em que a floresta é derubada, a diversidade biológica decresce a passos galopantes.

É de conhecimento da literatura ecológica que ecossistemas, como as florestas tropicais, têm características de sistemas complexos, traduzidos como a multiplicidade de qualidades e propriedades de cada espécie que, ao se tornar parte do todo, que é o ecossistema, agrega a ele, segundo o Edgar Morin, uma *complexidade sistêmica*, constituindo, ao mesmo tempo, uma unicidade, que também é múltipla. Quanto maior for o grau de complexidade desse sistema, melhor será sua capacidade de transferir às suas espécies essa mesma complexidade, tornando-se, assim,

⁶ Decreto Legislativo n° 02, de 03/02/1994. Art. 2°. – Diversidade biológica significa a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte, compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas.

⁷ MYERS, Norman. **Florestas Tropicais e suas espécies in** Biodiversidade, E.O,Wilson (Org.). Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997, p.36.

⁸ *Ibidem* p.37.

um modificador do meio ambiente e, simultaneamente, a ele adaptando-se harmoniosamente.⁹

A diversidade da vida é componente vital para o equilíbrio ambiental, capacitando os ecossistemas a melhor reagirem às deformações sobre o meio ambiente causadas por fatores naturais e sociais, considerando que, sob a ótica da ecológica, quanto maior a simplificação de um ecossistema, maior a sua fragilidade.

Porém, tal elucubração só parece ser aplicável no campo epistemológico, já que a maior parte da ação do homem faz com que estes ecossistemas tão adaptados se tornem cada vez menos múltiplos, enfraquecendo quantitativamente e qualitativamente todos os seres que ali coabitam, tendo, por conseqüência, um extenso “efeito dominó”. A cada espécie extinta, diminui progressivamente a chance de sobrevivência da floresta como um todo.

É mister ressaltar que, dentro dessas florestas tropicais, encontram-se as respostas de vários questionamentos da humanidade – cura de doenças, descoberta de novas matérias-primas, captação de carbono, mudanças climáticas e etc -, e é dever da coletividade, principalmente da população dos países amazônicos¹⁰, numa força-tarefa, caminhar no sentido de utilizar da melhor forma possível o recurso natural, que é finito, para que haja a garantia de que as futuras gerações possam desfrutar de um meio ambiente equilibrado e recebam a natureza em condições sustentáveis.

⁹ PENA-VEGA, Alfredo, **O despertar ecológico. Edgar Morin e a ecologia complexa**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, p.84-88.

¹⁰ Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) pretende proporcionar a preservação do patrimônio natural da Amazônia através dos princípios de desenvolvimento sustentável. Seus países membros são: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. A OTCA surgiu em decorrência do Tratado de Cooperação Amazônica, que foi assinado em 3 de julho de 1978. Os objetivos do tratado são a preservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais da Amazônia. Em 1995, as oito nações decidiram criar a OTCA para fortalecer e implementar os objetivos do Tratado. O protocolo de emenda ao TCA foi assinado em Caracas, capital venezuelana, em 14 de dezembro de 1998. Disponível em: <http://www.otca.org.br/> Acesso em 06.02.09

Trata-se, portanto, de preceito ético, que Edgar Morin, sabiamente, denominou de *ecoética*, que levaria a uma ética da solidariedade, condição *sine qua non*, para uma novel concepção de fraternidade.¹¹

Ao longo do tempo, as ciências naturais e humanas seguiram caminhos diferentes. O homem moderno insiste na sua exclusão do meio natural, contudo, não percebe que todas as criações tecnológicas que desenvolveu são frutos da natureza e sua biodiversidade, e que sua proteção está intimamente ligada ao futuro da humanidade. O Homem é parte da biodiversidade mas tem-se considerado acima dela e esta atitude tem alterado o equilíbrio do planeta e comprometido o próprio futuro do Homem. A biodiversidade é a garantia de que o Homem encontrará tudo o que necessita para sua subsistência.

1.1 Floresta Amazônica¹²

A Amazônia é a região compreendida pela bacia do rio Amazonas, a mais extensa do planeta, formada por 25.000 km de rios navegáveis, em cerca de 6.900.000 km², dos quais aproximadamente 3.800.000 km² estão no Brasil. Já a Amazônia Legal, estabelecida no artigo 2 da Lei nº 5.173, de outubro de 1966, abrange os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, parte do Maranhão e cinco municípios de Goiás.

Dentre as inúmeras florestas tropicais, a maior e mais importante é, inquestionavelmente, a Amazônica; com suas proporções continentais, ela ocupa 60% do território brasileiro, possui mais de 200 espécimes de árvores por hectare, contém

¹¹ Ibidem, p. 97-99

¹² O nome Amazonas foi dado pelo frei espanhol Gaspar de Carvajal, o primeiro cronista europeu a viajar pelo rio, durante a expedição de Francisco de Orellana, na primeira metade do século XVI. O frei afirmou que sua embarcação foi atacada por mulheres que, como na mitologia grega das amazonas, pretendiam escravizar os homens para procriar antes de matá-los.

cerca de 30% da biodiversidade e representa $\frac{1}{3}$ (3.900.000 km²) de toda área de florestas tropicais no mundo .¹³

A Floresta Amazônica representa 59% do território brasileiro, distribuído por 775 municípios, onde viviam em 2000, segundo o Censo Demográfico, 20,3 milhões de pessoas (12,32% da população nacional), sendo que 68,9% desse contingente em zona urbana. É de se imaginar que tal opulência tenha um potencial econômico incalculável e, por isso, a Floresta Amazônica é impelida a ser inserta em um cenário globalizado. ¹⁴

1.1.1 Legado histórico

A formação humana começa junto com a floresta. As mudanças climáticas ocorridas há 7.000 e 6.000 anos atrás, levaram a um elevação de temperatura e umidade, propiciando solo fértil para que as florestas expandissem. Por volta de 5.000 anos atrás surgem práticas primitivas de coleta de frutos e pesca feita por grupos pré-históricos.¹⁵

A primeira expedição européia ao grande rio que corta a região foi realizada entre 1540 e , capitaneada pelo navegador espanhol Francisco de Orellanas.¹⁶

¹³ SISTEMA DE VIGILÂNCIA DA AMAZÔNIA. Disponível em: <http://www.sivam.gov.br/Amazonia/numeros1.htm>. Acesso em: 28.08.08

¹⁴ Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=799 Acesso em 09.04.09

¹⁵ Disponível em: http://www.tomdaamazonia.org.br/index.asp?id=historia_1.2. Acesso em:16.01.2009

¹⁶ SMITH, Anthony. **Os conquistadores do Amazonas: quatro séculos de exploração e aventura no maior rio do mundo**, São Paulo: Best Seller, 1994 p.36

Bertha Becker divide o legado histórico em três períodos: Formação Territorial (1616-1930); Planejamento Regional (1930-1985) e a Incógnita de Heartland (1985-...)¹⁷.

O início da ocupação européia do território da Amazônia ocorreu entre os anos de 1616 e 1777. Grande parte da Amazônia brasileira pertencia a Coroa Espanhola, porém a empreitada de colonizar o Brasil não lhe parecia interessante¹⁸. Ainda que de forma incipiente, foi nesse período que foi estendido aos portugueses a posse dessa área, primeiro por uma modificação no texto original do Tratado de Tordesilhas, depois, de modo definitivo, nos termos do Tratado de Madri, assinado em 1750.¹⁹

A expulsão dos franceses do Estado do Maranhão - França Equinocial -, alertou os portugueses para a importância de resguardar a região. Essa missão foi designada a Francisco Caldeira Castelo Branco que, em 1616, na foz do rio Amazonas, fundou o Forte do Castelo do Senhor Santo Cristo do Presépio de Belém que, além de resguardar possíveis incursões estrangeiras por via fluvial, deu origem à atual cidade de Belém, que serviu como base para o povoamento da Amazônia. A escravidão na região foi essencialmente de mão-de-obra indígena.²⁰

Em 1759, Marquês de Pombal expulsa os jesuítas, em especial os da Companhia de Jesus, temendo sua influência, consolidada, especialmente, pelos trabalhos missionários do Padre Antônio Vieira. Foi proibida, nessa época, a escravidão de indígenas, havendo leis, inclusive, que estimulavam a união de brancos e índios. Essas normas visavam fortalecer a presença do Estado Português. A principal ati-

¹⁷ “A noção Heartland que pode ser entendida como área-pivô, região-eixo, terra central ou coração continental – é o conceito-chave que constitui a pedra de toque da teoria do poder terrestre. Para Mackinder “quem controla a hertland [terra-coração] domina a pivot área e quem domina a pivot área controla a “ilha mundial”, e quem controla a “ilha mundial” domina o mundo.” *In* http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782000000100011&script=sci_arttext. Acesso em: 03.09.2008

¹⁸ Disponível em: http://www.tomdaamazonia.org.br/index.asp?id=historia_1.4 Acesso em:16.01.2009

¹⁹ MARTINS, Edílson. **Amazônia, a última fronteira, Rio de Janeiro**: Codecri, 1982.

²⁰ BARRETO, Aníbal (Cel.). **Fortificações no Brasil (Resumo Histórico)**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1958. p.368.

vidade econômica desenvolvida era a exportação das “drogas do sertão”.²¹

Assim permaneceu por mais de meio século, como um grande “quintal” de Portugal. Porém, ao longo do séc.XIX, com a corte portuguesa instalada no país, em 1808, surge a preocupação com a navegabilidade do rio por outros países e sua vulnerabilidade territorial. Por esta razão, começam os estudos topográficos e a delimitação das fronteiras, agora com rigor científico. Em 7 de setembro de 1822, ocorre a Independência do Brasil, fator preponderante para mudanças políticas, sociais e econômicas. Enseja também a Cabanagem (1835-1840), revolta na qual negros, índios e mestiços se insurrecionaram *versus* a elite política e assumiram o poder no Pará. Dentre os motivos da revolta, encontram-se a extremada inópia das populações justafluviais e a inexpressividade política da região. No final do conflito, os mortos totalizavam 30 mil.²²

Posteriormente, da metade para o final do século, com o 1º Ciclo da borracha (1879/1912), impulsionado pela 2ª Revolução Industrial, foi finalizada a delimitação de fronteiras e iniciam-se projetos para a ocupação, período marcado pela valorização nas relações internacionais e pelo controle interno feito pelo Exército. Esse ciclo terminou com a transferência das plantações para a Ásia, as sementes eram trazidas do Brasil, domesticadas na Inglaterra e levadas para a Malásia, onde a borracha era produzida a menor custo.²³

A partir de 1930, durante o período do Estado Novo de Getúlio Vargas, houve um grande salto na implementação de políticas estatais, onde havia um planejamento governamental e intensa intervenção econômica. Com a Segunda Guerra Mundial, houve um breve retorno do ciclo produtivo da borracha, pois as tropas japoneses sobrepujavam cerca de 97% das plantações de borracha dos Esta-

²¹ BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia: Formação social e cultural**, Manaus: Valer / Universidade do Amazonas, 1999.

²² Disponível em: <http://www.senado.gov.br/comunica/historia/cabanagem.htm>. Acesso em: 16.01.2009

²³ BECKER, Bertha. **Amazônia: Geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004, p.23-24.

dos Unidos situadas no Pacífico Sul.²⁴ Nesse período, foi criada a Fundação Brasil Central, apoiada no lema “Marcha para Oeste”; é também inserido o Programa de Desenvolvimento para a Amazônia, na Constituição de 1946, onde ocorre a delimitação oficial do território, feita com parâmetros científicos, seguida pela criação da Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia. Contudo, no final das contas, os efeitos práticos foram inexpressivos; mas, tal período serviu de alicerce para o próximo passo.

No governo Juscelino Kubitschek (1956-1961). com os programas de governo “Energia e Transporte” e o famoso “Cinquenta Anos em Cinco”, foram feitas grandes obras de infra-estrutura, como as rodovias Belém-Brasília e Brasília-Acre, que de muito ajudaram no povoamento e ligaram a floresta à Capital Federal. No lapso entre 1950-1960, a população da Amazônia aumentou de 1 milhão para 5 milhões de habitantes.²⁵

Na Ditadura Militar (1964-1985) que foi feito um planejamento regional efetivo. O Estado nacionalista e desenvolvimentista toma para si a incumbência de modernizar a região norte do país. O cenário político da época reunia as diversas tensões internas, como a expulsão de pequenos produtores do Nordeste e Sudeste pela modernização da agricultura e a iminência de que a vastidão da floresta pudesse ser terreno fértil para um foco revolucionário de esquerda, já muito difundido nas florestas da América do Sul.²⁶

No ano de 1966 é editada a Lei nº 5.173, que dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; é extinta a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e criada a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Em seu artigo 2º, é instituído o conceito

²⁴ DEAN, Warren. **A luta pela borracha no Brasil: um estudo de história ecológica**. São Paulo: Nobel, 1989. “De como foi que começou até o fim da borracha”. Disponível em: www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/68.pdf. Acesso: 17.01.2009

²⁵ *Ibidem* p.25-26

²⁶ *Ibidem* p.29-32

de Amazônia Legal²⁷, sendo que os Estados a ele pertencentes passaram a gozar de benefícios fiscais e a obtenção facilitada de crédito.

Foi nessa época também criada a Zona Franca de Manaus(1967). Segundo a teoria da *produção do espaço*, do filósofo marxista Henri Lefebvre, após a construção do território, o passo seguinte seria a criação do *espaço político*, criando bases para o controle social, fazendo valer suas leis, normas e hierarquia.²⁸

O Presidente Médici instituiu por meio do Decreto-Lei Nº1106, de 16 de julho de 1970, o Plano de Integração Nacional - PIN. Utilizando mão de obra nordestina liberada pelas grandes secas de 1969 e 1970 e a noção de vazios demográficos amazônicos, são cunhados os lemas “integrar para não entregar” e “uma terra sem homens para homens sem terra”. O PIN prevê que cem quilômetros em cada lado das estradas a serem construídas deveriam ser utilizadas para a colonização por cerca de 500 mil pessoas, ou seja, uma meta de assentar cem mil famílias. A rodovia Transamazônica foi a principal via escolhida para a colonização²⁹

Já tendo assentado seu aparato burocrático, o Estado brasileiro, nos anos de 1968-1974, investiu em malhas rodoviárias, de telecomunicação, urbanização. Ao mesmo tempo, atraía o capital de outras regiões por meio de incentivos fiscais, créditos com juros baixos, fomento da imigração e fortalecimento do trabalho local.³⁰

²⁷ Art. 2º - A Amazônia, para os efeitos desta Lei, abrange a região compreendida pelos Estados do Acre, Pará e Amazonas, pelos Territórios Federais do Amapá, Roraima e Rondônia, e ainda pelas áreas do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16 , do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13 e do Estado do Maranhão a oeste do meridiano de 44 .

²⁸ LEFEBVRE, Henri. **A Produção do Espaço**. Trad. Doralice Barros e Sérgio Martins (do original: *La Production De L'espace*. 4ª ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000)

²⁹ VALVERDE, Orlando e FREITAS, Tácito. **O problema florestal da Amazônia brasileira**. 1.ed. Petrópolis: Vozes, 1982. p.35

³⁰ *Ibidem* p.42

O último programa dessa época se chamou Calha Norte (1985)³¹, que pelo cenário político externo, gerou intensos conflitos sociais e impactos ambientais que até hoje perduram.³²

Ao final desse período, puderam ser percebidos diversos avanços estruturais na região norte, porém, todas as políticas implementadas tiveram seu foco voltado para o crescimento sem planejamento, com uma visão utilitarista da natureza, com desrespeito as comunidade locais impondo um modelo de desenvolvimento exógeno, gerando diversos conflitos e acirrando as relações sociais na região.

Ainda em 1985 é criado o Conselho Nacional dos Seringueiros, que sob a liderança de Chico Mendes e ladeado por Marina Silva, defende a preservação

³¹ O Programa Calha Norte (PCN) foi criado em 1985, pelo Governo Federal, para atender à necessidade de promover a ocupação e o desenvolvimento ordenado da Amazônia Setentrional, respeitando as características regionais, as diferenças culturais e o meio ambiente, em harmonia com os interesses nacionais. Na sua trajetória, o “PCN” esteve vinculado a diversos órgãos do Governo Federal. Atualmente está subordinado ao Ministério da Defesa que, considerando a estratégia adequada à região, busca desenvolver ações que contribuam efetivamente para as duas principais vertentes do Programa: Contribuir para a Manutenção da Soberania Nacional e da Integridade Territorial da Região da Calha Norte. Contribuir para a Promoção do Desenvolvimento Regional. Vencida a etapa pioneira da implantação do Programa, prioritariamente dirigida a Faixa de Fronteira, cresce a importância do PCN, tendo em vista o agravamento de certas tendências presentes no mundo amazônico. Entre os principais problemas, figuram o esvaziamento demográfico das áreas mais remotas e a intensificação e o espraiamento dos ilícitos transfronteiriços. Nesse contexto, crescem, igualmente, as necessidades de vigilância da fronteira e de proteção das populações da região diante de novos e perversos fenômenos sociais. Outro importante e urgente aspecto a ser considerado no norte amazônico é a fixação de padrões de desenvolvimento que sejam socialmente justos e ecologicamente sustentáveis. Disponível em www.defesa.gov.br/pcn Acesso em 04.04.09

³² *Ibidem* p.26-27

do seu modo de vida local por meio dos *Empates*³³. A proposta da “União dos Povos da Floresta” em defesa da Floresta Amazônica busca unir os interesses dos indígenas, seringueiros, castanheiros, pequenos pescadores, quebradeiras de coco babaçu e populações ribeirinhas, demandando a criação de reservas extrativistas³⁴. Essa demanda popular recebe a atenção da mídia internacional e o movimento ambientalista ganha força, recebendo capital estrangeiro e executando, por meio de ONGs, experimentos conservacionistas.

A Constituição Federal de 1988 dedica um capítulo somente ao meio ambiente³⁵, passo importante, que ocasionou a criação de um órgão executivo central, o Ministério do Meio Ambiente e, dentro de sua estrutura, a Secretaria de Coordenação dos Assuntos da Amazônia Legal. No cenário mundial, instituições, como o Banco Mundial e o G7, subsidiam programas de governança, como o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais Brasileira (PP-G7)³⁶.

³³ “O *Empate* consistia na reunião de homens, mulheres e crianças, sob a liderança dos sindicatos, para impedir o desmatamento da floresta, prática que se tornaria emblemática da luta dos seringueiros. Nos *Empates* alertavam os peões a serviço dos fazendeiros de gado, geralmente de fora do Acre, que a derrubada da mata significava a expulsão de famílias de trabalhadores, convidava-os a se associar à sua luta oferecendo colocações e estradas de seringa para trabalhar e, firmes, expulsava-os dos seus acampamentos de destruição impedindo seu trabalho de derrubada da floresta.” In Porto Gonçalves, Carlos Walter, **Chico Mendes, um ecosocialista** Disponível em: <http://www.geopolitica.ws/leer.php/140> Acesso em: 22.04.09

³⁴ Lei n.9.985, de 18 de julho de 2000. Art.18.A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

³⁵ CONSTITUIÇÃO FEDERAL. art.225

³⁶ Em inglês: *Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest* tradução livre: Programa Piloto para Conservar a Floresta Úmida Brasileira. O Programa Piloto para a proteção de Florestas Tropicais busca a proteção da vida por meio da cooperação de entes públicos, agentes internacionais e a sociedade civil organizada. Tem como objetivo encontrar formas de conservar as florestas tropicais da Amazônia e da Mata Atlântica, visando dessa forma, promover soluções para a efetiva proteção e o uso sustentável dessas florestas brasileiras, assim como o bem-estar das populações locais. DEUS, Maria Cristina de, **O Programa Piloto para a proteção das florestas tropicais** in Os 40 anos do Código Florestal, Coord. Por Maria Collares e Felipe da Conceição, 1ª edição, Rio de Janeiro, EMERJ, 2007., P.121-125.

É nesse momento que a Amazônia começa a se configurar como uma fronteira socioambiental, onde os diversos atores, representados, digladiam-se pela proteção de seus interesses, tendo como resultado a *politização da natureza*. Tudo isso se deu pelo fato de que foram adotadas políticas paralelas e concorrentes, onde não houve a preocupação em ser traçado um programa de desenvolvimento específico da região, que deveria vir do nível local para o global.³⁷

O economista polonês Ignacy Sachs, expoente do desenvolvimento sustentável, afirma que só “se dando às comunidades locais um papel central no planejamento da proteção e monitoramento de suas terras estaremos permitindo uma interação saudável entre conhecimento tradicional e a ciência moderna”³⁸. Na mesma linha, Henri Lefebvre entrevê que “somente a posse e a gestão coletiva do espaço, com a intervenção dos interessados e de seus múltiplos interesses, podem gerar uma transformação da sociedade; um espaço político e ideológico, formado e modelado por elementos históricos e naturais.”³⁹

Tal erro se verifica ainda nos anos 90, com a adoção de programas puramente desenvolvimentistas, como o Ação (1996) e o Avança Brasil (1999). Nos anos 90, o ritmo de devastação bateu todos os recordes. Atualmente, está sendo implementado o Programa Amazônia Sustentável (PAS), um plano com diretrizes gerais e estratégicas para sua implementação, tendo como objetivos principais, o desenvolvimento sustentável, a ampliação da presença do Estado democrático, a soberania nacional, a integração do Brasil com países sul-americanos amazônicos, o combate ao desmatamento ilegal, a recuperação de áreas degradadas, a proteção da biodiversidade e a proteção aos direitos indígenas e das comunidades locais, entre outros.⁴⁰

³⁷ Ibidem p.27-29

³⁸ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. (Org.) Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. p.49.

³⁹ LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**. Trad. Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins (do original: Espace et politique. Paris: Éditions Anthropos, 1972) p.25-29.

⁴⁰ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira**. Brasília: MMA, 2008. p. 5-7.

O Conselho Gestor do PAS é presidido pelo Ministro-Chefe da Secretária de Assuntos Estratégicos, Mangabeira Unger, indicado pelo presidente Lula. No dia 09/05/2008, traçou o Ministro as direções que serão dadas pelo atual governo a esse bioma nas seguintes palavras:

É a primeira vez em nossa história nacional que a Amazônia está no centro da atenção coletiva e há uma grande convergência no país sobre a tese do desenvolvimento sustentável. Há muito poucos brasileiros que entendem que a Amazônia deva ser preservada como um santuário vazio de gente e de atividades. E também, felizmente, muito poucos que julgam que o preço do desenvolvimento da Amazônia deva ser a entrega da região a atividades econômicas predatórias.(sic.) A grande maioria insiste na reconciliação da preservação com o desenvolvimento. Nós vamos trabalhar dia e noite pra isso. O ambiente é de mobilização total. As principais ações serão as de providenciar tecnologia ao manejo florestal⁴¹; organizar em toda a Amazônia florestada os serviços ambientais avançados; dar alternativas jurídicas à gestão comunitária das florestas, como uma das formas para a concessão de floresta para grandes empresas; construir vínculo entre as florestas e as indústrias para que fabriquem tecnologia apropriada ao manejo numa floresta tropical.⁴²

Essa indicação gerou conflitos internos dentro da pasta ambiental do governo, em especial com a ex-ministra Marina Silva, que após cinco dias da nomeação de Mangabeira Unger renunciou inesperadamente o Ministério do Meio Ambiente.

⁴¹ Ponderando sobre o arcabouço legal sobre florestas brasileiras, a Professora Sygla Lopes informa sobre a evolução verificada no conceito de manejo florestal identificando três diferentes momentos: inicialmente o manejo era “sustentado” (Portaria nº 486-P/86), depois “sustentável” (Decreto nº 1.282/94) e, após o Decreto nº 2.788/98, “sustentável de uso múltiplo”. Este último diploma legal assim definiu: “*Manejo Florestal Sustentável de Uso Múltiplo é a administração da floresta para obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies de madeiras, de múltiplos produtos e subprodutos não madeireiros, bem como a utilização de outros bens e serviços de natureza ambiental.*” In LOPES, Sygla Rejane Magalhães. **Procedimentos legais da exploração florestal na Amazônia**. Belém: EFS, 2000.p.47.

⁴² Disponível em: <http://www.noticiasdaamazonia.com.br/2542-sem-responder-as-perguntas-mangabeira-irrita-deputados-e-assume-limitacoes-para-coordenar-o-pas/> Acesso em 20.01.08

Dando prosseguimento, especificamente sobre florestas, foco principal do presente estudo, foi editado o Decreto nº 3.420/2000, que institui o Programa Nacional de Florestas (PNF), com a finalidade de implementar o desenvolvimento sustentável, conciliando a exploração com a proteção dos ecossistemas; ademais, visa à compatibilização do PNF com as demais políticas públicas de governo, ampliando o mercado interno e externo, assim, estimulando o fortalecimento institucional do setor florestal.⁴³

Cumpre salientar, que a maior parte dos modelos de ocupação implementados na região amazônica podem ser resumidos como latifúndios. Os colonizadores pretendiam somente explorar as riquezas naturais. Nos ciclos da borracha, imensas propriedades foram usadas para esse único fim, sendo ignorado constantemente a fragilidade desse ecossistema. Atualmente, são a soja e toras de madeiras, e, futuramente, serão plantações de cana-de-açúcar.

1.1.2 A Amazônia no século XX

Desde sua tímida ocupação até a virada do séc.XX, inúmeras mudanças ocorreram na região amazônica; porém, nenhuma delas foi tão marcante quanto a globalização.

Com seu suporte técnico, a globalização permite que sejam firmadas intensas redes de comunicação entre a floresta e outras regiões do Brasil, bem como o mundo. Essa troca de informações faz com que sejam libertas as demandas da floresta. Devido às grandes políticas desenvolvimentistas, principalmente com a Zona Franca de Manaus, foi estimulada urbanização.

A Amazônia pode ser considerada uma *floresta urbanizada*, pois mais da metade de sua população vive em centros urbanos, que por sua formação histórica, possuem uma constituição étnica diversa, gerando riqueza cultural, conflitos de

⁴³ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/pnf>. Acesso em:07.09.08

interesses, e a busca por direitos e cidadania, transfigurando, então, em um cenário fértil para intensa influência internacional.⁴⁴

Bertha Becker traz um quadro⁴⁵ sobre as principais mudanças estruturais na Amazônia:

Mudança Estrutural	Principais Impactos Negativos	Novas Realidades
1. Conectividade – estrutura e articulação de território.	.migração/mobilidade do trabalho; .desflorestamento; .desrespeito às diferenças sociais e ecológicas.	.acréscimo e diversificação da população; .casos de mobilidade ascendente; .acesso à informação – alianças e parcerias; .urbanização.
2. Industrialização - estrutura da economia	.grandes projetos “economia de enclave”; .subsídio à grande empresa; .desterritorialização e meio ambiente afetado (Tucuruí).	.urbanização e industrialização de Manaus, Belém, São Luis, Marabá; .valor total da produção mineral/2º no país; .valor total da produção de bens de consumo durável/3º no país; .transnacionalização da CVRD ⁴⁶ .

⁴⁴ BECKER, Bertha K. **Migração e mudança ocupacional na fronteira amazônica brasileira: estratégia, trajetória, conflitos e alternativas**. In: BECKER, Bertha K. et al. *Fronteira Amazônica: questões sobre a gestão do território*. Brasília:UNB; Rio de Janeiro:UFRJ, 1990, pp.89-109.

⁴⁵ BECKER, B.K. **Mudanças estruturais e tendências na passagem do milênio in A Amazônia e seu banco**. (Org.) MENDES, A.D, Manaus: Ed. Valer, 2002.

⁴⁶ Companhia Vale do Rio Doce

Mudança Estrutural	Principais Impactos Negativos	Novas Realidades
3. Urbanização - estrutura do povoamento . macrozoneamento – povoamento linear; arco em torno da floresta.	.inchação ambiental; .rede rural-urbana – ausência de presença material da cidade – favelas; .sobre urbanização - isto é, sem base produtiva; .arco do desflorestamento e focos de calor.	.redução da primazia histórica de Belém-Manaus; .nós das redes de circulação/informação; .retenção da expansão sobre as florestas; .mercado verde; .”lôcus” de acumulação interna, 1º vez na história recente; .base de iniciativas políticas e da gestão ambiental.
4. Organização da sociedade civil – estrutura da sociedade.	. conflitos sociais/ ambientais; .conectividade + mobilidade + urbanização.	.diversificação da estrutura social .formação de novas sociedades locais – sub regiões; .conscientização – aprendizado político ; .organização das demandas em projetos alternativos com aliança/parceiros externos; .despertar da região /conquista da cidadania.
5. Malha socioambiental – estrutura da apropriação do território.	.conflitos de terra e de territorialidade; .conflitos ambientais	.formação de um vetor tecnológico; .demarcação de terras indígenas; .multiplicação e consolidação de Unidades de Conservação (UC's); .Projetos de Gestão Ambiental Integrada (PGAI's) nos estados; Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos (PDAS); .capacitação de quadros para o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE).

Assim, as mudanças estruturais expostas acima – a conectividade do território, a industrialização, a urbanização e a organização da sociedade civil – inserem a Floresta na globalização. A partir de meados de 1980 ocorre uma mudança de visão em relação à natureza, inicia-se um alarde global sobre a questão ambiental. Entretanto, a pressão dos mercados internacionais pelo *capital natural* torna-se cada vez mais institucionalizada nos países periféricos, que são impelidos a degradar suas riquezas naturais para serem inseridos no mercado globalizado.

Com o crescimento do mercado global, principalmente, após da abertura da economia chinesa, a demanda pelo *capital natural*, por conseguinte, aumentou. Em consequência disso, esse capital necessita de um mercado que tende a ser institucionalizado. Nesse contexto, podem ser citados o mercado do ar – resgate de dióxido de carbono, mecanismos de desenvolvimento limpa (MDL) -, da água e da biodiversidade.⁴⁷ Nesses moldes, a Floresta Amazônica se insere na globalização.

1.1.3 A questão fundiária e o desmatamento

Segundo o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMA-ZON), a floresta está dividida da seguinte forma: 43% de reservas ambientais e indígenas, em parte ocupada por posseiros⁴⁸; 21% terras do Estado (fora das reservas). Estima-se, hoje, que dos 5 milhões de km² da Amazônia, apenas 4% das propriedades são privadas e têm o registro válido⁴⁹. Os outros 32% são propriedades privadas, mas sem qualquer registro válido no INCRA ou nos órgãos fundiários estaduais.⁵⁰ Essa insegurança jurídica se justifica pelas dimensões continentais e o difícil acesso combinados com a inércia estatal e sua inexistência quanto promotor de programas e projetos governamentais.

⁴⁷ BECKER, Bertha. **Amazônia: Geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004, p.41-42

⁴⁸ P.ex. Reserva Indígena Raposa Serra do Sol/RR

⁴⁹ Disponível em: <http://www.noticiasdaamazonia.com.br/4458-projeto-preve-o-confisco-de-terras-griladas/>. Acesso em: 03.09.08

⁵⁰ Disponível em: <http://imazongeo.org.br/>. Acesso em 03.09.08.

A Amazônia está repleta de grileiros e posseiros. Tal prática, ao longo da história, vem se repetindo gerações após geração e parece estar presente no país como todo. A provável conseqüência foi o modelo de repartição de terras implantada, como as Sesmarias e as capitânicas hereditárias⁵¹

Aliando esse ranço histórico com a modelo de povoamento da região Amazônica, tem-se solo fértil para esses conflitos possessórios. Hoje na Amazônia Legal dividem o espaço a pecuária, a agricultura⁵², o corte de madeira, os índios, comunidades locais e o movimento dos sem-terra, que por meio de conflitos entre si, tornam a ocupação, delimitação e legalização dessas terras quase impossível.⁵³

Esse grave quadro introduz a Floresta Amazônica em um cenário anárquico, onde a principal conseqüência é o uso irracional do recursos naturais, em especial as florestas, impulsionado por uma visão utilitarista do meio ambiente. O mundo moderno é produto de um processo civilizatório abalizado no antropocentrismo e na dominação da natureza.

⁵¹ A Sesmaria era a concessão de terras no Brasil pelo governo português com o intuito de desenvolver a agricultura, a criação de gado e, mais tarde, o extrativismo vegetal, tendo se expandido à cultura do café e do cacau. Ao mesmo tempo, servia a povoar o território e a recompensar nobres, navegadores ou militares por serviços prestados à coroa portuguesa. O sistema de sesmarias do Brasil era um prolongamento do sistema jurídico português, estabelecido pela lei de 26 de maio de 1375 e baixada por D. Fernando. As capitânicas hereditárias foram uma forma de administração territorial do Império Português uma vez que a Coroa, com recursos limitados, delegou a tarefa de colonização e/ou exploração de determinadas áreas a particulares através da doação de lotes de terra, sistema utilizado inicialmente com sucesso na exploração das ilhas atlânticas. No Brasil, esse sistema ficou conhecido como capitânicas hereditárias, tendo vigorado, sob diversas formas, durante o período colonial, do início do século XV até ao século XVIII, quando o sistema de hereditariedade foi extinto pelo Marquês de Pombal em 1759 in BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia: Formação social e cultural**, Manaus: Valer / Universidade do Amazonas, 1999. P.31-45

⁵² Olga Maria Becker afirma que a migração cumpre uma função específica na degradação ambiental, reforçando a pressão da população sobre os recursos e serviços in BECKER, Olga M. S. **Mobilidade espacial da população: conceitos, tipologia, contextos**. In: CASTRO, Iná E. et al. **Explorações Geográficas**. Rio de Janeiro. Ed. Bertrand Brasil. 1997. p.7

⁵³ SAYAGO, Dóris. **O pulo do grilo: o INCRA e a questão fundiária na Amazônia** in Amazônia: Cenas e Cenário, Dóris Sayago, Marcel Bursztyn (orgs.) .Brasília:Universidade de Brasília,2004, p. 216-232

Segundo o Instituto Nacional de Pesquisa Espacial, o INPE, nos últimos 45 anos foram desmatados na Floresta Amazônica cerca de 700.000 quilômetros quadrados, só no período de agosto a dezembro de 2007 estima-se que desapareceram 7.000 km² de matas⁵⁴. Atualmente, o Brasil conta com um moderno sistema de monitoramento de florestas, podendo ser vista em tempo real⁵⁵, porém há um descompasso em relação à fiscalização dessas áreas. A estrutura fiscalizadora é inexpressiva, o IBAMA conta com 644 fiscais e 4 helicópteros em toda Amazônia⁵⁶

1.1.4 O recurso florestal e as Florestas Nacionais

Nesse contexto gravíssimo, surge a Lei 11.284, de 2 de março de 2006, dispondo sobre a gestão de florestas públicas para a iniciativa privada. A Lei prevê que essa gestão pode ser realizada em três modalidades: gestão direta, onde é o próprio Estado que se utiliza do recurso florestal; a destinação dessas áreas para as populações tradicionais; e a concessão propriamente dita, onde quem explora a terra pública é a iniciativa privada.

A primeira concessão a ser realizada foi na Floresta Nacional do Jamari, situada no Município de Itapuã do Oeste, em Rondônia. A área licitada foi de 96.000 hectares. Ciente de sua ineficiência fiscalizatória, surge a idéia da lei que, por meio de uma concessão por tempo determinado, transfere para a iniciativa privada a responsabilidade de uma exploração sustentável combinada com a conservação das florestas, dessa forma, delegando ao particular a função fiscalizadora.

O Brasil, além de ser um dos países com a maior produção florestal tropical, é também o maior consumidor; encontra-se o produto florestal na cadeia produtiva de diversos setores da economia nacional. A indústria de base, como a siderurgia, as indústrias de papéis, embalagens, madeiras, móveis e a construção civil, está

⁵⁴ Disponível em: <http://www.dgi.inpe.br/>. Acesso em 18.05.2008

⁵⁵ Disponível em: <http://www.globoamazonia.com/>. Acesso em 08.09.08.

⁵⁶ COUTINHO, Leonardo; EDWARD, José; *Amazônia, a verdade sobre a saúde da floresta*, Revista Veja, São Paulo: Abril, edição 2053, 2008, p.101

intimamente dependente do setor florestal, bem como os setores produtivos, em especial os fármacos, cosméticos, alimentos, resinas e óleos.

As florestas particulares ocupam menos de 0,7% do território nacional e o manejo ocorre em menos de 10% dessas áreas⁵⁷. Entretanto, as cadeias de produção com base direta em produtos florestais madeireiro representam 3,5% do PIB brasileiro e 6% das exportações em 2006, além de recolher mais de R\$ 4,2 bilhões de impostos e de gerar 6 milhões de empregos, diretos e indiretos⁵⁸.

No ano de 2004, o setor gerou uma renda anual bruta de US\$ 2,3 bilhões, provenientes de 82 pólos industriais. Mais da metade da produção florestal, 64%, é destinada ao mercado interno, entretanto, há um forte crescimento da exportação, tendo quase triplicado em 16 anos, atingindo a marca de US\$ 943 milhões, em 2004. O processamento das toras de madeira se dá nas seguintes porcentagens: 63% serrada; 21% laminado e compensado e os 16% restantes são produtos beneficiados.⁵⁹

Os números mostram os argumentos a favor da Lei de Gestão; se o manejo feito em número tão reduzido de propriedades particulares gera tamanha soma, como seria se fosse feito em grandes áreas públicas?⁶⁰ Parece uma resolução pro-

⁵⁷ GIUDICE, Roberta Rubim Del. **Proposta do Governo Federal para a gestão das florestas públicas e fomento das atividades florestais**. Disponível em: http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/vi_en/artigos/mesa2/Proposta_do_Governo_Federal_brasileiro_para_a_gest_o_florestal.pdf. Acesso em: 03.09.08

⁵⁸ Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/sca/arquivos/plano_amazonia_sustentavel.pdf. Acesso em 07.09.2008.

⁵⁹ LENTINI, M. et al. **Fatos Florestais da Amazônia**. Belém: Imazon, 2005.p 110

⁶⁰ O Programa Brasileiro de Certificação Florestal, CERFLOR, é materializado pela aplicação da normas NBR 14789 e NBR 15789, para a certificação do manejo de Florestas Plantadas e Florestas Nativas, respectivamente. A aplicação dessas normas fundamenta-se na verificação de indicadores, no contexto de diversos critérios e que atendem aos seguintes cinco princípios fundamentais: 1) Obediência à legislação; 2) Racionalidade no uso dos recursos florestais a curto, médio e longo prazos, em busca da sua sustentabilidade; 3) Zelo pela diversidade biológica; 4) Respeito às águas, ao solo e ao ar; 5) Desenvolvimento ambiental, econômico e social das regiões em que se insere a atividade florestal.. Informações detalhadas acerca destas normas podem ser obtidas consultando-se www.inmetro.gov.br e www.abnt.org.br.

missora, contudo, não existe solução fácil para a Floresta Amazônica. Em sua dissertação de mestrado, Antonio Coelho Sampaio identifica na legislação ambiental brasileira uma boa orientação. E salienta que, “normas existem, e não é o caminho da supernormatização⁶¹ que vai possibilitar um maior nível de concretização destes direitos. Na verdade, a observância das normas existentes seria suficiente para uma política ambiental bem encaminhada.”⁶²

As áreas que serão concedidas deverão ser Florestas Nacionais ou Florestas Públicas. O tema está regulado no Código Florestal Brasileiro, Lei n. 4771/65, que define genericamente em seu primeiro artigo que “as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.” A Constituição Federal, no art.225, §4º, classifica a Floresta Amazônica como patrimônio nacional, devendo sua utilização ser feita na forma da lei, dando condição a preservação do meio ambiente, bem como a seus recursos naturais.

A Lei n. 9.985/2005, que implementou o Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC). No art.17 da Lei é definida Floresta Nacional 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.”

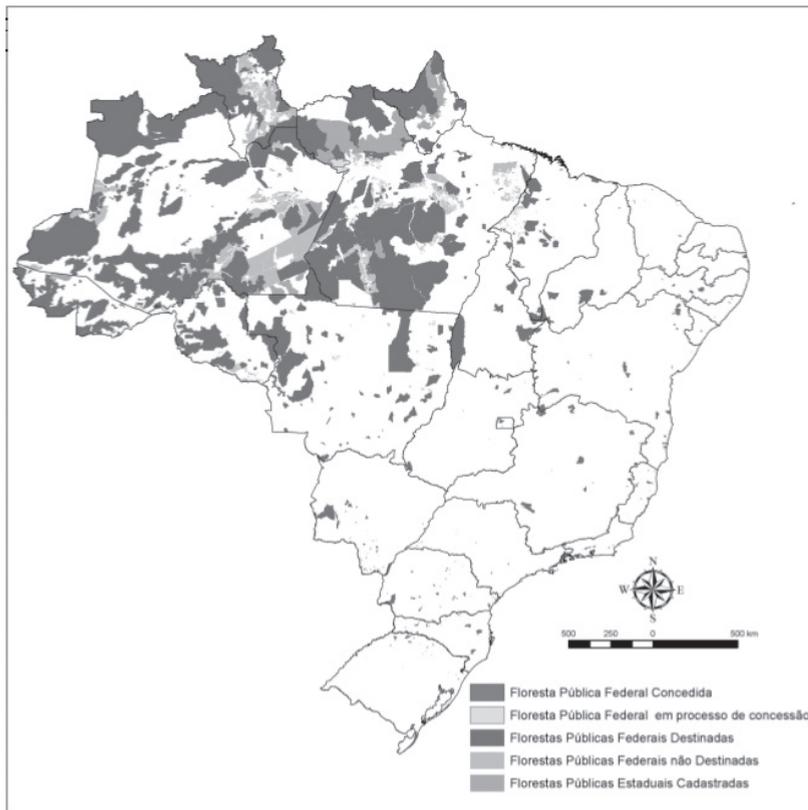
A Lei n. 6.938/1981 define, em seu art. 9º inciso XIII, a concessão florestal como instrumento econômico para a implementação da Política Nacional do Meio

⁶¹ Destaca André Osório Gondinho que “A grande dificuldade presente em todas as tentativas de codificação reside no fato de os valores sociais e ideológicos de uma sociedade não permanecerem imutáveis durante o curso da história, bem como na impossibilidade de o legislador prever situações inimagináveis ao tempo de sua positivação”. (*in* Codificação e cláusulas gerais. **Revista Trimestral de Direito Civil – RTDC**. São Paulo: Padma, ano 1, vol. 02, abril a junho de 2000, p. 3).

⁶² SAMPAIO, Antonio Coelho. **A busca pela efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. p 63. Disponível em: http://www.bdttd.ufpe.br/te-deSimplificado//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1466. Acesso em 22.01.09

Ambiente. A Lei de Crimes Ambientais são incluídos dois tipos penais concernente a à exploração econômica das Florestas Nacionais concedidas⁶³.

Esse é o arcabouço jurídico que trata de florestas públicas objetos da Lei de Gestão, tema do presente trabalho. O mapa a seguir mostra a disposição das Florestas Públicas no território nacional. São nessas áreas que ocorrerão as futuras concessões:



Fonte: CNFP/SFB (março 2009)

⁶³ Art. 50-A. Desmatar, explorar economicamente ou degradar floresta, plantada ou nativa, em terras de domínio público ou devolutas, sem autorização do órgão competente; art.69-A. Elaborar ou apresentar, no licenciamento, concessão florestal ou qualquer outro procedimento administrativo, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão.

Segundo o Serviço Florestal Brasileiro, 92% das florestas de domínio da União e se encontram no bioma Amazônia⁶⁴. Desse modo, a maior parte das concessões ocorrerá nesta região.

2. Lei de gestão de florestas públicas

Em 2000, o Poder Executivo elabora a primeira versão do projeto. Em dezembro de 2002, no final de seu governo, o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso apresentou ao Congresso Nacional o Projeto-Lei, que recebeu o nº 7492-02⁶⁵, e tinha como desígnio regulamentar o Programa Nacional de Florestas e previa a concessão de 50 milhões de hectares por até 60 anos⁶⁶.

Com a mudança de governo, o PL foi reformulado em 2003. O governo brasileiro instituiu uma comissão, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, que entregou a Exposição de Motivos n.º135, que norteou a proposta de regulamentação da concessão das florestas públicas. Em outubro de 2004, o Ministério do Meio Ambiente formou uma comissão com a participação do setor público, setor produtivo e sociedade civil para revisar o PNF, assim como o Projeto de Lei do governo anterior⁶⁷.

No dia 18 de fevereiro de 2005, o Poder Executivo enviou a Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n.4776/2005, dispondo sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável. O PL traria grandes mudanças na legislação

⁶⁴ Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/sfb/_arquivos/imagem_florestas_publicas_bioma.jpg. Acesso em: 18.05.08

⁶⁵ Disponível em: <http://www.brasiloste.com.br/noticia/426/> Acesso em 20.01.09

⁶⁶ Disponível em: http://www.vermelho.org.br/diario/2003/0615/jaime_0615.asp?NOME=Jaime%20Sautchuk&COD=2032 Acesso em 20.01.09

⁶⁷ SILVA, Fernando Borges da. **O projeto de gestão de florestas públicas em breves notas e considerações**. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8013> Acesso em: 06.10.08

ambiental, alterando as Leis: 10.683/2003; 5.868/1972; 9.605/1999; 4771/1965; 6.938/1981; 6.015/1973⁶⁸.

O PL foi aprovado em tempo recorde, transformando-se na Lei nº 11.284/2006. Tramitando em regime de urgência, foi aprovado na Câmara, onde recebeu 303 emendas e passou por 12 audiências públicas, incluindo 6 audiências realizadas nas assembleias legislativas dos estados da Amazônia. O plenário aprovou o texto em 6 de julho, com a alteração no prazo máximo da concessão florestal para empresas privadas, que passou de 60 anos para 40 anos. A matéria seguiu para o Senado Federal⁶⁹. Devido à grande pressão de entidades ligadas à causa ambiental, foi retirada a urgência. Entretanto, foi aprovado com três emendas no Senado, exatamente um ano depois, a sessão n.º01 de fevereiro de 2006, seguindo, por conseguinte, para a Câmara, onde foi aprovado por 221 votos favoráveis e 199 contra, no dia 07/02/2005.

Por intermédio da Mensagem nº 124/2006, em março de 2006, o Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, manifestou os seus vetos ao projeto de lei, que se transformou na nova Lei das Florestas Públicas. O Chefe do Poder Executivo Federal manifestou ao Presidente do Senado Federal, de acordo com o texto do artigo 66 da Constituição Federal, a sua decisão de vetar, parcialmente, por ser contrário ao interesse público e por ser também inconstitucional, o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 4.776/2005.

Com o auxílio do Ministério do Meio Ambiente, o Presidente da República vetou o §4º do art. 10 que previa o seguinte: “O Paof deverá ser submetido a prévia

⁶⁸ Respectivamente, **Lei nº 10.683**, de 28 de maio de 2003 que trata da organização da Presidência da República e dos Ministérios, ou seja, da Administração Direta Federal; **Lei nº 5.868**, de 12 de dezembro de 1972; **Lei 5.868/72** que criou o Sistema Nacional de Cadastro Rural e regulamentada pelo Decreto nº 72.106, de 18 de abril de 1973; **Lei nº 9.605, de 1998**, que estabelece as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente; **Lei nº 4.771**, de 15 de setembro de 1965, que instituiu o então novo Código Florestal; **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981, instituidora da Política Nacional de Meio Ambiente, de seus fins e mecanismos de formulação e aplicação; **Lei nº 6.015**, de 31 de dezembro de 1973 ganhou uma nova redação.

⁶⁹ no Senado Federal recebeu o número 62/2005.

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.”

O veto argumentou que, por ter sido aprovado o texto no Congresso Nacional, não seria imperativo uma nova análise em cada caso específico, pois contraria o princípio apontado no inciso VIII do art. 2º da Lei que dá ‘a garantia de condições estáveis e seguras que estimulem investimentos de longo prazo no manejo, na conservação e na recuperação das florestas. Foi fundamentado na ausência desse artigo que foi suscitada inconstitucionalidade da lei de gestão em novembro de 2007⁷⁰.

Quanto ao veto presidencial, jurisconsultos⁷¹ têm argumentado que, considerando-se que o manejo florestal será feito em terras públicas e que a Constituição Federal previu forma expressa de aprovação de concessões para explorações dessa natureza, nem mesmo o grande afã em se dar celeridade ao processo licitatório e

⁷⁰ C.f Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º3.989, STF.

⁷¹ Pela Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil assinaram a moção pelo veto pensadores do meio ambiente como Guilherme José Purvin de Figueiredo - Procurador do Estado/SP, Professor de D. Ambiental USF e PUC/Rio. Coord. Geral da APRODAB; José Afonso da Silva - Professor Titular aposentado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Procurador do Estado/SP aposentado; Paulo Affonso Leme Machado - Professor de Direito Ambiental na Universidade Metodista de Piracicaba Prêmio Internacional de Direito Ambiental Elizabeth Haub (1985); Paulo de Bessa Antunes - Advogado, Membro do Ministério Público Federal, Doutor e Mestre em Direito; Adriana Maurano - Advogada - OAB/SP 120.409; Anete Garcia Fiuza - Advogada, Prof. de D. Ambiental da UNIC-Cuiabá/MT; Angela Issa Haonat - Professora de Direito Ambiental da Universidade Federal do Tocantins - UFT; Carlos Bocuhy - Presidente do PROAM - Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental; Carolina Mazieri - Advogada; Cristiane da Costa Carvalho - Advogada/MS; Danielle de Andrade Moreira - Professora de Direito Ambiental da PUC-Rio; Elida Séguin - Defensora Pública/RJ e Professora de Direito Ambiental; Francelise Pantoja Diehl - Advogada/SC, Mestre em Direito Ambiental; José Eduardo de Alvarenga - Professor Universitário; Márcia Brandão Carneiro Leão - Advogada e Professora Universitária - SP; Luciano Rolo Duarte - Advogado/SP; Márcia Maria Dantas Anjos Tanaami - Advogada; Maria Nayde Freire de Souza Oliveira - Advogada/PE, Membro da Comissão de Meio Ambiente da OAB-PE, Vice Diretora do GESQC-PE ONG e Professora de Direito Ambiental; Rodrigo Lima Klem - Advogado Público/RJ; Vitório Sorotiuk - Advogado/PR. Disponível em: <http://www.aprodab.org.br/cartas/cf49xvii.htm> Acesso em 31.01.09

resguardar as garantias aos vencedores de tal processo em áreas superiores a dois mil e quinhentos hectares poderá se sobrepor ao veemente mando constitucional.

O caso fático afeto a direitos difusos deve ser discutido com a maior seriedade possível, abrindo o debate para múltiplos setores da sociedade, devendo sim ser analisada e aprimorada pelo o Congresso Nacional a cada concessão. Vale ainda ressaltar que a Carta Magna não possui frases inúteis, e toda e qualquer disposição nela escrita tem condição de norma constitucional, possuindo assim grau hierárquico maior que a Lei de Gestão.

Também foi vetado o art. 63, que previa que o Serviço Florestal Brasileiro, bem como o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal a ele subordinado, teriam as suas ações aprovadas por um Conselho Gestor. Na justificativa foi descrito que essa disposição hierárquica resultaria em duas instâncias de deliberação executiva, o que não se coaduna com uma gestão eficiente.

O Ministério da Fazenda, por ofício, teria se manifestado pelo veto ao §2º do artigo 39 do Projeto de Lei. Tal dispositivo previa vedação à substituição das fontes orçamentárias já asseguradas às atividades de controle e fiscalização a cargo do IBAMA, como forma de compensação orçamentária, em decorrência do cumprimento do disposto na alínea b do inciso I do caput do mesmo artigo 39.⁷²

O Presidente da República sancionou e fez publicar, em 3 de março de 2006, a Lei nº 11.284, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável.⁷³

⁷² Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2571/Uma-introducao-a-Lei-das-Florestas-Publicas> Acesso em: 08.04.09

⁷³ Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1070 Acesso em: 06.10.08

2.1 Objetivo e justificação da Lei de Gestão

De acordo com a Secretária de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente, o objetivo da lei é combater a grilagem e impedir a privatização de terras estatais⁷⁴, onde o Estado transfere, em parte, suas atribuições e responsabilidades públicas para obter, de uma só vez, o manejo sustentável das florestas públicas e a redução dos custos governamentais de administração, monitoramento e fiscalização dessas áreas.

Dessa forma, segundo o entendimento do Poder Executivo, a Lei de Gestão visa a conciliação da sustentabilidade ecológica com a viabilidade financeira das florestas públicas.⁷⁵ Essas medidas integram uma agenda do Governo Federal que inclui também o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia (PPCDA), entre outros, que congregam 13 ministérios⁷⁶. Segundo o INCRA, em agosto de 2007, essas medidas foram responsáveis por uma redução do desmatamento em 50% em toda Amazônia Legal.⁷⁷

Entretanto, esses dados se mostram conflitantes ao longo do tempo. Em período ânuo, outros dados foram divulgados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), mostrando que o desmatamento não estava reduzindo, mas sim, aumentando vertiginosamente, tendo dobrado, em setembro de 2008.⁷⁸ Estima-se

⁷⁴ GIUDICE, Roberta Rubim Del. **Proposta do Governo Federal para a gestão das florestas públicas e fomento das atividades florestais.** Disponível em: http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/vi_en/artigos/mesa2/Proposta_do_Governo_Federal_brasileiro_para_a_gest_o_florestal.pdf. Acesso em: 03.09.08

⁷⁵ GODOY, Amália Maria Goldberg. **A gestão sustentável e a concessão das florestas públicas.** Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, ano 10, n.3 p. 631-654, set/dez.2006

⁷⁶ São eles: do Meio Ambiente (MMA); do Desenvolvimento Agrário (MDA); da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); da Defesa (MD); da Ciência e Tecnologia (MCT); da Integração Nacional (MI); de Minas e Energia (MME); do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); do Trabalho e Emprego (MTE); das Relações Exteriores (MRE); do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); e Justiça (MJ), além da Casa Civil.

⁷⁷ Disponível em: <http://www.amazonia.org.br/noticias/print.cfm?id=251047> Acesso em 30.09.08.

⁷⁸ Disponível em: <http://www.globoamazonia.com/Amazonia/0,,MUL77739216052,00RITMO+DE+DESMATAMENTO+DA+AMAZONIA+DOBRA+EM+AGOSTO.html> Acesso em 30.09.08.

que, em agosto de 2008, foram desmatados 756km² de floresta, o que equivale à metade da cidade de São Paulo.^{79 80}

As variantes dos cálculos e as interpretações desses dados referentes ao desmatamento são usadas, muitas vezes, como armas políticas, em que a informação é manipulada conforme a agenda política do governo e seus interesses. Portanto, se faz necessário o desencontro de informações vinculadas à mídia, que são repassadas à população com o contexto que melhor convém, resultando em uma enorme interrogação quanto ao desmatamento amazônico.⁸¹

Como se pode implementar uma política pública sem ter o real conhecimento do problema? Todo o argumento da lei se firma no entendimento de que, hoje, no Brasil, existe um sistema de fiscalização e monitoramento eficaz e condizente com a realidade, aliado com a interligação dos órgãos ambientais – SISNAMA - em todas as esferas.

⁷⁹ Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/ambiente/ult10007u450087.shtml>
Acesso em 03.09.08

⁸⁰ O número representa uma alta de 134% em relação ao registrado em julho (323 km²). Os dados são do Inpe (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais), com base em dados de satélite do sistema Deter, de detecção do desmatamento em tempo real.

⁸¹ De agosto de 2007 a julho de 2008, o Brasil desmatou 11.968 km² de florestas na Amazônia Legal. Esse é o dado do desmatamento anual divulgado hoje pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). O número representa um aumento de 3,8% em relação ao desmatamento verificado no ano anterior, indicando uma quebra na tendência de reduções da taxa verificada desde o período 2004-2005. É um indício de que ainda é necessário rever e ampliar os esforços para conter o desmatamento, tornando-os mais sistêmicos, integrados e estratégicos. Entre agosto de 2006 e julho de 2007, a taxa de desmatamento foi de 11.532 km², 18% menor do que o desmatamento medido entre 2005 e 2006. Essa relativa estabilidade da taxa de desmatamento neste último ano contrasta com algumas expectativas de maior aumento associado ao aquecimento do mercado de commodities agrícolas pré-crise econômica. Parte dessa tendência está associada às ações implementadas pelo governo federal desde o final de 2007, que passou a envolver mais o setor produtivo no esforço de redução do desmatamento. Disponível em: http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/meio_ambiente_brasil/educacao/educacao_news/?16800 Acesso em 12.04.09

Contudo, o que se encontra nos órgãos ambientais é um sucateamento de pessoal, resultante das recentes divisões na estrutura do IBAMA, repartindo as atribuições, criando-se novos órgãos, porém sem a contratação de novos servidores.⁸² Ainda mais nesse momento em que os interesses do mundo se voltam para

⁸² Trecho da Carta Aberta feita pela Associação dos Servidores do IBAMA, em fevereiro de 2009. (...) Para citar um sério exemplo desta pendência/confusão institucional, hoje os servidores dos dois Órgãos não sabem como proceder nas ações de fiscalização relativas às Unidades de Conservação - se os autos devem ser lavrados por servidores do IBAMA ou do Instituto Chico Mendes - considerando que até a presente data não foi publicada Portaria contendo a designação de servidores para as atividades de fiscalização do novo Instituto, como preconiza o parágrafo primeiro do art. 70 da Lei de Crimes Ambientais. Há ainda a inacreditável situação dos Escritórios Regionais do IBAMA. De acordo com o Decreto 6.099, de 27/04/07, 139 escritórios foram extintos para dar lugar a 60 bases operativas. Esta determinação, no entanto, não foi levada a termo e, até o presente momento, o funcionamento de todos estes escritórios encontra-se prejudicado e indefinido, causando uma enorme insegurança aos servidores. A situação de sucateamento das unidades do IBAMA em todo país é flagrante, como a própria imprensa vem relatando em diversas reportagens. São cargos ocupados por "indicados políticos" sem o conhecimento técnico necessário, falta de segurança no trabalho, prédios depredados, carros sem condições de locomoção, exíguo número de servidores, falta de perspectiva de novos concursos e, como novidade, encontra-se ainda a ausência de proteção policial para as operações de fiscalização, conforme ocorrido no estado de Rondônia. Antes da "reforma administrativa" o IBAMA contava com apenas 1891 servidores aptos a realizar atividades de fiscalização. Destes, no entanto, cerca de 800 atuavam de fato na fiscalização de campo, enquanto os demais estavam atuando em outras áreas, inclusive na administrativa. Com a redistribuição de servidores do IBAMA para o Instituto Chico Mendes esta realidade piorou e este número caiu para aproximadamente 500. Contudo, mesmo considerando os 1891 fiscais, a desproporção é alarmante. Para todo o estado do Amazonas, estavam designados 79 servidores, ou seja, um servidor para cada 19.882,86km² do estado - o que equivale a uma área quase quatro vezes maior ao território do Distrito Federal. É fácil, portanto, perceber que o aumento do desmatamento na Amazônia é consequência de uma série de medidas desastrosas tomadas pelo MMA, agravando ainda mais a crise em um Órgão que já enfrentava inúmeros revesses operacionais, além do descaso habitual de autoridades daquele ministério, que se alienam das dificuldades enfrentadas pelo IBAMA. É preciso afirmar que a atribuição primeira pela fiscalização ambiental no país cabe ao IBAMA, e não à Polícia Federal, que atua somente como parceira nas operações de combate aos crimes ambientais. (...) Disponível em: <http://www.asibama.org.br/asibama/index.php?content,0,0,246,0,0.html> Acesso em 03.03.09

a Amazônia como grande interesse econômico, e fazem o uso de seu poder pelas ONG's.⁸³

O IBAMA, nesse cenário, perde, subitamente, a gestão direta das florestas públicas, e sua receita, relativamente baixa⁸⁴, terá que custear o ônus da fiscalização, possivelmente, o ponto cardeal da Lei de Gestão, que irá regular o efetivo cumprimento da lei e, conseqüentemente, o interesse público. Enquanto, no outro lado, o Serviço Florestal Brasileiro recebe o controle exclusivo dos recursos florestais do Brasil e a gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal possuindo autonomia administrativa⁸⁵.

⁸³ Um levantamento da Agência Brasileira de Inteligência (Abin) encaminhado ao Ministério da Justiça para amparar a operação de combate à biopirataria, compra ilegal de terras, interferência indevida em áreas indígenas e exploração de recursos minerais, lista pelo menos 25 organizações não-governamentais com atuação na Amazônia e que devem ser investigadas pela força tarefa criada pelo Ministério da Justiça. No grupo estão as entidades mais expressivas com atuação nas áreas indígenas e na defesa do meio ambiente. O relatório traz um cadastro completo das entidades, nome ou razão social, origem, sede, dirigentes, fontes de financiamento, área de atuação e as atividades desenvolvidas, mas deixa claro que nem todas exercem atividades suspeitas. Entre as ONGs ambientalistas, um dos alvos certos da investigação é a inglesa Cool Earth, dirigida pelo milionário sueco Johan Eliasc, que oferece terras pela Internet no Amazonas, Mato Grosso e em determinadas regiões do Equador com o pretexto de arrecadar dinheiro para preservação de áreas "adotadas". Cerca de 20 mil pessoas fizeram doações na primeira semana de campanha do site da Cool Earth. Em 2005, Johan Eliasc comprou uma área de 160 mil hectares em Manicoré (a 332 quilômetros ao sul de Manaus). A campanha recebeu o apoio de várias personalidades e entidades ambientalistas britânicas. Outra ONG com atuação na área, a amazonense Comissão Pró-Yanomami (CCPY), segundo as anotações da Abin, chegou a celebrar convênio com o laboratório americano Shaman Pharmaceuticals, sem o conhecimento da Funai ou da Fundação Nacional da Saúde (Funasa), para repassar conhecimentos tradicionais dos índios sobre medicina em troca de recursos, o que caracterizaria, segundo o governo amazonense, a prática de etnobiopirataria. Na lista de 25 ONGs, a Abin aponta 13 com atuação em áreas indígenas e, entre elas, as suspeitas. As que mereceram maior atenção são entidades como a Amazon Conservation (ACT), de origem americana, que desenvolveu campanhas para compra de terras e é suspeita de biopirataria. Dados coletados pela Abin, a entidade repassaria conhecimentos indígenas sobre substâncias extraídas de plantas e animais a laboratórios estrangeiros ligados à produção de cosméticos e medicamentos. Grupos indígenas chegaram a acusar a ACT de não prestar contas e nem repassar recursos prometidos às aldeias *in Biopirataria e o desafio da gestão de Florestas Públicas*. PEREIRA, Maria Rachel Coelho. Disponível em: <http://dgta.fca.unesp.br/docentes/stella/200802/epf/BIOPIRATARIA.pdf> Acesso em: 16.03.2009

⁸⁴ 40% do valor excedente ao valor do preço mínimo.

⁸⁵ Sua receita será, além do preço mínimo do edital, o recursos entre 20% a 40% do FNDF.

A Lei n.11.284/2006, pelas mudanças que traz, mostra-se mais do que uma simples lei de gestão, mas sim como uma mudança na política nacional⁸⁶. Por trazer tal impacto, essa Lei requer, necessariamente, uma base de implementação compatível com suas necessidades.

⁸⁶ As normas que regulamentam a gestão de florestas no Brasil: **LEI Nº 11.284, DE 2 DE MARÇO DE 2006** - Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; e dá outras providências; **DECRETO Nº 6.063 DE 20 DE MARÇO DE 2007** - Regulamenta a Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei 11.284/2206); **DECRETO Nº 5.795, DE 5 DE JUNHO DE 2006** - Dispõe sobre a composição e o funcionamento da Comissão de Gestão de Florestas Públicas, e dá outras providências; **DECRETO DE 13 DE FEVEREIRO DE 2006** - Institui o complexo geoeconômico e social denominado Distrito Florestal Sustentável - DFS da BR-163, e dá outras providências; **RESOLUÇÃO 03/2007, DE 05 DE OUTUBRO DE 2007** - Regulamenta os indicadores a serem utilizados no julgamento da melhor proposta técnica e bonificadores para concessão florestal; **RESOLUÇÃO 02/2007, DE 06 DE JULHO DE 2007** - Regulamenta o Cadastro Nacional de Florestas Públicas.; **RESOLUÇÃO 01/2007, DE 12 DE MAIO DE 2007** - Altera o valor das madeiras nos Contrato de Transição, e dá outras providências.; **INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 2, DE 10 DE AGOSTO DE 2006** - Disciplina a convocação para a celebração de contrato de transição objetivando a continuidade do manejo florestal de que trata o art. 70 da Lei no 11.284, de 2 de março de 2006; **CONTRATO DE GESTÃO Nº 1, DE 1º DE OUTUBRO DE 2007** - Assegura ao Serviço Florestal Brasileiro autonomia administrativa e financeira, no grau conveniente ao exercício de suas atribuições, de forma a contribuir para a execução das políticas nacionais de gestão de florestas públicas; **PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 301, DE 02 DE OUTUBRO DE 2006** - Dispõe sobre o quantitativo máximo de 150 servidores a serem requisitados para o Serviço Florestal Brasileiro; **PORTARIA Nº 59, DE 25 DE FEVEREIRO DE 2008** - Estabelece os Centros Especializados que integram a Estrutura do Serviço Florestal Brasileiro; **RESOLUÇÃO 01/2008, DE 21 DE JANEIRO DE 2008** - Implementa a Unidade Regional do Distrito Florestal Sustentável da BR - 163; **RESOLUÇÃO 02/2008, DE 19 DE FEVEREIRO DE 2008** - Implementa a Unidade Regional do Purus-Madeira; **RESOLUÇÃO 03/2007, DE 05 DE JUNHO DE 2008** - Altera o valor das madeiras nos Contratos de Transição, e dá outras providências; **RESOLUÇÃO 04/2008, DE 23 DE JUNHO DE 2008** - Implementa o Sistema Nacional de Parcelas Permanentes - SisPP e as Redes de Monitoramento da Dinâmica de Florestas Brasileiras e dá outras providências; **INSTRUÇÃO NORMATIVA 04/2008, DE 25 DE JUNHO DE 2008** Define os procedimentos técnicos para o Licenciamento Ambiental para o uso sustentável de florestas públicas, na modalidade concessão florestal, e para a elaboração, apresentação e avaliação técnica do Relatório Ambiental Preliminar - RAP.

2.2 A gestão florestal⁸⁷

Como já dito, são três as modalidades de exploração, previstas no art. 4º da Lei de Gestão, cada qual tem sua finalidade e particularidades intrínsecas. A gestão direta e a destinação para as comunidades locais são formas exclusivas, enquanto na concessão, qualquer interessado pode participar do processo licitatório.

A gestão direta, disposta no art. 5 da Lei, visa à Criação de Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais, com a gestão direta, onde o planejamento e execução do manejo é feito pelo Poder Público envolvendo ou não prestação de serviço externo. Essa modalidade autoriza a contratação de serviços com contratos de até 10 anos(120 meses) e uso de critério tipo técnico na seleção da melhor oferta.

Já na gestão por destinação⁸⁸, ocorre a destinação dessas áreas às comunidades locais. Está destinação não onerosa se dá na forma de assentamentos florestais, Projeto de Desenvolvimento Sustentável, Área Quilombola, RESEX e assentamentos agroflorestais. A destinação deverá observar o Código Florestal, bem como o Decreto 5.975/06 e o 6.063/06. Será firmado um termo de uso onde só será permitido a extração de produtos florestais de uso tradicional, na havendo possibilidade de sua exploração comercial.

Vale salientar que, mesmo ocorrendo a destinação, não será excluída a possibilidade das comunidades também concorrerem em concessões onerosas, desde que estejam organizados civilmente. A destinação será efetuada antes da realização das concessões.

O órgão responsável por essa destinação será o SFB em conjunto com o INCRA (Instituto Nacional Colonização e Reforma Agrária), porém, em notícia

⁸⁷ Art. 15 do Código Florestal: “Fica proibida a exploração sob forma empírica das florestas primitivas da bacia amazônica que só poderão ser utilizadas em observância a planos técnicos de condução e manejo a serem estabelecidos por ato do Poder Público, a ser baixado dentro do prazo de um ano”. A Regulamentação desse artigo só veio a ser regulamentado pelo Decreto 1.282/94, depois sendo regulamentado sua parte final pelo Decreto. 5.975/06.

⁸⁸ Ex vi. Arts. 3º, inc.X, 6º e 17 da Lei de Gestão c/c arts. 14,16, inc.II e 18 do Dec. nº6.063/06

vinculada na mídia, foi constatado que o órgão fundiário é o maior devedor de multas ambientais, quantia essa que chegou a valores astronômicos.⁸⁹

Bem se sabe que a política agrária brasileira encontra-se em uma encruzilhada. As áreas que são distribuídas pela reforma agrária, algumas delas reservas legais de propriedades maiores, são entregues aos seus proprietários sem qualquer tipo de informação e suporte. Por esse motivo, o INCRA encabeça a lista dos maiores desmatadores do Brasil, devendo em multas, a soma de R\$265,6 milhões de reais pelo corte raso nos assentamentos.⁹⁰

Porém, o INCRA não pagará essas multas. Há um entendimento no MMA que, no caso de haver esse débito entre órgãos do governo, a “quitação” da multa se dá por meio de cessão de áreas que pertencem ao INCRA para fins de preservação. Com essa aparente benesse, quais serão os termos fiscalizatórios e punitivos que

⁸⁹ Disponível em : <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u451278.shtml> Acesso em: 03.09.08

⁹⁰ Um documento que O GLOBO teve acesso revela que o desmatamento total nos seis assentamentos do Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) no Mato Grosso, incluídos entre os 100 maiores da Amazônia em setembro, é 18% maior que o que apareceu nas autuações originais. É o que mostra reportagem de Catarina Alencastro na edição desta segunda-feira do jornal. A auditoria foi feita a pedido do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, já que o Incra alegava existirem “erros crassos” no documento. (Infográfico: A devastação da Amazônia em números)O Incra foi multado pelo desmatamento de 292.070 hectares em oito assentamentos. Mas o Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis), com imagens do satélite Prodes, descobriu que o desmatamento foi de 330.290 hectares da Floresta Amazônica, 57.890 hectares a mais que o calculado antes.As multas impostas ao Incra chegaram a R\$ 265,5 milhões. Segundo o Ibama, os assentamentos desmataram sem autorização de órgão ambiental, impediram a regeneração de floresta primária e não tinham licença ambiental. O ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc, diz que foi feito acordo para que, no lugar de pagar em dinheiro, o Incra recupere áreas degradadas nos assentamentos e doe áreas destinadas à reforma agrária para unidades de conservação. A auditoria diz que os 330.290 hectares desmatados representam 59% do total dos sete assentamentos autuados. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2009/03/22/desmatamento-auditoria-pedida-por-lula-prova-que-derrubada-de-florestas-em-assentamentos-do-incra-vai-alem-do-que-se-pensava-754949256.asp> Acesso em 12.04.09

essa destinação trará? Parece que esse tipo de relação de impunidade está arraigado nas políticas ambientais brasileiras.⁹¹

2.3 Concessão no Direito Administrativo

A Constituição Federal, em seu artigo 175, impôs a forma contratual para reger o regime de concessão de serviço público e preceitua que ”incumbe a o Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, através de licitação, a prestação de serviços públicos”. No âmbito infraconstitucional, tal regime é regulado pela lei 8.987/1995.

Concessão, no entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello, se tem:

é o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceite prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço⁹²

Lúcia Valle de Figueiredo assevera que a concessão é uma forma descentralizada da prestação de serviço público que tem valor no mundo jurídico através de “um contrato administrativo por meio do qual o Poder Público transfere o exercício de determinados serviços ao concedente, pessoa jurídica privada, para que os execute em seu nome, por sua conta e risco.”⁹³

Carlos Pinto Coelho Mota tem o mesmo entendimento, quando afirma que “a concessão sempre foi, tradicionalmente, antecedida de licitação. Por via de um

⁹¹ Disponível em : <http://www.globoamazonia.com/Amazonia/0,,MUL830809-16052,00.html> Acesso em: 12.04.09

⁹² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Elementos de Direito Administrativo**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2000. p. 753/755

⁹³ FIGUEIREDO Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**, 2a. ed., Malheiros Editora, 1995.p.65

contrato administrativo, a concessão viabiliza a delegação da execução de algum serviço, de exploração remunerada de obra ou serviço, ou ainda a cessão de uso de um bem a terceiros. “⁹⁴ A concessão seria então um ato administrativo pelo qual se institui um direito de uso, aproveitamento, exploração e um direito real sobre coisas de domínio público.

Porém, a espécie de concessão florestal merece uma atenção maior quanto as suas particularidades, principalmente pela peculiaridade do tipo de uso dado ao concessionário e de não configurar exatamente um serviço público.

2.4 Concessão florestal⁹⁵

A concessão florestal é uma delegação onerosa⁹⁶, feita pelo poder concedente, do direito de realizar manejo florestal⁹⁷ sustentável⁹⁸ para exploração de produ-

⁹⁴ MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Contrato de Permissão - Legalidade - Rescisão Unilateral Precedida de Ampla Defesa**. Boletim de Direito Administrativo, NDJ Editora Ltda, Março/93, S. Paulo.pg. 173

⁹⁵ Ex.vi. Art.7-8 da Lei de Gestão .

⁹⁶ SUNDFELD, Carlos Ari, e CÂMARA, Jacintho de Arruda. Concessão de direito real de uso de utilidade pública – Possibilidade de o poder público conferir ao particular a gestão exclusiva de seu bens para fins de utilidade pública., **Boletim de licitações e contratos**. vol. 10, n. 12, p. 593 a 602, dez. 1997, p.594.

⁹⁷ Base Legal do Manejo Florestal: Lei nº4947, de 06/04/1966: fixa normas de direito agrário, dispõe sobre o sistema e funcionamento do IBRA; Lei nº5868, de 12/12/1972: cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural; Lei nº6015, de 31/12/1973: dispõe sobre os registros públicos; Lei nº6383, de 07/12/1976: dispõe sobre o processo discriminatório de terras devolutas da União; Lei nº6739, de 05/12/1979: dispõe sobre a matrícula e o registro de imóveis rurais Lei nº8629, de 25/02/1993: dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no capítulo III, título VII da Constituição Federal; Lei nº9393, de 19/12/1996: dispõe sobre o ITR; Decreto nº4449, de 30/10/2002: regulamenta a lei 10267/01, que altera dispositivos das leis nºs 4947/66, 5868/72, 6015/73, 6739/79 e 9393/96; Constituição Federal, art. 188 §1º.

⁹⁸ DECRETO Nº 1.282, de 19 de outubro de 1994 conceitua o manejo florestal sustentável de “uso múltiplo a administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo, e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras, de múltiplos produtos e subprodutos não madeireiros, bem como a utilização de outros bens e serviços de natureza florestal.”

tos e serviços numa unidade de manejo⁹⁹, mediante concorrência, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda os quesitos do edital de licitação e demonstre capacidade para sua execução, por sua conta e risco e por prazo determinado, no caso da Lei de Gestão, até 40 anos.

2.5 Gestão e Fiscalização¹⁰⁰

O monitoramento¹⁰¹ e fiscalização das concessões contará com três frentes de ação. O IBAMA fará a fiscalização ambiental da implementação do Plano de Manejo Florestal Sustentável. O Serviço Florestal Brasileiro fará a fiscalização do cumprimento dos contratos de concessão.

Adicionalmente, será obrigatória uma auditoria independente das práticas florestais a pelo menos cada 3 anos. Essa auditorias serão coordenadas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - INMETRO e serão pagas pelos concessionários¹⁰².

⁹⁹ A Convenção sobre Diversidade Biológica definiu a utilização sustentável como a utilização de componentes da diversidade biológica de modo e em ritmo tais que não levem, no longo prazo, à diminuição da diversidade biológica, mantendo assim seu potencial para atender as necessidades e aspirações das gerações presentes e futuras.

¹⁰⁰ Ex.vi. Art.49-56 da Lei de Gestão.

¹⁰¹ Art. 52. Do Dec. 6.063/06: O monitoramento das florestas públicas federais considerará, no mínimo, os seguintes aspectos: I - a implementação do PMFS; II - a proteção de espécies endêmicas e ameaçadas de extinção; III - a proteção dos corpos d'água; IV - a proteção da floresta contra incêndios, desmatamentos e explorações ilegais e outras ameaças à integridade das florestas públicas; V - a dinâmica de desenvolvimento da floresta; VI - as condições de trabalho; VII - a existência de conflitos socioambientais; VIII - os impactos sociais, ambientais, econômicos e outros que possam afetar a segurança pública e a defesa nacional; IX - a qualidade da indústria de beneficiamento primário; e X - o cumprimento do contrato.

¹⁰² Art. 57. do Dec. 6.063/06: O Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - INMETRO consolidará o procedimento de avaliação de conformidade, inclusive no que se refere a: I - sistema de acreditação de entidades públicas ou privadas para realização de auditorias florestais; II - critérios mínimos de auditoria; II - modelos de relatórios das auditorias florestais; e IV - prazos para a entrega de relatórios.

2.6 Regulamentação¹⁰³

A lei de gestão de florestas públicas, nº 11.284/2006, traz consigo uma série de matérias a serem regulamentadas por decretos e portarias. Já foram expedidas as normas regulamentares a seguir elencadas:

O Decreto 6.063, de 2 de março de 2007¹⁰⁴, trata do Cadastro Nacional de Florestas Públicas gerido pelo SFB, ligado ao Sistema Nacional de Cadastro Rural, que é subdividido no Cadastro-Geral de Florestas Públicas da União e o Cadastro de Florestas Públicas do Distrito Federal e Municípios.

A elaboração é composta de três fases: a identificação, delimitação e a demarcação. O Decreto regulamenta também a destinação das Florestas Públicas às

¹⁰³ Outros marcos regulatórios :**Decreto nº 5.795, de 5 de junho de 2006** - Dispõe sobre a composição e o funcionamento da Comissão de Gestão de Florestas Públicas, e dá outras providências ;**Decreto de 13 de fevereiro de 2006** - Institui o complexo geoeconômico e social denominado Distrito Florestal Sustentável (DFS) da BR-163, e dá outras providências; **Resolução 03/2007, de 05 de outubro de 2007** - Regulamenta os indicadores a serem utilizados no julgamento da melhor proposta técnica e bonificadores para concessão florestal; **Resolução 02/2007, de 06 de julho de 2007** - Regulamenta o Cadastro Nacional de Florestas Públicas; **Resolução 01/2007, de 12 de maio de 2007** - Altera o valor das madeiras nos Contrato de Transição, e dá outras providências.; **Contrato de Gestão nº 1, de 1º de outubro de 2007** - Assegura ao Serviço Florestal Brasileiro autonomia administrativa e financeira, no grau conveniente ao exercício de suas atribuições, de forma a contribuir para a execução das políticas nacionais de gestão de florestas públicas; **Portaria Interministerial nº 301, de 02 de outubro de 2006** - Dispõe sobre o quantitativo máximo de 150 servidores a serem requisitados para o Serviço Florestal Brasileiro; **Portaria nº 59, de 25 de fevereiro de 2008** - Estabelece os Centros Especializados que integram a Estrutura do Serviço Florestal Brasileiro; **Resolução 01/2008, de 21 de janeiro de 2008** - Implementa a Unidade Regional do Distrito Florestal Sustentável da BR - 163; **Resolução 02/2008, de 19 de fevereiro de 2008** - Implementa a Unidade Regional do Purus-Madeira; **Resolução 03/2007, de 05 de julho de 2008** - Altera o valor das madeiras nos Contratos de Transição, e dá outras providências; **Resolução 04/2008, de 23 de junho de 2008** - Implementa o Sistema Nacional de Parcelas Permanentes - SisPP e as Redes de Monitoramento da Dinâmica de Florestas Brasileiras e dá outras providências; **Instrução Normativa 04/2008, de 25 de junho de 2008** - Define os procedimentos técnicos para o Licenciamento Ambiental para o uso sustentável de florestas públicas, na modalidade concessão florestal, e para a elaboração, apresentação e avaliação técnica do Relatório Ambiental Preliminar (RAP).

¹⁰⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6063.htm Acesso em 30.09.08

comunidades locais, Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF); Licenciamento Ambiental; Licitação e contrato de Concessões Florestais; Monitoramento e Auditorias das Florestas Públicas Federais.

Existem também as Resoluções do CONAMA 378 e 379, de 19 de Outubro de 2006, criam e regulamentam a Gestão Florestal compartilhada e os empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental regional ou nacional interligado a um sistema de dados e informações sobre a gestão florestal no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA.

As Instruções Normativas 02/2006 e 01/2007 do Ministério do Meio Ambiente regulamentam o disposto nos artigos 70 e 71 da Lei de Gestão que, por meio de contratos, cria um mecanismo de transição para adequar os Planos de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) já aprovados e em operação em florestas públicas federais.¹⁰⁵

2.7 Serviço Florestal Brasileiro¹⁰⁶

O Serviço Florestal Brasileiro (SFB) foi criado por disposição legal¹⁰⁷, e deve atuar como órgão gestor do sistema de gestão de florestas públicas. Suas principais atribuições serão: a de promover o fomento de iniciativas (treinamento, capacitação, pesquisa e assistência) para o desenvolvimento florestal sustentável no Brasil, gerenciar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal e também realizar estudos de mercado para a produção florestal.

¹⁰⁵ Esta previsão foi feita para dar continuidade ao manejo florestal sustentável que haviam sido interrompidos em 2003, pela quantidade de irregularidades apontadas pelo IBAMA naquela ocasião. Até 2000 haviam 3.000 licenças de manejo sustentável. Disponível em: <http://www.oretratodobrasil.com.br/reportagem/68/pdf/01.pdf> Acesso em 20.01.09

¹⁰⁶ O Serviço Florestal Brasileiro é um órgão autônomo da Administração Direta vinculado ao Ministério do Meio Ambiente.

¹⁰⁷ Ex vi. Art .54 – 68 da lei da n.11.284/2006.

O SFB é um órgão autônomo da administração direta, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente. O Contrato de Gestão¹⁰⁸, criação do direito Francês¹⁰⁹, disposto no art.67 da Lei de Gestão¹¹⁰, possibilita também que o Serviço Florestal tenha competência para elaborar editais e organizar licitações de concessões em áreas de florestas públicas federais.

O SFB, na classificação adotada por Maria Sylvia Di Pietro, está dentre as Agências executivas, verificando a qualificação dada à autarquia ou fundação que celebre contrato de gestão com o órgão da Administração Direta a que se acha vinculada, para a melhoria da eficiência e redução de custos “¹¹¹”.

Esse Contrato de Gestão estipula as obrigações e as responsabilidades entre Serviço Florestal Brasileiro e Ministério do Meio Ambiente, definindo os parâmetros para a execução das obrigações pactuadas entre os dois órgãos, bem como os resultados anuais a serem alcançados pelo Serviço Florestal Brasileiro. Deverá o SFB, também, divulgar e esclarecer os critérios de avaliação dos resultados e as formas de alteração, rescisão, penalidades e demais termos contratuais.

No bojo no Contrato de Gestão¹¹² n°01 quem representa o órgão é seu Conselho-Diretor na pessoa de seu Diretor-Geral, que tem suas qualificações descritas. Seguindo adiante no documento, conclui-se que o Contrato de Gestão, em verdade, foi celebrado pelo Ministério do Meio Ambiente, União, e o Diretor-Geral do SFB, Tasso Rezende de Azevedo.¹¹³

¹⁰⁸ Para o doutrinador Diógenes Gasparini, esse contrato seria um ajuste celebrado pelo Poder Público com órgãos e entidades da Administração direta, indireta e entidades privadas qualificadas como organizações sociais, para lhes ampliar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira ou para lhes prestar variados auxílios e lhes fixar metas de desempenho na consecução de seus objetivos” **in Curso de direito administrativo**, 12 ed., Rio de Janeiro : Forense, 2001, p. 103.

¹⁰⁹ C.f *contrato de programa*

¹¹⁰ Ex vi. § 8 do art. 37 da Constituição Federal

¹¹¹ DI PIETRO Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 393.

¹¹² C.f Emenda Constitucional 19.

¹¹³ Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/sfb/arquivos/contrato_de_gestao_mma_sfb_final.pdf Acesso em:30.09.08

Portanto, esse contrato que visa flexibilizar as ações do SFB, a competência, conceituado, com primor, por Di Pietro, como “conjunto de atribuições das pessoas jurídicas, órgãos e agentes, fixadas pelo direito positivo.”¹¹⁴

2.8 Plano de Outorga Anual de Florestas (PAOF)¹¹⁵

O PAOF define anualmente as áreas que poderão ser objeto de concessão. Para fazer o Plano Anual de Outorga, são excluídas as áreas destinadas a conservação, terras indígenas e ao uso comunitário (art.11,III).

Os critérios adotados para a seleção dessas áreas dividem-se em três etapas. A primeira (I) - é identificar se a floresta pública é passível a aplicação do instrumento de gestão sustentável. A segunda (II) - é apurar as florestas em que possam ser aplicadas a concessão florestal no período de 2007 a 2008. A terceira (III) -, as florestas tem características prioritárias para a concessão.¹¹⁶

O Plano Anual de Outorga passará por consulta pública e será submetido ao crivo do Conselho Gestor de Florestas Públicas, que conta com representantes do governo e da sociedade civil, incluindo pesquisadores, setor de produção, ONGs, movimentos sociais e governos estaduais.¹¹⁷

Aprovado o PAOF, cada gleba será estudada em detalhes e dividida em Unidades de Manejo para a licitação. Toda gleba que for submetida à licitação terá Unidades de Manejo pequenas (até 10 mil ha), médias (até 40 mil ha) e grandes

¹¹⁴ DI PIETRO Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 196.

¹¹⁵ Ex vi art.10-11 da Lei n. 11.284/2006

¹¹⁶ SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **Licitação do 1º Lote de Concessões Florestais – Floresta Nacional do Jamari (RO)**. p. 10-15

¹¹⁷ Além da chancela do Conselho Gestor, quando houver A inclusão de áreas de florestas públicas sob o domínio da União no Paof, é necessária a manifestação prévia da Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. E nas hipóteses em que forem incluídas áreas situadas na faixa de fronteira definida no § 2o do art. 20 da Constituição Federal, o Paof deverá ser previamente apreciado pelo Conselho de Defesa Nacional quando estiverem.

(até 200 mil ha) para garantir que o acesso a pequenos, médios e grandes produtores já foram elaborados dois PAOF's, referentes aos anos de 2007/2008 e 2009. O governo mapeou 193,8 milhões de hectares de florestas federais, destes, 43,7 milhões podem ser inseridos no PAOF, excluindo as áreas de terras indígenas, reservas extrativistas, parques nacionais e outras unidades de conservação.¹¹⁸

2.9 Procedimento Licitatório

Previamente ao edital de licitação deverá ser elaborado uma justificativa técnica da conveniência da concessão pelo SFB e publicada pelo MMA, contendo o objeto do edital e a unidade de manejo. A concessão florestal será realizada, exclusivamente, na modalidade de concorrência e a título oneroso.

Será feita uma licitação para cada Unidade de Manejo e o vencedor será definido com base em cinco critérios: (i) o melhor preço, (ii) a proposta de menor impacto ambiental e maior benefício socioeconômico, (iii) maior benefício social, (iv) uso mais eficiente do recurso florestal e (v) a maior agregação de valor local. A audiência pública deve ser feita 15 dias antes do edital e o edital da licitação deverá ser publicado 45 dias antes da abertura do processo de julgamento das propostas.

Quanto aos requisitos para a habilitação, cumulados aos previsto na Lei n. 8.666/93, serão exigidos a ausência de débitos na dívida escrita relativos a infrações ambientais, e de decisões condenatórias, transitadas e julgadas. As concessões não implicam em qualquer direito de domínio ou posse sobre as áreas, apenas autorizam o manejo para exploração de produtos e serviços da floresta.

Os contratos de concessão estabelecerão as regras para utilização da área, assim como as regras para atualização de preços dos produtos e serviços explorados. Os contratos de concessão serão estabelecidos por prazos de 5 a 40 anos, dependendo do manejo a ser implementado, conforme no edital de licitação. Os

¹¹⁸ Disponível em: http://www.amazonia.org.br/guia/detalhes.cfm?id=146872&tipo=6&cat_id=38&subcat_id=154 Acesso em 01.10.08

ganhadores da licitação, após a assinatura do contrato, deverão preparar um Plano de Manejo Florestal Sustentável, de acordo com a legislação vigente, que deverá ser apresentado ao IBAMA para aprovação antes do início das operações. O concessionário poderão subcontratar terceiros, sendo responsáveis por seus atos, nos termos definidos na legislação.¹¹⁹

Outro ponto importante dessa Lei é a existência dos chamados bens reversíveis, que retornam ao titular da floresta pública após a extinção da concessão. Tais bens serão definidos no edital de licitação e deverão incluir pelo menos a demarcação da unidade de manejo, a infra-estrutura de acesso, cercas, aceiros¹²⁰, porteiiras e construções e instalações permanentes, conforme art. 43 do Decreto nº6.063/06

2.10 Preços Florestais

O preço da concessão, a ser pago anualmente ao Poder concedente, é calculado de acordo com os custos da preparação da concessão¹²¹, mais o valor bruto

¹¹⁹ Art. 44 do Dec.6.063/06 define para os fins de aplicação do § 1o do art. 27 da Lei no 11.284, de 2006, nas concessões florestais federais, são consideradas: I - inerentes ao manejo florestal as seguintes atividades: a) planejamento e operações florestais, incluindo:1. inventário florestal;2. PMFS e planejamento operacional;3. construção e manutenção de vias de acesso e ramais;4. colheita e transporte de produtos florestais; 5. silvicultura pós-colheita;6. monitoramento ambiental;7. proteção florestal;II - subsidiárias ao manejo florestal as seguintes atividades:a) operações de apoio, incluindo: 1. segurança e vigilância;2. manutenção de máquinas e infra-estrutura; 3. gerenciamento de acampamentos;4. proteção florestal; b) operações de processamento de produtos florestais; c) operações de serviço, incluindo:1. guia de visitação; e 2. transporte de turistas.

¹²⁰ Aceiros são faixas de terra de 3 a 15 m de largura, sem vegetação, mantidas limpas com grades, roçadeira, ou até mesmo com ferramentas manuais, que evitam que um possível incêndio se alastre.

¹²¹ Art. 36.da Lei de Gestão - O regime econômico e financeiro da concessão florestal, conforme estabelecido no respectivo contrato, compreende: I - o pagamento de preço calculado sobre os custos de realização do edital de licitação da concessão florestal da unidade de manejo.

auferido sobre os valores dos produtos ou serviços explorados¹²², investimentos sociais e ambientais realizados na área de concessão e no seu entorno¹²³.

Além desses pagamentos, o concessionário arcará com a indisponibilidade, dos bens considerados reversíveis. A definição dos preços florestais deverão levar em conta o incentivo à concorrência, assegurando a competitividade do manejo florestal de terras privadas em relação ao manejo em terras públicas.

Será definido um valor base, chamado de preço mínimo, que deverá considerar os critérios elencados no art.36, §3º¹²⁴, baseados nos princípios sustentá-

¹²² II - o pagamento de preço, não inferior ao mínimo definido no edital de licitação, calculado em função da quantidade de produto ou serviço auferido do objeto da concessão ou do faturamento líquido ou bruto;

¹²³ III - a responsabilidade do concessionário de realizar outros investimentos previstos no edital e no contrato;

¹²⁴ Deste valor serão destinado:a) 70% (setenta por cento) ao órgão gestor para a execução de suas atividades; b) 30% (trinta por cento) ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, para utilização restrita em atividades de controle e fiscalização ambiental de atividades florestais, de unidades de conservação e do desmatamento; II - o preço pago, excluído o valor mencionado no inciso I do caput deste artigo, terá a seguinte destinação: a) Estados: 30% (trinta por cento), destinados proporcionalmente à distribuição da floresta pública outorgada em suas respectivas jurisdições, para o apoio e promoção da utilização sustentável dos recursos florestais, sempre que o ente beneficiário cumprir com a finalidade deste aporte; b) Municípios: 30% (trinta por cento), destinados proporcionalmente à distribuição da floresta pública outorgada em suas respectivas jurisdições, para o apoio e promoção da utilização sustentável dos recursos florestais, sempre que o ente beneficiário cumprir com a finalidade deste aporte; c) Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF: 40% (quarenta por cento). § 1º Quando os recursos financeiros forem oriundos dos preços da concessão florestal de unidades localizadas em florestas nacionais criadas pela União nos termos do art. 17 da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, serão distribuídos da seguinte forma: I - o valor referido no § 3º do art. 36 desta Lei será destinado ao órgão gestor para a execução de suas atividades; II - o preço pago, excluído o valor mencionado no inciso I do caput deste artigo, terá a seguinte destinação: a) IBAMA: 40% (quarenta por cento), para utilização restrita na gestão das unidades de conservação de uso sustentável; b) Estados: 20% (vinte por cento), destinados proporcionalmente à distribuição da floresta pública outorgada em suas respectivas jurisdições, para o apoio e promoção da utilização sustentável dos recursos florestais, sempre que o ente beneficiário cumprir com a finalidade deste aporte; c) Municípios: 20% (vinte por cento), destinados proporcionalmente à distribuição da floresta pública outorgada em suas respectivas jurisdições, para o apoio e promoção da utilização sustentável dos recursos florestais, sempre que o ente beneficiário cumprir com a finalidade deste aporte; d) FNDF: 20% (vinte por cento). § 2º (VETADO) (g.n)

veis da lei de gestão. A composição dessa uma fração será referente ao direito de concessão, independente dos valores obtidos na exploração do objeto concedido. O preço não poderá ser menor do que o definido por edital e também poderá ser parcelado em até um ano.

No caso do concessionário não efetuar a liquidação integral dos valores cobrados pela concessão, ou então, não realize os investimentos previstos em edital e contrato, poderá ter retido os bens considerados reversíveis ou até ter o contrato de concessão rescindido.

2.11 Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF) e a receita florestal

O FNDF é gerido pelo órgão gestor federal, ou seja o Serviço Florestal Brasileiro. Suas atribuições são a de fomentar o desenvolvimento de atividades sustentáveis de base florestal no Brasil, promover a inovação tecnológica do setor, bem como atividades de monitoramento das florestas públicas.

O Brasil possui um área equivalente a 1 milhão de hectares de florestas públicas. A maior parte dessa área (92%) fica na Amazônia. A estimativa do Plano Anual de Outorga Florestal é de que a produção de toras e resíduos nas florestas gere R\$ 120 milhões por ano, com a criação de 8,6 mil empregos.¹²⁵ A estimativa do governo é de que o fundo arrecade anualmente algo em torno de R\$ 10 milhões com recursos oriundos das concessões nas florestas públicas da União, que têm previsão para conceder quatro milhões de hectares até o ano de 2009.¹²⁶

A receita da concessão de florestas públicas será destinada da conforme o exposto no quadro¹²⁷ a seguir:

¹²⁵ SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **Plano Anual de Outorga de Florestas 2007/2008**. Brasília. 2007. P.2-5

¹²⁶ Disponível em : <http://pib.socioambiental.org/en/noticias?id=59767> Acesso em 12.04.09

¹²⁷ VALMORBIDA, Robson. **Interpretação Descritiva da Lei de Gestão de Florestas Públicas para a produção sustentável**. Disponível em: <http://www.if.ufrj.br/inst/monografia/2005II/Monografia%20Robson.pdf> Acesso em 12.04.09

Origem do recurso	Forma de divisão		Destinação do recurso
Concessões em Florestas Nacionais Estaduais e Municipais	Fração referente ao direito de concessão (até 30% do valor total)	100% SFB	Despesas administrativas e de planejamento do sistema de concessão
	Montante pago pela quantidade de produto ou serviço explorado ou ainda sobre o lucro líquido ou bruto excluída a fração do direito de concessão	40% IBAMA	Uso restrito na Gestão de Unidades de Conservação de Uso Sustentável
		20% Estados	Apoio e promoção do uso sustentável dos recursos florestais
		20% Municípios	Apoio e promoção do uso sustentável dos recursos florestais
		20% FNDF	Atividades de monitoramento, pesquisa tecnológica e qualificação de mão de obra para o manejo florestal sustentável, ações de assistência técnica, extensão florestal, RAD, educação ambiental, proteção e conservação dos recursos naturais

Origem do recurso	Forma de divisão		Destinação do recurso
Concessões nas demais Terras Públicas Federais Estaduais e Municipais	Fração referente ao direito de concessão (até 30% do valor total)	70% SFB	Despesas administrativas e de planejamento do sistema de concessão
		30% IBAMA	Controle e fiscalização ambiental de atividades florestais, do desmatamento e de UC's
	Montante pago pela quantidade de produto ou serviço explorado ou ainda sobre o lucro líquido ou bruto excluída a fração do direito de concessão	30% Estados	Apoio e promoção do uso sustentável dos recursos florestais
		30% Municípios	Apoio e promoção do uso sustentável dos recursos florestais
		40% FNDF	Atividades de monitoramento, pesquisa tecnológica e qualificação de mão de obra para o manejo florestal sustentável, ações de assistência técnica, extensão florestal, RAD, educação ambiental, proteção e conservação dos recursos naturais

Acima, foram destacados alguns pontos relevantes e discussões concernentes a essa Lei de Gestão, tão cheia de particularidades e inovações, que nos serve de amparo legal para a análise fática da gestão de florestas públicas em sua primeira licitação, que foi permeada de intensas discussões jurídicas e políticas, como veremos no capítulo III.

3. Plano de outorga anual de florestas 2007/2008

As Florestas Públicas, para estarem contidas no PAOF, deverão, primeiramente, ser inseridas no Cadastro Nacional de Florestas Públicas. O PAOF de 2007/2008 foi apresentado, em julho de 2007, pelo Serviço Florestal Brasileiro.

Ficam excluídas do PAOF as áreas indígenas, as Unidades de Conservação de proteção integral e as áreas militares.

No primeiro PAOF, do total de 193,8 milhões de hectares de Florestas Públicas Federais, restam 43 milhões de hectares legalmente passíveis a concessão, dos quais, 11,7 milhões servem para a concessão florestal. Desse último valor, 3,9 milhões são consideradas prioritárias¹²⁸. E passíveis de concessão no período de 2007 a 2008, um milhão, ou seja 0,5% do total, divididas em seis regiões¹²⁹. Na região do Purus Madeira se encontram as Flonas de Macauã (AC), Humaitá (AM), Jacundá (RO) e Jamari (RO).¹³⁰

3.1 Primeiro lote de concessão florestal

O primeiro edital de licitação para concessões de exploração sustentável teve como seu objeto a Floresta Nacional do Jamari, situada no Estado de Rondônia. A divulgação do edital ocorreu no dia 14 de novembro de 2007, sob a batuta do Serviço Florestal Brasileiro (SFB). Todo o processo licitatório é acompanhado pela Comissão de Florestas Públicas, composta por 24 membros, com representante do Governo Federal, Estados e Municípios e representante da sociedade civil.

O edital foi direcionado a qualquer empresa brasileira com sede e administração no Brasil e composto por três partes: documental, a proposta de preço e a proposta técnica com uma série de critérios sociais e ambientais.

Na triagem das propostas foram levados em conta quatro critérios estabelecidos pela Lei de Gestão de Florestas Públicas: maior benefício social, menor

¹²⁸ São as integrantes dos Distritos Florestais Sustentáveis, aquelas estratégicas para o desenvolvimento local e aquelas florestas para cuja inclusão há alguma justificativa tática. Critério definidos pelo SFB.

¹²⁹ São elas: Purus Madeira, Calha, BR 163, Leste Amazônica, Nordeste e Sul-Sudoeste.

¹³⁰ SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **Plano Anual de Outorga de Florestas 2007/2008**. Brasília. 2007. P.2-5

impacto ambiental, maior eficiência e maior agregação de valor local (renda que poderá ser criada com a exploração).

Para a ponderação de cada um dos critérios, o edital trouxe vários indicadores. Os vitoriosos foram aqueles que apresentaram melhor preço e qualidades socioambientais, sendo que as questões socioambientais tem uma pontuação maior.¹³¹

Nos moldes do edital de licitação 01/2007, o concessionário deverá executar o Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS)¹³², e, em contrapartida, poderá explorar os produtos florestais, com destaque, a madeira. O vencedor poderá ainda oferecer serviços como ecoturismo e atividades esportivas. O escopo dessas concessão seria o de afastar a patente ilegalidade que domina essas grandes áreas florestais.

A Lei de Gestão veda, expressamente¹³³, aos concessionários a titularidade imobiliária ou preferência em sua aquisição dos lotes florestais; o acesso ao patrimônio genético para fins de pesquisa e desenvolvimento, bioprospecção ou constituição de coleções; o uso dos recursos hídricos acima do especificado como insignificante, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997¹³⁴; A exploração dos recursos minerais; a exploração de recursos pesqueiros ou da fauna silvestre; a comercialização de créditos decorrentes da emissão evitada de carbono em florestas naturais.

¹³¹ SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **Edital de concorrência 001/2007**. Brasília. 2007. P.10-11

¹³² A Instrução Normativa 04, de 04/03/02, editada pelo Ministério do Meio Ambiente, MMA, informa sobre a elaboração, trâmite administrativo e implementação de PMFS: no seu Art. 1º determina-se o que segue: Art. 1º - A exploração das florestas primitivas da bacia amazônica de que trata o Art. 15 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 (Código Florestal), e das demais formas de vegetação arbórea natural, somente será permitida sob a forma de manejo florestal sustentável de uso múltiplo, mediante as modalidades de plano de manejo estabelecidas na presente Instrução Normativa. § 1º As modalidades de plano de manejo aqui estabelecidas devem obedecer aos princípios de conservação dos recursos naturais, de preservação da estrutura da floresta e de suas funções, de manutenção da diversidade biológica, e de desenvolvimento sócio-econômico da região.

¹³³ Ex. vi. §1º, do art. 16, da Lei

¹³⁴ Ex. vi. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997

A área total da Flona Jamari é de 220 mil hectares, sendo que desse total, 96 mil (43,6%) serão destinados ao manejo. O restante será destinado ao uso comunitário, à conservação integral e à mineração. As normas que irão reger a concessão estão dispostas no Plano de Manejo da Flona do Jamari, aprovado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), em 2005¹³⁵.

Desses 96 mil hectares da Flona do Jamari, para efeitos da concorrência em tela, foram aquinhoados três unidades de manejo florestal de diferentes dimensões, sendo uma de 17 mil, outra de 33 mil, e a maior, com 46 mil hectares.¹³⁶

O Serviço Florestal acolheu 19 propostas de 8 concorrentes¹³⁷, empresas dos estados de Rondônia, São Paulo, Bahia e Pará, durante os 45 dias que o edital ficou aberto. Duas empresas foram desabilitadas por falta de documentação.¹³⁸

Após uma disputa judicial que durou nove meses, chegando ao Supremo Tribunal Federal, no dia 18/08/08, governo finalizou a licitação da Floresta Nacional do Jamari (RO).

A Alex Madeira Ltda ganhou a concessão da unidade de manejo florestal I, de 17 mil hectares, com o preço de R\$ 759,7 mil por ano. A unidade de manejo florestal II, de 33 mil hectares, vai ficar com da Sakura Indústria e Comércio de Madeiras Ltda, que ganhou a licitação com a oferta de R\$ 1,6 milhão. A terceira e maior área licitada, de 46 mil hectares, ficou com a empresa florestal Amata S.A,

¹³⁵ O Plano de Manejo da FLONA Jamari foi aprovado pela Portaria nº 51, de 18 de agosto de 2005, publicada no DOU de 22 de agosto de 2005

¹³⁶ SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **Edital de concorrência 001/2007**. Brasília. 2007. P.5

¹³⁷ São elas: Alex Madeira Ltda., Amata S.A, Civarro Agropecuária, Engenharia e Comércio Ltda., Con & Sea Ltda., Construção e Incorporação Kabajá Ltda., Porta Júnior Construções Ltda., Sakura Indústria e Comércio de Madeiras Ltda. e Zn Indústria, Comércio e Exportação de Madeiras Ltda. ME.

¹³⁸ Disponível em: http://planetasustentavel.abril.com.br/noticia/ambiente/conteudo_266709.shtml Acesso 01.11.2008

por R\$ 1,3 milhão anual, totalizando uma renda, de no mínimo, R\$ 3,8 milhões por ano.¹³⁹

3.2 Floresta Nacional do Jamari/RO¹⁴⁰

Não foi encontrado nenhum registro oficial da procedência do nome da Floresta Nacional de Jamari. Especula-se que essa alcunha tenha sido dada em razão do Rio Jamari, situado ao oeste, na área limítrofe da unidade. Segundo os índios Jupaú, Jamari, na língua nativa, *Ypitinga*, significaria rio de águas turvas.¹⁴¹

¹³⁹ Disponível em: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/08/18/materia.2008-08-18.2562995068/view> Acesso em 01.11.08

¹⁴⁰ Aspectos Gerais da Flona Jamari: solo - latosolo amarelo álico, latosolo vermelho amarelo álico, latosolo vermelho álico, podzol hidromórfico e areias quartzosas, glei e litólicos distróficos. Clima: tipo "Amwi" (Köppen), quente e úmido, com curta estação seca (tropical com chuvas tipo monção). Temperatura Média: 22 C. Precipitação: 1750 a 2750 mm/anual. Tipologia Vegetal: Vegetação Nativa - Floresta Ombrófila Aberta (terras baixas e submontana), e com pequenas manchas de Floresta Ombrófila Densa. Vegetação Plantada. Existem áreas com plantio de espécies nativas para recuperação de áreas degradadas pela mineração de cassiterita. Outras Áreas: Em 1988 havia 10.994,24 ha de área ocupada com estradas, lagos artificiais e mineração. Acesso: Partindo-se de Porto Velho capital do Estado, toma-se a BR-364 sentido sul (asfalto), aproximadamente 110 Km, a esquerda mais 12 Km de estrada de terra, esta a sede da FLONA. Infra-Estrutura: Existem 3 casas do IBAMA, além da sede da Mineradora Jacunda com boa Infra-Estrutura. Administração Oficial: Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Diretoria de Recursos Naturais Renováveis, Departamento de Recursos Florestais -IBAMA/DIREN/ DEREf. Endereço:Av. Jorge Teixeira nº 3477 Cep: 78900 - Porto Velho – RO Telefone: (069)233-3607 Fax: (069)221-8021 233-3597 233-3598 .Inventário Florestal da Floresta Nacional do Jamari, 1983. - Proposta de Plano de Manejo, para a FLONA do Jamari, 1985. - Política Ambiental e Métodos de Reabilitação para Mineração de Cassiterita na FLONA do Jamari, 1986. - Mapeamento Temático da Pressão Antrópica da Flona e Entorno em 1990. - Estudo da Sucessão Secundária em Áreas Contíguas a Mineração de Cassiterita na Floresta Nacional do Jamari, 1991. - Estudo dos Processos de Recuperação das Áreas Degradadas e Monitoramento dos Dispersores Alados na FLONA do Jamari 1993. Pesquisa em andamento. - Plano de recuperação das áreas degradadas pela mineração. Disponível em: <http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=./snuc/index.html&conteudo=./snuc/norte/fn/jamari.html> Acesso em 14.04.09

¹⁴¹ IBAMA. **Plano de Manejo da Floresta Jamari**. Brasília. 2005.p 41

Até a década de 1950, na área onde é hoje situada a FLONA Jamari, não havia nenhuma vila ou povoado, provavelmente, devido ao difícil acesso por terra. O único modo de ingresso até então era pelo rio Rio Jamari. Já nos primórdios da década, ocorreram as primeiras caravanas migratórias, compostas, essencialmente, por três grupos: os seringueiros, os garimpeiros de cassiterita e os coletores de castanha-do-brasil.¹⁴²

O fluxo populacional se intensificou após a construção do eixo rodoviário BR 364, nos anos 60, que fazia a ligação Cuiabá-Porto Velho. Dessa forma, ainda que de forma rudimentar, começava uma colonização nas margens da rodovia.¹⁴³

Contudo, foi na década de 70 que ocorreram as mudanças mais significativas, com o aumento da produção da borracha, garimpo de cassiterita e das lavras mecânicas. No final da década, em 1979, a Flona Jamari, até então chamada Gleba do Cajueiro, com 256.200 hectares, foi arrendado pelo INCRA como terra devoluta¹⁴⁴, pela Portaria nº514, sendo assim, incorporada ao patrimônio da União.

¹⁴² IBAMA. **Plano de Manejo da Floresta Jamari**. Brasília. 2005.p 50-54

¹⁴³ IBAMA. **Plano de Manejo da Floresta Jamari**. Brasília. 2005.p 65

¹⁴⁴ A conceituação legal de terras devolutas está disposto no Art. 5º do Decreto-lei nº. 9.760, de 05.09.1946, que dá o seguinte conceito as terras devolutas: Art. 5º - São terras devolutas, na faixa de fronteiras, nos Territórios Federais e no Distrito Federal, as terras que, não sendo próprias nem aplicadas a algum uso público federal, estadual, territorial ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado: a) por força da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, Decreto nº. 1318, de 30 de janeiro de 1854, e outras leis e decretos gerais, federais e estaduais; b) em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento por parte da União ou dos Estados; c) em virtude de lei ou concessão emanada de governo estrangeiro e ratificada ou reconhecida, expressa ou implicitamente, pelo Brasil, em tratado ou convenção de limites; d) em virtude de sentença judicial com força de coisa julgada; e) por se acharem em posse contínua e incontestada, por justo título e boa fé, por termo superior a 20 (vinte) anos; f) por se acharem em posse pacífica e ininterrupta, por 30 (trinta) anos, independentemente de justo título e boa-fé; g) por força de sentença declaratória proferida nos termos do art. 148, da Constituição Federal, de 10 de novembro de 1937. Parágrafo único - A posse a que a União condiciona a sua liberalidade não pode constituir latifúndio e depende do efetivo aproveitamento e morada do possuidor ou do seu preposto, integralmente satisfeitos por estes, no caso de posse de terras situadas na faixa da fronteira, as condições especiais impostas na lei”.

Um ano depois, o INCRA realizou um diagnóstico da região para o conhecimento dos aspectos físicos, a fim de lhe dar uma destinação. A análise apontou no sentido de que a área não era recomendada para o plantio, e por conseguinte, inapropriada para um assentamento. Em 1983, foi feito um inventário florestal pelo extinto Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal¹⁴⁵, que constatou uma cobertura vegetal, estoque de madeira e condições socioeconômicas favoráveis, o que justificaria a criação de uma Floresta Nacional.¹⁴⁶

Portanto, em 1984, parte da área, cerca de 215 mil hectares, é doada pelo INCRA¹⁴⁷. Esse espaço abrangia os municípios de Porto Velho e Arquimes, que posteriormente, foram subdivididos em outros municípios. Jamari passou a ser chamado de Itapuã do Oeste, e Porto Velho foi desmembrado para Candeias do Jamari, em 1992. Em 1994, foi criado o Município de Cujubim, fruto da divisão de Itapuã e Rio Crespo.

3.3 Licitação da FLONA Jamari *sub judice*

Apenas uma semana após o lançamento do edital de licitação, o Presidente do Partido Popular Socialista, Roberto Freire, ajuizou, perante o Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido liminar. Teve como pedido a declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto do art.

¹⁴⁵ O Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal era uma autarquia federal do governo brasileiro vinculada ao Ministério da Agricultura. Foi extinto por meio da Lei Nº 7.732, de 14 de fevereiro de 1989 e transferiram-se seu patrimônio, os recursos orçamentários, extra-orçamentários e financeiros, a competência, as atribuições, o pessoal, inclusive inativos e pensionistas, os cargos, funções e empregos para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, de acordo com a Lei Nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989.

¹⁴⁶ IBAMA. **Plano de Manejo da Floresta Jamari**. Brasília. 2005.p 41

¹⁴⁷ C.f Decreto nº 90.224 de 25/09/1984

10 da Lei n. 11.284/2006¹⁴⁸, que recebeu o protocolo de ADI 3.989¹⁴⁹. Na exordial, postulou pela ofensa do art.49, XVII, CF¹⁵⁰, que confere competência exclusiva ao Congresso Nacional de aprovar, previamente, a concessão de terras públicas com áreas que excedam dois mil e quinhentos hectares.

O processo foi distribuído ao Ministro Eros Grau, que negou o pedido liminar, *in verbis*:

A hipótese reveste-se de indiscutível relevância. Entendo deva ser a ela aplicado o preceito veiculado pelo artigo 12 da Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1.999¹⁵¹, a fim de que a decisão venha a ser tomada em caráter definitivo e não nesta fase de análise cautelar. Assim, colham-se as informações das autoridades requeridas e, em seguida, ouçam-se, sucessivamente, no prazo legal, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República.

Em setembro de 2008, o magistrado admitiu como *amicus curiae* o IBAMA, entendendo que a demanda representava grande relevância e que a autarquia federal tinha interesse jurídico, requisitos que autorizam a intervenção de terceiro

¹⁴⁸ Art. 10. O Plano Anual de Outorga Florestal - PAOF, proposto pelo órgão gestor e definido pelo poder concedente, conterà a descrição de todas as florestas públicas a serem submetidas a processos de concessão no ano em que vigorar. § 1º O Paof será submetido pelo órgão gestor à manifestação do órgão consultivo da respectiva esfera de governo. § 2º A inclusão de áreas de florestas públicas sob o domínio da União no Paof requer manifestação prévia da Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. § 3º O Paof deverá ser previamente apreciado pelo Conselho de Defesa Nacional quando estiverem incluídas áreas situadas na faixa de fronteira definida no § 2º do art. 20 da Constituição Federal. § 4º(VETADO)

¹⁴⁹ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=3989&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M> Acesso em: 25.05.2008

¹⁵⁰ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

¹⁵¹ Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.

na Ação Direta de Inconstitucionalidade.¹⁵² O referido processo se encontra em andamento, mas em seu bojo não se encontra outro pronunciamento com conteúdo decisório.

Em 2008, o Ministério Público Federal de Rondônia ajuizou a Ação Civil Pública nº 2008.41.00.000012-5 perante a Justiça Federal de Rondônia, pedindo a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 49, XVII, CF, que prevê a competência exclusiva do Congresso Nacional para aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

O texto encaminhado para a aprovação do Presidente continha tal previsão no art. 10, § 4º, porém sofreu o veto presidencial, que foi justificado sob o argumento de “que 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.”¹⁵³

O órgão ministerial alega que o fato de o Chefe do Poder Executivo, no uso de suas atribuições presidenciais, ter vetado o referido artigo, não tem o condão de tornar ineficaz o mandamento constitucional.

O juízo *a quo*, em sua decisão, indeferiu o pedido de suspensão da concorrência, sobre o argumento de que a exigência do art. 49, XVII, CF, foi objeto de veto presidencial, e a letra do art. 225, § 4º, CF “estabelece apenas a necessidade

¹⁵² Art. 7o Não se admitirá intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade.

§ 2o O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades.

¹⁵³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Msg/Vep/VEP-124-06.htm. Acesso em:23.05.2008

da lei para a utilização de recurso naturais das florestas da Região Amazônica, não se tratando de “concessão de terra pública, na exata concepção do art.49, XVII, CF/88, mas concessão de floresta pública”. Alegou, também, que não é vedado ao Poder Público a exploração de bens da União por terceiros, comparando com a exploração de minério, que não necessita de autorização prévia do Poder Legislativo.

Irresignado com a prolação do juízo monocrático, o Ministério Público Federal interpôs um Agravo de Instrumento perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, pleiteando a suspensão da Concorrência Pública n. 01/2007, referente à concessão da FLONA Jamari.

Ao exarar seu *decisum* sobre o caso vertente, a Desembargadora Federal Selene Maria levou em conta o conflito de interesses. Nas palavras da magistrada, “o Ministério do Meio Ambiente justifica a Lei de Gestão de Florestas Públicas por que seria um meio de legalizar o acesso aos recursos florestais e evitar o desmatamento desordenado que existe atualmente”, enquanto, na linha oposta, “dizem os ambientalistas, que não há certeza científica sobre a sustentabilidade do manejo de florestas naturais e heterogêneas”¹⁵⁴. Essa falta de certeza científica agride ao princípio constitucional da precaução, consagrado no art.225¹⁵⁵ da Constituição Federal.

Salienta, também, a Desembargadora a possível perda de soberania nacional, já que, embora as empresas concorrentes tenham que ter sede no Brasil, nada impede que o capital social e seus dirigentes sejam domiciliados no estrangeiro. Em países que adotaram o modelo de concessões semelhante ao Brasil, como Indonésia, Tailândia, Malásia, Quênia e Congo, tiveram uma experiência devastadora.

¹⁵⁴ Disponível em: http://www.trf1.gov.br/edjf1/edjf1_0100_51_2_20080317.pdf. Acesso em 20.05.2008

¹⁵⁵ Art. 225. 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.**(g.n)

Mas adiante, a magistrada insere no conteúdo da decisão um parecer¹⁵⁶ obrado pelo Dr. Marcos Montenegro Duarte, relator da comissão permanente de Direito Ambiental do Instituto dos Advogados Brasileiros. Em linhas gerais, o causídico trata da inconstitucionalidade da Lei em afronta ao art.49, XVII c/c inciso III, do §1º do art. 91¹⁵⁷ da Constituição Federal. Aduz que a Lei afronta aos princípios participativos do SISNAMA. A lei – a época ainda projeto de lei – tornaria as áreas cedidas inacessíveis; poder administrativo de autorizar crimes ambientais; controle da ordem econômica nas áreas licitadas; desrespeito aos direitos das comunidades locais e por fim a privatização do controle sobre o fundo público.

Por fim, conclui que: “o projeto não trata apenas da arriscada privatização do uso de florestas publicas que, no caso, seria feita através da cessão onerosa da posse de áreas gigantescas, por até 60 anos¹⁵⁸, sem qualquer controle do Congresso Nacional, do Conselho de Defesa Nacional, do CONAMA ou mesmo da sociedade civil”.

Portanto, em sua conclusão, a E. Desembargadora chega ao entendimento de que “ a exigência de apreciação da matéria *sub judice* é do Congresso Nacional, pois a norma constitucional não faz distinção da exigência seja para concessão ou alienação. Além disso, a concessão de florestas publicas é também uma espécie de concessão dominial, exatamente como prevista na Constituição.” Na parte dispositiva a magistrada deferiu a antecipação de tutela recursal, dessa forma suspendendo o processo de licitação na FLONA Jamari até que o Serviço Florestal Brasileiro obtivesse a autorização prévia que dispõe o art. 49, XVII, CF.

¹⁵⁶ Disponível em: www.asibama.org.br/desmonte/parecer_iab.pdf. Acesso em 19.05.2008

¹⁵⁷ Art. 91. O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, e dele participam como membros natos (...)§ 1º - Compete ao Conselho de Defesa Nacional: (...)III - propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo;

¹⁵⁸ Na época do parecer esse era a duração máxima das concessões, porém, na versão definitiva da Lei de Gestão esse intervalo ficou em 40 anos.

Não aceitando a sucumbência, a União ajuizou Ação de Suspensão de Tutela Antecipada, com pedido liminar, contra a decisão prolatada pela Des. Selene Maria, no Supremo Tribunal Federal, recebendo o protocolo de STA 235-2/RO.

A base normativa argüida para suprir a competência do Superior Tribunal de Justiça e atrair a competência do STF foi o artigo 297 do Regimento Interno da Corte Constitucional, que autoriza “a presidência do STF, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, suspenda a execução de decisões concessivas de segurança ou de tutela antecipada, proferidas em única ou última instância, pelos tribunais locais ou federais, quando a discussão travada na origem for de índole constitucional.

Na análise do pedido liminar, o E. Ministro Gilmar Mendes assistiu razão a União no sentido que:

Conforme demonstrou a Advocacia-Geral da União, “quando a concorrência (processo licitatório) objetivar a concessão de florestas públicas (exploração de produtos e serviços de uma unidade de manejo), não se mostra indispensável a submissão prévia ao Parlamento Nacional (como previsto no art. 49, XVII, da Constituição) para a aprovação ou não de tal certame” (fl. 13). Parece razoável, também, o argumento de que “não se pode confundir a concessão florestal com a concessão dominial (ou concessão de terras públicas)”. Segundo bem descreve a AGU, “a primeira (concessão florestal), nos termos da Constituição da República e da Lei nº 11.284/2006, não implica a transferência da posse da terra pública, mas sim a delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado” (fl. 15).¹⁵⁹

¹⁵⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, STA 235-2/RO, Relator: Min. Pres. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 05.05.2008. DJe n. 85/2008 de 12.05.2008, p.45

Firmado esse entendimento, em 05/05/08, o Ministro deferiu o pedido para suspender a execução da decisão proferida pela Des. Selene Maria, nos autos do Agravo de Instrumento n. 2008.01.00.004474-1/RO, dando, assim, continuidade à concorrência da Floresta Nacional de Jamari.

O ministro Gilmar Mendes entendeu que não poderia ser a concessão florestal confundida com a concessão dominial. A primeira não ensejaria a transferência da posse da terra pública, mas sim a delegação dispendiosa do direito de praticar o manejo florestal.

Segundo ele: “não se mostra indispensável a submissão prévia ao Parlamento Nacional para a aprovação ou não de tal certame porque não se trata de alienação de domínio. Não se pode confundir concessão florestal com concessão dominial. A concessão florestal não implica em transferência da posse da terra pública, mas sim a delegação onerosa do direito de praticar o manejo florestal sustentável na área e o artigo 10, parágrafo 4º da Lei 11.284/2006, citado pelo MPF e que exigia, no caso, a autorização do Congresso Nacional, foi vetado pelo presidente Lula “.

O Projeto de Lei que deu origem à Lei n. 11.284/2006 não fez a previsão do crivo pelo Congresso Nacional para a concessão de Floresta com área superior a 2.500 hectares, como determina o texto constitucional, em seu artigo 49, XVII. Todavia, no Senado Federal, foi proposta emenda ao projeto para que se apropriasse desse dispositivo constitucional. E, embora o substitutivo tenha sido aprovado por unanimidade, foi vetado pelo Presidente da República.

Hely Lopes Meirelles classifica o direito real de uso como sendo um “contrato pelo qual a administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social”¹⁶⁰

¹⁶⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo**. 26 ed, Atualizada, São Paulo. 2001. p.485/490

Embora esteja em seu cerne a revogabilidade, e que não haja transmitância de domínio cabal, e a exploração que venha a ocorrer seja sempre limitada por esse domínio público, não há como se explorar uma Floresta sem a transferência da posse direta do solo e tudo quanto lhe for incorporado natural ou artificialmente.

É oportuno, nessa linha, ressaltar a máxima do Direito Romano, *accessio cedit principali*, em que o acessório segue a sorte do principal. Essa interpretação é extraída da letra dos arts. 58 e 59 do Código Civil de 1916, e que mesmo não encontrando dispositivo análogo no Código de 2002¹⁶¹, pela sistemática do ordenamento jurídico e a natureza jurídica do acessório, essa regra consagrada continua vigente, mesmo não havendo norma expressa que a defina no direito civil atual.¹⁶² Na análise da Lei de Gestão, se percebe que o objeto das concessão é a parte acessória, ou seja, exclusivamente as árvores. Porém, o bem acessório é aquele cuja existência depende do principal, nesse caso o solo amazônico. Considera o Código Civil os bens móveis por antecipação as árvores não abatidas e que se destinam ao comércio¹⁶³. Nessa perspectiva, esses imensos lotes florestais, repletos de biodiversidade, para os efeitos legais, são reduzidos à toras de madeiras.¹⁶⁴

A doutrina subdivide a concessão em duas modalidades: a de serviço público e a concessão dominial. A concessão de Floresta Pública seria dessa última espécie, porque implica na outorga de um privilégio ao vencedor da licitação sobre um bem imóvel da União.

¹⁶¹ No Projeto de Código Civil, no parágrafo único do artigo 92, que, em seu caput, define a coisa principal como sendo aquela que existe sobre si, abstrata ou concretamente, e acessória aquela cuja existência supõe a da principal (redação idêntica àquela do artigo 58 do Código Civil de 1916)

¹⁶² DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil brasileiro, Teoria Geral do Direito Civil, de acordo com o novo Código Civil**. 18ª edição, Ed. Saraiva, p. 294

¹⁶³ As árvores aderem-se, naturalmente, ao solo, pois é nele que nascem, enquanto não abatidas, e os frutos da terra e das árvores ainda não colhidos ou separados do solo são imóveis. Todavia, se as árvores forem destinadas ao corte e se os frutos forem colhidos, e as pedras e metais, separados do solo, passam a ser móveis por antecipação (RT, 394:305; 110:665; 227:231; e 209:476; RJM, 42:112),

¹⁶⁴ Consideram-se ainda móveis por antecipação aqueles que, naturalmente imóveis porque ligados à terra, destinam-se a ser mobilizados, como por exemplo, os frutos ainda não colhidos e as árvores destinadas a corte. In AMARAL, Francisco. *Direito civil introdução*. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 322).

No caso vertente, a Constituição não permite que se conceda o uso de terras públicas com área superior a 2.500 hectares sem prévia anuência do Congresso e o dispositivo constitucional não faz qualquer distinção entre concessão dominial ou florestal. Também fere a lógica hermenêutica que o fato de um dispositivo ter recebido veto do chefe do Poder Executivo o torne constitucional.

Desse modo é possível perceber duas correntes antagônicas: a dos que defendem a implementação do sistema de concessões florestais sem qualquer apreciação do Poder Legislativo, alegando que a concessão florestal tem como objeto a exploração de produtos e serviços relacionados à cobertura florestal, não dando ao concessionário qualquer direito real sobre o imóvel em que se situa a cobertura florestal. Ou seja, a concessão florestal não se confundiria com a concessão de terras públicas.¹⁶⁵ Essa corrente afirma que a concessão florestal é geradora apenas de um direito pessoal sobre a cobertura vegetal, atribuído ao concessionário, não se confundindo com a concessão de terra pública, ensejadora de direito real sobre o *res*, afirmando ainda que o escopo da concessão florestal não toca na questão do domínio da terra, que nem é alienada nem concedida ao particular.

A outra corrente, conta com palavra do doutrinador José Afonso da Silva¹⁶⁶, que afirma ser inexequível o afastamento entre solo e cobertura florestal na definição do objeto da concessão para manejo florestal. Tem como argumento o fato da floresta estar anexada ao solo, pois estaria de fato afetada a uma determinada atividade, o manejo florestal. Assim, para a segunda corrente, a concessão para manejo florestal equiparar-se-ia a uma concessão de terras públicas, submetendo-se ao inciso XVII do art. 49 da Constituição.

¹⁶⁵ BARBOSA, Magno Neves. **A competência exclusiva do Congresso Nacional para aprovar a concessão florestal em unidades de manejo de florestas públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares: uma interpretação pertinente.** In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 51, 31/03/2008 Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2464#_ftnref5. Acesso em 31/01/2009.

¹⁶⁶ Posição sustentada em audiência pública ocorrida na Câmara dos Deputados em 12.05.2005.

Ao se posicionar de maneira contrária, o Ministro Gilmar Mendes usurpa uma competência exclusiva conferida ao Congresso Nacional pelo artigo 49, XVII da Constituição Federal, sendo que o veto presidencial não tem força normativa de prevalecer sobre ela.¹⁶⁷

A questão ainda gera discussões, tanto que existe em tramitação na Câmara dos Deputados proposta de emenda à Constituição¹⁶⁸, que traz nova redação ao inciso XVII do art. 49 da Constituição Federal, visando suprimir qualquer ambigüidade em relação à aplicação do aludido inciso às concessões florestais.

Mas, no caso vertente, é necessário apontar o princípio da precaução para a resolução no caso concreto. É pacífico entre os doutrinadores que o princípio da precaução se constitui no principal norteador das políticas ambientais, além de ser a base para a estruturação do direito ambiental.¹⁶⁹

A Declaração de Wingspread¹⁷⁰ versa sobre o Princípio da Precaução da seguinte maneira: “Quando uma atividade representa ameaças de danos ao meio ambiente ou à saúde humana, medidas de precaução devem ser tomadas, mes-

¹⁶⁷ “Com a entrada em vigor do Código Civil de 2002, debruça-se a doutrina na tarefa de construção de novos modelos interpretativos. Abandona-se, deliberadamente, o discurso hostil dos que, justamente, entreviam a incompatibilidade axiológica entre o texto codificado e a ordem pública constitucional. Afinal, o momento é de construção interpretativa e é preciso retirar do elemento normativo todas as suas potencialidades, compatibilizando-o, a todo custo, à Constituição da República. TEPEDINO, Gustavo. Crise de fontes normativas e técnica legislativa na parte geral do Código Civil de 2002. Coord. Gustavo Tepedino. **A parte geral do novo código civil: estudos na perspectiva civil-constitucional**. 2. ed. ver. Rio de Janeiro – São Paulo: Renovar, 2003, p. 15.

¹⁶⁸ Proposta de Emenda Constitucional nº 570/2006

¹⁶⁹ “Dizer que a lei tem a sua substância moldada pela Constituição implica em admitir que o juiz não é mais um funcionário público que objetiva solucionar os casos conflituosos mediante a afirmação do texto da lei, mas sim um agente do poder que, através da adequada interpretação da lei e do controle da sua constitucionalidade, tem o dever de definir os litígios fazendo valer os princípios constitucionais de justiça e os direitos fundamentais”. MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria geral do processo**. São Paulo: RT, 2006, p. 93.

¹⁷⁰ Uma definição ampla de princípio de precaução foi formulada em uma reunião realizada em janeiro de 1998 em Wingspread, sede da Johnson Foundation, em Racine, estado de Wisconsin, com a participação de cientistas, advogados, legisladores e ambientalistas.

mo se algumas relações de causa e efeito não forem plenamente estabelecidos cientificamente.”¹⁷¹

Na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento¹ foi definido com maior destaque as linhas orientadoras do princípio da precaução, através dos Princípios 15 e 17:

Princípio 15: De modo a proteger o meio-ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Princípio 17: A avaliação de impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser empreendida para as atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e que dependam de uma decisão de autoridade nacional competente.

No direito positivo brasileiro, o princípio da precaução tem seu substrato normativo na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938, de 31/08/1981), em específico no artigo 4, I e IV, da referida Lei, que expressa a necessidade de haver um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a utilização, de forma racional, dos recursos naturais, inserindo também a avaliação do impacto ambiental.

Salienta-se, que o referido princípio foi expressamente incorporado em no ordenamento jurídico, no artigo 225, § 1º, V, da Constituição Federal, e também através da Lei de Crimes Ambientais (Lei n. 9.605/1998, art. 54, § 3o).¹⁷²

De outra forma, existe violação expressa ao texto fundamental na medida em que não cumpre com a implementação do principal instrumento ju-

¹⁷¹ Disponível em: <http://www.fgaia.org.br/texts/t-precau.html> Acesso em 01.11.2008

¹⁷² Neste sentido a lição de José Joaquim Gomes Canotilho, para quem o Estado Constitucional só se constitui em um Estado “com qualidades” se informado, dentre outros princípios, no “reconhecimento e garantias dos direitos fundamentais” (*in Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 87 e 93).

rídico de prevenção da ameaça Nesse sentido, Paulo de Bessa Antunes argumenta que¹⁷³:

O princípio de Direito que deve ser observado é que, em havendo risco potencial ou atual, o meio ambiente deve ser preservado através da elaboração do estudo de impacto ambiental. A dispensa imotivada, ou em fraude à Constituição, do estudo de impacto ambiental, deve ser considerada falta grave do servidor que a autorizar. Assim é porque, na hipótese, trata-se de uma violação cabal da Constituição

Calha, neste momento, trazer, a título de esclarecimento do conceito do princípio da precaução, a definição precisa de Cristiane Derani:

Precaução é cuidado. O princípio da precaução está ligado aos conceitos de afastamento de perigo e segurança das gerações futuras, como também de sustentabilidade ambiental das atividades humanas. Este princípio é a tradução da busca da proteção da existência humana, seja pela proteção de seu ambiente como pelo asseguramento da integridade da vida humana. A partir desta premissa, deve-se também considerar não só o risco eminente de uma determinada atividade, como também os riscos futuros decorrentes de empreendimentos humanos, os quais nossa compreensão e o atual estágio de desenvolvimento da ciência jamais conseguem captar em toda densidade.¹⁷⁴

Dessa forma, o princípio da precaução implica uma ação assecuratória à conjuntura do dano ambiental, o que garante a plena eficácia das medidas ambientais selecionadas.¹⁷⁵ A não-observância dessa incumbência pelo Estado configura omissão antijurídica, a qual, à semelhança do que sucede com a ausência da

¹⁷³ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris. 1998.p.334

¹⁷⁴ DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997. p.167

¹⁷⁵ Cite-se, como exemplo, as normas protetivas do consumidor e do meio ambiente, que por terem, muitas das vezes, caráter eminentemente preventivo, necessitam de uma correlata tutela jurisdicional que possibilite realizar o desejo da norma de proteção, evitando que ela seja violada. ZOLLINGER, Márcia. **Proteção processual aos direitos fundamentais**. Salvador: JusPODIVM, 2006, p. 114.

prevenção exigível, tem o condão de gerar dano (material e/ou moral) injusto e, portanto, indenizável.¹⁷⁶

As justificativas nas tomadas de decisão envolvendo as concessões deverão, inquestionavelmente, estar lastreadas em indícios fortes e convincentes, devendo ser debatidos entre os representantes do povo.¹⁷⁷ A par disso, o princípio da precaução é calcado em uma inovadora lógica de atuação do Estado: *a lógica das estratégias prudentes de longo prazo*,¹⁷⁸ ou seja, governança.

Nesse cenário, a possibilidade da política convencional desaparece e se transforma noutra coisa, a *Transpolítica*, segundo Jean Baudrillard. A *Transpolítica* se desdobra para além do Estado, uma atuação ampliada da política que se desenrola para uma multidisciplinar, ao contrário da visão cartesiana da política, onde “é preciso que haja campos diferenciais e objetos distintos”¹⁷⁹

Não se pode olvidar que o princípio da precaução é pilar fundamental do direito ambiental, devendo estar evidente na legislação e nas decisões judiciais, assim como também na escolha das medidas ambientais adequadas a eventuais riscos para o meio ambiente ocasionado pela ação humana.

Nesse sentido, assevera Paulo Affonso Leme Machado que “contraria a moralidade e a legalidade administrativas a postergação de medidas de precaução que

¹⁷⁶ Evidente que o princípio também gera obrigações para os particulares, mas, no presente texto, a ênfase será em relação ao Poder Público.

¹⁷⁷ Lei n. 9.784/99: Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; (...) § 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

¹⁷⁸ Sobre o tema da nova lógica como transformação da “raison publique”, vide Olivier Godard in “Le principe de précaution, une nouvelle logique d’action entre science et démocratie”. Philosophie Politique, maio, 2000.

¹⁷⁹ BAUDRILLARD, Jean. **A transparência do mal**. Campinas Papirus. 2003 p. 14

devam ser tomadas imediatamente. Viola o princípio da impessoalidade administrativa, os acordos e/ou licenciamentos em que o cronograma da execução de projetos ou a execução de obras não são apresentados previamente ao público, para que os setores interessados possam participar do procedimento das decisões”¹⁸⁰

O Juarez Freitas salienta sobre a importância do princípio aqui estudado na Administração Pública, *in verbis*:

Na dúvida, os direitos fundamentais, especialmente os direitos à boa administração e ao meio ambiente equilibrado, devem receber primazia. Necessário, para tanto, apagar os derradeiros vestígios deregalismo e cuidar dos interesses existenciais legítimos das atuais e futuras gerações, numa performance que honre a rede constitucional dos poderes-deveres, assimilados sem as conhecidas e lamentáveis reticências.¹⁸¹

Como então pôde o Congresso Nacional, por meio dos deputados e senadores eleitos pelo povo, através do voto direto, representantes do povo brasileiro, serem excluídos da tomada de decisão de uma matéria tão afeta à coletividade como o meio ambiente? Tal concepção fere, sem dúvida, o princípio da precaução. Faz-se imperativo, por mando constitucional, que o Poder Legislativo delibere sobre cada concessão, autorizando ou não, conforme o debate democrático.

Desta feita, para o presente caso, é bastante pertinente a ponderação de Martin Kriele, *in verbis*:

a moderna doutrina constitucional está às voltas com o problema relativo ao desenvolvimento de instituições, que de um lado, consigam impor o interesse público em face das poderosíssimas organizações privadas como sindicatos associações e conglomerados econômicos, e, de outro,

¹⁸⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental e princípio da precaução**. Disponível em: www.ccj.ufsc.br Acesso em: 01.11.08

¹⁸¹ FREITAS, Juarez. **O Princípio Constitucional da Precaução e o Dever Estatal de Evitar Danos Juridicamente Injustos**. p.19 Disponível em: <http://www.oab.org.br/oabeditora/users/revista/1205505615174218181901.pdf> Acesso em: 20.01.09

logrem assegurar um regime democrático e de liberdades na acepção mais ampla, que tenha como baldrame a própria concepção de dignidade humana.¹⁸²

Por ultimo, é mister salientar, embora de forma superficial, o próximo passo nos planos de doar a Floresta Amazônica. Trata-se da Medida Provisória 458/09, que dispõe sobre a regularização das ocupações em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, editada em 10 de fevereiro de 2009. O Governo Federal precisa que as terras da região amazônica estejam legalizadas para operacionalizar o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Não parece sensato iniciar uma regularização de quase dois terços do território nacional sem antes constituir um pacto com a sociedade brasileira amplamente debatido.

Conclusão

A Lei n.º 11.284/2006 é uma norma recente, e ainda muito terá que ser discutida, a fim de auferir se ela realmente irá cumprir o importante papel que lhe é dado.

A Lei foi editada primordialmente para a exploração da Amazônia, onde se concentram a maioria das Florestas Públicas licitáveis. Pelas políticas públicas, o Governo Brasileiro deixa claro que para crescer usará o ambiente amazônico para o desenvolvimento econômico. Esse uso das florestas públicas pode gerar conflitos entre o desenvolvimento econômico e os objetivos conservacionistas. Ao governo cabe a responsabilidade de encontrar estratégias para se atingir um equilíbrio adequado entre esses e os demais objetivos.

A Lei de Gestão possui muitas imprecisões e termos dúbios que podem levar a interpretações errôneas e, conseqüentemente, a degradações ambientais irreversíveis. A Lei de Gestão teve uma tramitação no Congresso Nacional em tempo

¹⁸² KRIELE, Martin *Einführung in die Staatslehre*, 2ª ed., 1981. apud MENDES, Gilmar Ferreira. **A doutrina constitucional e o controle da constitucionalidade como garantia da cidadania. Declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia de nulidade no Direito brasileiro.** In: RDA 191/41.

recorde, o que gera desconfianças sobre a incidência, no processo legislativo, de propósitos parciais e direcionados a interesses meramente econômicos.

O que se vê na legislação ambiental, são edições de diplomas legais eivados de interesses do setor agrícola, grandes empresas, organismos internacionais, ONGs e países desenvolvidos, que por meio do *lobby*, exercem grande influência no legislativo brasileiro.

Outro ponto nodal da discussão aqui proposta é a falta de coordenação/integração entre os diversos órgãos responsáveis pela conservação, fiscalização e monitoramento dessas imensas áreas. Com as recentes mudanças trazidas pela Lei de Gestão, percebe-se uma descentralização nas ações dos órgãos ambientais, o que no cenário amazônico, gera insegurança jurídica e instabilidade social, pois esses órgãos, apesar das novas transformações, continuam operando muito aquém do satisfatório, apresentando falta de recursos humanos e financeiros.

Urge a necessidade de um estudo profundo e amplo para a elaboração de uma política de ocupação racional do solo, que seja séria, consistente e crível, calcado no pé do desenvolvimento sustentável – social, econômico e ambiental .

No caso da Lei de Gestão tentou este trabalho demonstrar seus aspectos legais, sociais e econômicos e concluiu que essa mudança na política florestal não se mostra salutar no presentes dias, devido, principalmente, a fraca estrutura administrativa que existe na Floresta Amazônica e a falta de vontade política, e também, da própria sociedade em manter a floresta conservada.

A experiência da gestão privada em outros países subdesenvolvidos – Indonésia, Malásia e Filipinas - não foi bem sucedida, os estragos provenientes de uma má gestão acarretou desastres ambientais. Mas, de certo, esses desastres não serão maiores do que o Brasil, que mantém de longe a maior biodiversidade do planeta e possui milhares de espécies endêmicas, sendo muitas delas incógnitas para ciência.

Ademais, ainda não existe um consenso entre os especialistas sobre o manejo florestal sustentável, o que aumenta exponencialmente a chance da gestão sus-

tentável se tornar uma autorização estatal para o desmatamento irracional. Além disso, existe a preocupação evidente da biopirataria e da etnobiopirataria, que mesmo sendo vedada expressamente pela Lei de Gestão, é um perigo a ser considerado.

Quanto aos processos referentes a lei, foram coletadas diferentes abordagens sobre o manejo das florestas, das quais destacamos três posições: a de que não deveria haver a lei, defendida por especialistas em florestas; a que concorda com a existência da lei, desde que haja o crivo do Congresso Nacional, posição adotada pela Des. Selene Maria; e a que concorda integralmente com a lei, da forma em que foi editada. Entretanto, o posicionamento final do Supremo Tribunal Federal, adotado pelo Ministro Gilmar Mendes, defensor da terceira posição, ao nosso entender, afasta o melhor instrumento para resolver os problemas decorrentes de uma sociedade de risco global, qual seja, o procedimento discursivo democrático previsto na Constituição Federal.

As questões relacionadas ao meio ambiente, atualmente, tem sido tratadas com um olhar tradicional e retrógrado, na maior parte das vezes, sujeitas às demandas políticas imediatas. A modernidade clama por meios paradoxais e complexos, seus questionamentos perpassam os antigos métodos analíticos. Para uma análise ampla, é primordial que haja uma *transpolitização* ao tratar assunto tão afeto à coletividade, suas florestas.

Desta forma, ficará o princípio constitucional da precaução mitigado, à mercê de interesses econômicos, para que seja assegurado o interesse particular. O Poder Executivo, a Lei, o Congresso Nacional, e o Presidente da Corte Constitucional parecem ignorar este importante princípio e concede as grandes madeiras passe livre nas preciosas florestas brasileiras. Devemos lembrar que esse é apenas a primeira concessão, e sendo o PAOF anual, muitas outras virão.

O segundo lote de concessão de exploração sustentável será a Floresta Nacional Saracá-Taquera, no oeste do Pará, entre os Rios Trombetas e Nhamundá. A Floresta Nacional de Saracá-Taquera é uma unidade de conservação de uso direto, com 429.600 hectares com grande potencial de madeira, castanha-do-pará e minérios, principalmente bauxita.

O processo de licitação da Amazônia já está acontecendo, cabe então, à coletividade exercer a incumbência constitucional de ser vigilante em relação aos propósitos de leis com o intuito que, na realidade, abrem as portas da floresta para o mundo.

Abstract

The Public Forest Management Law represents great change in Brazil's forest policy. Law 11,284/2006, which regulates public forest management for sustainable production, establishes that the Government and its agencies may grant forest concessions to private companies for promoting sustainable logging. Such law, designed mainly for the exploration of areas in the Amazon, has the purpose of bringing together forest conservation and sustainable development, and yet to undermine illegal logging, illegal land appropriation land grabbing and tax evasion. Through forest concessions, the Public Administration would give responsibilities to the concessionaires, declaring that it is unable to provide inspection itself. The approval of Law 11,284/2006 reumed quickly, despite several opinions against its creation. Its constitutionality is being discussed on the Federal Supreme Court. In this study we analyze the Management Law in its socio-legal aspects, in the scope of constitutional, administrative, environmental and civil processual law; as well as its factual outcomes regarding the FLONA Jamari licitation in Rondônia, the first public forest concession on Amazon.

Keywords: Public Forest Management Law, forest concession, sustainable forest management, natural resources, Sustainable Use Conservation Unity, National Fund for Forest Development, Current Plan of Forest Grant, Brazilian Forest Service, precautionary principle, Amazon Forest, Jamari National Forest.

Referências

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Elementos de Direito Administrativo**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2000.

BARBOSA, Magno Neves. **A competência exclusiva do Congresso Nacional para aprovar a concessão florestal em unidades de manejo de florestas públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares: uma interpretação pertinente**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 51, 31/03/2008 Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2464#_ftnref5. Acesso em 31/01/2009

BARRETO, Aníbal (Cel.). **Fortificações no Brasil (Resumo Histórico)**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1958.

BARRETO, P.; VERÍSSIMO, A. **Informações e sugestões para a criação e gestão de florestas públicas na Amazônia**. Brasília: MMA/PNE, 2002.

BAUDRILLARD, Jean. **A transparência do mal**. Campinas Papyrus. 2003 p. 14

BECKER, Bertha. **Amazônia: Geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

_____. **Migração e mudança ocupacional na fronteira amazônica brasileira: estratégia, trajetória, conflitos e alternativas**. In: BECKER, Bertha K. et al. *Fronteira Amazônica: questões sobre a gestão do território*. Brasília: UNB; Rio de Janeiro: UFRJ, 1990.

_____. **Mudanças estruturais e tendências na passagem do milênio in A Amazônia e seu banco**. (Org.) MENDES, A.D, Manaus: Ed. Valer, 2002.

BECKER, Olga M. S. **Mobilidade espacial da população: conceitos, tipologia, contextos**. In: CASTRO, Iná E. et al. *Explorações Geográficas*. Rio de Janeiro. Ed. Bertrand Brasil. 1997.

BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia: Formação social e cultural**, Manaus: Valer / Universidade do Amazonas, 1999.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

COUTINHO, Leonardo; EDWARD, José; **Amazônia, a verdade sobre a saúde da floresta**, *Revista Veja*, São Paulo: Abril, edição 2053, 2008.

DEAN, Warren. **A luta pela borracha no Brasil: um estudo de história ecológica.** São Paulo: Nobel, 1989. Disponível em: www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/68.pdf.

DEUS, Maria Cristina de, **O Programa Piloto para a proteção das florestas tropicais in** Os 40 anos do Código Florestal , Coord. Por Maria Collares e Felipe da Conceição, 1º edição, Rio de Janeiro, EMERJ, 2007.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico.** São Paulo: Max Limonad, 1997. DI

DI PIETRO Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil brasileiro, Teoria Geral do Direito Civil, de acordo com o novo Código Civil.** 18ª edição, Ed. Saraiva.2006.

EHRlich, Paul. **A perda da diversidade in** Biodiversidade, E.O,Wilson (Org.). Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

FERRAZ, C.; MOTTA, R. S. da. **Concessões florestais e exploração madeireira no Brasil.** Brasília: MMA-PNF, 2002. GRAY, J. **Regime de propriedade florestal e valoração de florestas públicas no Brasil.** Brasília : MMA/PNF, 1999. 127 p. (Projeto UTF/BRA/047 e Projeto TCP/BRA/6712).

FIGUEIREDO Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**, 2a. ed., Malheiros Editora, 1995.

FONTES, Paulo José Prudente. **O projeto de lei nº 4776/2005 de gestão de floresta públicas e as concessões florestais no Brasil.** Disponível em: <http://www.asibama.org.br/desmonte/doctecnico.pdf>. Acesso em: 07.09.08

FREITAS, Juarez. **O Princípio Constitucional da Precaução e o Dever Estatal de Evitar Danos Juridicamente Injustos.** p.19 Disponível em: <http://www.oab.org.br/oabeditora/users/revista/1205505615174218181901.pdf> Acesso em: 20.01.09

GASPARINI, Diógenes. **Curso de direito administrativo**, 12 ed., Rio de Janeiro : Forense, 2001.

GIUDICE, Roberta Rubim Del. **Proposta do Governo Federal para a gestão da florestas públicas e fomento das atividades florestais.** Disponível em: http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/vi_en/artigos/ Mesa2/Proposta do Governo Federal brasileiro para a gest o florestal.pdf. Acesso em: 03.09.08

GODARD, Olivier. **Le principe de précaution, une nouvelle logique d'action entre science et démocratie.** Philosophie Politique, maio, 2000.

GODOY, Amália Maria Goldberg. **A gestão sustentável e a concessão das florestas públicas.** Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, ano 10, n.3, set/dez.2006.

GONDINHO, André Osório. **Codificação e cláusulas gerais.** Revista Trimestral de Direito Civil – RTDC. São Paulo: Padma, ano 1, vol. 02, abril a junho de 2000.

LENTINI, M. et al. **Fatos Florestais da Amazônia.** Belém: Imazon, 2005.

LEFEBVRE, Henri. **A Produção do Espaço.** Trad. Doralice Barros e Sérgio Martins (do original: La Production De L'espace. 4ª ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000).

_____. **Espaço e política.** Trad. Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins (do original: Espace et politique. Paris: Éditions Anthropos, 1972).

LOPES, Syglea Rejane Magalhães. **Procedimentos legais da exploração florestal na Amazônia.** Belém: EFS, 2000.

LUGO, Ariel. **Estimativas de redução na diversidade de espécies da floresta tropical in Biodiversidade, E.O,Wilson (Org.).** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental e princípio da precaução.** Disponível em: www.ccj.ufsc.br Acesso em: 01.11.08

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria geral do processo.** São Paulo: RT, 2006.

MARTINS, Edílson. **Amazônia, a última fronteira,** Rio de Janeiro: Codecri, 1982

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo.** 26 ed, Atualizada, São Paulo.2004.

MENDES, Gilmar Ferreira. **A doutrina constitucional e o controle da constitucionalidade como garantia da cidadania. Declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia de nulidade no Direito brasileiro.** In: RDA 191/41.

MORELL, M. **Princípios de governança para concessões e contratos em florestas públicas.** Roma : FAO, 2001.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Contrato de Permissão - Legalidade - Rescisão Unilateral Precedida de Ampla Defesa.** Boletim de Direito Administrativo, NDJ Editora Ltda, Março/93, S. Paulo.

MYERS, Norman. **Florestas Tropicais e suas espécies** *in* Biodiversidade, E.O,Wilson (Org.). Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

PENA-VEGA, Alfredo, **O despertar ecológico. Edgar Morin e a ecologia complexa.**Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

PEREIRA, Maria Rachel Coelho.**Biopirataria e o desafio da gestão de Florestas Públicas.** Disponível em: <http://dgta.fca.unesp.br/docentes/stella/200802/epf/BIOPIRATARIA.pdf> Acesso em 16.03.2009

RAVEN, Peter, **Nossas decrescentes florestas tropicais** *in* Biodiversidade, E.O,Wilson (Org.), Rio de Janeiro:Nova Fronteira, 1997.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** (Org.) Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SAMPAIO, Antonio Coelho. **A busca pela efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.** p 63. Disponível em: http://www.bdttd.ufpe.br/tedeSimplificado//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1466. Acesso em 22.01.09

SAYAGO, Dóris. **O pulo do grilo: o INCRA e a questão fundiária na Amazônia** *in* Amazônia: Cenas e Cenário, Dóris Sayago, Marcel Bursztyn (orgs.) .Brasília:Universidade de Brasília,2004.

SILVA, Fernando Borges da. **O projeto de gestão de florestas públicas em breves notas e considerações.** Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8013> Acesso em: 06.10.08

SILVA, José de Arimatéa. **Análise quali-quantitativa da extração e do manejo dos recursos florestais da Amazônia brasileira: uma abordagem geral e localizada (Floresta Estadual do Antimari - AC).** Curitiba: UFPR, 1996,

SMITH, Anthony. **Os conquistadores do Amazonas: quatro séculos de exploração e aventura no maior rio do mundo,** São Paulo: Best Seller, 1994.

SUNDFELD, Carlos Ari, e CÂMARA, Jacintho de Arruda. **Concessão de direito real de uso de utilidade pública – Possibilidade de o poder público conferir ao**

particular a gestão exclusiva de seu bens para fins de utilidade pública., Boletim de licitações e contratos. vol. 10, n. 12. dez. 1997.

TEPEDINO, Gustavo. **Crise de fontes normativas e técnica legislativa na parte geral do Código Civil de 2002.** Coor. Gustavo Tepedino. **A parte geral do novo código civil: estudos na perspectiva civil-constitucional.** 2. ed. ver. Rio de Janeiro – São Paulo: Renovar, 2003.

VALVERDE, Orlando e FREITAS, Tácito. **O problema florestal da Amazônia brasileira.** 1.ed. Petrópolis: Vozes, 1982.

ZOLLINGER, Márcia. **Proteção processual aos direitos fundamentais.** Salvador: JusPODIVM, 2006.