

GESTÃO DAS FLORESTAS PÚBLICAS COM ÊNFASE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

MANAGEMENT OF PUBLIC FORESTS WITH EMPHASIS SOCIAL PARTICIPATION*

SYGLEA REJANE LOPES**
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO PARÁ, BRASIL

Resumo: Este artigo objetiva descrever sobre a gestão das florestas públicas em âmbitos federal com ênfase à participação social. Para isso fez-se pesquisa bibliográfica utilizando doutrinadores renomados, leis, artigos científicos e sites governamentais. A inexistência de gestão das florestas públicas facilitou durante anos o acesso privilegiado de particulares a esses recursos públicos, exigindo providências por parte do Poder Legislativo, no sentido de dar tratamento diferenciado às florestas públicas. Os resultados apontam a importância da promulgação da Lei Federal nº. 11.284/2006, que possibilitou o gerenciamento dessas florestas e criou estrutura administrativa própria, formas legais de gestão, instrumentos específicos, fundo para captar recursos e fomentar esse desenvolvimento e mecanismos para a sociedade acompanhar e participar do processo; e a efetivação que vem sendo dada por meio do SFB, responsável pela gestão das florestas públicas. Para isso, é imprescindível continuar envolvendo e ampliando a participação social nesse processo.

Palavras-Chave: Gestão de Florestas Públicas. Florestas Públicas. Concessão Florestal. Participação na Gestão de Florestas Públicas.

Abstract: This article aims to describe the management of public forests in federal areas with emphasis on social participation. It was made a bibliographic research using renowned doctrinators, laws, scientific articles and government websites. The lack of management of public forests has facilitated for years the privileged access of individuals to these public resources, requiring measures by the Legislative Branch, in order to give different treatment to public forests. The results indicate the importance of the enactment of Federal Law 11.284/2006, which allowed the management of these forests and created its own administrative

* Artigo recebido em 30/06/2017 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial em 12/12/2017.

** Doutora em direito pelo Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará. Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade do Estado do Pará. E-mail: syglea@gmail.com. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/3622623120291560>.

structure, legal forms of management, specific instruments, fund to raise resources and promote this development and mechanisms for society to follow and participate in the process; and the implementation that has been given by the Brazilian Forest Service, responsible for the management of public forests. For this, it is essential to continue to involve and increase the social participation in this process.

Keywords: Management of Public Forests. Public Forests. Forest Concession. Participation in the Management of Public Forests.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil possui 463 milhões de hectares de florestas (54,4% do seu território), sendo a segunda maior área florestal do mundo, estando atrás apenas da Rússia. Esta área divide-se em florestas naturais e plantadas com extensão de 456.083.955 hectares e 7.185.943 1,55 0,84 de hectares, respectivamente (SFB, 2013).

Quando se identifica o quantitativo de florestas pertencentes ao Poder Público, chega-se a ordem de 310.704.824 milhões de hectares o que corresponde 36% do território nacional. Este foi o valor identificado pelo Cadastro Nacional de Florestas Públicas, em 2015. Desse total 279 milhões de hectares encontram-se no Bioma Amazônia, o equivalente a 90% do total de florestas mapeadas (SFB, 2017). Portanto, havia necessidade de uma regulamentação específica para essas florestas.

Embora o Brasil venha regulamentado sobre florestas há muito tempo, com destaque aos códigos florestais que começaram a ser elaborados desde, desde 1934 até chegar aos dias atuais com a Lei n.º 12.651 /2012 e, posteriormente dispor por meio da Lei 9.985/2000 sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), as florestas públicas¹, não havia previsão específica à gestão das florestas públicas.

O acesso às áreas públicas com florestas era garantido a particulares, com o objetivo de exploração florestal. Para isso, eram utilizados instrumentos como o contrato de direito real de

¹ O Artigo 3º, inciso I, as define como: [...] florestas, naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros, em bens sob domínio da União, dos Estados, dos municípios, do Distrito Federal ou das entidades administrativas indireta (BRASIL, 2006).

uso, a autorização, junto aos órgãos fundiários, mas não havia previsão para o pagamento pelo uso do recurso. Além disso, muitas dessas áreas encontravam-se com um frágil controle, ficando à mercê da exploração ilegal, especialmente na Amazônia Legal².

Havia, portanto, necessidade do Poder Público dar um tratamento diferenciado às suas florestas, no sentido de exercer sobre as mesmas um controle e determinar um fim a exploração ilegal e/ou imoral desses bens, objetivando um uso verdadeiramente sustentável³, com ênfase tanto à manutenção do equilíbrio ambiental, quanto ao crescimento econômico e ao acesso equitativo. Uma das formas de garantir essa equidade se dá por meio da gestão de florestas públicas uma⁴.

É nesse contexto que surge a Lei n.º 11.284/06, conhecida como Lei Gestão de Florestas Públicas (LGFP), trazendo a possibilidade legal do Poder Público gerenciar suas florestas, criando estrutura administrativa própria, formas legais de gestão, instrumentos específicos, fundo para captar recursos e fomentar esse desenvolvimento e mecanismos para a sociedade acompanhar e participar do processo.

Dessa forma, pretende-se descrever sobre a gestão das florestas públicas em âmbito federal a partir dos principais instrumentos com ênfase a participação social. Para isso foi realizada uma pesquisa bibliográfica, incluindo doutrinadores renomados, que discutem o tema, bem como pesquisa documental, incluindo normas específicas e documentos disponíveis, dentre os quais destacam-se os Planos Operacionais Anuais (PAOF) e os relatórios anuais de gestão das florestas públicas.

O artigo encontra-se dividido em seis partes, além da introdução e das considerações finais. A primeira expõe sobre a estrutura administrativa criada para gerenciar as florestas públicas. A segunda trabalha as formas de gestão dessas florestas. A terceira cuida dos instrumentos legais de gestão florestal. A quarta Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal

² Milaré (2013) ao indicar dois fundamentos para se estabelecer um sistema de gestão de florestas públicas reporta-se ao fato de ainda haver acentuada exploração de florestas e formação sucessoras, com destaque para Amazônia Amazônica; o outro fundamento é que grande parte dessa exploração ocorre em terras públicas.

³ Rocha et al (2010) ao abordarem sobre a Lei n.º 11.284/06, conhecida como Lei Gestão de Florestas Públicas (LGFP), apontam a necessidade dessa construção mais sustentável.

⁴ Milaré (2013, p. 1313) chega a afirmar ao se reportar a Lei de Gestão de Florestas Públicas que a mesma: “[...] criou todo um sistema de gestão sustentável de florestas,” [...].

(FNDF). A quinta trabalhou os contratos de transição. E, a sexta traz uma abordagem específica sobre a garantia do direito a informação e a participação no processo de gestão florestal.

2. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA QUE DÁ SUPORTE A GESTÃO FLORESTAL NO BRASIL

Houve previsão legal de uma estrutura administrativa para a gestão das florestas públicas no Brasil, muito similar ao Sistema Nacional de Meio Ambiente, previsto na Lei n.º 6.638/81, embora a LGFP não tenha feito referência a um sistema específico, este é facilmente identificado.

Referido sistema de gestão das florestas públicas é composto por alguns órgãos já existentes e outros novos, são eles: Ministério do Meio Ambiente (MMA), órgão concedente, responsável pela formulação de estratégias, políticas, planos e programas para a gestão de florestas públicas (BRASIL, 2006); o SFB - órgão gestor, cuja função principal é o gerenciamento das florestas públicas, incluindo todo o planejamento das atividades de gestão que vai desde a identificação das florestas públicas, passando pela forma como essas florestas deverão ser gerenciadas e pelo controle das mesmas; a Comissão de Gestão de Florestas Públicas – CGFLOP, órgão consultivo criado especialmente para assessorar, avaliar e propor diretrizes para gestão de florestas públicas da União, manifestar-se sobre o Plano Anual de Outorga Florestal - PAOF da União e exercer as atribuições de órgão consultivo do Serviço Florestal Brasileiro – SFB (BRASIL, 2006).

Há outros órgãos que compõem esse sistema, por manterem relação direta com a gestão florestal. O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), a quem compete a criação e a gestão das unidades de conservação⁵ federais, onde se incluem: a Floresta Nacional (FLONA), a Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e a Reserva Extrativista (RESEX), a primeira prevista para exploração sustentável, por meio da concessão florestal e as duas últimas, com previsão para destinação não onerosa, quando utilizada por comunidade local.

⁵ Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com o objetivo de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000)

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) – órgão competente para criação de projetos de assentamentos rurais, nesse caso destaca-se os Projeto de Assentamento Florestal, Projeto Agroextrativistas, Projetos de Assentamento de Desenvolvimento Sustentável, e outros similares, também previstos como instrumentos a serem utilizados na destinação não onerosa quando utilizados por comunidades locais na LGFP.

O Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), responsável pelo licenciamento ambiental das atividades a serem desenvolvidas nas áreas onde se pretende realizar a concessão florestal, e de acordo com a Lei n.º 140/2012 detentor do poder de polícia para fiscalizar.

Os órgãos aos quais o PAOF deve ser submetido. A Secretaria do Patrimônio da União (SPU), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para manifestação quando houver inclusão de florestas públicas da União. O Conselho de Defesa Nacional (CDN) se houver incidência em faixas de fronteira deverá ser consultado.

Por fim, temos os órgãos correlatos ao SFB nos estados e nos municípios. Estes também compõem o sistema de gestão de florestas públicas, por desenvolverem a gestão de florestas localizadas no Brasil. Nesse sentido, cita-se como exemplo, a exigência legal para que estados e municípios componham o Cadastro Nacional de Florestas Públicas; e que o Plano Anual de Outorga Florestal – PAOF da União contenha, também, os PAOFs dos Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2006).

Identificada a estrutura que dá suporte a gestão florestal no Brasil, bem como a competência de cada um dos referidos órgãos, passemos a trabalhar as formas legais de gestão das florestas públicas.

3. FORMAS LEGAIS DE GESTÃO DAS FLORESTAS PÚBLICAS NO BRASIL

A LGFP definiu três formas de gestão: destinação não onerosa, criação de florestas nacionais, estaduais e municipais; a gestão direta e concessão florestal (BRASIL, 2006).

3.1 Destinação Não Onerosa

A primeira - destinação não onerosa, se refere à obrigação do Poder Público de destinar áreas a comunidades locais, antes de realizar as concessões florestais, ou seja, trata-se da preocupação do legislador em garantir a regularização fundiária em favor das comunidades locais localizadas nas áreas de entorno ou dentro das áreas onde se pretende realizar a concessão florestal e/ou a gestão direta.

Essas comunidades encontram-se protegidas a partir do patrimônio ambiental nacional, cuja composição inclui além dos bens naturais, artificiais, do trabalho, o cultural. De acordo com Lopes (2013, p. 172-173):

No que diz respeito aos bens culturais, verifica-se que o § 1.º do artigo 215 da Constituição Federal de 1988 impõe ao Estado a obrigação de proteger as manifestações das culturas populares, indígenas, afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. Incluiu, portanto, além das culturas indígenas e afro-brasileiras, outros grupos, como, por exemplo, as comunidades extrativistas tradicionais da Amazônia.

[...]

Houve, portanto, o reconhecimento da diversidade cultural existente no Brasil e a necessidade de harmonizar a convivência de grupos com identidades culturais plurais, reforçando-se a democracia, ao ficar garantido a todos o pleno exercício dos direitos culturais, com base no princípio da cidadania e da dignidade da pessoa humana.

Observa-se ainda na LGFP que a mesma indicou dentre os instrumentos de regularização fundiária a serem utilizados para destinação não onerosa, modalidades de projetos de assentamentos e modalidades de unidades de conservação já existentes e devidamente regulamentadas. Portanto, além de atuar de forma didática, permitirá ao SFB ser um articulador junto aos demais órgãos, no sentido de garantir o uso sustentável das florestas públicas localizadas nessas áreas. Além disso, entende-se que haverá um reforço no sentido de tornar a norma eficaz, ao envolver vários órgãos com interesse específico nesse cumprimento.

3.2 Criação de Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais e a Gestão Direta

A segunda forma é a criação de florestas nacionais, estaduais e municipais e sua gestão direta. Aqui o Poder Público se torna empreendedor. Nesse caso, o próprio Poder Público é

quem gerencia a atividade de exploração florestal, podendo firmar convênios, termos de parceria, contratos ou instrumentos similares com terceiros, observados os procedimentos licitatórios e demais exigências legais pertinentes para o desenvolvimento de atividades subsidiárias. (BRASIL, 2006).

Granziera (2011) e Oliveira (2013) ao abordarem a gestão direta compreendem que o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) como o órgão responsável por todas as ações referentes às unidades de conservação também será responsável pela licitação e posterior contratação dos serviços subsidiários. Isso se deve ao fato da Lei n.º 9.985/00 ter instituído o Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC), onde a FLONA compõe referidas unidades e, indicar como órgão gestor dessas unidades o ICMBio.

3.3 Concessão Florestal

Por fim, foi instituída a concessão de florestas públicas, que está definida na Lei n.º 11.284/06, em seu art. 3º, inciso VII, como:

[...] 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;

Os procedimentos legais para realização da concessão florestal previstos na LGFP e em suas regulamentações podem ser definidos conforme Quadro 1.

Quadro 1. Síntese dos Procedimentos para Realização da Concessão Florestal

1. Inserir as florestas públicas no Cadastro Nacional de Florestas Públicas - CNFP
2. Elaborar o Plano Anual de Outorga Florestal - PAOF
3. Submeter o PAOF a consulta na Comissão de Gestão de Florestas Públicas - CGFLOP
4. Publicar ato justificando a concessão florestal
5. Elaborar o pré-edital de licitação
6. Realizar as audiências públicas para consultar a sociedade sobre o pré-edital
7. Elaborar o Relatório Ambiental Preliminar - RAP
8. Solicitar a Licença Prévia - LP ao órgão ambiental quando não se tratar de Unidade de Conservação
9. Tornar público o edital
10. Realizar a licitação
11. Exigir do vencedor como parte do contrato de concessão a Licença de Operação - LO
12. Autorizar as atividades após apresentação da LO
13. Cobrar os preços com base nas Guias Florestais
14. Realizar visitas técnicas as unidades de manejo
15. Monitorar as atividades
16. Auditar as atividades

4. INSTRUMENTOS DE GESTÃO FLORESTAL

Para que o Poder Público possa gerenciar as florestas é imprescindível que disponha de instrumentos de gestão. Por isso a lei previu os seguintes instrumentos: cadastro nacional de florestas públicas, plano anual de outorga florestal, licenciamento ambiental especial, auditorias florestais, relatório anual de gestão florestal e o sistema de informação florestal.

4.1. Cadastro Nacional de Florestas Pública – CNFP

O Cadastro Nacional de Florestas Públicas – CNFP foi instituído pela Lei nº. 11.284/06, artigo. 14, parágrafo 1º., inciso I e II, com o objetivo de quantificar e qualificar as florestas públicas existentes no Brasil, sejam elas de dominialidade federal, estadual ou municipal (Brasil, 2006).

Nota-se que o CNFP irá auxiliar no planejamento da gestão das florestas públicas, indicando as formas de gestão a serem utilizadas; as áreas prioritárias para iniciar algumas modalidades de gestão; o controle, incluído aqui as visitas técnicas e o monitoramento, bem como a solicitação de fiscalização ao órgão ambiental.

4.2. Plano Anual de Outorga Florestal – PAOF

O Plano Anual de Outorga Florestal – PAOF é um instrumento de planejamento, em que o Poder Público descreve todas as ações de gestão florestal para o período de um ano. Esse plano deve estar em perfeita sintonia com o plano plurianual e com a Lei Orçamentária Anual – LOA, a fim de garantir que haverá recursos para as ações planejadas. Ele é elaborado pelo SFB e será definido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA).

No PAOF constará obrigatoriamente a descrição de todas as Florestas Públicas que podem ser submetidas a processos de concessão no ano em que vigorar.

De acordo com o art. 11, da Lei nº. 11.284/06 (BRASIL, 2006), o PAOF deve considerar: as políticas e o planejamento para o setor florestal; o Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE nacional e estadual; a exclusão das unidades de conservação de proteção integral, das reservas de desenvolvimento sustentável, das reservas extrativistas, das reservas de fauna e das áreas de relevante interesse ecológico, salvo quanto a atividades expressamente admitidas no plano de manejo da unidade de conservação; a exclusão das terras indígenas, das áreas ocupadas por comunidades locais e das áreas de interesse para a criação de unidades de conservação de proteção integral; as áreas de convergência com as concessões de outros setores, conforme regulamento; as normas e as diretrizes governamentais relativas à faixa de fronteira e outras áreas consideradas indispensáveis para a defesa do território nacional; as políticas públicas dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Esse documento deverá conter, também, disposições relativas ao planejamento do monitoramento e fiscalização ambiental a cargo dos órgãos ambientais. Na esfera federal, o IBAMA; na estadual, seus órgãos ambientais; e nos municípios os órgãos similares. Ambos deverão estimar os recursos humanos e financeiros necessários para essas atividades.

A Lei nº. 11.284/06 (BRASIL, 2006) previu uma exceção por meio do art. 61, para permitir ao Poder Público concluir o primeiro PAOF no ano de sua vigência, inclusive com a simplificação do conteúdo mínimo acima explanado. Isso foi feito pelo SFB quando elaborou seu primeiro PAOF referente aos anos de 2007/2008. Nos anos seguintes foram normalizados

passando a ser elaborado um a cada ano. Até a presente data o SFB já elaborou 11 PAOFs, todos disponíveis no seu site.

4.3. Licenciamento Ambiental Especial

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos da política nacional do meio ambiente. De acordo com Lopes (2007), por meio dele o Poder Público intervém previamente no desenvolvimento de obras, planos, programas e atividades capazes de por em risco o equilíbrio do ambiente, para isso exige a previsão dos possíveis impactos ambientais e a criação de condições para minimizá-los.

O licenciamento ambiental segundo Milaré (2013) pode ser ordinário ou especial. O ordinário seria aquele licenciamento onde grande parte das atividades está inserida, por isso é considerado como geral. Este se encontra regulamentado na resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, nº. 237/97 e, inclui três fases obrigatórias: a Licença Prévia – LP, corresponde a escolha do melhor local para o empreendimento; a Licença de Instalação – LI, é a fase de implantação do empreendimento de acordo com os estudos ambientais aprovados; e a Licença de Operação – LO, é quando o usuário deseja operar seu empreendimento, atividade ou obra (CONAMA, 1997) .

Quando se trata de licenciamento ambiental especial, esses são diversos⁶ e encontram-se regulamentados de várias formas. Milaré (2013) informa que esse tipo de licenciamento surgiu para atender a determinados empreendimentos dotados de características específicas, tais como: em razão do porte, da natureza, da localização, da dinâmica e da exploração.

Pelo que se vê, o legislador achou por bem imprimir o caráter de licenciamento ambiental especial ao licenciamento referente à concessão para exploração florestal e/ou serviços ambientais a serem disponibilizados por meio de licitação⁷. Esse procedimento poderá ocorrer de duas formas, variando de acordo com a área a ser concedida.

⁶ São exemplos de licenciamento especial os de: cemitério, assentamentos rurais, atividades minerárias.

⁷ Lopes (2001) já havia sugerido um licenciamento ambiental especial para atividades que necessitam de licitação.

A primeira forma refere-se à concessão florestal realizada em unidade de conservação na categoria de Floresta Nacional – FLONA ou Área de Proteção Ambiental- APA, que já disponham de plano de manejo da referida unidade⁸. Nesse caso, o legislador substituiu a LP (BRASIL, 2006) pelo plano de manejo dessas unidades de conservação, sem prejuízo é claro da elaboração do EIA/RIMA caso seja identificado a possibilidade de impacto significativo.

E o Poder Público estará apto a realizar a licitação, caso a área já esteja incluída no PAOF e orientar o vencedor quanto a obrigatoriedade de providenciar o Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) referente a unidade de manejo que será explorada. Tão logo disponha deste plano, o concessionário deverá dirigir-se ao órgão ambiental competente a fim de solicitar a LO (BRASIL, 2006).

A segunda forma de procedimento foi prevista para o caso de unidade de conservação que não disponha do plano de manejo. Neste caso, o SFB deverá elaborar o Relatório Ambiental Preliminar (RAP) e posteriormente deverá dirigir-se ao órgão ambiental competente para solicitar a LP. Embora, regra geral, o estudo a ser apresentado seja o RAP, se houver impacto significativo, o estudo a ser exigido será o Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA (BRASIL, 2006).

Quando o SFB receber a LP estará autorizado a realizar a licitação para áreas incluídas no PAOF e, o vencedor da licitação estará autorizado a providenciar o PMFS da unidade a ser explorada. Posteriormente, de posse do referido plano, o concessionário dará prosseguimento ao licenciamento ambiental solicitando a LO.

Portanto, em ambos os casos se está diante de licenciamento ambiental especial. No primeiro por substituir a apresentação do estudo ambiental pelo plano de manejo da unidade de conservação e dispensar a LI e, no segundo por dispensar a LI.

Ressalte-se ainda que há previsão legal referente a obrigação do concessionário providenciar o licenciamento ambiental de empreendimentos industriais incidentes nas unidades de manejo e as obras de infra-estrutura não inerentes aos PMFS.

⁸ O plano de manejo da unidade de conservação é definido como o [...] documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade. (BRASIL, 2000).

4.4. Monitoramento

O SFB é responsável pelo monitoramento das atividades propostas e obrigações contratuais assumidas pelo concessionário. Os critérios a serem adotados pelo monitoramento estão previstos no Decreto n.º 6.063/2007, que regulamenta a LGFP.

O monitoramento dos contratos é dividido em três itens: o controle da produção, as cláusulas contratuais e os indicadores técnicos de desempenho. O primeiro é feito principalmente pelo Sistema de Cadeia de Custódia (SCC), que permite a rastreabilidade dos produtos florestais, com dados que permitem ao SFB desde a produção até a saída dos produtos madeireiros das áreas concedidas. As cláusulas contratuais são monitoradas pelo SFB especialmente os prazos a serem cumpridos em relação a entrega de documentos, tais como o Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS), a demarcação das unidades de manejo, o início da produção e a entrega do Plano de Proteção Florestal (PPF). E os indicadores técnicos são os parâmetros utilizados para selecionar e classificar as melhores propostas concorrente, esses indicadores deverão ser monitorados pelo SFB, uma vez que referidas propostas foram selecionadas exatamente comprometerem-se com os mesmos, por isso servem tanto para seleção da proposta como critério para monitoramento das mesmas.

4.5 Auditoria Florestal Independente

A auditoria florestal encontra-se definida na LGFP em seu art. 3.º, inciso XI, da seguinte forma:

ato de avaliação independente e qualificada de atividades florestais e obrigações econômicas, sociais e ambientais assumidas de acordo com o PMFS e o contrato de concessão florestal, executada por entidade reconhecida pelo órgão gestor, mediante procedimento administrativo específico;

Trata-se, portanto de um processo de verificação com o objetivo de acompanhamento externo das concessões florestais, onde não apenas o concessionário será auditado, mas também o Poder Público.

As auditorias florestais são obrigatórias e devem ser realizadas em prazo não superior a três anos, conforme art. 42 da Lei nº. 11.284/06 (BRASIL, 2006). E as entidades que poderão realizá-las deverão ser reconhecidas por meio de ato administrativo do órgão gestor.

Os auditores poderão concluir de três formas (BRASIL, 2006), constatando: regularidade no cumprimento do contrato; deficiências sanáveis, ou descumprimento. Ambas precisarão ser validadas pelo órgão gestor.

No caso, de identificação de deficiências sanáveis deverá ser aberto prazo de seis meses para sanear os vícios e irregularidades, sendo o cumprimento a exigência para manutenção contratual.

Caso haja descumprimento, haverá aplicação de penalidade conforme a gravidade, podendo incluir até a rescisão contratual.

4. 6 Relatórios Anuais de Concessão Florestal

A Lei nº. 11.284/06 previu em seu art. 52, parágrafo 2º. que o órgão gestor deverá elaborar relatório anual sobre as concessões outorgadas, o valor dos preços florestais, a situação de adimplemento dos concessionários, as vistorias e auditorias florestais realizadas e os respectivos resultados, assim como as demais informações relevantes sobre o efetivo cumprimento dos objetivos da gestão de florestas públicas.

Trata-se de uma forma de prestação de contas com a sociedade, uma vez que a Lei prevê o encaminhamento desse relatório ao Poder Legislativo, representante do povo brasileiro e ao Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) cuja composição inclui a sociedade.

Até a presente data o SFB elaborou conforme previsão um relatório por ano desde 2006, portanto dispõe de sete relatórios com dados relevantes e didáticos. Todos encontram-se disponíveis no site do SFB.

4.7 Sistema Nacional de Informações Florestais – SNIF

O SNIF está previsto no art. 55, inciso VI, da Lei nº. 11.284/06. O mesmo será integrado ao Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente - SNIMA. Esse sistema necessitará coleccionar as informações disponíveis sobre florestas e o setor florestal e/ou produzi-las, devendo organizá-las e processá-las, para que possam ser disseminadas.

Atualmente o SFB mantém esse sistema disponível no seu site com as seguintes informações: o funcionamento do sistema, recursos florestais, gestão florestal, produção florestal e ensino e pesquisa florestal.

5. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL – FNDF

Seguindo o modelo tradicional que vem sendo adotado no Brasil, a Lei de Gestão de Florestas Públicas previu um fundo específico para trabalhar a gestão florestal, permitindo ao órgão gestor levantar recursos, além daqueles previstos em seus orçamentos.

Os recursos do FNDF são oriundos dos valores arrecadados com a concessão florestal, além de poder receber doações tanto de entidades nacionais como internacionais, públicas ou privadas, assim como de emenda parlamentares.

O FNDF permite fomentar o desenvolvimento de atividades sustentáveis de base florestal no Brasil e a promover a inovação tecnológica do setor (BRASIL, 2006). Este fundo é gerenciado pelo SFB e dispõe de conselho consultivo por meio do qual entes federativos e a sociedade civil podem opinar sobre a distribuição dos recursos. Suas reuniões são realizadas duas vezes ao ano.

Podem ser beneficiados com recursos do FNDF órgãos ou entidades públicas das três esferas de governo, entidades privadas sem fins lucrativos, em seu próprio interesse ou de comunidades indígenas, locais ou outros beneficiados. Além disso, o FNDF apoia projetos transferindo voluntariamente recursos por meio de convênios e/ou termos de parcerias; além de contratar diretamente, por meio de licitação, fornecedores de bens e serviços para beneficiados selecionados nas chamadas realizadas.

6. PREVISÃO PARA O PERÍODO DE TRANSIÇÃO

A Lei n.º 11.284/06 trouxe regras, também, para o que considerou período de transição (BRASIL, 2006), compreendido como um prazo, não superior a 5 anos, a ser concedido aos particulares que já se encontravam em terras públicas, com Plano de Manejo Florestal Sustentável – PMFS aprovado e em execução até a data da publicação da Lei n.º 11. 284/06.

O instrumento previsto para atender a essa demanda passou a ser denominado de Contrato de Transição. Regulamentado, posteriormente por duas Instruções Normativas no Ministério do Meio Ambiente de números n.º 2/2006 (MMA, 2006) e 1/2007 (MMA, 2007). Para celebração do referido contrato houve a previsão de vistoria prévia por parte do Ibama e do INCRA aquele para analisar os aspectos ambientais e este para identificar se realmente se trata de terra pública e se inexistem conflitos na área. Caso não fosse em terra pública ou existisse conflito o contrato de transição não poderia ser realizado. (MMA, 2006)

Ao todo foram firmados 11 contratos de transição pelo SFB, no período de 2006 a 2010. A área total de plano de manejo florestal sustentável desses contratos foi de aproximadamente 17,9 mil hectares e volume total transportado foi de 176,3 mil metros cúbicos. Esses contratos foram finalizados ao longo dos anos de 2010 e 2011. (PAOF, 2012, p.24)

Portanto, o contrato de transição foi a forma encontrada pelo legislador para exigir o pagamento de preço referente a exploração florestal, até então concedida, regra geral, de forma gratuita a diversos empresários. Colocando um fim ao livre acesso ao recurso florestal, até então considerado público, mas cujo benefício era privado.

7. A GARANTIA DO DIREITO DE INFORMAÇÃO E DE PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO FLORESTAL

É importante identificar como a legislação tratou a garantia de informação e participação da sociedade na gestão das florestas públicas. O princípio da informação está previsto no art. 2º.,

inciso V na Lei 11.284/06 (BRASIL, 2006) e consiste em manter a sociedade informada sobre a gestão das florestas públicas.

O princípio da informação correlaciona-se com o da participação, porquanto a informação é imprescindível à participação. A sociedade só poderá vir a participar se conhecer os instrumentos, ou seja, as formas de participação.

A abordagem está dividida em dois aspectos as garantias gerais, referente à gestão florestal como um todo e, aquelas referentes de forma específica as concessões florestais.

7.1 Garantias Gerais

Foram identificados 4 instrumentos em relação as garantias gerais, 2 referentes a informação (Sistema de Informação Florestal e Relatório Anual de Concessão Florestal) e 2 referentes a participação (CGFLOP e Ouvidoria).

7.1.1. Sistema de Informação Florestal – SNIF

O SNIF mantém disponível no site do SFB informações identificadas em fontes relevantes, conforme mencionado alhures, sobre o funcionamento do sistema, recursos florestais, gestão florestal, produção florestal e ensino e pesquisa florestal. Estas encontram-se devidamente organizadas, permitindo embasar ações de forma estratégica tanto por parte do setor público, quanto do privado, sejam eles empresas ou sociedade em geral.

7.1.2 Comissão de Florestas Públicas – CGFLOP

Seguindo, também, tendência nacional de gestão compartilhada, houve a criação da CGFLOP, com o objetivo de exercer as atribuições de órgão consultivo do SFB, principalmente assessorando, avaliando e propondo diretrizes para a gestão florestal e manifestando-se sobre o PAOF (BRASIL, 2006).

A composição da CGFLOP inclui representantes de vários segmentos, tais como: empresários, trabalhadores, comunidade científica, movimentos sociais e de organizações não governamentais. Suas reuniões ordinárias acontecem duas vezes ao ano.

O SFB disponibiliza por meio do seu site a íntegra de todas as atas das reuniões realizadas desde a primeira no ano de 2006 até o ano de 2016.

Dessa forma, torna-se visível a garantia da informação e participação. Primeiro, porque desenvolvem a função de órgão consultivo do órgão gestor, auxiliando, portanto, no processo de gestão. Segundo, porque os representantes dos segmentos estão obrigados a informar aqueles que representam sobre o que está sendo discutido e proposto nesse espaço. Podem, inclusive, trazer demandas específicas para serem trabalhadas.

7.1.3 Ouvidoria

A Ouvidoria foi criada com o objetivo de estabelecer um canal de contato entre o SFB e a sociedade. Embora tenha sido prevista desde 2006 na LGFP sua implantação se deu em 2010.

É um instrumento que permite a sociedade avaliar os serviços prestados pelo SFB. Sua forma é considerada mista, porquanto atende a demandas internas e externas. Qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, individual ou coletivamente, podem recorrer a ouvidoria. Os meios de contato com a ouvidoria são: sistema e-OUV, e-mail, telefone, atendimento pessoal e/ou carta.

Compete a ouvidoria receber pedidos de informações e esclarecimentos, acompanhar o processo interno de denúncias e reclamações afetas ao SFB, seja contra o órgão, ou ainda, contra concessionários. E deverá responder diretamente aos interessados. Cabe, também, a produção de relatórios semestrais ou quando julgar necessário (BRASIL, 2006)⁹. Atualmente no site do SFB podem ser consultados os relatórios da ouvidoria, a partir de 2012 até 2016.

7.1.4 Relatórios Anuais de Concessão Florestal

⁹ BRASIL, 2006.

Vimos ao tratar sobre os instrumentos da gestão florestal que o Poder Público está obrigado a elaborar relatório anual. Trata-se de documento que precisará refletir as ações desenvolvidas a cada ano pelo órgão gestor. Momento em que poderá ser aferido se os objetivos traçados, não apenas em relação a concessão florestal, mas as demais ações que contribuem para a gestão florestal em um sentido mais abrangente, foram cumpridas.

Esse relatório também é um instrumento de informação, considerado pelo legislador tão importante que exige o seu encaminhamento ao Poder Legislativo e ao Conselho Nacional de Meio Ambiente. Ambos representantes da sociedade, que poderá acompanhar se os objetivos anuais estão sendo alcançados, e, se não estiverem poderão questionar.

Ademais esse relatório é público com a obrigação legal se ser disponibilizado na rede mundial de computadores (BRASIL, 2006).

7.2. Garantias Específicas em Relação as Concessões Florestais

A concessão florestal dispõe de 5 instrumentos específicos, sendo 2 de informação (publicidade de documentos relevantes ao processo de gestão e publicação de ato justificando a concessão florestal) e 3 participação (consulta a CGFLOP sobre o PAOF, audiência pública para apresentação do pré-edital e visita técnica), disponíveis à sociedade para acompanhar e questionar, se for o caso, o processo pelas vias legais.

7.2.1. Publicidade dos Documentos Relevantes ao Processo de Gestão

Há obrigação do Poder Público, imposta no art. 7º., parágrafo único, da Lei nº. 11.284/06, de disponibilizar na rede mundial de computadores todos os documentos relevantes ao processo de concessão florestal, tais como: os relatórios ambientais preliminares, relatórios de impacto ambiental e de auditorias (BRASIL, 2006).

Ademais, também assegurou no art. 25, a qualquer pessoa, o acesso aos contratos, decisões ou pareceres relativos à licitação ou às próprias concessões (BRASIL, 2006).

De posse desses documentos, é possível qualquer cidadão acompanhar os processos e, se identificar irregularidades poderá tomar as devidas providências.

7.2.2. Publicação de Ato Justificando a Concessão Florestal

O Poder Público está obrigado por lei a publicar ato justificando a conveniência da concessão florestal, caracterizando seu objeto e a unidade de manejo (BRASIL, 2006).

Esse ato permite que a sociedade esteja informada quanto à importância da realização da concessão florestal e conheça sobre o objeto da mesma. Ou seja, diz respeito a recursos florestais madeireiros e/ou não madeireiros, a serviços, nesse caso quais tipos de serviços. Além disso, descreve a unidade onde se pretende trabalhar.

A partir dessa informação a sociedade poderá se articular para acompanhar o processo de concessão e onde houver previsão participar, mesmo que seja de forma consultiva. Caso identifique problemas sérios poderá solicitar ajuda do Ministério Público, braço direito da sociedade ou de Organização Não Governamental (ONG) com foco na defesa do meio ambiente.

7.2.3 Plano Anual de Outorga Florestal - PAOF

Há possibilidade da sociedade participar do PAOF, quando a lei prevê sua submissão a CGFLOP, além disso, obriga o SFB a disponibilizar o PAOF na rede mundial de computadores (BRASIL, 2006). Assim, ao submeter a CGFLOP que mantém representantes da sociedade, permite que a mesma seja ouvida e, ao disponibilizar na rede mundial de computadores abre espaço para todo e qualquer cidadão emitir sugestões em relação ao mesmo. Embora em nenhuma das hipóteses haja uma participação deliberativa, considera-se um pequeno avanço na construção da participação da sociedade na gestão as florestas públicas.

7.2.4 Audiências Públicas

As audiências públicas são reuniões realizadas para apresentar o pré-edital da licitação que o Poder Público deseja realizar. Qualquer cidadão poderá participar das audiências. E o SFB está obrigado a divulgar com antecedência a data e o local onde será realizada a referida audiência, permitindo que a sociedade possa organizar-se para poder participar efetivamente.

Essas audiências, obrigatoriamente, deverão ser realizadas na região onde o Poder Público pretende realizar as concessões florestais (BRASIL, 2006). Portanto, não será suficiente realiza-las somente nas capitais. Considera-se que os atores locais têm muito a contribuir e, precisam ser informados.

7.2.5 Visitas as Áreas de Concessão Florestal

A Lei n°. 11.284/06 previu no seu art. 43 que qualquer pessoa física ou jurídica poderá, de forma justificada e devidamente assistida por profissionais habilitados, fazer visita de comprovação às operações florestais de campo, sem obstar o regular desenvolvimento das atividades.

Para isso, é imprescindível a prévia obtenção da licença de visita no órgão gestor, bem como a programação prévia com o concessionário.

Como os contratos de concessão florestal têm como objeto recursos florestais ou serviços ambientais estes estão obrigados por lei a respeitar a legislação ambiental. E, o legislador, de forma inteligente, previu que o Poder Público, nas suas florestas, poderá desde que devidamente autorizado, permitir que pessoas físicas ou jurídicas possam contribuir realizando visitas as áreas onde estão sendo realizadas concessões florestais.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dado o exposto percebe-se que a gestão das florestas públicas em âmbito federal trouxe instrumentos inovadores e importantes para o uso das florestas de forma sustentável, com destaque a concessão das florestas públicas e a ampla disponibilidade de informação sobre as florestas públicas a sociedade, que poderão embasar sua participação.

A concessão é o instrumento de destaque porque contribuiu para um acesso equitativo das florestas públicas, anteriormente utilizadas por grupos privilegiados. O acesso a florestas públicas agora, só por meio de licitação pública e mediante pagamento de preço justo.

Até mesmo ao trazer instrumentos não inovadores, como o caso da destinação não onerosa, contribuiu para ratificar e fortalecer a necessidade de regularização fundiária às comunidades locais e agricultores familiares que desejem usar a floresta em pé. O que demonstra um cuidado singular em relação aos aspectos sociais.

Trouxe uma estrutura administrativa singular composta por órgão novo, o SFB e uma CGEFLOP específica para tratar sobre a gestão das florestas públicas; mas reforçou a necessidade da contribuição de diversos órgãos já existentes, para participar dessa gestão, como gestores das FLONAs, ou responsáveis pelo licenciamento, ou ouvindo-os sobre o PAOF. Demonstrando a imprescindível conexão existente entre esses órgãos para implementação da gestão florestal.

Ademais quando o assunto é direito a informação os resultados apontam a existência de uma gestão florestal transparente e participativa. As informações disponíveis são suficientes para garantia da participação social, com base nos instrumentos disponíveis.

Ressalte-se que os mecanismos postos a disposição da sociedade muitas vezes só serão utilizados se a sociedade estiver educada ambientalmente. O primeiro passo está dado, há instrumentos de acesso a informação e instrumentos de participação. O próximo poderá ser em direção a educação ambiental com ênfase a gestão as florestas públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012 **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 28 mai. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>. Acesso em: 28 jun. 2017.

BRASIL. Lei n.º 140, de 08 de dezembro de 2011 **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 12 dez. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 28 jun. 2017.

BRASIL. Lei n.º. 11.284, 02 junho de 2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 03 mar. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm>. Acesso em: 28 junho 2017.

BRASIL. Lei n.º. 9.985, de 18 de julho de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 19 jul. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm>. Acesso em: 28 junho 2017.

BRASIL. Lei n.º. 6.938, de 18 de julho de 1981. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 02 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 28 junho 2017.

BRASIL. [Decreto n.º 6.063, de 20 de março de 2007](#). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 mar. 2007**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6063.htm>. Acesso em: 30 jun. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. Plano anual de outorga florestal 2017. Brasília: SFB, 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. Plano anual de outorga florestal 2007/2008. Brasília: SFB, 2007.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução n.º 237, de 19 de dezembro de 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 dez. 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. 2. ed. revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2011.

LOPES, Syglea Rejane Magalhães Lopes. Avaliando o licenciamento ambiental de projetos de assentamentos de reforma agrária no Estado do Pará no período de 2002 a 2006. **Revista Brasileira de Direito Ambiental**. Ano 3, (09), p. 229-246, 2007.

LOPES, Syglea Rejane Magalhães. Concessão de serviços públicos e o licenciamento ambiental. In: Movendo Idéias. Revista do Centro de Estudos Sociais e Aplicados. Belém: UNAMA, v. 6, (9), p.108-117, 2001.

LOPES, Syglea Rejane Magalhães. Povos e comunidades tradicionais: direitos humanos e meio ambiente. In: **Lex Humana**, Petrópolis, v. 5, (1), p. 160-182, 2013.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 3. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

OLIVERIA, Raul Miguel Freitas de. **Concessão florestal**: exploração florestal de florestas públicas por particular. Leme: J. H. Minuzo, 2013.

ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. **Manual de direito agrário constitucional**: lições de direito agroambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. Florestas do Brasil em resumo - 2013: dados de 2007-2012. Brasília: SFB, 2013.

Universidade Católica de Petrópolis
Centro de Teologia e Humanidades
Rua Benjamin Constant, 213 – Centro – Petrópolis
Tel: (24) 2244-4000
lexhumana@ucp.br
<http://seer.ucp.br/seer/index.php?journal=LexHumana>



LOPES, Syglea Rejane Magalhães. Gestão das florestas públicas com ênfase a participação social. *Lex Humana*, v. 9, n. 2, p. 133-155, 2017. ISSN 2175-0947. Disponível em: <http://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/1379>
