

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

Claudio Cyrino da Silva Junior

**Concessões Florestais: Instrumento de Otimização da Defesa
do Meio Ambiente.**

Mestrado em Direito

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito das Relações Sociais Pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob a orientação da Prof^a Doutora Consuelo Y. M. Yoshida.

São Paulo
2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

BANCA EXAMINADORA

Autorizo exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação por processos fotocopiadores.

Claudio Cyrino
São Paulo, Julho/2009

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, que mesmo longe há mais de quatro anos, fizeram-se presentes através do suporte integral dado a este pesquisador. Decerto, foram muito além de suas obrigações para com este filho muito grato. Não só materialmente, mas através de seus ensinamentos, sobretudo, acerca de solidariedade.

À minha saudosa avó Elza (*in memoriam*), que tal como aquela árvore secular, vicejante, acolhia todos nós sob sua sombra... indenés.

À professora Consuelo Y. M. Yoshida, não só por suas aulas dinâmicas e sua orientação do presente trabalho. Principalmente, pela confiança e pelas oportunidades de crescimento acadêmico. Sem dúvida, irretocável referência para aqueles que, como eu, pretendem dar o Direito em busca do Justo.

Aos nossos colegas de Academia pelos debates que tanto enriqueceram meu entendimento sobre Direito e Meio Ambiente.

Agradecimento ao CNPq , órgão que financiou a bolsa de estudos para o desenvolvimento deste trabalho.

*Se um homem gasta a metade de cada dia a passear
pelas florestas simplesmente por gostar delas,
arrisca-se a ser considerado um preguiçoso;
mas se ele gasta o dia inteiro como especulador,
devastando a floresta e provocando a calvície
precoce da terra, aí então ele ganhará a admiração
de seus concidadãos como pessoa ativa e
empreendedora.
Pode uma cidade se interessar por suas florestas
apenas para acabar com elas?!*

Henry Thoreau

Amazônia

*Sim eu tenho a cara do saci, o sabor do tucumã
Tenho as asas do curió, e namoro cunhatã
Tenho o cheiro do patchouli e o gosto do taperebá
Eu sou açaí e cobra grande
O curupira sim saiu de mim, saiu de mim, saiu de mim...
Sei cantar o "tár" do carimbó, do siriá e do lundú
O caboclo lá de Cametá e o índio do Xingu
Tenho a força do muiraquitã
Sou pipira das manhãs
Sou o boto, igarapé
Sou rio Negro e Tocantins
Samaúma da floresta, peixe-boi e jabuti
Mururé filho da selva
A boiúna está em mim
Sou curumim, sou Guajará ou Valdemar, o Marajó, cunhã...
A pororoca sim nasceu em mim, nasceu em mim, nasceu em mim...
Se eu tenho a cara do Pará, o calor do tarubá
Um uirapuru que sonha
Sou muito mais...
Eu sou, Amazônia!*

Nilson Chaves

DEDICATÓRIA

O presente trabalho é dedicado àqueles que se empenham em busca de um modelo de desenvolvimento para a Amazônia, que conserve seus atributos, sua gente. Assim, quiçá, chega um tempo em que outros Brasis deixem de bradar que a Amazônia lhes pertence para, a partir do devido respeito e identidade com aquele lugar, dizer: a Amazônia não é nossa, mas sim, Nós somos a Amazônia.

RESUMO

CYRINO, Claudio. Das Concessões Florestais: Instrumento de Otimização da Defesa do Meio Ambiente. São Paulo, 2009. [Dissertação de Mestrado – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – SP]

Em 02 de março de 2006, era sancionada a Lei de Gestão de Florestas Públicas, diploma legal que foi concebido como instrumento proposto a buscar conseqüências menos danosas da intervenção humana, principalmente através do exercício da atividade econômica, sobre os recursos florestais. Uma norma que pretende encontrar na iniciativa privada e nos seus interesses econômicos relativos à exploração de certos recursos naturais presentes em florestas públicas, uma parceria entre a Administração Pública e empreendedores particulares para que possamos obter uma gerência mais eficiente destes bens públicos. Bens de interesse público, social, difuso e ambiental. Bens ambientais. Muitos reverenciam a vigência do referido diploma legal, destacando sua finalidade precípua de compatibilizar a preservação do meio ambiente com a exploração sustentável da floresta, além de estabelecer condições que permitiriam reduzir o desmatamento ilegal, principalmente na região amazônica, afastando a grilagem de terras públicas e a extração ilegal de madeira. Entretanto, como proposto, o projeto transfere para a iniciativa privada a responsabilidade por uma suposta exploração sustentada e esperada conservação das florestas, cada vez mais atingidas pelo desenfreado desmatamento ilegal, de onde se alude riscos quando da fiscalização ao acesso e manipulação de outros recursos, distintos daqueles devidamente concedidos. Como é o caso do patrimônio genético.

PALAVRAS-CHAVE: florestas públicas, bens públicos, gestão ambiental, preservação.

SUMMARY

CYRINO, Claudio. Das Concessões Florestais: Instrumento de Otimização da Defesa do Meio Ambiente. São Paulo, 2009. [Master's Degree Essay – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – SP]

In March 2nd of 2006, it was sanctioned the law of Public Forests Management, legal diploma which was thought as instrument proposed to fetch less damage consequences from the human intervention, principally through the exercise of the economic activity about the forest resources. A norm which intends to meet on private enterprise and its economic interests relative to the exploitation of some natural resources present in public forests, a partnership between the Public Administration and private entrepreneurs in order to obtain a more efficient management of these public assets. Wealth under public, social, diffused interests. Environmental wealth. Many honor the force of the above mentioned diploma standing its finality to mediate the environmental preservation with the sustainable exploitation of the forest out in addition to establish conditions which allows to reduce the illegal deforestation, inclusively on Amazon, withdrawing the “grilagem” on public grounds and the wood illegal extraction. In the meantime the way it is proposed, the project transfers for private enterprise the responsibility for supposed supported exploitation and expected forests conservation, more and more affected by the unbridled illegal deforestation, from where risks are alluded because of the inspection about the access and manipulation of other resources, different of those which were conveniently conceded. That is the case of the genetic patrimony for example.

KEY WORDS: public forests, public assets, environmental management, preservation.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – HOMEM, MEIO AMBIENTE, DIREITO E CONSTITUIÇÃO FEDERAL	8
1 – DA RELAÇÃO ENTRE O HOMEM E OS DEMAIS ELEMENTOS DA NATUREZA	8
2 – A FORMAÇÃO DA TUTELA JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE.....	11
2.1 – A EVOLUÇÃO JURÍDICO IDEOLÓGICA DOS MODOS DE PRESCREVER A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE.....	14
3 – A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A TUTELA DO MEIO AMBIENTE NA MODERNIDADE: PRESERVACIONISMO E CONSERVACIONISMO.....	17
CAPÍTULO II – NOÇÕES PROPEDÊUTICAS: PRINCÍPIOS E DEFINIÇÕES DO DIREITO AMBIENTAL	27
4 – NOÇÕES PRELIMINARES	27
5 – PRINCÍPIOS RELEVANTES DO DIREITO AMBIENTAL.....	30
5.1 – PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE.....	30
5.2 – PRINCÍPIO DA TRANSVERSALIDADE.....	33
5.3 – PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO.....	35
5.4 – PRINCÍPIO DO USUÁRIO-PAGADOR.....	40
5.5 – PRINCÍPIO DA INTERVENÇÃO OBRIGATÓRIA DO PODER PÚBLICO.....	45
5.6 – PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.....	46
6 – PRINCÍPIOS DA GESTÃO FLORESTAL CONFORME A LEI 11.284 DE 2006.....	49
7 – ALGUNS CONCEITOS FUNDAMENTAIS ACERCA DO MEIO AMBIENTE NATURAL E AS DEFINIÇÕES DA LEI.....	53
7.1 – BENS AMBIENTAIS.....	57
7.2 – RECURSOS AMBIENTAIS.....	61
7.3 – FLORESTAS PÚBLICAS.....	63
7.4 – DEFINIÇÕES LEGAIS.....	65
CAPÍTULO III – AMAZÔNIA HISTÓRICA, LEGAL, GEOFÍSICA E CULTURAL	72
8 – GRILAGEM DE TERRAS.....	77
9 – A AMAZÔNIA LEGAL.....	80
CAPÍTULO IV – ESPAÇOS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS E ANTEPARO FLORESTAL	85
10 – POLÍTICA DE PROTEÇÃO FLORESTAL NO BRASIL.....	90
CAPÍTULO V – DAS CONCESSÕES FLORESTAIS	94
11 – NOÇÕES PRELIMINARES E ALGUMAS DIRETRIZES ACERCA DO USO DA TERRA.....	94
11.1 – A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL E O COMBATE À IMPRODUTIVIDADE.....	97
12 – CONCESSÕES GRATUITAS.....	99
13 – O PLANO ANUAL DE OUTORGA FLORESTAL.....	103
14 – O OBJETO DA CONCESSÃO.....	109
14.1 – A QUESTÃO DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL EXCLUSIVA DO CONGRESSO NACIONAL PARA A CONCESSÃO DE TERRAS PÚBLICAS.....	114
15 – O LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	121
16 – A LICITAÇÃO.....	126
16.1 – PRINCÍPIOS CONFORMES.....	128
16.1.1 Princípio da Legalidade.....	128

16.1.2 Princípio da Moralidade.....	130
16.1.3 Princípio da Publicidade.....	132
16.1.4 Princípio da Igualdade.....	133
16.1.5 Princípio do Julgamento por critério Objetivo.....	135
16.1.6 Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório.....	135
16.2 – PROCEDIMENTOS E CRITÉRIOS LEGAIS.....	137
16.2.1 A Habilitação.....	138
16.2.2 O Julgamento e os Critérios.....	141
16.2.3 Homologação e Adjudicação.....	144
17 – O CONTRATO DE CONCESSÃO FLORESTAL.....	146
17.1 – DIREITOS E OBRIGAÇÕES DOS CONTRATANTES.....	148
17.1.1 Concessionários.....	148
17.1.2 Poder Concedente.....	153
17.2 – OUTRAS CLÁUSULAS RELEVANTES.....	154
17.3 – RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL.....	156
17.3,1 Responsabilidade extracontratual.....	157
17.4 – PREÇOS FLORESTAIS.....	160
17.4.1 Bonificação.....	163
17.5 – EXTINÇÃO DA CONCESSÃO.....	165
18 – DOS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELA GESTÃO E RESPECTIVA FISCALIZAÇÃO.....	168
18.1 – ÓRGÃO CONSULTIVO.....	169
18.2 – ÓRGÃO GESTOR.....	170

CAPITULO VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	173
--	------------

CONCLUSÃO.....	177
-----------------------	------------

BIBLIOGRAFIA.....	182
--------------------------	------------

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Consumo de matéria prima pela indústria madeireira.....	52
Quadro 2 – Cronograma da 1º licitação de Florestas Públicas.....	133
Quadro 3 – Competência Administrativa Federal.....	172

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Crescimento econômico.....	19
Figura 2 – Primeiro Lote de Concessões.....	69
Figura 3 – Contorno do bioma amazônico.....	73
Figura 4 – Fronteira amazônica.....	83
Figura 5 – Mapa das florestas nacionais.....	107

INTRODUÇÃO:

Com fulcro em nossa Constituição, a tarefa de preservação das florestas como elementos e recursos ambientais, independente de sua natureza pública ou particular, é prevista no art. 23, VII¹. O referido dispositivo impõe ao Poder Público, através de seus entes federados União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o dever de zelar, entre outros elementos componentes do nosso Ambiente, pelas Florestas. É de se considerar a relevância de tal preceito, no que diz respeito à tutela constitucional ambiental, uma vez que ele é posto em dispositivo distinto daquele que prevê a proteção do próprio Meio Ambiente².

Tal regra constitucional não goza de eficácia plena, devendo outras leis, mais específicas, ser editadas, no intuito de garantir o alcance de nossas pretensões no cuidado do meio ambiente.

Sobre a exploração das florestas públicas, nosso ordenamento jurídico carecia de uma norma conivente com as necessidades atuais de nossa sociedade, que precisa cada vez mais reorganizar sua forma de produção e consumo, racionalizando os mesmos para que possamos garantir a permanência dos recursos florestais para as gerações porvir.

Entendemos, assim, que toda norma surge da necessidade de regular e ordenar a conduta humana, impondo regras, padrões e limites que venham a possibilitar a vida harmônica em sociedade. Neste sentido, as normas de Direito Ambiental

¹Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

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

² VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

surgem com a finalidade de disciplinar a utilização dos elementos ambientais enquanto recursos pelo homem. Não obstante, a lei de Gestão de Florestas públicas se investe do mesmo escopo.

Com a verificação das, por assim dizer, catástrofes ambientais e do esgotamento de determinados recursos naturais, os indivíduos que antes se consideravam soberanos diante da natureza, tentam agora, racionalizar a utilização do meio ambiente, impondo limites e percebendo responsabilidades. É o que, enquanto pensadores e operadores do Direito, podemos fazer, diante da falência de um sistema que insiste em promover o consumo em detrimento da racionalização do uso daqueles recursos naturais; diante da inexistência de outro sistema sócio-econômico que surja e se sedimente nas bases do comportamento humano e de suas relações com o meio.

O homem começa a perceber a necessidade hodierna de, a partir de medidas de antecipação e prudência, tentar evitar danos ao Meio Ambiente. É possível que na prática, não observemos total isenção ou completa exclusão dos danos provocados por intervenções antrópicas na natureza. Porém, a consecução de uma mitigação máxima, através da redução dos riscos e dos danos e dos impactos dos mesmos, é o fim que esperamos quando da aplicação de uma Gestão Ambiental eficaz.

É neste contexto, que a Lei n. ° 11.284 de março de 2006 pretende desdobrar toda sua legitimidade e utilidade como instrumento jurídico de gestão. Portanto, para os fins desta dissertação, vamos nos concentrar na gestão das aglomerações arbóreas estendidas e imobilizadas em bens públicos. Principalmente, no que tange àquelas aglomerações dentro do perímetro da Amazônia Legal.

Em nossa experiência prática sobre o modo predatório como o homem vem interagindo com a Amazônia, não observamos demonstração de uma fiscalização que alcance resultados satisfatórios. Por isso, muito se alardeia sobre o risco que a lei em comento poderia comportar de “legalização” de danos e infrações contra o Meio Ambiente, inclusive a Biopirataria. Pois a aparência de legalidade, entretanto, esbarra na função nacional estratégica da floresta, onde Municípios, em larga escala, e até alguns Estados guardam certa condescendência com a exploração e o comércio ilegal de riquezas naturais.

Outra questão resiste: uma vez em atividade o sistema de gestão compartilhada entre o poder público e a iniciativa privada, haverá a consecução do que prescreve nossa Constituição³?

De outro modo é de se relevar a afinação entre o que propõe a referida lei e os princípios da Sustentabilidade e do Usuário-pagador.

Percebe-se um significativo e legítimo embasamento para a edição de uma norma desta natureza. Porém, sabemos que entre a abstração dos preceitos legais e a vida real, há um tortuoso processo de materialização, que diversas vezes é desvirtuado. É a respeito das variáveis que podem incidir sobre este processo e, principalmente, suas implicações no que tange à riqueza biológica, genética, química e climática da floresta amazônica, que nos debruçamos sobre este tema e buscamos inspiração para a realização deste trabalho.

³ Art. 225:

§ 1.º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético. (...)

Na condição de Amazônia Legal, uma parcela expressiva da floresta se encontra sob o domínio público. Na forma de Unidades de Conservação, terras indígenas, áreas das Forças Armadas, terras arrecadadas da União, Estados e Municípios e principalmente terras devolutas, que pressupõem disputa por sua posse em cerca de quarenta por cento do território amazônico⁴. Apenas um quarto de floresta está sob propriedade privada, devidamente comprovada.

Decerto, esta situação fundiária colabora com três realidades significativas. Primeiramente, o aparelhamento do Poder Público não é suficiente para dar conta de uma fiscalização eficiente e efetiva sobre os recursos ambientais espalhados por 60 por cento do território nacional, o que compreende a exatos 5.060.266 quilômetros quadrados (muitos dos quais de difícil acesso). Deste modo, é impensável haver garantia do cumprimento de qualquer preceito legal acerca da tutela do ambiente na região.

Por sua vez, a grande quantidade de terras devolutas alimenta a ação dos grileiros, sujeitos que negociam imóveis irregulares e, até mesmo, inexistentes, o que faz da floresta amazônica, uma referência global do desrespeito, da desordem e dos conflitos fundiários.

Finalmente, a iniciativa privada não vê segurança em investir em uma região repleta de contradições e segue duas tendências: afasta-se definitivamente ou acena para a ilegalidade, em que os retornos imediatos são maiores e menos dificultosos. Ilegalidade que se desdobra entre outros prejuízos, na extração ilegal de produtos florestais, nas queimadas, na predação de espécies endêmicas e no tráfico de elementos de nosso patrimônio genético – a já mencionada Biopirataria.

⁴ Fonte: <http://www.mma.gov.br>

É nesta esteira que a lei 11.284 objetiva o uso menos danoso dos investimentos privados, evitando que aquele que detém o capital, não precise imobilizá-lo, nem submeta o mesmo às dificuldades criadas pelas irregularidades fundiárias. No caso do aglomerado florestal mais extenso de nosso país, é muito comum a extração da madeira e de frutos da floresta amazônica, que são exportados com baixo índice ou nenhum índice de beneficiamento. O princípio da verticalização dos produtos e serviços florestais previsto como princípio específico do sistema legal aqui analisado⁵, pretende fundamentar o ritmo que o novo sistema de gestão procurará imprimir à cadeia produtiva florestal, a fim de que com o emprego de novas tecnologias, possamos alcançar o desenvolvimento sócio-econômico local. Sob pena de não diversificarmos atividades possíveis e viáveis para a floresta amazônica e não promover uma intervenção nos domínios ambientais de modo longo.

Noutra modalidade de concessão, a concessão gratuita a ser destinada às populações tradicionais, encontramos o interesse destes atores sociais, que no caso da floresta amazônica são ilustrados por povos indígenas, ribeirinhos caboclos e quilombolas.

A Medida Provisória nº. 2.186-16/2000, cuja função é regulamentar a Convenção de Biodiversidade define o que são estes grupos. Além da Medida, a lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), utilizou a expressão “populações tradicionais”. E a Lei de Gestão de Florestas Públicas no mesmo diapasão, vem ratificar o direito destas populações, como minorias, ao uso dos recursos inerentes à sua

⁵ Art. 2º Constituem princípios da gestão de florestas públicas:

IV - a promoção do processamento local e o incentivo ao incremento da agregação de valor aos produtos e serviços da floresta, bem como à diversificação industrial, ao desenvolvimento tecnológico, à utilização e à capacitação de empreendedores locais e da mão-de-obra regional;

subsistência e à manutenção de suas culturas, técnicas e modos de vida. Para isto, ela prevê a destinação gratuita de áreas previamente definidas às comunidades, antes da realização das concessões onerosas. Não excluindo a possibilidade de também concorrerem como concessionários não gratuitos.

Infelizmente, a realidade não é tão simples. Na Amazônia, a partir da nossa experiência no estado do Pará, vários ribeirinhos e quilombolas ainda pleiteiam a regularização fundiária de suas posses. No momento da regulamentação de normas federais gerais (e a lei 11.284 é normal geral), não se observa a ponderação de aspectos regionais e peculiares à cultura de cada grupo. As comunidades locais são por excelência grupos que mantêm costumes genuínos de interação conservadora e harmônica com os recursos naturais, não fosse isto, estariam descaracterizadas como comunidade local. E por isso, dependem de regras e políticas que legitimem a relação econômica e social mantida por eles com o meio onde se inserem.

Portanto, apresentamos aqui uma pesquisa bibliográfica, que possui caráter jurídico, mas também político, social e ecológico. A produção do texto implicou na análise oblíqua dos fatos jurídicos sob a perspectiva transdisciplinar, típica do Direito Ambiental.

As diretrizes de todo nosso processo de pesquisa e percepção dos problemas postos, foram pautadas em uma metodologia de Hermenêutica Jurídica que se destina aos estudos da linguagem do Direito. Isto, no afã de se fazer realizar as necessárias leituras do mesmo fenômeno presente nas relações jurídicas, sociais, econômicas, culturais e ecológicas na Amazônia.

Por fim, ao discorrer sobre qualquer diploma legal infraconstitucional é adequado que façamos a devida interação e sujeição dele à Magna Carta, pilar

maior do ordenamento jurídico de nosso país. É neste sentido, que afirmamos a predominância do sistema jurídico sobre os elementos normativos, visando ressaltar a devida estrutura harmoniosa deste sistema através da análise das relações entre seus elementos.

CAPÍTULO I – HOMEM, MEIO AMBIENTE, DIREITO E CONSTITUIÇÃO.

1 – DA RELAÇÃO ENTRE O HOMEM E OS DEMAIS ELEMENTOS DA NATUREZA.

A existência e a permanência de certos elementos neste mundo são anteriores ao Homem. Do mesmo modo, partindo da premissa que também somos elementos de um sistema, afirmamos que o Homem, desde sua concepção como tal, é o elemento de maior intervenção na natureza.

Hannah Arendt⁶, ao utilizar a *vita activa* como pressuposto para a existência humana, enumera três inexoráveis atividades que compõem aquela e se conformam como nossas condições: o labor, a ação e o trabalho. Cada qual ao seu modo são todas maneiras de interação, intervenção e modificação humanas nas coisas, nos elementos da natureza.

Cada vez mais, observamos coisas que devem sua existência à manipulação que o homem fez de algum outro elemento da natureza.

Em sua magna obra sobre A Condição Humana, ela diz da relação de interdependência entre aquelas coisas e os homens. Decerto, a consciência sobre a necessidade que temos dos bens que desenvolvemos é tão antiga quanto à noção de propriedade. No mundo moderno em que vivemos, porém, só tardiamente se vislumbrou que “o que quer que toque a vida humana ou entre em duradoura relação com ela, assume imediatamente o caráter de condição da existência humana”⁷. Aí, inclusos, os elementos da natureza em seu estado

⁶ ARENDT, Hannah: *A Condição Humana*. 10ª. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005. Passim.

⁷ ARENDT, Hannah. Ob cit.. P.17.

natural, o que em razão assumidamente antropocêntrica⁸, chamamos de recursos ambientais.

Outro fator de distinção entre o homem e os demais elementos da natureza, notadamente os elementos bióticos, é a percepção de sua mortalidade. Enquanto tão somente membros de uma espécie, os outros seres vivos garantem sua longevidade na medida da longevidade, de toda a espécie com a reprodução, a chamada perpetuação. Já o ser humano não existe somente enquanto membro de sua raça. Há sim nele, uma noção de indivíduo e, portanto, a noção de finito. Só através de suas obras, de suas atividades é que se poderá conferir alguma eternidade à sua existência. Talvez, o motivo primitivo dos atos de sujeição da natureza plenamente recorrentes.

Uma triste constatação é que na relação que aferimos entre nós e os demais elementos, há de existir um mínimo de violação da (para não dizer violência contra a) natureza. De outro modo, o processo de fabricação das coisas não seria possível.

Precisamos consumir e todas as coisas destinadas ao consumo, cedo ou tarde, não resistirão à inutilidade. Sem nos ocuparmos da questão do consumo e de sua racionalização, o que indagamos é, uma vez inservíveis, as coisas estão invariavelmente fadadas à destruição, de modo que podemos confiar à resiliência da natureza, a capacidade de reinserção delas em um estado ambientalmente adequado? Leia-se regeneração natural.

⁸ Etimologicamente, Antropocentrismo quer dizer o Homem enquanto espécie (*Anthropos*) como centro (*centrum*). Termo proveniente da Filosofia, tem na sua acepção a idéia de que o homem está no centro do universo, onde todos os demais seres orbitam ao redor dele. Estando ele no centro, todo o resto é periférico e a ele condicionado e/ou subordinado. No trato da natureza, conforme a ótica estritamente antropocêntrica, os demais elementos só possuem valor, enquanto servirem aos interesses humanos.

Se a apropriação, manipulação e consumo de elementos da natureza e seus derivados é inevitável e justificada como própria condição de nossa natureza humana, não podemos admitir a simples destruição deles diante de uma presumível inutilidade.

Somos sim por uma idéia realista de consagrar o Utilitarismo como princípio da nossa relação com o meio ambiente. Porém, não um utilitarismo meramente econômico. Afinal, qualidade de vida humana – no que pensamos como escopo primaz do Direito Ambiental – não é obtida somente a partir de riquezas materiais.

Há sim um valor intrínseco no Bem Ambiental, o qual podemos identificar em sua função ecológica, na medida em que esta corrobora para o equilíbrio dos ecossistemas e, em primeira e última instância, para a sobrevivência do ser humano. Não fosse assim, o que justificaria a tentativa de erradicação do flavivírus da febre amarela?

Sabemos da relação em comento, de suas justificativas, mesmo daquelas que justificam uma relação abusiva. Podemos, então, consagrar iniciativas de racionalização do uso dos recursos ambientais. Estes, que por sua vez, são identificados pelas ciências ambientais como instrumentos de prevenção de danos e instrumentos de gestão do meio ambiente.

Nossa prudência no trato do meio ambiente se materializa através de diversas iniciativas. No que diz respeito às florestas de domínio do Poder Público, a concessão delas a entes privados é mais uma iniciativa de gestão e porque não prevenção, que doravante se configuram de modo compartilhado entre Administração Pública concedente e iniciativa privada concessionária. Seja por razões econômicas, climáticas, científicas, farmacológicas, culturais, etc. são

todas razões legítimas para quem pretende se relacionar com tais elementos do modo mais longo possível.

2 – A FORMAÇÃO DA TUTELA JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE.

Na historiologia humana mais recente, a menção à Revolução Industrial, como marco decisivo na consolidação do modelo econômico ainda praticado pela civilização, é necessária. O desenvolvimento de novos meios de produção, de novos meios de transporte e de mecanismos para a troca de mercadorias, culminou não só no desenvolvimento do mercado capitalista, mas inaugurou uma nova realidade social.

Desde então, a detenção do poder econômico tornou-se uma das principais condicionantes para o exercício do poder nas relações sociais, na medida em que passou a influenciar as novas tendências comportamentais, políticas e até culturais.

Sedimentava-se progressivamente a cultura da imprescindível acumulação de bens e riquezas que, posteriormente evoluiria para a cultura cíclica do consumo. Esta, por sua vez, financiada pela criação de novas necessidades nos indivíduos, ao mesmo tempo que explorava o trabalho empregado no processo industrial, utilizava, de forma desmedida, os recursos naturais disponíveis, como se o homem fosse o senhor absoluto da natureza. Tudo em busca da maior produtividade da atividade e da maior lucratividade ao empreendedor. O único ideário de tutela dos recursos naturais se fundamentava em sua utilidade econômica.

No final do século XVIII, outra ruptura aconteceria também. Agora no âmbito das relações políticas: a Revolução Francesa, que como marco político traz as primeiras noções de direitos humanos da modernidade. De modo que encontramos aí, acertadas motivações que provocam a percepção das garantias individuais, tal como o direito à vida, à liberdade e à privacidade. O que contribuiu para ratificar a formação da sociedade burguesa, impregnada pelo individualismo⁹.

⁹ Norberto Bobbio identifica aí o início de uma longa caminhada do Homem na modernidade em direção a maior liberdade e igualdade possível, que ele chama de Era dos Direitos. O autor enfatiza o marco histórico representado pela Revolução Francesa. Diz ele que “quanto mais aumentam os poderes dos indivíduos, tanto mais diminuem as liberdades dos mesmos indivíduos”. A dialética dos direitos continua e novos direitos “nascem” quando puderem ou deverem nascer (preferimos utilizar o verbo perceber ou reconhecer, assim os direitos são percebidos ou reconhecidos quando o contexto histórico for favorável para tal percepção/reconhecimento). Bobbio suscita diversas vezes o problema do reconhecimento dos direitos do homem, enfatizando que após a Segunda Guerra Mundial é que esse problema se internacionalizou, passando a abranger todos os povos.

Didaticamente, ele categoriza os direitos humanos em gerações.

A primeira geração de direitos dominou o século posterior à Revolução Francesa e é composta dos direitos de liberdade, que correspondem aos direitos civis e políticos. Tendo como titular o indivíduo, eles ostentam uma subjetividade que é seu traço marcante. São os direitos de resistência face ao Estado,

A segunda geração de direitos, são percebidos nas reflexões ideológicas e no pensamento antiliberal do século XX. São proclamados em Declarações solenes de Constituições marxistas e também na Constituição de Weimar. Os direitos de segunda geração são considerados como sendo os direitos sociais, culturais, coletivos e econômicos, tendo sido inseridos nas constituições das diversas formas de Estados sociais.

Os direitos de terceira geração são identificados como sendo o direito ao desenvolvimento, o direito à paz, o direito ao meio ambiente, o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito de comunicação. Norberto Bobbio comenta que Celso Lafer fala dos direitos de terceira geração como se tratando, sobretudo, de direitos cujos sujeitos não são os indivíduos, mas sim, os grupos de indivíduos, grupos humanos como a família, o povo, a nação e a própria humanidade. Assim, dizemos que estão sob o gênero da solidariedade.

Há ainda uma quarta geração, teorizada pelo professor Paulo Bonavides (*Curso de Direito Constitucional*. Malheiros: São Paulo, 1999. P. 526). Segundo ele, os direitos da quarta geração consistem no direito à democracia, direito à informação e o direito ao pluralismo. Conforme ênfase dada por ele mesmo, "os direitos da quarta geração compendiam o futuro da cidadania e o porvir da liberdade de todos os povos. Tão-somente com eles será legítima e possível a globalização política".

Felizmente, muitas destas realidades foram consideradas como atentatórias ao desenvolvimento e ao bem da humanidade. Após as duas grandes guerras, emerge definitivamente a preocupação com a qualidade de vida do homem, resultando na re-análise e reforma da situação, especialmente com o desenvolvimento formal dos chamados Direitos Humanos, notadamente com a edição da Declaração Universal dos Direitos do Homem pelas Nações Unidas¹⁰.

Desde então, diversas cartas e tratados foram apresentados e firmados em nome da proteção da dignidade da pessoa humana através do reconhecimento de Direitos Humanos, dando origem, inclusive, a uma nova disciplina jurídica, o Direito Ambiental.

Neste sentido, as normas de Direito Ambiental surgiram com a finalidade de disciplinar a utilização dos recursos ambientais pelo homem.

Somado ao binômio capital-trabalho que teve suas contradições amenizadas, surge outro enfrentamento. Desde a segunda metade do século XX, assistimos à uma exacerbação na medida de força entre o Consumo e o Meio Ambiente.

¹⁰ “PREÂMBULO

Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo (...)

Artigo XXV

1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle. (...) “

O professor Edis Milaré em seu *Direito do Ambiente*¹¹ refere o cientista social Nelson Mello e Souza, que no seu entender diz que apenas na década de 60 “surge a compreensão do problema em sua inteireza complexidade exibindo a vinculação estrutural entre quatro variáveis relacionadas entre si, funcionando como maquina diabólica, para gerar a velocidade auto-sustentada dos avanços destrutivos”.

Com a verificação das tensões ambientais e do esgotamento de determinados recursos naturais, os indivíduos que antes se consideravam soberanos diante da natureza, tentam agora, racionalizar a utilização do meio ambiente, impondo limites e responsabilidades.

2.1 A EVOLUÇÃO JURÍDICO-IDEOLÓGICA DOS MODOS DE PRESCREVER A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE.

Na era contemporânea, em nossa legislação doméstica, principalmente através de diplomas editados até a década de 70, observamos a visão privatista e segmentada que impregnava na tutela de certos recursos ambientais. Muitas vezes nem vistos como tais.

Nesta tendência, podemos mencionar o Código de Águas de 1934, que estabelecia que a ninguém fosse lícito conspurcar ou contaminar as águas que não consome, com prejuízos a terceiros, bem como que os trabalhos para a salubridade das águas seriam executados à custa dos infratores, e além da responsabilidade criminal, se houver, responderão pelas perdas e danos que

¹¹ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 3ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 53.

causarem e pelas multas que lhes forem impostas nos regulamentos administrativos (arts. 109 e 110).

O recurso ambiental em questão é tutelado a partir do seu valor de uso para o ser humano: o perfil econômico é evidenciado à medida que o mau uso daquele recurso ou o seu uso não racional acarreta perdas econômicas para o homem – que ainda é visto apartado do meio em que vive.

Outros diplomas legais posteriores já incorporam a dimensão ecológica no bojo de sua tutela, mas ainda trata o Ambiente a partir de seus recursos isolados, o todo por suas partes. Por exemplo, Flora, Fauna, recursos minerais são regulados por Lei 4.771/65, Lei 5.197/67 e Dec.-Lei 221/67 (Fauna ictiológica) e Dec.-Lei 227, respectivamente.

Já sob a influência da primeira Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (Estocolmo 72), com a gênese da perspectiva ambiental a partir de uma ótica sistêmica, o contraponto a todo o exposto se resume na ideologia da Ecologia Profunda. A preservação irrestrita e indiscriminada dos recursos ambientais, considerando, por exemplo, diversas áreas como intocáveis pelo homem, ora proibindo ora restringindo ao máximo a sua utilização ou qualquer outra intervenção antrópica.

Acontece que o descompasso de uma ideologia mais radical, em atender as necessidades de proteção do meio ambiente, quando da realidade de áreas já devastadas, mostrou-se ineficaz também ao não se harmonizar com os anseios sociais e econômicos, frutos de um modelo de consumo ameaçado, mas ainda sem substituto efetivo.

Surgiu, então, o conceito de sustentabilidade, conceito predominante até hoje, pelo qual se busca a otimização do uso dos recursos ambientais a ser compatibilizada com a garantia econômica da produtividade, minimizando-se os impactos ambientais e possibilitando, acima de tudo, que as presentes e futuras gerações pudessem usufruir de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Dentro deste ideal de preservação ambiental destacam-se duas visões distintas sobre o tema, sobre as quais discorreremos com mais detalhes no tópico seguinte: a antropocêntrica e a ecocêntrica.

Segundo a primeira, a proteção do meio ambiente teria o homem e seus interesses, como centro da tutela ambiental a ser exercida, de modo que o todo o resto, qualquer outra forma de vida, deve estar subordinada a ações ou omissões que o homem julgue necessário para a satisfação imediata ou não de suas necessidades.

Já a visão ecocêntrica traz como fundamental a preservação irrestrita dos elementos (não recursos) ambientais a partir de um prisma em que a natureza como um todo possui existência autônoma, suficiente para que a perpetuação da mesma seja feita, ainda que aparentemente contrária a interesses estritamente humanos.

Uma terceira tendência que resolve incorporar aspectos de ambas as visões clássicas é difundida mais recentemente: o Antropocentrismo Alargado. Como uma espécie de síntese hegeliana, esta visão ideológica leva em consideração as necessidades sociais quando da preservação e restauração do meio ambiente: possibilita-se a utilização sustentável dos recursos da terra, a fim de atender aos ideais de sobrevivência e vida digna do indivíduo. Evita-se, destarte, a

exploração indiscriminada dos recursos e sua conseqüente exaustão. A proteção do meio ambiente teria o homem e seus interesses, como centro da tutela ambiental a ser exercida, de modo que o todo o resto, qualquer outra forma de vida, deve sim ser protegida, mas a partir da sua utilidade para a consecução e manutenção da dignidade da pessoa humana, não mais restrita à economicidade da produção e do consumo.

Sendo assim, temos por Direito Ambiental todas as normas e princípios que ordenam a interação adequada entre o homem e o meio ambiente, bem como sua conduta no sentido de preservar, conservar, restaurar, recuperar, restaurar e recompor a natureza para as presentes e futuras gerações. Isto, pela essencialidade deste bem juridicamente tutelado para o bem estar e para a sadia qualidade de vida dos indivíduos.

3 – A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A TUTELA DO MEIO AMBIENTE NA MODERNIDADE: PRESERVACIONISMO E CONSERVACIONISMO.

De acordo com o paradigma mecanicista, típico da sociedade industrializada modestamente supraavaliada, o Homem é confirmado como dominador e manipulador do mundo físico. Segundo os Professores Milaré e Coimbra¹², ainda sob a luz do Racionalismo Moderno:

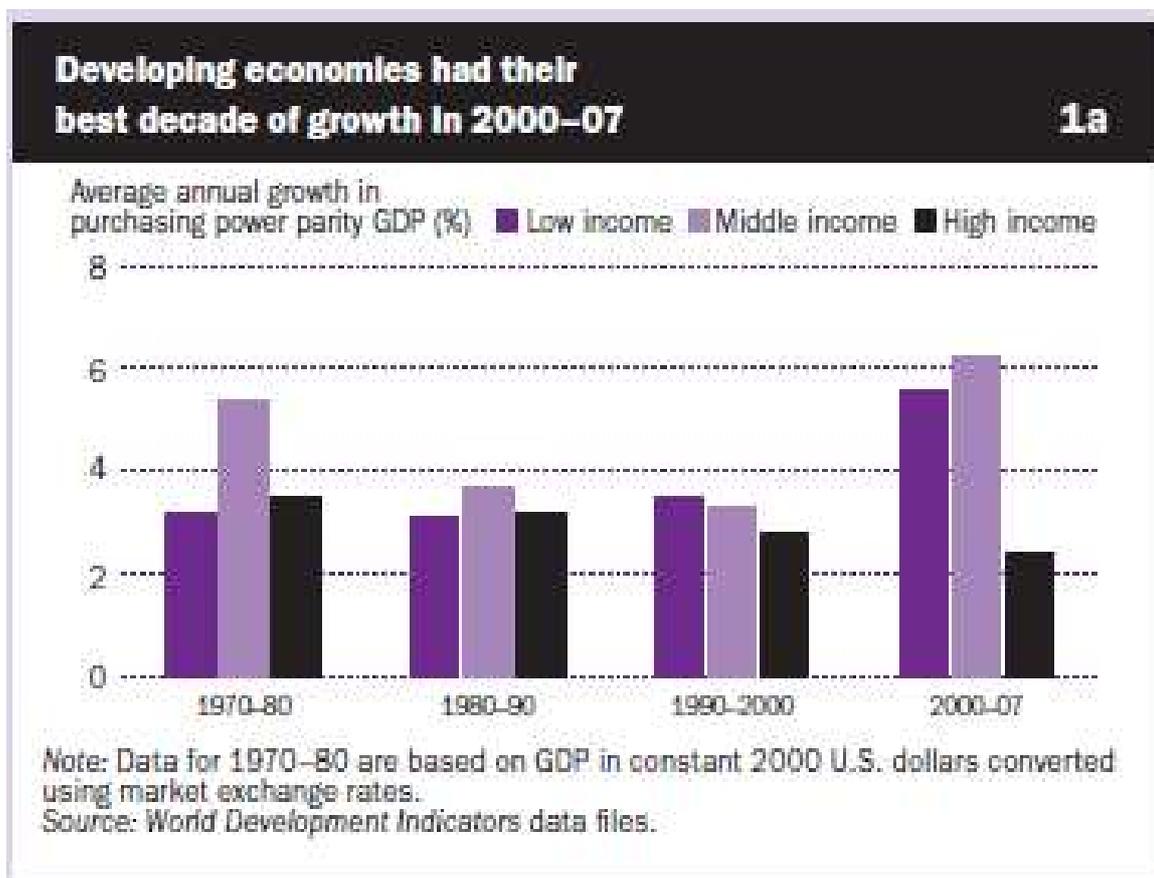
O desvendamento dos segredos da Natureza ensejou ao Homem a posição de arrogância e de ambição desmedidas que caracterizam o mundo ocidental contemporâneo. E o desenvolvimento científico-tecnológico, submetido ao controle do capital para efeitos de

¹² MILARÉ, Edis e COIMBRA, José de Ávila Aguiar. *ANTROPOCENTRISMO X ECOCENTRISMO NA CIÊNCIA JURÍDICA* IN REVISTA DE DIREITO AMBIENTAL, ano V, nº 36, outubro-dezembro 2004 – São Paulo: Editora RT (Revista dos Tribunais), 2004, pp. 9-42.

produção e criação de riquezas artificiais, desembocou nessa lamentável ‘coisificação’ da Natureza e dos seus encantos.

Grosso modo, a relação do Homem para com o meio e seus recursos é pautada na idéia de sujeição e dominação. Nela, o homem é o dominador, a espécie dominante que pode intervir em qualquer processo, de qualquer natureza. É o que ponderamos desde o primeiro tópico deste capítulo inicial.

Acontece que desde a Revolução Industrial, com o sistema capitalista experimentando diferentes nuances, a utilização dos recursos naturais teve um crescimento intenso (vide figura sobre o crescimento do Produto Interno Bruto – GDP, nas três categorias de economias mundiais desde a década de 70), a fim de atender aos anseios de uma sociedade sistematicamente educada para consumir. Não tardou para que se percebesse a míngua ou o esgotamento de certas matérias-primas, o que confrontou o homem com a necessidade de repensar seu modelo consumista diante dos recursos da natureza. A idéia de sujeitar o meio ambiente, para satisfazer suas necessidades de crescimento econômico, de imediato e a qualquer custo, estava se tornando anacrônica.

Figura 1 – Crescimento Econômico¹³

Fonte: 2009 World Development Indicators. Disponível em: <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>. Acesso em 04/04/2009.

Eis que após certo aprimoramento, o conceito de Desenvolvimento Sustentável é difundido após a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CUMAD ou ECO 92). Ainda considerando o ser humano como objeto das ações, ao crescimento econômico, deveríamos somar outras dimensões: social, política, cultural, artística, etc. Deste modo, racionalizando o uso dos recursos ambientais, poderíamos promover o desenvolvimento humano, integrando os interesses das minorias e os conhecimentos de populações tradicionais, garantindo a inclusão social de todos. Sem

¹³Livre Tradução: “Economias em Desenvolvimento tiveram sua melhor década de crescimento em 2000-07”. O gráfico demonstra a média de crescimento anual do PIB das respectivas economias – países desenvolvidos em preto, países em desenvolvimento em lilás e países subdesenvolvidos em roxo.

comprometer o ambiente futuro. Formalizava-se aí também, a idéia de uma ciência transgeracional.

Parece-nos entendimento consoante com toda a redação do *caput* do artigo constitucional 225, de onde concluímos que o vocábulo ‘todos’ não se estende a qualquer outra forma de vida que não seja humana. Incluindo-se aí, seres humanos deste presente e os do futuro.

Ressaltamos que esta conclusão se compõe somente a partir da apreciação da disciplina jurídica ambiental. De modo que ao se posicionar sob o prisma antropológico, é prescindível, mas oportuno, trazer à baila a teorização genérica da Ciência Jurídica, para qual o Direito é produto da razão humana, destinado a reger sujeitos humanos e suas infinitas relações, sejam elas estritamente humanas, sejam elas com outros elementos do mundo que conhecemos.

Na modernidade, a relevância da agenda ambiental, desencadeada pela Ecologia e encampada por outras ciências, inclusive pelo Direito, tem seu marco inicial no embate entre preservacionistas e conservacionistas nos EUA. Adiantamos que tal dicotomia surge a partir da questão da delimitação de Áreas Protegidas (*protected areas*), como os pioneiros Parques Nacionais estadunidenses de *Yosemite* e *Yellowstone*; como as Florestas Nacionais, onde ocorrem as concessões objeto deste trabalho.

É comum se mencionar a ruptura entre uma visão estética, moral e reflexiva de uma visão utilitária da natureza ocorrida entre os séculos XIX e XX. Ali, houve o confronto entre John Muir e Gifford Pinchot: o primeiro respaldado em

teólogos e transcendentalistas¹⁴ do início do século XIX, traz para a teologia, o aspecto da “*wilderness*”¹⁵, afirmando uma visão orgânica da natureza onde o homem não ocuparia patamar superior aos demais seres, mas estaria misticamente entrelaçado com eles, todos repletos de sacralidade como num Panteísmo¹⁶. Muir reconhecia valores intrínsecos nos elementos da natureza, estendendo-lhes proteção moral, o que justifica sua preservação a despeito dos interesses do homem. Já Pinchot advogava a idéia de uso racional dos recursos em proveito de todos, justificando a conservação dos recursos ambientais (e não elementos) para nosso próprio desenvolvimento.

Importante entendermos o porquê de estas propostas culminarem na criação dos primeiros parques nacionais, justamente nos EUA. Desde sua independência, a sociedade estadunidense carecia de grandes feitos que pudessem ser atribuídos ao seu povo. Não havia o legado artístico e cultural que séculos de civilização construíram na Europa. Assim, as maravilhas da natureza começam a substituir, em busca da criação de uma identidade

¹⁴ Transcendentalismo é o nome do grupo de novas idéias na literatura, religião, cultura e filosofia que prega a existência de um estado espiritual ideal que “transcende” do físico e o empírico somente perceptivo por meio de uma sábia consciência intuitiva. Entre as instruções prescritas por Ralph Waldo Emerson, um dos mentores deste novo modo de pensar as coisas, estão: busca de um estilo de vida solitário e crítico; apreciação pela natureza, pelo seu simbolismo; vida em ambientes rurais; paixão pelo extraordinário; exigência com a natureza; unir beleza e poder, etc.

¹⁵ Apesar de a concepção preservacionista ter como fundamento a idéia de “wilderness”, tendo conseguido aplicar seu modelo de preservação quando da criação do Parque Nacional de *Yosemite* em 1890, tal idéia só foi efetivamente definida no século XX. Seriam imensas áreas desabitadas onde a natureza existia em seu estado primitivo, original.

¹⁶ Panteísmo é uma doutrina que identifica o universo (em grego: *pan*, tudo) com Deus (em grego: *theos*). Nela está presente a idéia de um Deus que vive em tudo complementa e coexiste pacificamente com o conceito de múltiplos deuses associados com os diversos elementos da natureza. Sua principal convicção é a força divina, está presente no mundo e permeia tudo o que nele existe. O divino também pode ser experimentado como algo impessoal, como a alma do mundo, ou um sistema do mundo. O panteísmo costuma ser associado ao misticismo, no qual o objetivo do mortal é alcançar a união com o divino.

nacional no ideário americano, as realizações antrópicas comumente encontradas no Velho Continente.

O século XIX, enquanto contexto histórico traz sua contribuição histórica no próprio movimento transcendentalista e em publicações posteriores que iriam reforçar algumas de suas bases: talvez a principal seja a “Descendência do Homem” de Charles Darwin em 1871, que confrontou o então dogma de que o homem era uma criação especial de Deus, devendo assim, estar acima do resto das coisas da natureza.

O Preservacionismo considerava basicamente critérios éticos e estéticos no cuidado com a natureza. Se no interior dela habitava um ser universal, divino, a felicidade humana não era mais o único objeto da Ética, mas a preservação daquele ser se fazia fundamental também. Mesmo porque, entre o homem e a natureza havia uma conexão orgânica. A divindade também se justificava na beleza exuberante daqueles lugares, com os quais o homem se ligava através da contemplação.

O surgimento da Ecologia como ciência aplicada forneceu critérios mais pragmáticos do que os sugeridos pela Filosofia ou pela História Natural. A estética foi reduzida à beleza cênica, uma entre varias outras funções da natureza para o bem estar do homem. E a ética se desdobrou rumo às futuras gerações.

O parque nacional de *Yellowstone*, criado em março de 1872 em Montana nos EUA, configura o conceito que temos até hoje de unidades de conservação modernas¹⁷. Nele se consolidou o aspecto utilitarista da natureza, cujos

¹⁷ Utilizamos o adjetivo ‘moderno’ para diferenciar aquelas unidades de outras áreas protegidas que nada tinham a ver com a noção contemporânea permeada pela técnica de

recursos deveriam prover o maior número de pessoas pelo máximo período de tempo. Eis o princípio da sustentabilidade e da solidariedade intergeracional.

Foi seguindo esta tendência que se afirmou o Conservacionismo. A natureza mantinha seu valor intrínseco somente enquanto função. Assim, formou-se o ordenamento jurídico que pretendia disciplinar as relações entre o homem e uma natureza que o cercava, mas parecia não o incluir. Não é de outro modo que entendemos que “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos” (art. 225, §1º, III) só faz sentido se tiver alguma utilidade – não necessariamente restrita ao aspecto econômico – para nós e se for “essencial à sadia qualidade de vida” das “presentes e futuras gerações” (art. 225, *caput*)

Em oposição ao que se concluía como "ecologia superficial", isto é, tal visão convencional segundo a qual o meio ambiente deve ser tutelado apenas por causa da sua importância e finalidade para o ser humano; a expressão ‘Ecologia Profunda’ foi criada já durante a década de 1970 pelo filósofo norueguês Arne Naess¹⁸. Várias décadas se passaram entre a formação do Conservacionismo e o aprofundamento de Naess, inclusive com grande histórico acerca da criação de espaços protegidos no mundo todo a partir do modelo norte-americano. Porém a isto voltaremos no Capítulo IV, sobre a criação da política de Unidades de Conservação, nelas incluídas a espécie Floresta Nacional (FLONA).

tutela ambiental usada para garantir a existência de espécies, ecossistemas, patrimônio genético ou monumentos naturais de beleza ímpar. Como exemplo de áreas protegidas pré-modernas, mencionamos os antigos bosques sagrados e as reservas reais de caça da Antiguidade, protegidos por razões religiosas e sociais, respectivamente.

¹⁸ NAESS, Arne. "The Ecopolical Frontier: a case study" in *Intercol. Bulletin*, vol. 5. 1974, pp.18-26. 2. "Is freedom consistent with Spinoza's Determinism" in *Spinoza on Knowing, Being and Freedom*, ed. J.G.van der Bend, Assen 1974.

Alinhada ao Preservacionismo dos americanos do século XIX, a Ecologia Profunda rompe com a doutrina ditada pelas ciências ecológicas desde o começo do século XX. Segundo ela, a natureza com sua constante dialética possui valor em si mesma, independentemente de quaisquer utilidades que possam ser reconhecidas pelo ser humano, para o ser humano que nela vive e dela é indissociável, por sua própria necessidade de sobreviver. Pensamos que assim podemos sintetizar a cosmovisão desta Ecologia, como ideologia.

Não devemos deixar de apontar a importante influência que ela trouxe para o saber jurídico-ambiental – ‘saber’ que significa a relação entre os diversos conhecimentos acerca do tema, não se cercando apenas de idéias tecnocientíficas – em diversas perspectivas. Notadamente, a partir do reconhecimento dos elementos ambientais e culturais, bióticos e abióticos como beneficiários da tutela jurídica.

Há indícios de falência dos sistemas econômicos em prática hoje, e isto é mais explícito em razão das relações macroeconômicas.

É fato que também não temos o mínimo de idéias devidamente estruturadas, desde os modos sócio-econômicos aos ecológicos, para a satisfação de nossos anseios quanto à vida porvir. É sabido que o fio condutor da conduta humana neste tempo ainda é o sistema econômico e é evidente a carência de um contra-sistema com sinais de viabilidade.

É hora de nos voltar definitivamente para o futuro e valer-nos do Holismo trazido por Fritjof Capra¹⁹.

¹⁹ CAPRA, Fritjof. *Ecologia Profunda - Um Novo Paradigma in A Teia da vida – uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. São Paulo: Cultrix: 1997: “Quanto mais

Nossa sugestão, então, é justamente a adequação do paradigma capriano de transição das idéias que privilegiam qualquer *óntos* em detrimento dos demais, para as idéias de harmonização simbiótica entre os seres conhecidos e, portanto, possíveis de serem apropriados por nossa consciência e avaliados quando de nossas ações. Sem centros convertidos, sem hierarquias.

Interessante, assim, mencionar as conclusões da Declaração de Veneza. Comunicado final do Colóquio “A Ciência diante das Fronteiras do Conhecimento”, de 1986²⁰.

estudamos os principais problemas de nossa época, mais somos levados a perceber que eles não podem ser entendidos isoladamente. São problemas sistêmicos, o que significa que estão interligados e são interdependentes. Em última análise, esses problemas precisam ser vistos, exatamente, como diferentes facetas de uma única crise, que é, em grande medida, uma crise de percepção. O novo paradigma pode ser chamado de uma visão de mundo holística, que concebe o mundo como um todo integrado, e não como uma coleção de partes dissociadas. Neste esboço do paradigma ecológico emergente, enfatizei até agora as mudanças nas percepções e nas maneiras de pensar. Se isso fosse tudo o que é necessário, a transição para um novo paradigma seria muito mais fácil. Mas isto é só parte da história. A mudança de paradigmas requer uma expansão não apenas de nossas percepções e maneiras de pensar, mas também de nossos valores. É interessante notar aqui a notável conexão nas mudanças entre pensamentos e valores. Ambas podem ser vistas como mudanças da auto-afirmação para a integração. Essas tendências - a auto-afirmativa - são aspectos essenciais de todos os sistemas vivos. Nenhuma delas é, intrinsecamente, boa ou má. A estrutura ideal para exercer esse tipo de poder não é a hierarquia, mas a rede, que é também a metáfora central da ecologia. A mudança de paradigma inclui, dessa maneira, uma mudança na organização social, uma mudança de hierarquias para redes”.

²⁰ 3. Recusando qualquer projeto globalizante, qualquer sistema fechado de pensamento, qualquer nova utopia, reconhecemos ao mesmo tempo a urgência de uma procura verdadeiramente transdisciplinar, de uma troca dinâmica entre as ciências "exatas", as ciências "humanas", a arte e a tradição. Pode-se dizer que este enfoque transdisciplinar está inscrito em nosso próprio cérebro, pela interação dinâmica entre seus dois hemisférios. O estudo conjunto da natureza e do imaginário, do universo e do homem, poderia assim nos aproximar mais do real e nos permitir enfrentar melhor os diferentes desafios de nossa época.

4. O ensino convencional da ciência, por uma apresentação linear dos conhecimentos, dissimula a ruptura entre a ciência contemporânea e as visões anteriores do mundo. Reconhecemos a urgência da busca de novos métodos de educação que levem em conta os avanços da ciência, que agora se harmonizam com as grandes tradições culturais, cuja preservação e estudo aprofundado parecem fundamentais. A UNESCO seria a organização apropriada para promover tais idéias.

Esta visão exige uma nova civilização, o que cumpre refazermos uma aliança de fraternidade e de respeito para com o Meio Ambiente. Sem esquecermos que na condição de único ser conhecidamente capaz de desdobrar toda esta problemática a partir de nossa singular percepção do mundo, o Homem deve ser o principal destinatário de todos os esforços filosóficos, científicos, políticos e práticos oriundos de sua filosofia, ciência, política e atuação. Isto, para a máxima longevidade de sua existência em face de evolução de nosso planeta e de seus ciclos que evidenciam a aparente idéia de reificação de certas espécies.

Sem esquecermos que, após toda reflexão deste capítulo, não há outra interpretação do afã do constituinte de 88, senão há de que o homem é sujeito único e sua vida digna, a principal destinatária da teorização do saber jurídico.

5. Os desafios de nossa época: o desafio da autodestruição de nossa espécie, o desafio da informática, o desafio da genética, etc. mostram, de uma maneira nova, a responsabilidade social dos cientistas no que diz respeito à iniciativa e à aplicação da pesquisa. Se os cientistas não podem decidir sobre a aplicação da pesquisa, se não podem decidir sobre a aplicação de suas próprias descobertas, eles não devem assistir passivamente à aplicação cega destas descobertas. Em nossa opinião, a amplidão dos desafios contemporâneos exige, por um lado, a informação rigorosa e permanente da opinião pública e, por outro lado, a criação de organismos de orientação e até de decisão de natureza pluri e transdisciplinar.

Fonte: UNESCO – Documents and Publications. < <http://unesdoc.unesco.org/ulis/>>

CAPÍTULO II – NOÇÕES PROPEDEÚTICAS: PRINCÍPIOS E DEFINIÇÕES DO DIREITO AMBIENTAL.

4 – NOÇÕES PRELIMINARES.

O objeto específico deste trabalho é a alternativa de Gestão de Florestas Públicas trazida pela lei 11.284 de 2006. Esta norma estrutura uma nova política para os referidos recursos ambientais e, como tal, traz em seu conteúdo, capítulo destinado à enumeração de Princípios. Ao que parece, em técnica e metodologia muito semelhante à adotada na Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA, lei 6.938 de 1981): o que se lê como princípios, após aplicação de hermenêutica, parece-nos metas e não fundamentos ou diretrizes. Diferente do que se observa na Política Nacional de Recursos Hídricos (lei 9.433 de 1997, art. 1º) e na Política Nacional de Educação Ambiental (lei 9.795 de 1999, art. 4º), exemplos de melhor técnica legislativa quanto aos seus princípios. Portanto, neste capítulo, nosso escopo não compreende a interpretação de dispositivos legais que se pretendem traduzir como princípios de uma política ambiental doméstica, nem tampouco, da política de gestão de florestas públicas.

O Direito ambiental se sedimenta como tendência autônoma de uma ciência gênero: a Ciência Jurídica. Ele possui seus próprios princípios, alguns positivados em normas constitucionais. Não podemos olvidar que falamos de um Estado de Direito, onde a Constituição ocupa o vértice-topo da pirâmide do ordenamento jurídico.

Da leitura do art. 225 da Constituição Federal de 1988, podemos depreender alguns deles:

“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.*”

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - *preservar* e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - *preservar* a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético (...);

IV - *exigir, na forma da lei*, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, *estudo prévio de impacto ambiental*, a que se dará publicidade;

V - *controlar* a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (...);

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a *recuperar o meio ambiente degradado*, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei” (*grifo nosso*).

São os princípios do Ambiente ecologicamente equilibrado, da Intervenção obrigatória do Poder Público, da Participação, da Sustentabilidade, da Preservação e da Precaução, e do Usuário-pagador e do Poluidor-pagador. Alguns dos quais analisaremos com maior precisão ainda neste capítulo.

Acontece que os princípios do Direito Ambiental, como os demais princípios gerais de Direito, não estão adstritos a preceitos constitucionais, podendo, inclusive, não estar previstos no Direito posto. Afinal como ensina Carlos Maximiliano²¹:

"Todo conjunto harmônico de regras positivas é apenas o resumo, a síntese, o *substratum* de um complexo de altos ditames, o índice materializado de um sistema orgânico, a

²¹ MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 295.

concretização de uma doutrina, série de postulados que enfeixam princípios superiores. Constituem estes as *diretivas* idéias do hermeneuta, os pressupostos científicos da ordem jurídica. Se é deficiente o repositório de normas, se não oferece, explícita ou implicitamente, e nem sequer por analogia, o meio de regular ou resolver um caso concreto, o estudioso, o magistrado ou funcionário administrativo como que renova, em sentido inverso, o trabalho do legislador: este procede de cima pra baixo, do geral ao particular, sobe aquele gradativamente, por indução, da idéia em foco para outra mais elevada, prossegue em generalizações sucessivas, e cada vez mais amplas, até encontrar a solução colimada”.

Então, este capítulo se desenvolverá sob a premissa analítica de princípios, enquanto enunciações necessárias à interpretação do Direito, a fim de integralizá-lo. Neste sentido, vale lembrar que na integralização do Direito Ambiental, há a formulação de princípios não só por parte de nossa política ambiental e nosso ordenamento jurídico, mas sim estabelecidos desde Declarações Internacionais preexistentes à promulgação da presente era constitucional.

Devemos destacar a Declaração de Estocolmo em 1972, que contem 26 princípios e a Declaração do Rio em 1992, que ampliou aquele número para 27. Muitos deles foram incorporados aos nossos textos legais, a fim de servir como diretivas à contemporânea gestão do Meio Ambiente²².

Finalmente, antes de procedermos com a devida análise dos princípios por nós propugnados como os mais relevantes para a integração da disciplina da Concessão de Florestas Públicas com o resto do ordenamento jurídico, principalmente com as demais normas de Direito Ambiental, devemos justificar o porquê da Taxonomia adotada neste trabalho.

²² Vide a relação expressamente estabelecida em nosso ordenamento, através do Decreto 5.098 de 2004, nos seguintes incisos de seu art. 2º: I - princípio da informação; II - princípio da participação; III - princípio da prevenção; IV - princípio da precaução; V - princípio da reparação; e VI - princípio do poluidor-pagador.

Em particular, temos restrições quanto às classificações comumente empregadas na redação dos princípios do Direito Ambiental: o aparte entre Prevenção e Precaução e a não percepção da relação de continência do princípio do Usuário-pagador com o do Poluidor-pagador. Do mesmo modo, quanto a algumas terminologias: Desenvolvimento Sustentável ou Sustentabilidade e Antecipação.

5 – PRINCÍPIOS RELEVANTES DO DIREITO AMBIENTAL:

5.1 – PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE.

Quando da realização de Estocolmo 72, um dos maiores impasses identificados na questão ambiental era o antagonismo entre desenvolvimento e a preservação dos recursos ambientais. De sorte que na década de 80, o debate foi recolocado em pauta pelas Nações Unidas (ONU), a partir da criação da Comissão *Brundtland*. Esta viria a apresentar em 1987 um relatório, chamado de Nosso Futuro Comum, o qual estabelecia a crença daquela comissão na possibilidade de se realizar desenvolvimento de modo sustentável²³, que seria basicamente encontrar alternativas para a saciedade de nossas necessidades presentes, sem comprometer a habilidade das gerações futuras em buscar a satisfação das suas precisões. Este conceito foi adotado mais tarde na ECO 92, que sedimentou o termo Desenvolvimento sustentável como princípio:

²³ Texto original retirado do sítio da ONU <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>:

The General Assembly (...),

Believing that sustainable development, which implies meeting the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs, should become a central guiding principle of the United Nations, Governments and private institutions, organizations and enterprises,

“Princípio Um.

Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.

Princípio Três.

O direito ao desenvolvimento deve ser exercido, de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de gerações presentes e futuras.”

Do mesmo modo, nossa constituição, como já demonstrado faz menção à necessidade de se preservar o Meio Ambiente para as gerações presentes e futuras.

Podemos confirmar o cunho ideológico estritamente antropológico do princípio, tal como referido, que coloca o homem “no centro das preocupações” e consagra a solidariedade intergeracional.

Acontece que há clara incompatibilidade da sustentabilidade proposta com o sistema de produção imperante, em que o modelo econômico está fundamentado no constante crescimento da produção e do consumo. Vide a queda dos mesmos desde 2008, que vem configurando uma das maiores crises econômicas já observadas no Capitalismo moderno.

A sustentabilidade, neste caso talvez, só poderia ser vislumbrada em um modelo de produção e consumo de Subsistência, restrito ao atendimento de nossas necessidades, conforme o primeiro conceito retirado do relatório Nosso Futuro Comum. Um modelo que não fosse pautado na acumulação de riqueza, típica do Capitalismo, do Socialismo e do Comunismo.

É a possibilidade que enxergamos, diante da inexorável mutilação do mundo natural conseqüente da relação que o homem estabelece com os demais elementos da natureza. Deste modo, confiaríamos à resiliência da própria natureza; às nossas políticas acerca de meio ambiente e consumo²⁴; e aos nossos meios de gestão, prevenção e reparação; o êxito da sustentabilidade, a fim de buscar devida regeneração do meio.

Porém, a civilização contemporânea generalizada, salvo algumas células sociais mais isoladas (como é o caso das populações tradicionais na Amazônia, sem mencionar os indígenas), não empregam em seus modos econômicos, na produção de seus bens e serviços, a razão do consumo de subsistência. Daí, a incoerência do termo Sustentabilidade, haja vista a finitude dos recursos naturais.

Ademais, é de considerar a segunda lei geral da termodinâmica, desenvolvida por Rudolf Von Clausius no século XIX, referido por Guilherme Purvin de Figueiredo²⁵, que diz:

“Segundo ela, num sistema fechado, a energia se degrada de uma forma organizada para uma desordenada (energia térmica); a energia térmica, por sua vez, descola-se de regiões mais quentes para as mais frias, esgotando-se(...).

Vale dizer, a entropia (medida de desordem de um sistema) é constantemente aumentada e, com isso, reduzem-se as possibilidades de obtenção de energia a partir da matéria. Tome-se, exemplificativamente, o processo de desgaste dos pneus no asfalto” (...).

Como visto, a solidariedade transgeracional pode ser compreendida como dever de preservar o Bem Ambiental na seguinte maneira: para nós, mas

²⁴ É o que propõe a Agenda 21 em seu Capítulo 4 sobre MUDANÇA DOS PADRÕES DE CONSUMO.

²⁵ FIGUEIREDO, Guilherme J.P. *Curso de Direito Ambiental*. 2ª Ed. Curitiba: Arte e Letra, 2008, p. 87

também para as futuras gerações que nada mais são do que a expectativa da passagem de um estado de potência ao estado de ato, do não ser ao ser, do nada ao qualquer coisa. Este ritual de passagem seria *ad aeternum* então? Parece-nos que não. A infinitude metafísica não se aplica a nenhuma espécie, pela só razão desta necessitar da concreção para existir. Não seria diferente com a espécie humana.

Sem querer parecer pessimista, mas apenas cumprindo com ritual de coerência que deve impregnar todo este trabalho, é que sugerimos o termo Longevidade.

O princípio da Longevidade cumpre efetivar a tutela da qualidade ambiental, com a consciência realista de que ao assumirmos posturas de fazer e de não fazer para com o Meio, façamo-las para dilatar o máximo possível nosso lapso de tempo, vivendo, utilizando os recursos ambientais de modo racionalizado e sobrevivendo.

5.2 – PRINCÍPIO DA TRANSVERSALIDADE.

Nos dizeres de Fiorillo²⁶, que utiliza o termo ubiqüidade, preterido por nós, a Transversalidade:

“vem evidenciar que o objeto de proteção do meio ambiente, localizado no epicentro dos direitos humanos, deve ser levado em consideração sempre que uma política, atuação, legislação sobre qualquer tema, atividade, obra, etc., tiver que ser criada e desenvolvida. Isso porque, na medida em que possui como ponto cardeal de tutela constitucional a vida e qualidade de vida, tudo que se pretender fazer, criar ou desenvolver, deve antes passar por uma consulta ambiental, enfim, para se saber se há ou não a possibilidade de que o meio ambiente seja degradado”.

²⁶ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental*, 4ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 45.

O fundamento está no alcance e na manutenção da dignidade humana, maior princípio e fim de todo nosso ordenamento jurídico. Se, noutros termos, equipararmos vida digna a sadia qualidade de vida, temos que esta não se consegue sem a qualidade das condições ambientais. Deste modo, qualquer projeto, política pública, atividade humana ou outra (pretensão de) intervenção antrópica no meio, deve considerar a variável ambiental em seu conteúdo.

O princípio da transversalidade vem repelir na ciência ambiental, o que também deveria ser refutado nas demais ciências: o excesso de disciplinaridade. A ação e o conhecimento, ainda quando aparentemente apartados da questão ambiental, devem ser contextualizados também pelo critério da variável ecológica. Como ensina Edgar Morin²⁷ em seus sete saberes, “é preciso ter uma visão capaz de situar o conjunto” e continua, “o conhecimento, atualmente, deve se referir ao global. Os acidentes locais têm repercussão sobre o conjunto e as ações do conjunto sobre os acidentes locais”.

Este princípio fomenta a implementação de diversos instrumentos de prevenção e gestão ambiental, tais como avaliação de impactos, zoneamento, padrões de qualidade, etc. E não seria diferente com a disciplina, objeto específico de nosso estudo. Não bastando a própria relação que o Direito Ambiental mantém com outras áreas como o Direito Administrativo e o Fundiário, na lei que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para produção sustentável, podemos pinçar no artigo 26²⁸ que trata dos critérios para a

²⁷ MORIN, Edgar. Os sete saberes necessários à educação no futuro. Disponível em: http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/meio_ambiente/umapaz/cartadaterra/0001/Morin.pdf. Acesso em 04/04/2009.

²⁸ Art. 26. No julgamento da licitação, a melhor proposta será considerada em razão da combinação dos seguintes critérios:
I - o maior preço ofertado como pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão florestal;
II - a melhor técnica, considerando:

concessão daquelas, um exemplo da relação do gerenciamento de recursos ambientais com as questões econômica, tecnológica e social e vice-versa.

5.3 – PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO.

Podemos afirmar que ambos os princípios atuam na gestão antecipatória, inibitória, cautelar, prudencial diante da potencialidade de Dano ao meio ambiente. Entendemos que a adoção do Princípio da Antecipação segue fórmula simplificadora, de modo a tornar a materialização daquela postura antecipada mais inteligível.

No Brasil, com a edição da PNMA²⁹, observamos na enumeração de seus objetivos, a compatibilização do desenvolvimento com a preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico e a preservação dos recursos ambientais.

-
- a) o menor impacto ambiental;
 - b) os maiores benefícios sociais diretos;
 - c) a maior eficiência;
 - d) a maior agregação de valor ao produto ou serviço florestal na região da concessão.

²⁹ Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

III - ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

Eles mostram como aplicar o princípio da Prevenção. De cada dispositivo, retiramos uma instrumentalização distinta, tais como: proteger através da utilização de medidas preventivas em busca da sobrevivência dos sistemas em face de sua sustentabilidade; planejamento de políticas ambientais que se integrem com os interesses econômicos; emprego do zoneamento e da avaliação prévia de impactos ambientais como instrumentos daquelas políticas; limites e procedimentos padrões; uso da melhor tecnologia disponível (*Best Available Technology* – BAT); etc.

Disso, decorrem obrigações de fazer. Entretanto, obrigações de não fazer também se fazem presentes.

Nesse sentido, Ayala³⁰ assegura que “*o objetivo fundamental perseguido pelo princípio da prevenção é, fundamentalmente, a proibição da repetição da atividade que já se sabe perigosa*”, isto é, relevantemente danosa.

Sabemos que inexistente desenvolvimento e produção sem impactos ambientais (podemos, inclusive, questionar a possibilidade de impactos positivos). Porém, há responsabilidade jurídica de prevenir, o que adotando o entendimento de Canotilho³¹, se configura num dever de abstenção compartilhada entre a coletividade e o Estado de ações que venham a provocar dano relevante ao meio ambiente. A saber, dano relevante é aquele intolerável pela a sociedade.

³⁰ AYALA, Patryck de Araújo; LEITE, José Rubens Morato; *Novas Tendências e Possibilidades do Direito Ambiental no Brasil*. In: José Rubens Morato Leite; Antônio Carlos Wolkmer. (Org.). Os novos direitos no Brasil: natureza e perspectivas. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 226.

³¹ LEITE, J. R. M. ; CANOTILHO, J. J. Gomes ; *Sociedade de Risco e Estado*. In: Canotilho, J J Gomes, Leite, José Rubens Morato. (Org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. 1 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

Percebido, primeiramente, pela doutrina alemã, o princípio da Precaução (*Vorsorgeprinzip*) é determinado pela mesma doutrina como sendo algo indistinto do princípio da Prevenção, mesmo porque que naquele se insere a devida dimensão da utilização dos recursos com cuidado e parcimônia, relacionada ao futuro.

Entretanto, nosso entendimento acerca do desenvolvimento deste princípio aponta sua autonomia no continente onde ele, formalmente, se originou. Afinal, uma Comunicação da Comissão das Comunidades Europeias³² relativa ao mesmo, definiu:

O princípio de precaução pode ser invocado sempre que seja necessária uma intervenção urgente face a um possível risco para a saúde humana, animal ou vegetal, ou quando necessário para a proteção do ambiente caso os dados científicos não permitam uma avaliação completa do risco. Este princípio não deve ser utilizado como pretexto para ações protecionistas, sendo aplicado, sobretudo para os casos de saúde pública, porquanto permite, por exemplo, impedir a distribuição ou mesmo a retirada do mercado de produtos suscetíveis de ser perigosos para a saúde.

Segundo Derani³³:

O princípio da precaução se resume na busca do afastamento, no tempo e espaço, do perigo, na busca também da proteção contra o próprio risco e na análise do potencial danoso oriundo do conjunto de atividades... onde a exigência de utilização da melhor tecnologia disponível é necessariamente um corolário.

Conforme a tendência generalista da escola alemã, a Precaução vincula a garantia de práticas sustentáveis ao afastamento de perigo e à segurança das gerações futuras. Para tal, considera-se o risco iminente de uma determinada atividade como também os riscos futuros dos empreendimentos, os quais o

³² Comunicação da Comissão, de 2 de Fevereiro de 2000, relativa ao recurso ao princípio de precaução [COM(2000) 1 final

³³ DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 2ª Ed. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 170.

grau de desenvolvimento da tecnologia e da ciência só nos permite especulação.

No Brasil, o reconhecimento expresso da introdução deste princípio só veio com a Declaração do Rio em 1992, sem seu Princípio 15³⁴.

Mister observarmos a utilização do princípio mediante a existência de ‘*ameaça de danos graves ou irreversíveis*’. Nossa redação se aproxima do texto em inglês que utiliza a expressão *threat*, pois em francês, o termo é *risque* e em espanhol, *peligro*. E aqui surge controvérsia acerca do que enseja a aplicação do princípio da Precaução: ameaça, risco ou perigo? E qual a relação de semelhança entre os termos?

Buscando uma interpretação semântica, dizemos que Perigo é a situação ou a eventualidade em que pode ocorrer um dano a um bem, comprometendo sua integridade e/ou sua existência. Risco é a probabilidade de Perigo, portanto mais ou menos previsível. E ameaça, finalmente, o indicio de acontecimento perigoso.

Outras convenções internacionais que trazem o princípio em questão, das quais o Brasil é signatário são a Convenção de Diversidade Biológica³⁵ e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima³⁶.

³⁴ Princípio 15

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

³⁵ Preâmbulo:

(...)

A intervenção da Precaução necessita da devida compreensão do risco ou da ameaça causada por uma atividade. Conforme ensina Ayala e Morato Leite³⁷, *“toda análise de risco sistemática dos riscos de qualquer atividade deve compreender necessariamente a observação de três elementos: a avaliação, a gestão e a comunicação de riscos”*.

Isto consiste em que para aplicar o princípio, pressupõe-se suscitar conseqüências danosas e sua causalidade com determinada ação humana, a partir de uma ponderação verossímil de sua potencial nocividade. Daí a aplicação material do princípio, diante da impossibilidade de se determinar com certeza e segurança que ameaça aquela atividade nos importaria ou que riscos um comportamento pode importar. Por fim, avaliar os níveis de tolerância que a sociedade apresenta ao conviver com tais probabilidades.

No âmbito da administração pública, podemos mencionar a materialização deste princípio em Políticas Públicas que trazem informação suficiente para a consecução da participação popular, informando a coletividade, a fim de que esta se posicione acerca dos potenciais efeitos nocivos de certas atividades.

Para a iniciativa privada, ressaltamos a inversão do ônus da prova pela avaliação de riscos, uma vez que ela deve provar que sua atividade não causará danos ao meio ambiente. Não é que eles devem necessariamente executar

Observando também que quando exista ameaça de sensível redução ou perda de diversidade biológica, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão

³⁶ ARTIGO 3 - PRINCÍPIOS

3. As Partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível.

³⁷ AYALA, Patryck de Araújo, ob. cit., p. 230/231.

medidas protetivas, isto não se configura desde que tragam provas de que não se foi ou se irá além do limiar do risco e da incerteza, através dos instrumentos adequados.

A sociedade atual, de riscos por excelência, me parece prescindir de uma simples discussão sobre probabilidade e potencialidade de dano. Não raro, somos confrontados com atividades que, sabidamente, causam dano à qualidade ambiental, mas que não por isso deixam de estar em atividade. É neste sentido que nosso ordenamento traz instrumentos de remediação e compensação, a fim de que este ou aquele empreendimento não possua um déficit aritmético, um passivo ambiental. E o que justifica tal concessão?

Mencionando Gerd Winter,³⁸ questiona: “à pergunta ‘causaria A um dano?’ seria contraposta a indagação ‘precisamos de A?’”

O critério fundamental para a permissão de determinada atividade seria sua *necessidade*. Não daquela necessidade criada pelo mercado, mas de uma necessidade objetiva pautada naquilo que o ser humano precisa para garantir sua existência ou melhorá-la. A tomada de decisão deve ser precedida de uma avaliação do grau de risco e ameaça que deve ser aceitável pela sociedade. Aqui, é necessária a releitura dos objetivos de nossa República, prescritos no art. 3º. da Constituição³⁹.

5.4 – PRINCÍPIO DO USUÁRIO-PAGADOR.

³⁸ DERANI, Cristiane. Ob. cit., p. 174.

³⁹ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

È comum a tratativa dos princípios do Poluidor-pagador e do Usuário-pagador de modo apartado. Acontece que como proposta de simplificação principiológica como meio de otimização da efetiva tutela ambiental, somos pela unificação dos Princípios do Usuário-pagador e do Poluidor-pagador. Mesmo porque é evidente a relação de continência entre eles, em que o poluidor é espécie do gênero usuário.

Neste tópico, diferente do anterior, a missão de simplificar fica mais fácil, diante da ausência de tantos desdobramentos concretos observados quando da escolha de um ou de outro, como fundamento da responsabilidade pela prevenção de danos e pela reparação de efeitos ambientais, causados pela intervenção antrópica.

Daí, já depreendemos, inclusive, uma das funções básicas (a outra seria a redistribuição dos custos ambientais suportados pela comunidade) do princípio em tela na formação de uma gestão ambiental ecologicamente eficiente. Mas, vejamos a formação dele no Direito Ambiental, a partir dos textos mais relevantes.

O primeiro diploma legal a se considerar é o Código Brasileiro de Águas (Decreto 24.643 de 1934), cujos artigos 109 e 110⁴⁰ responsabilizam o indivíduo que “conspurar” ou “contaminar” águas, o que podemos entender hoje como poluir, ficando a cargo do infrator o custo da salubrificação das águas poluídas. Aqui, o princípio é percebido somente quanto ao usuário poluidor.

⁴⁰ Art. 109. A ninguém é lícito conspurcar ou contaminar as águas que não consome, com prejuízo de terceiros.

Art. 110. Os trabalhos para a salubridade das águas serão executados á custa dos infratores, que, além da responsabilidade criminal, se houver, responderão pelas perdas e danos que causarem e pelas multas que lhes forem impostas nos regulamentos administrativo.

Já nos objetivos da PNMA⁴¹ havia consideração da responsabilidade do indivíduo tão somente usuário de recursos ambientais, ainda que, por óbvio, o tratamento dado ao usuário-poluidor fosse mais gravoso. Além do conceito legal de Poluição (art. 3º, III e alíneas – degradação da qualidade ambiental causada por diversos tipos de intervenção antrópica) e de Poluidor (art. 3º, IV – pessoa física ou jurídica causadora, ainda que indiretamente daquela degradação).

Por fim, podemos extrair do art. 225⁴² de nossa Constituição, desde que consideremos dano e degradação como equivalentes, o dever de quem lesa o meio ambiente em reparar os danos causados.

No âmbito da política ambiental global, os mais relevantes preceitos acerca do princípio do Usuário-pagador estão na Declaração do Rio⁴³, cuja preocupação

⁴¹ **Art. 4º** - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

IV - imposição, ao **poluidor e ao predador**, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, **e ao usuário**, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos (grifo nosso).

Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

⁴² Art. 225 (...)

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados

⁴³ Princípio 13 -

Os Estados deverão elaborar legislação nacional relativa à responsabilidade civil e à compensação das vítimas da poluição e de outros prejuízos ambientais Os Estados deverão também cooperar de um modo expedito e mais determinado na elaboração de legislação internacional adicional relativa à responsabilidade civil e compensação por efeitos adversos

passa pela forte recomendação dos Estados em responsabilizar os poluidores, obrigando-os a restaurar, reparar e/ou compensar o Bem jurídico lesado por sua atividade. No princípio 16, pela primeira vez, se lê a expressão *internalização dos custos ambientais* por parte daqueles que obtêm retorno econômico da mera utilização dos recursos ambientais. É a sedimentação definitiva do princípio do Usuário-pagador já referido em nosso ordenamento desde 1981, que então vai além do uso nocivo dos recursos ambientais, sendo convocado a retribuir também aquele que se apropria da simples utilidade econômica do meio ambiente.

Devemos ressaltar, então, os três elementos que alicerçam este princípio, dois de natureza eminentemente ecológica e outro de viés sócio-econômico. Este implica em idéia trazida pela Economia de que os custos sociais (e aqui o mesmo vale para os custos ambientais) exteriorizados no processo de produção devem ser reinseridos no próprio custo da produção e arcados pelo agente econômico responsável por ela. Diz Fábio Nusdeo⁴⁴ “*tal princípio significa nada mais que promover a internalização do custo ambiental, transmutando-o de uma externalidade negativa, ou custo social, num custo privado*”. Os de ordem ecológica, dizem respeito ao mero caráter finito dos recursos ambientais, no que a simples utilização deles no processo produtivo acarretaria em sua redução; e à possibilidade de degradação ambiental, quando esses

causados por danos ambientais em áreas fora da sua área de jurisdição, e causados por atividades levadas a efeito dentro da área da sua jurisdição de controle.

Princípio 16 -

As autoridades nacionais deverão esforçar-se por promover a internalização dos custos ambientais e a utilização de instrumentos econômicos, tendo em conta o princípio de que o poluidor deverá, em princípio, suportar o custo da poluição, com o devido respeito pelo interesse público e sem distorcer o comércio e investimento internacionais.

⁴⁴NUSDEO, Fábio. *Direito Econômico Ambiental*. In ALVES. Alaôr Café, e PHILIPPI JUNIOR. Arlindo, *Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental*. 1ª ed. São Paulo : Manole. p. 730

recursos são utilizados de modo abusivo. São os que responsabilizam, respectivamente, o mero usuário e o usuário pagador.

Ademais, é de se verificar o fundamento do princípio para a atuação preventiva, quanto ao tão-somente usuário e repressiva, quanto ao usuário-poluidor, por parte do Poder Público que deve intervir necessariamente em ambos os casos. Razão pela qual, damos ensejo ao nosso próximo tópico, mas não sem antes mencionar o ensinamento de Paulo Affonso L. Machado⁴⁵, que enxerga a mesma relação de continência entre usuário e poluidor:

“O princípio usuário-pagador contém o princípio poluidor-pagador, isto é, aquele que obriga o poluidor a pagar a poluição que pode ser causada ou que já foi causada. (...)O princípio usuário-pagador não é uma punição, pois mesmo não existindo qualquer ilicitude no comportamento do pagador ele pode ser implementado. Assim, para tornar obrigatório o pagamento pelo uso do recurso ou pela sua poluição não há necessidade de ser provado que o usuário e o poluidor estão cometendo faltas ou infrações. O órgão que pretenda receber o pagamento deve provar o efetivo uso do recurso ambiental ou a sua poluição. A existência de autorização administrativa para poluir, segundo as normas de emissão regularmente fixadas, não isenta o poluidor de pagar pela poluição por ele efetuada.

5.5 – PRINCÍPIO DA INTERVENÇÃO OBRIGATÓRIA DO PODER PÚBLICO.

A Constituição de 88 situa a tutela ambiental no título da Ordem Social, reconhecendo o meio ambiente como um bem jurídico a ser protegido para o “uso comum do povo”. Deste modo, a garantia do *meio ambiente ecologicamente equilibrado* não seria uma prerrogativa privada, mas um dever do Poder Público, além de toda coletividade, imposto pelo próprio texto constitucional.

Desde Estocolmo 72, há a previsão que recai sobre o Estado de “planificar, administrar e controlar a utilização de recursos ambientais”. A Declaração do

⁴⁵ MACHADO, Paulo. A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. 11ª ed. São Paulo : Malheiros, 2005, pp. 59 e 60.

Rio em 92 ratificou isto, mencionando várias vezes entre seus princípios o papel do Estado como gestor principal da Política Ambiental.

Os sete incisos do § 1º do art. 225 da Magna Carta, através de sete diretrizes, prescrevem o modo como o Estado cumprirá com sua incumbência de gestor. Seja através do poder normativo ou do poder de polícia.

Diz, novamente, Paulo Affonso L. Machado⁴⁶:

O Poder Público passa a figurar não como proprietário dos bens ambientais (sic) – água, ar e solo, fauna e florestas, patrimônio histórico – , mas como gestor ou gerente, que administra bens que não são dele, e por isso, deve explicar convincentemente sua gestão. Essa concepção jurídica vai conduzi-lo a ter que prestar contas, sobre a utilização dos bens de uso comum do povo.

Em um trabalho que se ocupa em apreciar a transferência da gestão de florestas que se situam em seu domínio patrimonial, ou melhor dizendo, compartilhar a gestão destas florestas, a consideração da Intervenção Obrigatória do Estado como princípio é fundamental. Mesmo porque, pode-se argumentar que a lei 11.284/06 estaria a enfraquecer o mesmo, retirando do Estado sua função de gestor mor daqueles recursos.

Acontece que o presente diploma legal se situa como disciplina jurídica de um novo instrumento de gestão. A transferência do usufruto de produtos e serviços florestais a particulares, e a conseqüente transferência da realização de medidas positivas à iniciativa privada, não retira do Estado sua responsabilidade em exercer o controle da eficiência gerencial, bem como da efetivação de sua legislação, seja a própria lei ou o edital que promoverá a licitação dos referidos bens públicos. Mas isto será tema aprofundado em momento mais oportuno.

⁴⁶ MACHADO. Paulo. A. L., ob. cit., p. 98.

A devida intervenção será também alimentada por certos princípios da Administração Pública, em que a transparência e a prestação de contas da Gestão, ainda que compartilhada, serão fundamentadas nos princípios da Supremacia do Interesse Público e da Publicidade.

Para a efetivação das metas de preservação, conservação, restauração e reparação dos recursos ambientais, a fim de se conseguir sua máxima disponibilidade através do uso racionalizado, o Estado deverá se utilizar de seu poder de polícia. Deve, portanto, estabelecer limites à atividade privada e fiscalizar o cumprimento destes limites na sociedade. Afinal, *“a sociedade é a condição em que unicamente, o direito tem sua realidade⁴⁷”*. Sem esquecermos da importância de se proceder, não só repressivamente mas, em caráter educativo, promovendo conforme o inciso VI daqueles aqui apontados *“a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”*.

Mais do que isto, o controle da gestão estatal vai além de medidas administrativas. A justiça como ramo das atividades do Estado tem seu papel através do controle pelo Poder Judiciário das atividades lesivas ao Meio Ambiente, seja por meio judicial (vide Lei 7.347 de 1985 que cuida da Ação Civil Pública, especificamente em seu art. 1º, I), ou por meio extrajudicial (vide art. 5º, § 6º da mesma lei), através do ajustamento da conduta do agente poluidor às exigências legais.

⁴⁷ HEGEL, G. W. F. Princípios da Filosofia do Direito. São Paulo, Martins Fontes, 2000. Deste valiosa obra, também, podemos extrair excerto consoante acerca da supremacia do interesse público sobre o privado: *a vontade universal não pode ser constituída pelas vontades singulares, já que é ela mesma que as constitui(...). A vontade geral não deve ser considerada como composta pelas vontades expressamente individuais, de modo que estas últimas permaneçam absolutas (...). Ao contrário, a vontade geral deve ser a vontade racional, ainda que não tenha consciência disto: portanto, o Estado não é uma união que seja contraída pelo arbítrio dos indivíduos*

5.6 – PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.

Na ordem constitucional democrática, tal como na qual vivemos hoje, é certo que a propriedade, mesmo quando particular, deve atender a interesses que vão além daquele que possui seu domínio, interesses da coletividade.

Acontece que esta ordem é típica do que Carlos F. Marés⁴⁸ nos lembra sobre o *Estado Providência*, que viabiliza a possibilidade de intervenção estatal no domínio econômico e na propriedade privada no Brasil, inaugurada com a Constituição de 34⁴⁹. Desde então, não há necessidade de desapropriação para garantir a tutela dos interesses públicos face o interesse do proprietário em não preservar o bem jurídico salvaguardado.

Sem nos ocuparmos acerca das controvérsias sobre a concepção da função justa da propriedade, achamos oportuno mencionar a referência que Orlando Gomes⁵⁰ faz a Leon Duguit como precursor da percepção da função social do Direito e da Propriedade, no que o autor brasileiro traduz o jurista francês da seguinte forma:

⁴⁸ MARÉS, Carlos F. O dano socioambiental e sua reparação. In: Guilherme José Purvin de Figueiredo. (Org.). Direito ambiental em debate. 1 ed. Rio de Janeiro: Esplanada, 2007, v. 1, pp. 67-77.

⁴⁹ Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade nos termos seguintes:

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

⁵⁰ GOMES, Orlando - Direitos Reais, 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 126.

“A propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a função social do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito intangível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder”.

Faz-se mister ponderarmos que segundo tal proposição, Duguit não estaria negando ou limitando a Propriedade, mas sim adequando o exercício de seu direito à interesses maiores do que aqueles meramente individuais. Conforme os preceitos da contemporânea Constituição Federal, esta função constitui princípio autônomo que servirá como pressuposto para o exercício do Direito de Propriedade enquanto garantia individual fundamental.

Quanto ao Direito Ambiental, afirmamos que ela é um dos fundamentos da proteção do meio ambiente, desdobrada em termos doutrinários, como função sócio-ambiental ou função ecossocial da propriedade. Com o abandono da ordem individualista que permitia que o proprietário usasse, gozasse e dispusesse do seu bem do modo como melhor lhe aprouvesse, o que hoje devemos praticar é a submissão dos direitos subjetivos de natureza privada a valores constitucionais fundamentais para a consecução da dignidade da pessoa humana. E como já entendemos ser a qualidade de vida um dos pilares dessa dignidade, não podemos excluir a qualidade ambiental objetivada nos postulados do direito ambiental como um dos valores ao qual devemos obediência.

A propriedade é garantia fundamental. Porém, o uso dela está condicionado ao bem-estar social. Diferente do que dispunha o código civil de Bevilacqua, a lei 10.406 de 2002 já traça condições para que o exercício do direito de propriedade seja feito de modo adequado, incluindo aí a preservação da flora, da fauna, das belezas naturais, do equilíbrio ecológico e do patrimônio

histórico e artístico; e o evitamento da poluição atmosférica e hídrica. Conforme disposto no art. 1.228 §1º. O que Miguel Reale chamou de fins *ético-sociais*.

Esta função vai além da Propriedade Rural, qualificada no art. 186 da Constituição Federal acerca da utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e da preservação do meio ambiente, entre outros requisitos conforme veremos em tópico próprio. Ela diz respeito, também, a propriedade urbana que de acordo com o texto constitucional⁵¹ cumpre com sua finalidade ao se enquadrar nas exigências de ordenamento urbano previstas no Plano Diretor.

É necessário complementar que a função social (nela inclusa a dimensão ambiental) não fundamenta apenas posturas de abstenção, no sentido das obrigações de não fazer. Pode-se exigir dos proprietários procedimentos positivos. Tomemos o exemplo do Tombamento⁵² de imóvel que componha nosso patrimônio histórico e artístico: o proprietário fica obrigado a não modificar aquilo que foi tombado, bem como a proceder com as medidas necessárias para a conservação do bem; tratam-se de obrigações reais (*propter rem*) que seguem a coisa independente de quem as tenho o domínio.

6 – PRINCÍPIOS DA GESTÃO FLORESTAL CONFORME A LEI 11.284 DE 2006:

⁵¹ § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

⁵² Instituto regulado pelo Decreto-Lei nº 25 de 1937

Do inciso primeiro, extraímos respaldo nos princípios do direito ambiental, consagrados e já desenvolvidos neste trabalho, quais sejam o da Precaução, Prevenção, Reparação e da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público. Todos desdobrados a partir de um elemento nuclear, o verbo *proteger*. Daí então, podemos conceituar o princípio específico da Proteção dos recursos ambientais florestais e correlatos.

Art. 2º Constituem princípios da gestão de florestas públicas:

I - a proteção dos ecossistemas, do solo, da água, da biodiversidade e valores culturais associados, bem como do patrimônio público

O princípio da sustentabilidade fundamenta o inciso segundo, no que interpretamos como sendo o princípio do uso sustentável das Florestas Públicas como condicionante para a promoção do desenvolvimento local e redução das desigualdades regionais.

II - o estabelecimento de atividades que promovam o uso eficiente e racional das florestas e que contribuam para o cumprimento das metas do desenvolvimento sustentável local, regional e de todo o País.

O inciso terceiro traz menção ao princípio do acesso equitativo aos recursos naturais, que neste caso está condicionado ao respeito dos interesses das minorias, na figura das comunidades locais.

III - o respeito ao direito da população, em especial das comunidades locais, de acesso às florestas públicas e aos benefícios decorrentes de seu uso e conservação.

Hoje, nas florestas produtivas pelo Brasil, a verticalização econômica dos produtos e serviços delas extraídos não é uma realidade predominante.

IV - a promoção do processamento local e o incentivo ao incremento da agregação de valor aos produtos e serviços da floresta, bem como à diversificação industrial, ao desenvolvimento tecnológico, à utilização e à capacitação de empreendedores locais e da mão-de-obra regional

Aqui, pensamos oportuno esclarecer a diferença entre produtos e serviços ambientais. Estes são os serviços oriundos do funcionamento saudável dos ecossistemas naturais ou modificados pelos seres humanos. Os produtos ambientais são aqueles produtos *in natura* ou que tenham sido submetidos a algum processo de intervenção industrial e tecnológica, cuja sua comercialização traga benefícios ao seu proprietário, bem como vantagens ao meio ambiente, direta ou indiretamente.

No caso do aglomerado florestal mais extenso de nosso país, é muito comum a extração da madeira e de frutos da floresta amazônica, que são exportados com baixo índice ou nenhum índice de beneficiamento. O princípio da verticalização dos produtos e serviços florestais vem fundamentar o ritmo que o novo sistema de gestão procurará imprimir à cadeia produtiva florestal, a fim de que com o emprego de novas tecnologias, possamos alcançar o desenvolvimento sócio- econômico local. Sob pena de não diversificarmos atividades possíveis e viáveis em cada região e não promover uma intervenção nos domínios ambientais de modo longo. Desde 1998, vem se verificando uma queda no consumo de matéria-prima florestal na região:

Quadro 1 – Consumo de Matéria-Prima pela Indústria Madeireira.

ITEM	1998	2004
Consumo madeira em tora milhões m³/ano	28,3	24,5
Produção madeira processada milhões m³/ano	10,8	10,4
Rendimento médio do processamento	38%	42%
Empregos gerados	353.044	379.621
Número de pólos madeireiros	72	82
Número de empresas	2.520	3.132

Fonte: Imazon, O Estado da Amazônia nº 2, publicado em maio de 2005, disponível em : WWW.imazon.org.br. Acessado em 01/01/2009.

Entre outras razões para os números observados, está o aumento da eficiência da conversão de madeiras em toras em demais produtos, tais como madeira serrada, laminada, compensados e beneficiados (móveis, pisos, *decks*, portas, janelas, etc.). Isto, feliz e inevitavelmente, alivia a pressão pela supressão de mais árvores.

O princípio da Informação: esta é parte fundamental do processo de formação educacional e requisito para que a pessoa ou uma comunidade possa se posicionar, pronunciar-se e participar ativamente da tutela ambiental:

V - o acesso livre de qualquer indivíduo às informações referentes à gestão de florestas públicas, nos termos da Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003;

VI - a promoção e difusão da pesquisa florestal, faunística e edáfica, relacionada à conservação, à recuperação e ao uso sustentável das florestas;

No inciso VII, o princípio da Educação Ambiental, a se desdobrar em dois aspectos básicos. A promoção do conhecimento a partir do desenvolvimento de

novas técnicas, tecnologias. E a difusão e conscientização a respeito das mesmas:

VII - o fomento ao conhecimento e a promoção da conscientização da população sobre a importância da conservação, da recuperação e do manejo sustentável dos recursos florestais;

Por fim, o princípio da Segurança. Decerto, o mais utópico de todos. Nos dias atuais, vivemos numa sociedade de riscos. Riscos cada vez maiores. As variáveis são mais inconstantes, de modo que conseguir reunir incentivos econômicos, sociais, culturais, tecnológicos, entre outros, de modo absoluto é improvável. Mas sobre a era das incertezas, discorreremos com melhor propriedade quando da análise do contrato administrativo de concessão florestal.

VIII - a garantia de condições estáveis e seguras que estimulem investimentos de longo prazo no manejo, na conservação e na recuperação das florestas.

Lidar com o ambiente, principalmente com a natureza nos faz relativizar qualquer garantia. Mas devemos estar ciente que todas as idéias se relativizam quando em contato direto com a realidade. A lei é também uma idéia abstrata.

7 – ALGUNS CONCEITOS FUNDAMENTAIS ACERCA DO MEIO AMBIENTE NATURAL E AS DEFINIÇÕES DA LEI:

Repetindo, a lei 11.284 de 2006 disciplina a gestão de florestas públicas, tema de onde retiramos a imediata necessidade de avaliar o conceito jurídico de florestas públicas como bem ambiental e como recursos ambientais, enquanto as percebemos como elemento do Meio Ambiente Físico. Mas também as avaliando enquanto bens patrimoniais de domínio público, devemos abrir oportunidade para um breve estudo acerca de alguns conceitos e seus institutos relevantes para este trabalho, tal como fizemos em subcapítulos da Princiologia.

Como destacado em nossos objetivos na Introdução, a pesquisa buscou se impregnar da realidade jurídica que a referida lei pretende instalar e já instala em determinada região: a Amazônia. Destarte, desenvolver algumas idéias sobre o lugar, suas características, idiosincrasias e contradições, até para afastar certos mitos, é nossa intenção.

Para o que se compreende como Meio Ambiente no sentido mais amplo, vários são os conceitos apresentados, do científico ao legal. Mesmo porque, conforme tivemos oportunidade de verificar quando do tópico sobre a Ubiquidade da disciplina ambiental, qualquer contexto de interação de elementos físicos, químicos, biológicos, culturais, sociais e econômicos, para não dizer qualquer elemento em grau de interação, num determinado espaço pode ser considerado Ambiente.

É o âmbito em que as coisas são envolvidas. A abrangência é tão universal, que a disciplina foi departamentalizada em quatro grandes ordens, conforme sua relevância para o Direito, quais sejam: Natural ou Físico; Artificial ou Urbano; Cultural; e do Trabalho, sobre o qual ainda recai polêmica acadêmica. Vejamos, em breve apanhado, o que significa cada tendência do meio

ambiente, antes de nos focarmos sobre o que mais nos interessa, o meio ambiente físico e natural.

Sobre o que compreende a Urbe, oportuno repetir as palavras de Fiorillo⁵³:

O meio ambiente artificial é compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto). Dessa forma, todo espaço construído, bem como todos os espaços habitáveis pelo homem compõem o meio ambiente artificial.

Muito bem empregado o termo habitável ao invés de habitado no contexto que o autor cria, pois existirão espaços habitados pelo homem que não configurarão ambiente urbano, como é o óbvio caso dos povos da floresta, que habitam nesta sem torná-las necessariamente espaço urbano. Há se ponderar no mínimo o grau de artificialidade, i.e, intervenção antrópica num meio para classificá-lo como natural ou urbano.

Outra inclusão no amplo conceito de meio ambiente adveio das criações humanas: o patrimônio cultural. Milaré arremata a questão de forma muito apropriada:

O patrimônio cultural é *brasileiro* e não regional ou municipal, incluindo bens tangíveis (edifícios, obras de arte) e intangíveis (conhecimentos técnicos), considerados individualmente e em conjunto; não se trata somente daqueles eruditos ou excepcionais, pois basta que tais bens sejam portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos que forma a sociedade brasileira (grifo do autor)⁵⁴.

O autor cria o conceito conforme o tratamento constitucional dado à matéria no art. 216⁵⁵

⁵³ Ob cit., p. 259.

⁵⁴ MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 3ª Ed. São Paulo: RT, 2005, p. 273.

E o que seria Meio Ambiente do Trabalho? José Afonso da Silva ensina que “*é o local em que se desenrola boa parte da vida do trabalhador, cuja qualidade de vida está, por isso, em íntima dependência da qualidade daquele ambiente*⁵⁶.” O reconhecimento da relevância deste microambiente ganhou preceito em nossa Constituição, art. 200⁵⁷, o que torna difícil negar a existência da faceta laboral do meio ambiente.

Acontece que não se pode negar também que as primeiras noções da necessidade de proteger o meio ambiente, tal como entendemos ele hoje, inclusive juridicamente, partiu da degradação ambiental em termos naturais. Foi a proteção aos elementos da natureza que ensejaram a disciplina da ciência que hoje proteção da natureza. Daí, identificarmos o conceito de meio ambiente físico nos primeiros conceitos de meio ambiente em sentido amplo.

De qualquer modo, tem-se que ele é composto pelos elementos solo, água, ar atmosférico, flora e fauna, sejam os elementos bióticos ou abióticos, prevalece o fato de haver relação entre eles, o que consagra o fundamento de que meio ambiente é um contexto sistêmico. Quando de nossa Constituição, a PNMA já

⁵⁵ Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

⁵⁶ SILVA. José Afonso. *Direito Constitucional Ambiental*. 4ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 23.

⁵⁷ Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei (...):

VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

vigia desde 1981, e como visto, foi praticamente toda recepcionada. A Política trazia o seguinte conceito em seu art. 3º, *verbis*:

“Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”;

O pressuposto da lei é único, a possibilidade de existir vida. Acontece que devemos ressaltar que ao enumerar os fatores que possibilitem a existência de vida, é necessário que se destaque que tais fatores devem ser favoráveis, uma vez que se foram adversos, não servirão de meio hábil para a criar, abrigar e reger a vida em todas as suas formas.

Por fim, complementamos fazendo menção ao conceito doutrinário que diz que *“meio ambiente natural é aquele constituído por solo, água, ar atmosférico, fauna, homem e flora, ou seja, pelos elementos da natureza e pelas formas de vida, envolvendo todos os elementos responsáveis pelo equilíbrio dinâmico entre os seres vivos e o meio em que vivem”*⁵⁸. Passemos, então, ao estudo dos bens ambientais.

7.1 – BENS AMBIENTAIS

Segundo o dicionário Houaiss⁵⁹ da língua portuguesa, bem é aquilo que aquilo que enseja as condições ideais ao equilíbrio, à manutenção, ao aprimoramento e ao progresso de uma pessoa ou de um empreendimento humano ou de uma coletividade; o conjunto de princípios fundamentais de determinada sociedade

⁵⁸ FIORILLO. Celso A. P. e RODRIGUES, Marcelo A. Manual de direito ambiental e legislação aplicável. São Paulo, Max Limonad, 1997, p.54.

⁵⁹ Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, edição online, disponível para assinantes em: <http://houaiss.uol.com.br>. Acessado em 15/09/2008.

referentes à vida e à dignidade das pessoas, preconizados como propícios ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento moral, quer dos indivíduos, quer da comunidade; cada uma das ações, obras, palavras etc., positivas, conformes com os princípios éticos de um dado grupo humano, especialmente aquilo que enseja condições de vida (materiais ou morais) mais adequadas para alguém.

Sob a ótica exclusivamente economicista, bens são produtos da atividade econômica, elementos constitutivos da produção. São bens de capital, utilizados na feitura de outros bens e bens intermediários, absorvidos no processo de produção de outros. Bens de consumo, que podem ser utilizados para a satisfação de uma necessidade, ainda que seu consumo seja nocivo à saúde humana.

Para a Ciência Jurídica, várias são as denominações de Bens, de acordo com a classificação a ser definida pelo critério adotado. Sem especificar qualquer aspecto possível, sabemos que o Direito tutela interesses. São os interesses que vinculam pessoas a outras pessoas e a bens e coisas. Neste caso, quando há formação de uma relação humana relevante para o Direito, portanto jurídica, há em cada pólo, pessoas (físicas ou jurídicas, determinadas, determináveis ou indeterminadas) e estas constituem o objeto direto. Portanto, os direitos ou as coisas em questão serão objetos mediatos das relações jurídicas: os Bens Jurídicos.

Os bens jurídicos despertam interesse, pois são os componentes da formação de qualquer patrimônio. Hoje, há certo consenso em relação à irrelevância da titularidade, da materialidade e da valoração econômica patrimonial. Mas nem sempre foi assim.

Na concepção conservadora, compartilhada por ilustres juristas como Washington de Barros Monteiro⁶⁰ e Silvio Rodrigues⁶¹, o patrimônio deve ser necessariamente formado por bens e coisas suscetíveis de aferição monetária, haja vista que o que for economicamente inapreciável, não pode constituir patrimônio de qualquer pessoa.

Mister é ressaltarmos isto quando da proposta de arazoamento sobre Bens Ambientais. Pois na avaliação das qualidades dos bens e dos interesses que eles representam para as pessoas destinatárias da proteção jurídica, devemos no mínimo considerar os valores pecuniários e a vida com qualidade como valor imaterial supremo.

Após algumas notas sobre a caracterização de Bens Jurídicos, podemos apreciar a espécie Bens Ambientais.

O bem é um direito. De uso comum do povo, portanto sem dominialidade pública nem tampouco privada. Essencial à sadia qualidade de vida, de modo que este bem pressupõe a possibilidade de se alcançar a vida digna com qualidade, como fim maior. Ressalvamos que ainda que o Direito Ambiental (que vai tutelar a relação jurídica ambiental) tenha como perfil inevitável o aspecto da Ubiquidade, devemos admitir que para que se atinja o objetivo da sadia qualidade de vida, o tão somente cumprimento dos preceitos pró-ambientais não é suficiente. Esta realização também depende da apreciação de outras condicionantes, quais sejam, o acesso à educação, o sustento econômico,

⁶⁰ MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de Direito Civil: Parte Geral*. 36^a ed São Paulo: Saraiva, 1999. v. I. p.4.

⁶¹ RODRIGUES, Silvio. *Direito Civil I; Parte Geral*. 31.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 109/110.

o lazer, entre outras. De onde concluímos que este bem é essencial, porém não suficiente.

O Bem Ambiental é um bem jurídico difuso e como tal, implica em interesse transindividual de natureza indivisível, cujos titulares são todos e, por conseguinte, pessoas indeterminadas que se vinculam no pólo da relação jurídica ambiental por uma circunstância de fato: seres humanos e vivos.

Na relação jurídica ambiental, o sujeito ativo não pode ser visto como uma pessoa isolada, ao passo que o sujeito passivo, pode ser qualquer pessoa.

Após todas estas considerações, a idéia de que o Bem Ambiental supera a clássica dicotomia do Público e do Privado torna-se evidente. Ele não pertence a um indivíduo. Também não faz parte do patrimônio público, ainda que alguns dispositivos constitucionais assim o sugiram (como é o caso dos incisos do art. 20 da Constituição de 88). Pois, a partir do uso de hermenêutica jurídica permeada pela finalidade social e humanitária do texto constitucional, ponderamos que o que se lê como Bens de Domínio Público, deve ser compreendido como Bens de gestão do Poder Público. Do qual podemos citar a Política Nacional de Recursos Hídricos.

Não há pertença, não há direito de possuir pra si. Sobre bens Ambientais, não há direito de Propriedade.

Para ratificar isto, alvitro a apreciação da concretude dos fatos jurídicos.

O Conhecimento tradicional adquirido por uma empresa farmacêutica mediante um contrato de uso e repartição de benefícios, celebrado com uma comunidade local do alto Solimões. De acordo com o negócio jurídico em questão, a

empresa pode usar e fruir do conhecimento, mas não pode dispor do mesmo sob pena de desfazimento do acordo feito entre eles.

A Área de Preservação Permanente de uma propriedade situada à margem de um rio, em que na floresta preservada os recursos florestais são apenas madeireiros. O proprietário pode usar, porém a fruição e a disposição do bem jurídico em tela é limitada e/ou proibida pelo código florestal.

Em todos os casos expostos, independente do pleno exercício do direito de propriedade ou não, o ponto que eles guardam em comum é o fato de que no momento em que um bem ambiental é materializado ou identificado com o direito de propriedade, ele perde esta condição. Torna-se um recurso ambiental, que pode resistir como um bem jurídico, mas não bem ambiental.

7.2 – RECURSOS AMBIENTAIS.

Com a amplitude sobre o que compreende os recursos ambientais trazida pela Lei 6.938/81⁶², recepcionada pela Constituição, concluimos que eles são todos bens jurídicos, de qualquer natureza - podendo ser públicos, privados ou difusos, materiais ou imateriais. Necessários para a preservação, consecução e manutenção do equilíbrio entre as tendências do meio ambiente.

É necessário, outrossim, nos posicionarmos acerca da linha tênue que difere recurso de elemento ambiental. O recurso é o termo empregado para se referir a um elemento do meio ambiente quando este for possuir alguma utilidade para o homem. Destacamos o viés conservacionista na terminologia de recursos adotado em nossa legislação e nesta pesquisa. Aliás isto foi verificado nas

⁶² Art. 3º. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo e os elementos da biosfera.

premissas iniciais de nosso trabalho. Mas, então, o que seriam os elementos? Nos dizeres do mestre Rui Piva⁶³:

Para o Direito Brasileiro, portanto, são elementos do Meio ambiente, além daqueles tradicionais, como o ar, a água e o solo, também a biosfera, esta como conteúdo relacional (e por isto mesmo, flexível). Temos, em todos eles, a representação do meio ambiente natural. Além disso, vamos encontrar uma série de bens culturais e históricos, que também se inserem entre os recursos ambientais, como meio ambiente artificial ou humano, integrado ou associado ao patrimônio natural

O uso e até a fruição e disposição dos recursos ambientais a quem lhe tem a propriedade, evidencia a distinção entre eles e os bens ambientais.

Admitindo a constante imaterialidade do bem ambiental, distinguimos o seu conceito do conceito de Meio Ambiente e do conceito de Recursos Naturais necessários para a qualificação do primeiro, uma vez que afirmamos o direito à qualidade do Meio (previsto no *caput* do art. 225) como o próprio Bem que todos têm.

O professor Rui Piva⁶⁴ na mesma obra referida, mais uma vez, esclarece muito bem o que estamos aqui defendendo:

Isto faz com que sejamos obrigados a afastar qualquer tipo de bem material da discussão em torno da identificação do bem ambiental. Assim, a questão da natureza pública, privada ou difusa dos lagos, dos rios e outras correntes de água, das ilhas fronteiriças, das praias marítimas, dos recursos naturais, do mar territorial, dos potenciais de energia hidráulica, das florestas, dos animais e assim por diante, tendo presente que estamos exemplificando bens materiais, estão questão, como dizíamos, deixa de inferir na identificação do bem ambiental.

Na luta pela extensão da Sustentabilidade da vida humana como espécie habitante deste planeta, são vários nossos esforços no sentido de fazer e deixar

⁶³ PIVA, Rui. *Bem Ambiental*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: PUC, 2000.

⁶⁴ PIVA, Rui. Ob. Cit., p.

de assumir certas condutas que possam comprometer a harmonia da vida nos mais diferentes sistemas. Tentamos não derrubar florestas nativas ou plantar florestas artificiais. Devemos preservar espécies em seu habitat natural ou em zoológicos. Racionalizar os múltiplos usos da água. Investimos em tecnologias para conter o crescente consumo de energia, tecnologias para mitigar os efeitos da poluição, etc. Todos com a finalidade de otimizar nossa relação com o meio ambiente. Todos os recursos e não bens ambientais.

De sorte que conferimos à tutela ambiental, o modo adequado de ordenar o consumo destes recursos a fim de que possamos garantir a ‘perpetuação’ do direito exclusivamente imaterial, conferido indiscriminadamente a todos.

O que se traduz nas sábias palavras do mestre Goffredo Telles Junior⁶⁵: *o mais efetivo, o mais significativo e o mais verdadeiro bem de uso comum é a ordem jurídica. É o Direito.*

7.3 – FLORESTAS PÚBLICAS.

Vários são os conceitos e definições acerca de Florestas. Sob o prisma ambiental, entendemos que florestas constituem formação vegetal composta por árvores nativas ou exóticas, naturais ou plantadas (para fins econômicos), estendidas sobre um determinado território de forma densa e continuada. De modo que sua existência configura elemento fundamental para a manutenção de todo o ecossistema onde estão inseridas, através do equilíbrio das condições climáticas e de outras formas de vida, seja vegetal, animal ou humana.

As florestas públicas, por sua vez, são recursos ambientais sujeitos ao regime de bens públicos. De acordo com o art. 98 do Código Civil, são públicos os

⁶⁵ TELLES JR. Goffredo *apud* PIVA, Rui, ob. cit.

bens de domínio nacional, pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, estando as florestas nacionais categorizadas como bens de uso comum do povo (art. 99, Código Civil), que cumprindo as regras e os regulamentos, podem utilizá-las de maneira gratuita ou onerosa.

De tal modo que se encontram sob o domínio do Poder Público, que para administrá-las como qualquer outro bem de mesma ordem, deve pautar suas ações naqueles princípios prescritos na Constituição da República e já estudados no capítulo anterior.

Outros princípios também são descritos por consenso doutrinário como necessários no trato da coisa pública. Aqui, devemos destacar pelo menos um deles, de apreciação inevitável quando da análise da Gestão de Florestas Públicas. A supremacia do interesse público, que nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello⁶⁶ constitui “pressuposto lógico de convívio social”, devendo esta supremacia estar em lei que fundamente o agir do Poder Público.

Devemos ressaltar, entretanto, que as florestas têm natureza ambivalente, somando-se à caracterização conseqüente de sua titularidade, a natureza de bem ambiental. Porém, como ensina o professor Celso Fiorillo⁶⁷, a condição de bem ambiental (como bem difuso, de interesse indivisível sob a titularidade de todos) não exclui a condição de bem público ou privado e vice-versa:

“O bem ambiental é, portanto, um bem de uso comum do povo, podendo ser desfrutado por toda e qualquer pessoa dentro dos limites constitucionais, e, ainda um bem essencial à qualidade de vida. Devemos frisar que uma vida saudável reclama a satisfação dos fundamentos democráticos de nossa Constituição Federal, entre eles, o da dignidade da pessoa humana, conforme dispõe o artigo 1º, III. É, portanto, da somatória dos dois

⁶⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso A. Curso de Direito Administrativo. 18ª Ed. Malheiros: São Paulo, 2005, p. 87.

⁶⁷ FIORILLO, Celso. Ob. Cit. p. 63/64.

aspectos – bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida – que se estrutura constitucionalmente o bem ambiental”.

Também com fulcro em nossa Constituição, a tarefa de preservação das florestas como bens ambientais, independente de sua natureza pública ou particular, é prevista no art. 23, VII. O referido dispositivo impõe ao Poder Público, através de seus entes federados União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o dever de zelar, entre outros elementos componentes do nosso Ambiente, pelas Florestas.

Tal regra constitucional não goza de eficácia plena, devendo outras leis, mais específicas serem editadas, no intuito de garantir o alcance de nossas pretensões para com o cuidado com o meio ambiente. Sobre a exploração de florestas públicas, nosso ordenamento jurídico carecia de uma norma conivente às necessidades atuais de nossa sociedade, que precisa cada vez mais reorganizar sua forma de produção e consumo, racionalizando os mesmos para que possamos garantir a permanência dos recursos naturais para as próximas gerações.

Uma norma que se propõe a buscar o uso menos danoso dos investimentos privados, evitando que aquele que detém o capital, não precise imobilizá-lo nem submeta o mesmo às dificuldades fundiárias, tão recorrentes em nosso país. Uma norma que pretende buscar na iniciativa privada e nos seus interesses econômicos relativos à exploração dos recursos naturais encontrados em florestas públicas, uma parceria com a mesma para que possamos obter uma gerência mais eficiente destes bens públicos. Bens de interesse público, social, difuso e ambiental. Bens ambientais, bens humanos.

7.4 – DEFINIÇÕES LEGAIS

As definições feitas pela lei em seu art. 3º⁶⁸ serão aqui dispostas não na ordem de seus incisos, mas conforme o comprometimento coesivo do nosso trabalho.

Diante da desnecessidade de voltar ao tópico das Florestas Públicas, oportuno salientarmos que o uso do termo *recursos florestais* na legislação vigente nos

⁶⁸ I - florestas públicas: florestas, naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros, em bens sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta;

II - recursos florestais: elementos ou características de determinada floresta, potencial ou efetivamente geradores de produtos ou serviços florestais;

III - produtos florestais: produtos madeireiros e não madeireiros gerados pelo manejo florestal sustentável;

IV - serviços florestais: turismo e outras ações ou benefícios decorrentes do manejo e conservação da floresta, não caracterizados como produtos florestais;

V - ciclo: período decorrido entre 2 (dois) momentos de colheita de produtos florestais numa mesma área;

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

VII - concessão florestal: delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

VIII - unidade de manejo: perímetro definido a partir de critérios técnicos, socioculturais, econômicos e ambientais, localizado em florestas públicas, objeto de um Plano de Manejo Florestal Sustentável - PMFS, podendo conter áreas degradadas para fins de recuperação por meio de plantios florestais;

IX - lote de concessão florestal: conjunto de unidades de manejo a serem licitadas;

X - comunidades locais: populações tradicionais e outros grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica;

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

XII - inventário amostral: levantamento de informações qualitativas e quantitativas sobre determinada floresta, utilizando-se processo de amostragem;

XIII - órgão gestor: órgão ou entidade do poder concedente com a competência de disciplinar e conduzir o processo de outorga da concessão florestal;

XIV - órgão consultivo: órgão com representação do Poder Público e da sociedade civil, com a finalidade de assessorar, avaliar e propor diretrizes para a gestão de florestas públicas;

XV - poder concedente: União, Estado, Distrito Federal ou Município.

remota ao Código Florestal que no seu art. 3º-A (acrescido pela MP 2.166-67/2001) diz da utilização dos recursos florestais provenientes de terras indígenas, porém sem conceituá-lo. No inciso que os descreve na lei de 2006, há um atrelamento da idéia de recurso à de produto, de modo que para os fins da lei em comento, ambos poderão ser equiparados.

Os produtos florestais podem ser madeireiros, assim considerados tanto a madeira em tora (a partir de um determinado diâmetro, que na prática se estipulou medida mínima de 30 cm) quanto o material lenhoso residual da exploração florestal (parte aérea da árvore de natureza lenhosa, excetuada da quando da exploração). E não madeireiros, que são os produtos florestais vegetais não lenhosos, incluindo folhas, raízes, cascas, frutos, sementes, óleos e resinas. Todos como sabemos com ampla diversidade de ponderação econômica, vide os exemplos do açaí, da seiva da seringueira e do que se tem chamado de marfim vegetal, resina do fruto da Jarina.

O que não for considerado como produto da floresta, poderá ainda ser passível de exploração econômica através dos serviços florestais. Nas concessões, eles tem se delineado na forma de hospedagem, esportes de aventura e visitação observação da natureza, i.e., modalidades de ecoturismo. Ainda que a floresta preste outros serviços ambientais, tais como seqüestro de carbono ou mesmo servidão ambiental, a exploração econômica destas atividades não deve ser outorgada pelo poder concedente.

A utilização de ambos, produtos e serviços florestais deverá ser feita conforme Plano de Manejo que ao ser elaborado, deverá respeitar o conceito de Manejo

Florestal Sustentável, consagrado pela lei e pelos órgãos públicos, nos seguintes termos⁶⁹:

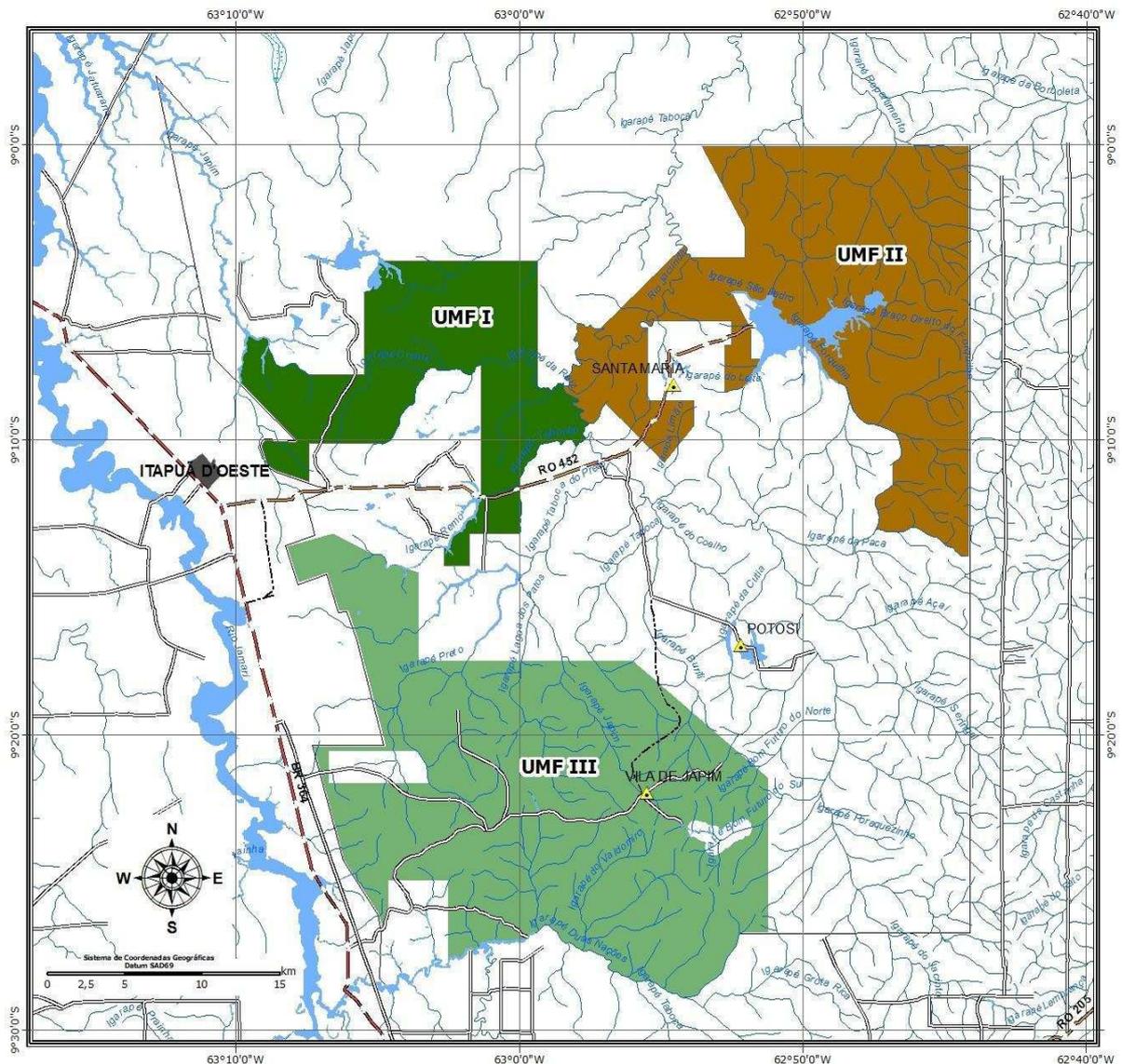
É a administração da floresta para obtenção de benefícios econômicos e sociais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema. Esta definição deixa claro que para ser sustentável, o manejo florestal deve ser economicamente viável, ecologicamente sustentável e socialmente justo. A exploração florestal, ou seja, a produção de madeira e de outros produtos florestais (resinas, raízes, cascas, cipós etc.), têm como fonte de matéria-prima legal, somente as florestas exploradas sob regime sustentável, através de Planos de Manejo Florestal Sustentável ou por meio de desmatamentos autorizados.

O plano de manejo deve contemplar também os ciclos de exploração nos lotes concedidos. O período utilizado como parâmetro pelo órgão ambiental competente tem sido de 30 anos, sem prejuízo do embargo temporário das atividades exploratórias previsto em cláusula contratual.

A incidência dos elementos acima se dará sobre o perímetro demarcado dentro da Floresta Nacional (FLONA) licitada. A primeira FLONA objeto de concessão florestal chama-se Jamari, está localizada em Rondônia e sua demarcação pode ser vista na figura apresentada. Além disso, o lote de concessão, conjunto de unidades de manejo florestal (UMFs) disponibilizadas para licitação se configurou em três, que o órgão ambiental classificou como grande, média e pequena. Notadamente, com o intuito de permitir o acesso de diferentes categorias de empreendedores licitantes, haja vista que o volume de produtos e serviços florestais e, conseqüentemente, o preço do contrato administrativo a ser firmado estão vinculados à extensão do perímetro da UMF.

⁶⁹ Conceito extraído do sítio do IBAMA: <http://www.ibama.gov.br/recursos-florestais/areas-tematicas/conceitos/>

Figura 2 – Primeiro Lote de Concessões.



Fonte: SFB

A aferição do volume de produtos e serviços efetivos e potenciais da FLONA e de suas UMFs se dará através do inventário amostral. Em outras palavras, inventário florestal por amostragem, cuja metodologia no bioma amazônico é a amostragem em conglomerados, conforme consta no edital de licitação⁷⁰.

⁷⁰ O inventário florestal abrangeu uma área 235 mil hectares, da então denominada de Gleba Cajueiro. Utilizou-se a amostragem em conglomerados, com a distribuição aleatória de 56

Em capítulo próprio vamos proceder com a avaliação da estrutura orgânica criada para implementar a política de concessões florestais, mas podemos adiantar que o Órgão Gestor referido no inciso XIII é o Serviço Florestal Brasileiro (SFB). O Órgão Consultivo, do inciso XIV é a Comissão de Gestão de Florestas Públicas - CGFLOP - que tem por finalidade assessorar, avaliar e propor diretrizes para gestão de florestas públicas brasileiras, e manifestar-se sobre o Plano Anual de Outorga Florestal. O poder concedente é o titular do bem público em que as florestas estejam situadas, seja União, Estados e DF ou Municípios.

Uma vez licitadas e concedidas para os respectivos vencedores, as UMFs serão auditadas de acordo como a lei dispõe. A auditoria ambiental é um instrumento preventivo da gestão ambiental, cuja primeira previsão expressa em lei federal veio com o diploma em comento. Diz o colega Márcio Lopes⁷¹:

As auditorias consistem em um procedimento sistemático e formal de verificação da conduta ou desempenho ambiental de uma organização, de acordo com requisitos previamente estabelecidos, observados determinados critérios, objetivos e finalidades a qual se propõem.

Nas concessões florestais, elas deverão ter caráter independente e ser realizadas em prazos não superiores a 3 anos. As custas correrão por conta do concessionário que poderá proceder com a direta contratação de entidade

unidades primarias, compostas por 4 sub unidades de 10 m x 250 m (2.500 m²) dispostas em linha e separadas por uma distancia 1.000 metros. Dentro de cada sub unidade foram medidas todas as arvores com Diâmetro a Altura do Peito (DAP) maior ou igual a 25 cm nos primeiros 100 metros (1.000 m²) e apenas arvores com DAP \geq 45 cm nos 150 metros restantes (1.500 m²). As variáveis coletadas de cada arvore foram: nome vulgar, DAP e altura comercial). Foram cubadas 200 arvores amostras para o ajuste da equação volumétrica utilizada no processamento dos dados do inventario florestal. A analise estatística para a estimativa de valores médios verdadeiros considerou um nível de probabilidade de 95% (P=0,95). A identificação botânica se baseou na lista de espécies contidas no Projeto Radam para a região.

⁷¹ LOPES, Marcio M. D. *O gerenciamento ambiental como instrumento preventivo de defesa do meio ambiente*. Dissertação de Mestrado. PUC: São Paulo, 2008, p. 128.

autorizada pelo SFB ou delegar ao órgão gestor a contratação do serviço mediante o pagamento de quantia em local e tempo estipulados no contrato de concessão. O SFB entende que as auditorias feitas por aquelas entidades autorizadas para fins de certificação florestal dos sistemas FSC (*Forest Stewardship Concil*) e CFLOOR (Programa Brasileiro de Certificação Florestal), poderão ser consideradas como cumprimento da prestação de realizar auditorias florestais do concessionário.

Por fim, ao se ocupar das Concessões Florestais como objeto principal, a lei 11.284 não deixa de mencionar outras formas de gestão das florestas. Elas serão feitas de modo centralizado, pelo próprio Poder Público ou pelas Comunidades Locais que receberão o direito de manejar a floresta gratuitamente. Para tal, é necessário que se entenda o que são comunidades locais em sentido estrito do que a lei objetiva: a condição é que o modo de vida dessas populações coadune com a conservação e o uso longo da biodiversidade. Porém, há conceito, também legal, mais amplo do que sejam comunidades locais e eventual conflito conceitual entre diferentes preceitos legais será abordado com mais propriedade no tópico sobre as concessões gratuitas.

Se a concessão do direito de manejar a floresta, no entanto, for onerosa, estaremos diante do sistema de gestão descentralizada das florestas públicas, em que o poder público compartilha com a sociedade civil a tutela do patrimônio ambiental, cuja titularidade se encontra com ele: as concessões florestais.

Ambas as formas de gestão analisaremos no Capítulo V.

CAPÍTULO III – AMAZÔNIA HISTÓRICA, LEGAL, GEOFÍSICA E CULTURAL

A bacia do Rio Amazonas espalha sobre o norte da América do Sul uma das maiores extensões florestais do globo. Isto corresponde na parte brasileira a 42% do território nacional, estendendo-se das margens do Oceano Atlântico no leste à falda da Cordilheira dos Andes no oeste. Ela ainda ocupa território nas Guianas (Francesa, Inglesa e Suriname), Venezuela, Colômbia, Equador, Peru e Bolívia, completando mais de seis milhões de km².

O vale amazônico (na figura podemos observar a demarcação dele, onde a mancha azul correspondente ao bioma amazônico) é abastecido pelos rios que descem do Planalto Central brasileiro ao sul e dos que vêm da região das Guianas ao norte. Somam-se a eles as águas geladas que se desprendem dos Andes, o que faz circular na região cerca de metade da água doce corrente no mundo.

Figura 3 – Contorno do Bioma Amazônico



Fonte: MMA, disponível em www.mma.gov.br . Acessado em 26/03/2009

Porém, a despeito da aprazível descrição feita, o clima equatorial e a vasta biodiversidade, inclusive microbiana, fazem com que o lugar seja relativamente inóspito. Durante todo o ano, as principais características das regiões de clima equatorial são a alta temperatura e umidade, esta última, resultado dos altos índices de evaporação provocados pela temperatura que tem média de 26°C o ano todo, com muito pouca variação. A pluviosidade na região também é bastante alta, o que contribui para que a umidade relativa do ar fique em torno de 90%. Devido à baixa amplitude térmica e ao nível constante de pluviosidade, não existe diferenciação de estações neste tipo de clima e nem um período seco. Deste modo, é de se concluir que para qualquer

ser-vivo exótico (inclusive o homem), as condições climáticas não são favoráveis.

O relevo amazônico, grosso modo, é baixo, poucos metros acima do nível médio do mar. O solo é relativamente pobre, muitas vezes arenoso. Existe uma rasa camada de húmus que é a matéria orgânica depositada no solo, resultante da decomposição de animais e plantas mortas (ou de seus subprodutos) da própria floresta. Daí a dificuldade em desenvolver a agricultura de espécies não amazônicas, caso em que o solo se mostra naturalmente inadequado. A soja é um exemplo e isto vem a confirmar a vocação econômica madeireira, entre outras, da Amazônia.

Historicamente, a ocupação humana na região é milenar, tanto que a adaptação dos índios à região já está agrupada nos cromossomos daqueles povos. Acontece que o registro das primeiras visitas estrangeiras à região remontam a expedições espanholas. Desde a invenção do Brasil, a presença metropolitana só veio após a expulsão dos franceses do golfo do Maranhão, onde hoje se inscreve a cidade de São Luiz do Maranhão e, posteriormente, com a fundação do Forte do Presépio em 1616 às margens da Baía do Guajará, onde se acreditava ser a desembocadura do Rio Amazonas. Hoje, sabe-se que onde se localiza a capital do Pará, o rio a desembocar é o mesmo que dá nome ao estado. De qualquer modo, foi a partir da fixação estratégica do forte que deu origem à cidade de Belém, que a exploração da região pôde ser ocupada pelos portugueses. A partir de então, a concorrência da rota comercial com ingleses, holandeses e franceses (todos presentes nas Guianas) era atenuada.

O que se seguiu foi a ocupação discreta da região, até por aquelas adversidades já mencionadas anteriormente, nos moldes da colonização realizada no resto do território brasileiro: catequização dos índios por

missionários da igreja católica em conflito com escravagistas que desejavam os nativos dedicados à labuta ao invés das orações.

Nesta época, a economia da região estava fundada nas “drogas do sertão”, cuja coleta e extrativismo eram monopolizados pela Companhia de Comércio do Maranhão e Grão-Pará. Administrativa e politicamente, havia apenas uma província: Grão-Pará, que já no século XVIII foi cindida, dando origem às províncias do Maranhão e Piauí e do Grão-Pará e Rio Negro.

Até a vinda da família real ao Brasil, enquanto parte da colônia lusitana, a região era mais ou menos inacessível a estrangeiros. Entretanto, com a abertura dos portos brasileiros às Nações Amigas e com a instauração do império, houve certa flexibilização, no que alguns cientistas e botânicos, como Auguste de Saint-Hilaire, coletaram várias informações sobre nossa biodiversidade. Isto em uma época em que tutela do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais e defesa contra biopirataria, estavam fora da pauta governamental.

Biopirataria, aliás, que é apontada como causa do declínio da primeira (e talvez única) atividade econômica que trouxe prosperidade para a região: o ciclo da borracha.

O Ciclo da borracha constituiu uma parte importante da história econômica e social do Brasil, estando relacionado com a extração e comercialização da borracha a partir do látex da seringueira. Este ciclo viveu seu auge entre o final do século XIX e o começo do século XX, tendo depois experimentado uma sobrevida durante a Segunda Grande Guerra.

Do caule da seringueira é extraído um líquido branco, chamado látex, em cuja composição há a presença de hidrocarbonetos, destacando-se o comercialmente conhecido como isopreno, o monômero da borracha.

Durante os primeiros quatro séculos e meio desde 1500, como não foram encontradas riquezas de metais preciosos na Amazônia, as populações da hiléia brasileira viviam praticamente em isolamento. Vivendo do extrativismo vegetal, a economia regional se desenvolveu por ciclos (como o já dito das “drogas do sertão”), acompanhando o interesse do mercado nos diversos recursos naturais da região.

Acontece que ao levarem (ou contrabandearem) sementes da seringueira da Amazônia, como especula-se, e plantá-las em seringais na Malásia, no Ceilão e na África tropical, os ingleses passaram a produzir látex com maior eficiência e produtividade. Conseqüentemente, com custos menores e preço final menor, o que fez com que a região perdesse o monopólio da produção e possibilitou que eles assumissem o controle do comércio mundial do produto.

A Amazônia viveria outra vez o ciclo da borracha durante a Segunda Guerra Mundial, embora por pouco tempo. Com o alistamento de nordestinos, o presidente Getúlio Vargas minimizou o problema da seca do nordeste e ao mesmo tempo deu novo ânimo na colonização da Amazônia. Esses novos seringueiros receberam a alcunha de Soldados da Borracha, cuja função estava adstrita aos interesses bélicos da guerra. Não se fomentou qualquer plano de efetivo desenvolvimento longo na região, o que gerou reflexos imediatos: assim que terminou a segunda guerra mundial, as economias se reorganizaram, fazendo cessar novamente as atividades nos velhos e ineficientes seringais da Amazônia.

Os diversos governos, brasileiros e vizinhos, ainda hoje tentam integrar a Amazônia promovendo sua ocupação, tanto por garimpeiros, por extrativistas, por sertanejos, criadores de gado ou empresas de mineração. A novidade fica por conta das concessões florestais.

Além da supressão de grandes áreas pelo desmatamento, seja para a mineração, para a implantação agrícola ou pecuária, o que se vê é o acirramento da questão fundiária. Esta se dá, principalmente, pela histórica causa da grilagem de terras.

8 – GRILAGEM DE TERRAS.

Até a independência do Brasil o sistema de sesmarias era o único modo de acesso à terra, fosse pela posse ou pela propriedade. Após 1822, a ocupação de novas terras e o seu registro junto às paróquias permitia a sua apropriação, mas este sistema foi proibido com a lei de terras de 1850⁷². Por esta lei, toda terra não ocupada até o momento foi declarada pública, de modo que o acesso estaria condicionado à compra. Com isso, dá-se início à apropriação fraudulenta, que com a falsificação de títulos, deu origem às terras devolutas – um dos agravantes da situação fundiária atual.

No início da década de 1970 a região amazônica, junto ao centro-oeste, passou a ser a nova fronteira agropecuária brasileira.

⁷² Lei nº 601.

Diz Eduardo Girardi⁷³:

Configurada até então pela baixa densidade de ocupação e grande disponibilidade de terras, a região passou a receber os contingentes de camponeses expropriados de outras regiões e, ao mesmo tempo, o investimento de capitais produtivos e especulativos. O Estado teve papel determinante na definição desta nova fronteira agropecuária, ainda em expansão atualmente. A ocupação dessas novas áreas de fronteira ocorreu a partir de projetos de colonização públicos e privados. Grandes porções de terras foram vendidas a preços irrisórios ou doadas a empresas privadas para o estabelecimento dos projetos de colonização ou extrativismo florestal e mineral. Grande parte dessas terras serviu para especulação fundiária e estratégia para obtenção ilegal de crédito.

E como acontece a fraude nos títulos de terra?

A expressões “grilo” e “grilagem” são empregadas para definir as terras apropriadas e registradas ilegalmente, elas são denominadas a partir de um antigo artifício utilizado para dar a documentos novos a aparência de velhos, em que se utilizava os referidos insetos num processo de envelhecimento aparente. Esta tradição, no entanto, foi superada por artifícios mais sofisticados. Mas a história do grilo demonstra que a grilagem ocorre a partir de falsificações documentais, em geral com a conivência de órgãos responsáveis pela gestão do patrimônio público.

Grosso modo, toda a ação ilegal que objetiva a transferência de terras públicas para o patrimônio de terceiros constitui a prática de uma grilagem ou grilo. Ela tem seu início em cartórios e se consolida no campo ou na floresta mediante a imissão na posse de terras. Aliás, a grilagem de terras acontece normalmente com a conivência de serventuários de Cartórios de Registro Imobiliário que, muitas vezes, registram áreas sobrepostas umas às outras, o que fez cunhar-se a expressão “comercialização de andares superiores da Amazônia”.

⁷³ GIRARDI, Eduardo P. *Proposição teórico-metodológica de uma cartografia geográfica crítica e sua aplicação no desenvolvimento do atlas da questão agrária brasileira*. USP: São Paulo, 2008, p. 127.

Existe também a conivência, ainda que indireta, de órgãos governamentais, que admitem a titulação de terras devolutas estaduais ou federais

Depois de obter o registro no cartório de títulos de imóveis, o fraudador repetia o mesmo procedimento no Instituto de Terras do Estado, no Cadastro do INCRA e junto à Receita Federal. Seu objetivo era obter registros cruzados que dessem à fraude uma aparência de legalidade.

A prática da fraude se consolidou por algumas brechas institucionais como, por exemplo, a inexistência de um cadastro único. Os órgãos fundiários, nos três âmbitos administrativos (federal, estadual e municipal), não havia articulação entre si. Os dados dos cadastros federal e estaduais não estavam cruzados e o cadastro federal, pela atual legislação, era declaratório.

Por outro lado, ainda não é efetiva a correição (fiscalização) sobre os cartórios. De modo que simples posses de terras concedidas pela União ou pelos Estados, com área constitucionalmente limitadas a 2.500 hectares⁷⁴, e pequenas glebas obtidas por usucapião são transformadas em grandes latifúndios titulados por meio da fraude que, posteriormente, são fracionados e vendidos a terceiros de boa fé.

Apontamos que a política de concessões está pautada na não imobilização do capital produtivo. Ao primar pela privatização do uso dos produtos e serviços florestais ao invés da privatização das terras públicas. Então, ela vem a ser um instrumento de regularização fundiária.

⁷⁴ Art.188, §1º.

Porém, é imperativo que o Poder Público não crie, paralelamente, meios de acesso à sua propriedade através da aquisição deste, seja pela flexibilização do tempo ou do modo das ocupações⁷⁵.

As políticas públicas já foram demasiadamente condescendentes com aqueles que ocupam a região amazônica de modo desordenado, o que estimula, entre outras coisas, o desmatamento. Lembrando que a atividade madeireira, uma das vocações econômicas da região não promove o desmatamento, mas o desflorestamento.

9 – A AMAZÔNIA LEGAL

Código Florestal (lei 4.771/65):

Art. 1º.

§ 2º Para os efeitos deste Código, entende-se por

VI - Amazônia Legal: os Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas ao norte do paralelo 13º S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44º W, do Estado do Maranhão.

O conceito legal não corresponde à verdadeira extensão do bioma amazônico. Ele foi criado a partir da constatação conjuntural de questões sociais, econômicas e políticas em comum nos unidades federativas incluídas do perímetro da ficção jurídica.

⁷⁵ Medida Provisória nº 458/2009.

Deste modo, poderia o Poder Público implementar políticas de desenvolvimento para a região, a partir de um planejamento homogêneo para a região.

É o que se vê na exposição dos principais objetivos⁷⁶ da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), autarquia federal vinculada ao Ministério Da Integração Nacional, recriada pela Lei Complementar 124/2007, em substituição à Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA):

- a) Definir objetivos e metas econômicas e sociais que levem ao desenvolvimento sustentável de sua área de atuação;
- b) Formular planos e propor diretrizes para o desenvolvimento de sua área de atuação, em consonância com a Política de Desenvolvimento Regional – PNDR, articulando-os com os planos nacionais, estaduais e locais;
- c) Articular e propor programas e ações perante os Ministérios setoriais para o desenvolvimento regional, com ênfase no caráter prioritário e estratégico, de natureza supra-estadual ou sub-regional;
- d) Atuar, como agente do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, para promover a diferenciação regional das políticas públicas nacionais e a observância dos §§ 1o e 7º do art. 165 da Constituição;
- e) Apoiar, em caráter complementar, investimentos públicos e privados nas áreas de infra-estrutura econômica e social, capacitação de recursos humanos, inovação e difusão tecnológica, políticas sociais e culturais e iniciativas de desenvolvimento sub-regional;

⁷⁶ Fonte: www.ada.gov.br. Acessado em 05/03/2009.

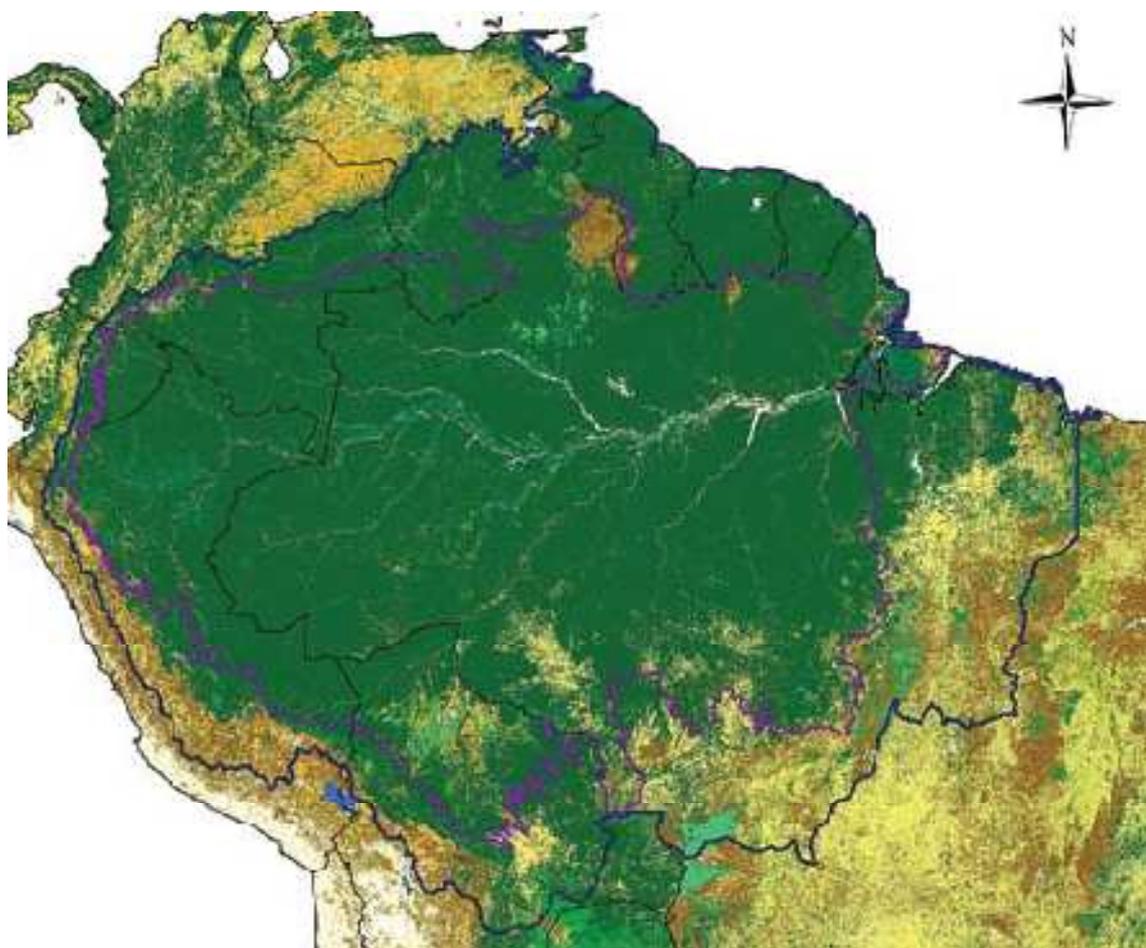
- f) Estimular, por meio da administração de incentivos e benefícios fiscais, os investimentos privados prioritários, as atividades produtivas e as iniciativas de desenvolvimento sub-regional em sua área de atuação.
- g) Coordenar programas de extensão e gestão rural, assistência técnica e financeira internacional, em sua área de atuação;
- h) Estimular a obtenção de patentes e coibir que o patrimônio da biodiversidade seja pesquisado, apropriado e patenteado em detrimento dos interesses da região e do país; e
- i) Promover o desenvolvimento econômico, social e cultural e a proteção ambiental da Amazônia, por meio da adoção de políticas diferenciadas para as sub-regiões.

Acontece que desde a utilização primeira do conceito legal em 1953⁷⁷, o perfil da exploração econômica da região sofreu diversificações conforme o tipo de ocupação e empreendimento em suas microrregiões.

A crescente preocupação com a defesa do meio ambiente do final do século passado não pode coincidir com uma eficiente tutela ambiental da região se as medidas forem as mesmas para as áreas em que a fronteira agropecuária avança e para aquelas em que a imensidão verde ainda é exuberante (vide figura que demonstra como a porção leste e sudeste já foi descaracterizada).

⁷⁷ Lei 1.806/53 incorpora à Amazônia Brasileira, o Estado do Maranhão (oeste do meridiano 44°), o Estado de Goiás (norte do paralelo 13° de latitude sul atualmente Estado de Tocantins) e Mato Grosso (norte do paralelo 16° latitude Sul). Destarte, a Amazônia Brasileira passa a ser chamada de Amazônia Legal.

Figura 4 – Fronteira Amazônica



Fonte: MMA, disponível em www.mma.gov.br. Acessado em 26/03/2009.

Daí, a importância de se realizar o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), cujo conceito será visto adiante, sem o qual o conceito de Amazônia Legal seria uma falácia.

Por fim, o que se vê é que o governo brasileiro é pressionado, inclusive por organismos internacionais, para tentar coibir a ocupação predatória, ao mesmo tempo em que se mostra politicamente constrangido por interesses internos que objetivam a obtenção de vantagens, isenções e benefícios a grupos, empresas ou classes, para acelerar a sua exploração econômica. Também, em âmbito

doméstico, há contradições que se desenham pela questão ambiental; refletida na criação de Espaços Territoriais Especialmente protegidos (ETEPs – como Unidades de Conservação, Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente); pelo reconhecimento e demarcação de Terras Indígenas e de Comunidades Locais; e pela reforma agrária.

O pesquisador Paulo Barreto⁷⁸ assegura:

As ocupações irregulares, posses e a falta de informação fundiária dificultam a implantação da política de gestão de florestas públicas que prevê a concessão de áreas publicas para o manejo florestal. Em 2006, o Serviço Florestal Brasileiro não possuía informações referentes à titularidade de 40% da área prioritária para a aplicação da lei de gestão de florestas públicas(...).

E no confronto entre consumo e meio ambiente, onde a variável fundiária é aguda, percebe-se alternância, nos anos, nas políticas governamentais para a região.

⁷⁸ BARRETO, Paulo, et. al. *Quem é o dono da Amazônia?: uma análise do recadastramento de imóveis rurais*. Belém-Pa: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2008, p.13.

CAPÍTULO IV – ESPAÇOS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS E ANTEPARO FLORESTAL.

Desde Yellowstone, cuja criação vimos foi impregnada pela idéia de Conservação em detrimento da de Preservação, foi estabelecido o modelo das unidades de conservação (UCs) tal como conhecemos hoje. A manutenção de áreas naturais da forma menos alterada possível, podemos dizer, é o escopo essencial delas.

Internacionalmente denominadas Áreas Protegidas, são conceituadas pela IUCN (União Internacional para a Conservação da Natureza) como “*An area of land and/or sea especially dedicated to the protection and maintenance of biological diversity, and of natural and associated cultural resources, and managed through legal or other effective means*”⁷⁹.

Grosso modo, podemos destacar os seguintes préstimos ambientais oferecidos por elas:

- a) Provisão de bens e serviços ambientais;
- b) Preservação da biodiversidade, o que fomenta(rá) o desenvolvimento de biotecnologia em se tratando de medicina, agricultura e silvicultura, inclusive;
- c) Sustentação da capacidade produtiva dos ecossistemas;
- d) Preservação das características históricas e culturais relevantes para o estilo de vida de povos tradicionais; e
- e) Fornecimento de oportunidades para o desenvolvimento de comunidades locais.

⁷⁹ Livre tradução: área de terra e/ou mar especialmente dedicada à proteção e manutenção da diversidade biológica e de seus recursos naturais e culturais associados, e manejada através de instrumentos legais ou outros meios efetivos. Fonte: <www.iucn.org>

Adiante, traremos os preceitos legais acerca das FLONAs e será possível constatar que os objetivos elencados na lei (SNUC – Lei 9.985/2000) para essa categoria de unidade de conservação vêm coadunar com as égides destacadas supra.

Em sua gênese, em solo norte-americano, estritamente vinculadas à contemplação estética, às razões artísticas e filosóficas e ao lazer através do Turismo, as UCs foram se preenchendo de conteúdo técnico e científico com a evolução da Biologia (aí incluída a Ecologia). Criaram-se as primeiras florestas nacionais nos EUA com o claro escopo de conservar recursos, através da garantia da qualidade da água e de uma produção contínua (hoje dizemos sustentável, longa) de suprimento de madeira, a fim de satisfazer as necessidades dos centros urbanos daquele país.

Ali mesmo, ainda durante a gestão de Theodore Roosevelt (1901 – 1909) foram criados cinco parques nacionais, 16 monumentos naturais, 53 reservas florestais, o primeiro refúgio de vida silvestre e mais áreas foram anexadas ao parque de Yosemite. O poder público dos EUA tinha sob seu domínio as áreas destinadas à produção sustentável de recursos florestais (FLONAs), outras destinadas à conciliação da preservação com o turismo (Parques Nacionais) e ainda aquelas que pretendiam proteger determinadas espécies (os Refúgios). Útil informar que o Serviço Florestal Americano foi criado em 1905: apenas em 2006, com a lei 11.284 temos o nosso Serviço Florestal (SFB).

Ressaltamos que ainda não havia padronização para as categorias de UCs. Os exemplos por nós mencionados não eram chamados propriamente como FLONAs ou Refúgios de Vida Silvestre, utilizamos tal terminologia ao confrontar os modelos trazidos pelo SNUC com os objetivos daquelas primitivas áreas protegidas. Nos EUA, em 1940, a Convenção para a Proteção

da Flora, Fauna e das Belezas Cênicas dos Países da América (ratificada pelo Brasil em 1948 através do Decreto Legislativo nº 3, cuja entrada em vigor se deu em 26 de novembro de 1965) assim definiu quatro categorias de UCs:

“Definição dos termos e das expressões empregadas nesta Convenção.

1 - Entender-se-á por Parques Nacionais:

As regiões estabelecidas para a proteção e conservação das belezas cênicas naturais e da flora e fauna de importância nacional das quais o público pode aproveitar-se melhor ao serem postos sob a superintendência oficial.

2 - Entender-se-á por Reservas Nacionais:

As regiões estabelecidas para a conservação e utilização, sob a vigilância oficial, das riquezas da naturais, nas quais se protegerá a flora e a fauna tanto quanto compatível com os fins para os quais estas reservas são criadas.

3 - Entender-se-á por Monumentos Naturais:

As regiões, os objetos, ou as espécies vivas de animais ou plantas, de interesse estético ou valor histórico ou científico, aos quais é dada proteção absoluta, com o fim de conservar um objeto específico ou uma espécie determinada de flora ou fauna, declarando uma região, um objeto ou uma espécie isolada, monumento natural inviolável, exceto para a realização de investigações científicas devidamente autorizadas ou inspeções oficiais.

4 - Entender-se-á por Reservas de Regiões Virgens:

Uma região administrada pelos poderes públicos, onde existem condições primitivas naturais de flora, fauna, habitação e transportes, com ausência de caminhos para o tráfico de veículos e onde é proibida toda exploração comercial.”

Semelhante classificação havia sido feita antes, em Londres 1933, por meio da Convenção para a Preservação da Fauna e da Flora em Estado Natural. Desde as décadas de 30 e 40, o esforço no sentido de sedimentar uma classificação

universal para aqueles espaços protegidos não cessou e perpassou a Conferência da Biosfera de Paris em 1968; Estocolmo-1972; a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural de Paris, 1972; Rio-92, etc., o que não conferiu à classificação uma terminologia universal. Porém, os critérios para se classificar UCs conforme seu objetivo ecológico são bastantes semelhantes em todo mundo.

No Brasil, o marco nacional foi o Parque de Itatiaia (1939), seguido pelo de Iguaçu (1939). Nosso ordenamento primeiro traçou normas gerais sobre UCs com o Código Florestal de 1965, cujo art. 5º (revogado pelo SNUC) as classificava em Parques, Reservas Biológicas e Florestas, que podiam ser nacionais, estaduais ou municipais.

Se tomarmos a edição da PNMA como marco inicial legal do Direito Ambiental no Brasil, a tutela das áreas protegidas é anterior à institucionalização dele. Anterior, também, a constitucionalização do mesmo, ocorrida após o art. 225 da atual Constituição, diante do qual a interpretação das demais normas de Direito Ambiental está vinculada. Não é devido compreender preceitos legais sobre meio ambiente sem conformá-los com o equilíbrio ecológico do mesmo e com a solidariedade intergeracional.

A norma constitucional ambiental de natureza programática só foi instrumentalizada com a Lei 9.985 de 2000, com a instituição do SNUC, com o preenchimento dos fins e meios daquela.

Diz Derani⁸⁰ sobre o SNUC, “*é um empreendimento da razão a partir de conhecimentos obtidos da Biologia, Geografia, Antropologia*”. Continua:

Um sistema possui duas características básicas: ordem e unidade. Entende-se por ordem um conteúdo racional desenvolvido num processo de consequência lógica. A unidade de um sistema é a sua formação coesa, onde seus elementos são suficientes para formatar um todo. É uma ordem e unidade de sentido.

O papel do Direito em planejar a criação de espaços, que devem ser especialmente protegidos pelo Poder Público em parceria com a sociedade civil (aqui compreendida a iniciativa privada), é fundamental para conter a atividade antrópica na modernidade: se expandir e se apropriar dos recursos da natureza. Para tal, o sistema cria duas supracategorias de UCs que se diferenciarão conforme o modo de uso de seus produtos/serviços ambientais: as de proteção integral⁸¹, cujo único uso permitido é indireto – ressalvadas exceções legais; e as de uso sustentável⁸², em que se podem utilizar os recursos conforme as regras estabelecidas.

⁸⁰ DERANI, Cristiane. *A estrutura Nacional de Unidades de Conservação – Lei nº 9.985/2000* in BENJAMIN, Antônio Herman. *Direito Ambiental das Áreas Protegidas*. Forense Universitária: São Paulo, 2001.

⁸¹ Lei 9.985/2000

(...)

Art. 8º O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação:

- I - Estação Ecológica;
- II - Reserva Biológica;
- III - Parque Nacional;
- IV - Monumento Natural;
- V - Refúgio de Vida Silvestre.

⁸² Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:

- I - Área de Proteção Ambiental;
- II - Área de Relevante Interesse Ecológico;
- III - Floresta Nacional;
- IV - Reserva Extrativista;
- V - Reserva de Fauna;
- VI - Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e

10 – POLÍTICA DE PROTEÇÃO FLORESTAL NO BRASIL

A tendência que observamos hoje na tutela do meio ambiente e, especificamente, das florestas no Brasil, começa a ser moldada após a Conferência de Estocolmo. Foi elaborado o PRODEPEF (Projeto de Desenvolvimento e Pesquisa Florestal), cujas principais funções eram dar assistência ao Governo, para a integração e a expansão das atividades de pesquisa florestal, nas três principais regiões florestais do Brasil: a da Amazônia, a do Cerrado e a do Sul. Sua execução era dada através da avaliação da nossa indústria florestal, modernizando-a e desenvolvendo usos comerciais para espécies ainda utilizadas; e de inventário florestal.

O projeto teve cooperação internacional na condição do Brasil otimizar sua proteção à natureza, no que a Amazônia já era a meta principal⁸³. Foi nessa época, também, que tivemos a concepção de Planos de Manejos em UCs em

VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.

⁸³ “O impulso à criação de UCs na Amazônia deu-se no contexto da ditadura militar, no âmbito de ações desenvolvidas durante aquele período visando um planejamento globalizante e integrado, e que estavam apoiadas num grande afluxo de capital internacional e em acordos, tratados e convênios internacionais. A superfície do Brasil protegida entre 1964 e 1985 . 12 milhões de hectares . corresponde a uma extensão territorial seis vezes maior do que a protegida em qualquer período anterior. A maior parte dessa área, protegida sob diversas categorias de UCs, concentrou-se na Amazônia. Trata-se do bioma brasileiro com maior representatividade em termos de área protegida. A importância programática e metodológica do estudo de 1976 (que definiu as prioridades de conservação da natureza na Amazônia, tendo as UCs como instrumento) se expressa no fato de constituir um dos fundamentos do Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, elaborado pelo IBDF e proposto no final da década de 1970 (BRASIL/MA, IBDF e FBCN, 1979 e 1982). O objetivo principal do Plano do Sistema era o estudo detalhado das regiões propostas como prioritárias para a implantação de novas UCs e a revisão das categorias de manejo existentes, uma vez que as duas únicas categorias sob a responsabilidade do IBDF . parque nacional e reserva biológica . eram consideradas insuficientes para cobrir a gama de objetivos propostos. Isso resultou num grande impulso à criação de novas unidades: oito parques nacionais, sendo quatro deles na região amazônica, e seis reservas biológicas, cinco na região amazônica, foram criados pelo IBDF entre 1979 e 1983. A SEMA, por sua vez, criou, entre 1981 e 1985, quinze estações ecológicas, onze delas na Amazônia” in Fundação Vitória Amazônica. *A Gênese de um Plano de Manejo Fundação Vitória Amazônica*. Disponível em <www.fva.org.br>

nosso país. Estamos diante, aqui, dos primórdios do modelo de exploração de Florestas Nacionais enquanto Unidades de Conservação, inclusive através de concessões a particulares.

Lembramos que a FLONA Jamari, primeira UC licitada para fins de concessão florestal foi inventariada pelo antigo IBDF e criada em 1983. As Florestas Nacionais são a modalidade escolhida pela Lei de Concessões para empreender a gestão de florestas públicas, compartilhada entre o Estado, Iniciativa Privada e Comunidades Locais.

A Lei do SNUC, sobre elas descreve:

“Art. 17. A Floresta Nacional é 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. [\(Regulamento\)](#)”

§ 1º A Floresta Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º Nas Florestas Nacionais é admitida a permanência de populações tradicionais que a habitam quando de sua criação, em conformidade com o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.

§ 3º A visitação pública é permitida, condicionada às normas estabelecidas para o manejo da unidade pelo órgão responsável por sua administração.

§ 4º A pesquisa é permitida e incentivada, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e àquelas previstas em regulamento.

§ 5º A Floresta Nacional disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e, quando for o caso, das populações tradicionais residentes.

§ 6º A unidade desta categoria, quando criada pelo Estado ou Município, será denominada, respectivamente, Floresta Estadual e Floresta Municipal.”

Acontece que a proteção dada aos recursos florestais no Brasil vai além da disposta através da criação de espaços especialmente protegidos *stricto sensu* (as UCs). Há também outros espaços legalmente instituídos, sem que haja necessidade de desapropriação e titularidade de gestão ambiental do Poder Público: as Áreas de Preservação⁸⁴ Permanente e a Reserva Legal⁸⁵. E por

⁸⁴ Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

- a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será (...)
- b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;
- c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;
- d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;
- e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;
- f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais; h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação.

Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.

Art. 3º Consideram-se, ainda, de preservação permanentes, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas:

- a) a atenuar a erosão das terras;
- b) a fixar as dunas;
- c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;
- d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares;
- e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;
- f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção;
- g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas;
- h) a assegurar condições de bem-estar público.

§ 1º A supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social.

§ 2º As florestas que integram o Patrimônio Indígena ficam sujeitas ao regime de preservação permanente (letra g) pelo só efeito desta Lei.

óbvio, o ordenamento, por meios de reparação de danos, sanções por infrações administrativas ou crimes ambientais, procura tutelar as florestas como elemento essencial para a consecução e manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O Código Florestal já preconizava 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 (art. 1º).

Além de interesse difuso, ele evidenciava a idéia de uso nocivo da propriedade ao prescrever que “as ações ou omissões contrárias às disposições deste Código na utilização e exploração das florestas e demais formas de vegetação são consideradas uso nocivo da propriedade” (art. 1º, §1º).

⁸⁵ Art. 16. As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo:

I - oitenta por cento, na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal;

II - trinta e cinco por cento, na propriedade rural situada em área de cerrado localizada na Amazônia Legal, sendo no mínimo vinte por cento na propriedade e quinze por cento na forma de compensação em outra área, desde que esteja localizada na mesma microbacia, e seja averbada nos termos do § 7º deste artigo

III - vinte por cento, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País;

IV - vinte por cento, na propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do País.(...)

CAPÍTULO V – DAS CONCESSÕES FLORESTAIS.

11 – NOÇÕES PRELIMINARES E ALGUMAS DIRETRIZES ACERCA DO USO DA TERRA.

As transformações do século XX foram certamente as mais drásticas em tão pouco espaço de tempo. Houve a transição de uma era de certezas e segurança para um estágio em que o algum conhecimento, o algum saber e a alguma ignorância relativizaram tudo. Tanto nossos comportamentos e atividades, quanto as conseqüências deles.

Não diferente, as ditas transformações afetaram o papel do Estado, sobre cuja evolução devemos refletir, até para fundamentar a necessidade de se estabelecer parcerias entre Poder Público e empreendedores privados. Nos dizeres de Arnold Wald⁸⁶, referindo, inclusive outros autores:

A reflexão que se impõe abrange as relações entre o Estado, a sociedade civil e o indivíduo. Numa fase da história que tem sido caracterizada como "a era da incerteza" (Galbraith⁸⁷), "a era da descontinuidade" (Peter Drucker⁸⁸), e até a da irracionalidade (Charles Handy⁸⁹), o consenso somente existe quanto ao reconhecimento da importância das mudanças que já ocorreram e da necessidade daquelas que deverão acontecer no futuro próximo, em relação tanto ao regime político quanto ao próprio capitalismo.

Quando a lei 11.284 foi editada, muitos cientistas⁹⁰ se opuseram (e ainda se opõem) ao sistema de gestão ambiental descentralizado, trazido pelas

⁸⁶ WALD, Arnoldo, et al. *O Direito de Parceria e a Lei de Concessões*. 2ª Ed. Saraiva: São Paulo, 2004. P. 06.

⁸⁷ GALBRAITH, A era da incerteza. 3ª Ed. Pioneira: São Paulo, 1982, apud idem.

⁸⁸ DRUCKER, Peter. A era da descontinuidade. Zahar: Rio de Janeiro, 1970, apud id.

⁸⁹ HANDY, Charles, *The age of unreason*. Havard Business School Press: Boston, 1989, apud id.

⁹⁰ O respeitoso geógrafo Aziz Ab'saber disse que "não pode haver ideário mais nocivo e desinteligente do que esse sistema de concessões como forma de proteção. Inserir no texto

concessões florestais. As declarações e opiniões podem ser resumidas nos seguintes termos: privatização da Amazônia, internacionalização da floresta, legalização da biopirataria, etc.

É certo que não estamos lidando com concessões ordinárias de obras ou serviços, que ainda que estejam sempre afetas ao interesse público, a nosso ver não possuem a essencialidade, pro Direito, da tutela ambiental. Porém, também é certo que o Estado deve assumir que sua condição de Providência, principalmente acerca das questões ambientais e fundiárias em ambiente tão imenso e inóspito como a Amazônia, não tem sido exercida de modo eficiente.

Há um grande desafio que é o fortalecimento e a dinamização da prestação dos serviços públicos, incluindo-se aí a defesa do meio ambiente. A Emenda Constitucional 19 de 1998⁹¹ imprimiu o princípio da eficiência aos serviços públicos, de modo que cabe ao Estado a assunção de sua condição modesta, a fim de que se garanta o cumprimento de suas metas, notadamente como garantidor de direitos e garantias fundamentais, individuais e coletivos.

Como já visto no capítulo anterior, desde a invenção de nossa nação, o Estado Brasileiro pouco conseguiu ingerir nas questões mais tensas da Amazônia. É tempo de *“retirar-lhe o excesso de atribuições e dar-lhe maior eficiência, submetê-lo aos interesses superiores da sociedade, criando um contexto*

da lei a frase 'desde que a área seja sustentada' não resolve o problema". Matéria publicada no sitio do UOL no dia 11/01/2008: <http://noticias.uol.com.br/ultnot/2008/01/11/ult23u928.jhtm>. Acesso em 29 de abril de 2008.

⁹¹ Art. 3º O caput, os incisos I, II, V, VII, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII e XIX e o § 3º do art. 37 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, acrescentando-se ao artigo os §§ 7º a 9º:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte(...) (*grifo nosso*)

*institucional, econômico, financeiro e social*⁹².” Sem olvidarmos do contexto ambiental.

É necessário, outrossim, assumirmos a influência das variáveis sociais e a quase sempre determinância das variáveis econômicas. A floresta amazônica não é apenas composta por elementos da natureza não antrópicos. Ainda que ela seja uma das regiões mais subpovoadas do globo, existem várias pessoas que, inclusive, dependem diretamente da floresta. Já avaliamos aqueles que não estão propriamente inseridos no sistema econômico vigente (cujas concessões são gratuitas), mas há outras parcelas de gente economicamente ativa, cujo desenvolvimento e acumulação de riquezas se dão a partir do uso de produtos e serviços florestais.

A ausência do Estado, principalmente através de seu aparato jurídico, na região tem atraído há tempos indivíduos de outras regiões, excluídos socialmente que buscam um eldorado (seja dourado ou verde) com mesma sanha e esperança carregadas por aqueles que buscam vida melhor nos grandes centros urbanos do Centro-Sul, por exemplo. Com a diferença que nelas, as chances de se encontrar “lugar ou terra de ninguém” são quase nulas.

No ambiente florestal-rural da Amazônia, onde o Estado, suas leis e sua polícia são ineficazes, alcançar níveis de justa produtividade nas atividades economicamente operantes na região, bem como garantir o cumprimento da função constitucional da propriedade rural, seja ela pública ou privada (grande dificuldade, aliás, é saber que é bem público e que é privado na região⁹³), é

⁹² WALD, Arnaldo. Ob. Cit. P. 18.

⁹³ Segundo dados obtidos pela ONG Imazon, apenas 4% das propriedade privadas possuem cadastro validado pelo INCRA; 9% são posses; 23% são supostamente propriedades privadas sem cadastro validade pelo INCRA; e 21% são supostamente publicas. Fonte: BARRETO, Paulo, et al. Ob. Cit..

tarefa difícil. Mas a este respeito, melhor tecermos comentários mais detalhados, em breve discorrer sobre a dogmática do Direito Agrário.

Ela tem sua importância para o tema justificada no fato de que o sucesso ambiental e econômico das concessões florestais, instrumento da política pública de defesa do meio ambiente, está condicionado ao sucesso da Regularização Fundiária na região. Com o conseqüente apaziguamento das tensões já verificadas quando do tópico 8 deste trabalho.

11.1 – A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL E O COMBATE À IMPRODUTIVIDADE.

Para o Brasil, a origem do Direito Agrário remonta à idade média, quando em Portugal legislou-se sobre as sesmarias. Na época, procurava-se forçar os proprietários de terra a nela trabalhar, haja vista a carência de alimentos. Em contornos atuais, já seria uma espécie de reconhecimento da necessidade de se conferir função social à propriedade rural. A mesma legislação lusitana serviu para a colônia americana, no sentido de viabilizar a ocupação do imenso “vazio” aqui existente, através das sesmarias.

Os sesmeiros tinham a obrigação de cultivar a terra, demarcá-la e pagar os tributos devidos. Este sistema vigorou até 1822 e durante os 28 anos que se seguiram, houve lacuna legal até o advento da já mencionada Lei de Terras de 1850. A partir de então, o diagnóstico do quadro fundiário no recém independente Brasil se dividia em: propriedades legítimas, respaldadas em títulos de sesmarias cedidas e confirmadas; posses com títulos de sesmarias,

porém sem confirmação por inadimplência; posses sem título hábil (anteriores à lei 601.); e terras devolutas, devolvidas ao Poder público.

A produção legislativa seguiu com a oficialização de institutos como a Desapropriação (por utilidade pública – Decreto-lei 3.365/41 – ou por interesse social – Lei 4.132/62), por exemplo. Até a promulgação do Estatuto da Terra, lei nº 4.504/64, que institucionaliza o Direito Agrário, cuja competência legislativa é privativa da União.

A Constituição de 1988 traz capítulo inteiro sobre a questão agrária (arts. 184 a 191). Nela, podemos, inclusive respaldar alguns conceitos fundamentais.

Já foi dito que a propriedade rural, em devendo ser socialmente funcional, deve perseguir a produtividade, mas na medida da segurança do equilíbrio ambiental.

Produzir além dos padrões de qualidade ambiental não pode ser tolerado, é do que se ocupa o objeto do Plano de Manejo Florestal Sustentável – manejar a floresta, porém do modo menos agressivo possível. Se explorar economicamente as florestas deve ser visto como vocação econômica da região amazônica, devemos concebê-las como florestas produtivas.

Diz Daniel Zarin⁹⁴:

A idéia de florestas produtivas é parte de uma ênfase na promoção simultânea de conservação e desenvolvimento rural, que inclui sustentabilidade (sic) ecológica, econômica e social, em vez da caracterização limitada do rendimento sustentável. Essa sustentabilidade

⁹⁴ ZARIN, Daniel J. *Florestas produtivas neotropicais: conceitos e realidades* in ZARIN, Daniel J. et. al. (org). *As florestas produtivas nos neotrópicos*. Peirópolis: São Paulo, 2005, p. 20/21.

multidimensional tende a focalizar em serviços ambientais, competitividade financeira no que se refere aos usos de terra alternativos, e distribuição equitativa de custos e benefícios entre populações residentes.

Entendemos estar tal conceito de produtividade em harmonia com o preceito constitucional⁹⁵ que descreve o cumprimento da função social quando “*a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; e II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente*”.

12 – CONCESSÕES GRATUITAS

A lei de gestão de florestas públicas prevê mais do que a simples outorga onerosa das terras públicas para o desenvolvimento sustentável, traz consigo mecanismos de educação ambiental, controle, monitoramento, fiscalização, manejo sustentado, recuperação das áreas degradadas, repasse de informação e desenvolvimento tecnológico para reorientação das atividades socioeconômicas, além de fazer menção a determinados tipos penais relativos a delitos cometidos contra o meio ambiente.

Antes de tratarmos sobre o processo de concessão onerosa destinada à iniciativa privada, bem como de seu procedimento licitatório, importante faz-se esclarecer o processo de destinação das florestas públicas às comunidades locais e o que são estas populações tradicionais.

⁹⁵ Art. 186.

No ordenamento jurídico pátrio, encontramos certas menções e definições legais sobre estes povos.

A Lei nº 9.985/2000, foi quem primeiro utilizou a expressão “populações tradicionais”, embora não tenha conceituado de forma direta o que elas seriam, mas fez sua caracterização. O mestre Ibraim José das Mercês Rocha em seu texto “*Posse e domínio na regularização de unidades de conservação: Análise de um amazônida*”⁹⁶ faz a seguinte interpretação do art. 20 da supracitada lei:

Observa-se pela leitura do dispositivo legal que estas populações tradicionais possuem como características uma existência baseada em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.

Lembramos a distinção que faz a lei 11.284 (“Art. 3º, X - comunidades locais: populações tradicionais e outros grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica”) do conceito disposto na Medida Provisória nº. 2.186-16/200, cuja função é regulamentar a Convenção de Biodiversidade, em seu artigo 7º, III:

Comunidade local: grupo humano, incluindo remanescentes de comunidades de quilombos, distinto por suas condições culturais, que se organiza, tradicionalmente, por gerações sucessivas e costumes próprios, e que conserva suas instituições sociais e econômicas.

O homem perdeu seu conhecimento intuitivo e seu instinto natural de sobrevivência em meio ao natural, tornando-se escravo da tecnologia, que na maioria das vezes nos remete a uma sobrevivência auto-destrutiva. Dentro

⁹⁶ ROCHA, Ibraim J M. *Posse e domínio na regularização de unidades de conservação: Análise de um amazônida*. Texto extraído do sítio Jus Navigandi, disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3972>. Acessado em 13/12/2007

deste quadro crítico, ainda encontramos fragmentos de um mosaico de saberes mantidos e exercidos por comunidades indígenas e locais que, não tendo sido descaracterizadas pela complexidade de nosso sistema de vida econômica, política, social e cultural, mantiveram sua ligação com a terra. Daí porque ser tão importante reservar a estas comunidades um direito prioritário de utilização sustentável da terra sobre o processo de outorga aos particulares.

Sendo assim, em primeiro lugar é feita, pelos órgãos públicos competentes, a identificação das populações tradicionais e outros grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica, que utilizam ou ocupam áreas caracterizadas como florestas públicas.

A partir daí procede-se com a criação de reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável observados os requisitos previstos da Lei 9.985/2000 em seus artigos 18 e 20. Também há a possibilidade de concessão de uso, por meio de projetos de assentamento florestal, de desenvolvimento sustentável, agroextrativistas ou outras formas de regularização fundiária cabíveis, nos termos do art. 189 da Constituição Federal e das diretrizes do Programa Nacional de Reforma Agrária.

As modalidades de destinação às comunidades locais devem ser baseadas no uso sustentável das florestas públicas, visando planejamento das dimensões das florestas públicas a serem destinadas à comunidade local, (individual ou coletivamente) que por sua vez deve considerar o uso sustentável dos recursos florestais, bem como o beneficiamento dos produtos extraídos, como a principal fonte de sustentabilidade dos beneficiários.

Nas florestas públicas destinadas às comunidades locais, a substituição da cobertura vegetal natural por espécies cultiváveis e/ou exóticas, além de observar o disposto no Código Florestal e no Decreto no 5.975, somente será permitida quando mediante a observação das seguintes circunstâncias, cumulativamente:

- previsão da substituição da cobertura vegetal no plano de manejo, no plano de desenvolvimento de assentamento ou em outros instrumentos de planejamento pertinentes à modalidade de destinação; e
- a área total de substituição não for superior a dez por cento da área total individual ou coletiva e limitado a doze hectares por unidade familiar.

A fim de fomentar as atividades comunitárias, garantir a sustentabilidade destas populações e alcançar as metas previstas no artigo segundo da lei aqui pesquisada, o Serviço Florestal Brasileiro apoiará a pesquisa e a assistência técnica para o desenvolvimento das atividades florestais pelas comunidades locais, inclusive por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF.

Ainda na Lei de Gestão de Florestas Públicas, “os produtos de uso tradicional e de subsistência para as comunidades locais serão excluídos do objeto da concessão e explicitados no edital, juntamente com a definição das restrições e da responsabilidade pelo manejo das espécies das quais derivam esses produtos, bem como por eventuais prejuízos ao meio ambiente e ao poder concedente” (art. 17). Para isto, nas Florestas Nacionais, é necessário a formalização de termos de uso, com indicação do respectivo prazo de vigência com as comunidades locais, residentes no interior e no entorno das unidades de conservação, para a extração dos produtos florestais de uso tradicional e de

subsistência, especificando as restrições e a responsabilidade pelo manejo das espécies das quais derivam esses produtos, bem como por eventuais prejuízos ao meio ambiente e à União.

Este termo de uso está condicionado à identificação dos usuários; ao estudo técnico que caracterize os usuários como comunidades locais, nos termos do inciso X do art. 3º da Lei no 11.284/2006; e à previsão do uso dos produtos florestais dele constantes e da permanência dos comunitários em zonas de amortecimento, se for o caso, no plano de manejo da unidade de conservação, conforme redação do Decreto 6.063/07.

As comunidades locais poderão, ainda, participar das licitações a seguir previstas para a outorga de florestas públicas, por meio de associações comunitárias, cooperativas ou outras pessoas jurídicas admitidas em lei.

13 – O PLANO ANUAL DE OUTORGA FLORESTAL

A Concessão Florestal é uma delegação onerosa do direito de praticar o manejo florestal para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação aberta a empresas brasileiras (em consórcio ou não). Para que uma floresta pública possa ser elegível para concessão florestal, ela deve estar:

- a. Inserida no Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP); e
- b. Incluída no Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF).

Vejamos o instrumento com base no que diz a lei 11.284⁹⁷ regulamentada pelo Decreto 6.063⁹⁸ de março de 2007.

⁹⁷ Art. 11. O Paof para concessão florestal considerará:

I - as políticas e o planejamento para o setor florestal, a reforma agrária, a regularização fundiária, a agricultura, o meio ambiente, os recursos hídricos, o ordenamento territorial e o desenvolvimento regional;

II - o Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE nacional e estadual e demais instrumentos que disciplinam o uso, a ocupação e a exploração dos recursos ambientais;

III - a exclusão das unidades de conservação de proteção integral, das reservas de desenvolvimento sustentável, das reservas extrativistas, das reservas de fauna e das áreas de relevante interesse ecológico, salvo quanto a atividades expressamente admitidas no plano de manejo da unidade de conservação;

IV - a exclusão das terras indígenas, das áreas ocupadas por comunidades locais e das áreas de interesse para a criação de unidades de conservação de proteção integral;

V - as áreas de convergência com as concessões de outros setores, conforme regulamento;

VI - as normas e as diretrizes governamentais relativas à faixa de fronteira e outras áreas consideradas indispensáveis para a defesa do território nacional;

VII - as políticas públicas dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 1º Além do disposto no caput deste artigo, o Paof da União considerará os Paofs dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 2º O Paof deverá prever zonas de uso restrito destinadas às comunidades locais.

⁹⁸

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

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

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

III - identificação da demanda por produtos e serviços florestais;

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

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

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

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

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

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

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

A elaboração do PAOF, pressupõe, outrossim, a concepção de um macro zoneamento ambiental, levando-se em consideração questões ecológicas, econômicas e demais instrumentos que disciplinam o uso, a ocupação e a exploração dos recursos ambientais.

Na medida em que os estados e os municípios forem regulamentando o sistema de gestão de suas florestas conforme implicações regionais e circunstâncias peculiares, cada esfera de governo, na função de órgão gestor das florestas públicas de sua competência, e na função de poder concedente, elaborarão seus PAOFs, conjuntamente com órgão consultivo do respectivo ente.

Em se tratando de florestas sob o domínio da União, é imprescindível manifestação prévia da Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como deverão ser considerados os planos de outorga elaborados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, quando houverem. De modo a garantir o respeito ao pacto federativo e à competência comum entre os entes representativos do Poder Público em tutelar o meio ambiente (vide art. 23, VI da CF/88).

Se dentre as florestas definidas nos devidos planos, estiverem espaços fronteiraços, nos termos do art. 20, § 2, da Constituição Federal, deverá o plano ser previamente apreciado pelo Conselho de Defesa Nacional, justamente por interferir na órbita da segurança nacional.

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

Art. 21. A elaboração do PAOF da União considerará, dentre os instrumentos da política para o meio ambiente, de que trata o art. 11, inciso I, da Lei no 11.284, de 2006, as recomendações de uso definidas no Decreto no 5.092, de 2004.

Note-se que no âmbito da União, vimos que já está definido que a Comissão de Gestão de Florestas Públicas é o órgão de natureza consultiva do Serviço Florestal Brasileiro e tem por finalidade: assessorar, avaliar e propor diretrizes para gestão de florestas públicas brasileiras; e manifestar-se sobre o Plano Anual de Outorga Florestal - PAOF. A Comissão foi regulamentada pelo Decreto nº 5.795/06 e será composta por 24 representantes, indicados pelos titulares dos respectivos órgãos, entidades, organizações e setores representados e designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente.

Segundo João Câmara e Francisco Brito⁹⁹, Zoneamento Ecológico Econômico significa justamente “ordenar o território segundo suas características bióticas e abióticas básicas, através do agrupamento de áreas cujos conjuntos formam unidades de terra relativamente homogêneas, de modo a facilitar a análise integrada da paisagem”.

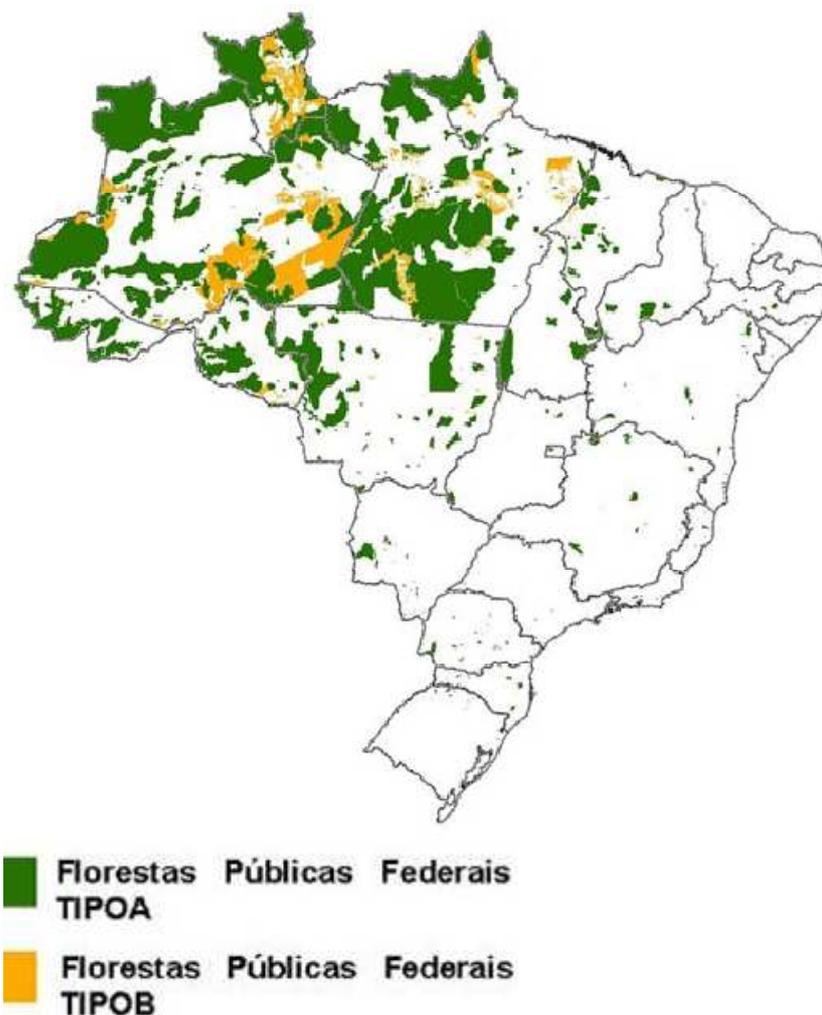
Deste modo ele constitui, *a priori*, em um instrumento de tutela preventivo, indispensável para harmonizar desenvolvimento econômico com as necessidades de se proteger e melhorar as condições locais. Isto, porque através de um ordenamento territorial, ele indica a vocação produtiva de uma região, condicionada à máxima garantia de conservação dos recursos ambientais ali existentes ou recuperação dos mesmos.

Para a elaboração do PAOF, a prévia realização do Zoneamento Ecológico Econômico por parte dos estados é também imprescindível para que tenhamos o sistema de gestão indireta, mesmo sobre bens de domínio da união.

⁹⁹ CÂMARA, João B. D.; BRITO, Francisco A. *Democratização e gestão ambiental : em busca do desenvolvimento sustentável*. Vozes: Petrópolis, RJ, 2002.

No mapa abaixo, é possível observar a afetação do Cadastro Nacional sobre o território brasileiro, em que as Florestas do Tipo A são aquelas cuja destinação está definida, seja através de Terras Indígenas ou Unidades de Conservação por exemplo; e as Florestas do Tipo B não possuem destinação definida ainda.

Figura 5- Mapa das Florestas Nacionais.



fonte: SFB

Segundo disponibiliza o SFB, no Cadastro, A Amazônia concentra 92% das florestas públicas identificadas; a 1ª versão incluía Unidades de Conservação (UC), Terras Indígenas (TI) e, no caso da Amazônia, Glebas Arrecadadas pelo

INCRA (parcialmente). O Cadastro não é exaustivo e ainda deverá contar com outras florestas públicas federais em processo de identificação.

As florestas públicas incluídas no PAOF foram agrupadas em seis regiões, quatro delas na Amazônia. A Região do Purus Madeira inclui quatro florestas públicas, todas em Florestas Nacionais: FLONA de Macauã (AC), FLONA de

Humaitá (AM) e FLONAS de Jacundá e Jamari (RO). A FLONA do Jamari foi considerada uma das áreas prioritárias para aplicação do instrumento da concessão florestal, tanto que foi objeto da primeira licitação, cujos contratos foram assinados em outubro de 2008 e aguardam o período de carência para começarem a ser executados.

Para selecionar as áreas foi aplicado um conjunto de três catalisadores com os seguintes objetivos:

- a. identificar as florestas públicas legalmente passíveis de aplicação do instrumento da concessão florestal;
- b. identificar as florestas públicas que poderiam ter aplicação da concessão florestal no período de 2007 a 2008; e
- c. identificar as florestas públicas que seriam prioritárias para realizar as primeiras licitações para concessão florestal.

Do total de 193,8 milhões de hectares de florestas públicas federais, 43 milhões de hectares são considerados legalmente passíveis de concessão. Para o Plano Anual de Outorga Florestal foram consideradas passíveis de concessão as

florestas públicas inseridas numa área de 11,7 milhões de hectares (6% do total)

Foram considerados prioritários para aplicação do mecanismo de concessão florestal 3,9 milhões de hectares, todos eles em Rondônia e Pará. No total o PAOF 2007-2008 limitou as áreas de concessão florestal a um milhão de hectares, equivalente a 0,5% das florestas públicas federais já cadastradas.

14 – O OBJETO DA CONCESSÃO.

Com a inclusão da Unidade de Manejo no Lote de Concessões, devidamente demarcada (georreferenciada) e registrada, será definido quais produtos e serviços serão objeto da concessão, conforme redação do art. 14¹⁰⁰.

No processo de outorga anterior à publicação do Edital, além da viabilidade econômico-ambiental da concessão pretendida, as condições de exploração dos produtos e serviços devem ser apresentadas e justificadas. Isso acontece através da publicação de ato específico do SFB que seria uma espécie de pré-edital e da realização de audiências públicas, para a discussão do mesmo.

Na minuta do edital que compreende o 2º lote de concessões, cujo o definitivo edital ainda não possui previsão de publicação, diz o seguinte do Objeto:

¹⁰⁰ **Art. 14.** A concessão florestal terá como objeto a exploração de produtos e serviços florestais, contratualmente especificados, em unidade de manejo de floresta pública, com perímetro georreferenciado, registrada no respectivo cadastro de florestas públicas e incluída no lote de concessão florestal.

1. Produtos

1.1. Madeira em Toras

Definição: Seção do tronco de árvores com diâmetro acima de 30 cm, normalmente cilíndrica, podendo apresentar defeitos ou anormalidades na forma, na superfície e nas extremidades.

Condições Especiais e Exclusões:

- A. Espécies madeireiras que também sejam provedoras de produtos não madeireiros de uso exclusivo da comunidade local devem ser manejadas de forma a garantir a produção sustentável destes produtos não madeireiros. Provisões especiais neste sentido deverão constar do PMFS.
- B. Quando houver exploração de Itaúba (*Mezilarus itauba*) deve ser incluída a destinação de parte da produção para atender a demanda das comunidades locais para construção de embarcações para uso na própria comunidade.
- C. Quando a madeira de Itaúba for comprovadamente destinada pelo concessionário ao uso das comunidades locais poderá ter descontada 90% no preço por m³ da espécie.
- D. Na UMF I, integra o objeto da concessão florestal o aproveitamento das espécies florestais vegetais oriundas das áreas de supressão de vegetação decorrentes das atividades de mineração licenciadas no interior da Floresta Nacional de Saracá-Taquera, exceto nas áreas dos platôs identificados nos mapas em anexo.

1.2. Material Lenhoso Residual da Exploração Florestal

Definição: Parte aérea da árvore de natureza lenhosa (madeira) não superior a 30 cm de diâmetro, resultante da exploração florestal, excetuando-se a madeira em tora.

Condições Especiais e Exclusões:

- A. Quando o material lenhoso for destinado à produção de carvão, o processamento deverá ser realizado dentro da unidade de manejo florestal em local a ser definido conjuntamente pelo Serviço Florestal Brasileiro e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e deverá ter processo de licenciamento ambiental específico.

- B. Quando comprovadamente destinada pelo concessionário ao uso como lenha para fins energéticos de subsistência das comunidades locais poderá ter descontada 90% no preço por tonelada a ser pago ao poder concedente.

1.3. Produtos Florestais não Madeireiros

Definição: Produtos florestais não lenhosos, incluindo folhas, raízes, cascas, frutos, sementes, exudatos, óleos, látex e resinas.

Condições Especiais e Exclusões:

- A. As seguintes espécies estão excluídas do objeto da concessão e não poderão ser exploradas pelo concessionário por se tratar de produto de uso tradicional de subsistência das comunidades locais:
- (a) palmito e fruto do açaí- *Euterpe precatoria* ou *Euterpe oleracea*;
 - (b) fruto de Castanha do Pará – *Bertolletia excelsa*;
- B. As seguintes produtos só poderão ser exploradas pelo concessionário mediante prévia autorização do Serviço Florestal que avaliará a compatibilidade do uso comercial com o uso tradicional da comunidade:
- (a) óleo de copaíba – *Copaifera* spp;
 - (b) semente e óleo de Andiroba - *Carapa guianensis*;
 - (c) resina de Breu – *Protium* spp;
 - (d) cipó titica – *Heteropsis flexuosa*;
 - (f) látex da Seringueira – *Hevea* spp.
- C. Será garantido acesso regulado gratuito às instituições públicas para coleta de sementes para fins de produção de mudas, sendo vedada a estas instituições a comercialização das sementes coletadas.

- D. A coleta de sementes de espécies que são objeto da exploração para fins madeireiros será regulada para garantir a adequada regeneração das espécies pós exploração florestal.

2. Serviços

Condições Gerais

- Os serviços objeto da concessão descritos abaixo são restritos às unidades de manejo florestal e devem estar previstos no Plano de Manejo Florestal.
- Qualquer atividade que inclua uso de áreas fora da unidade de manejo (exceto para fins de trânsito à caminho da UMF) estará sujeita a regramento específico definido pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, podendo inclusive ensejar pagamento de taxas de acesso conforme regulamento do Instituto.
- A implantação dos serviços deverá obedecer as regras e procedimentos específicos do Plano de Manejo da FLONA e em normas específicas editadas pelo Serviço Florestal Brasileiro.

2.1. Hospedagem

Definição: empreendimento de até 12 metros de altura de apoio à estada de visitantes que atenda a requisitos de sustentabilidade socioambiental em sua arquitetura e infra-estruturas físicas e de serviços.

Condições Especiais e Exclusões:

- Só serão permitidas instalação de hospedagem com construções de baixo impacto, térreas ou com no máximo um andar superior e que estejam localizadas em áreas já desflorestadas ou que foram abertas em decorrência das atividades imprescindíveis de manejo florestal.

2.2. Esportes de Aventura

Definição: atividades físicas de aventura na natureza que compreendam e respeitem os diversos aspectos ambientais envolvidos na sua operação, como a utilização adequada das características geofísicas e biológicas dos espaços naturais e o uso de equipamentos e técnicas de mínimo impacto (ex. trilha, rappel, arvorismo).

Condições Especiais e Exclusões:

- Atividades que envolvem instalação de equipamentos associados a vegetação (ex. arborismo, ganchos permanentes para prática de rappel) devem estar previstas no PMFS ou no POA e devem ter autorização prévia do Serviço Florestal Brasileiro.

2.3. Visitação e Observação da Natureza

Definição: programas de vivências e práticas que promovam a interpretação ambiental, respeitando os diversos aspectos ambientais envolvidos na sua operação.

Condições Especiais e Exclusões:

- As visitas com objetivo específico de pesquisa e educação ambiental munidas de autorização do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade não serão objeto de serviços pagos devendo ser garantido o acesso gratuito e regulado a área.
- Qualquer atividade de visitação que inclua áreas fora da unidade de manejo (exceto para fins de trânsito à caminho da UMF) estarão sujeitas às normas específicas definidas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, podendo inclusive ensejar pagamento de taxas de acesso conforme regulamento do instituto¹⁰¹.

Oportuno fazermos algumas observações. Sobre as condições especiais de uso de determinados produtos, o fator comunidades locais é sempre levado em consideração, seja para impedir o concessionário de usar certos produtos ou para condicionar o uso dos mesmos à garantia de disponibilidade deles para o uso sustentável das comunidades. Deste modo, o concessionário deveria comprovar a destinação dos produtos às comunidades, a fim de pleitear, inclusive, redução do preço das espécies destinadas, pago na execução do contrato.

Há um atrativo econômico para o concessionário que é a utilização dos produtos oriundos da supressão para fins de mineração que já existe naquela unidade. Ao que nos parece, a mineradora, como de costume, continua arcando

¹⁰¹ Anexo 10 da Minuta do Edital. Material disponível para consulta pública no sitio do SFB: <http://www.florestal.gov.br/>. Acessado em 20/04/2009.

com os custos da supressão e da posterior recomposição florestal (Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD).

Os serviços compreendem em geral atividades ecoturísticas e junto com a exploração dos produtos, deverão ser estipulados pelo Plano de Manejo Florestal Sustentável e, quando estipulado, deverão passar pela apreciação de outros órgãos como o Instituto Chico Mendes (ICMBio), autarquia federal responsável pela gestão de unidades de conservação, como as FLONAs.

Por fim, fazemos uma importante ressalva a uma ausência constante nos objetos das concessões, assim, observada na minuta mencionada, quanto nos contratos já firmados entre a União e os três concessionários já determinados. O art. 6º, II da Lei das Licitações e dos Contratos Administrativos¹⁰² (8.666 de 1993) qualifica serviço como sendo qualquer atividade de interesse da Administração, entre eles conservação e reparação. Não resta dúvida que o principal intento do Poder Público com as concessões florestais era o de transferir para o empreendedor a execução do serviço de conservação do meio ambiente saudável e da reparação do que estiver degradado. Ainda que o pagamento deste serviço, cuja execução a União transfere para o particular seja a própria concessão do direito de manejar produtos e serviços florestais, a nosso ver, seria razoável fazer constar tal conteúdo no tópico do Objeto.

14.1 A QUESTÃO DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL EXCLUSIVA DO CONGRESSO NACIONAL PARA A CONCESSÃO DE TERRAS PÚBLICAS.

A constituição em seu art. 49, XVII, estabelece:

¹⁰² II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, **conservação, reparação**, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais; (*grifo nosso*)

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.

Desde os primeiros ensaios técnicos sobre a concepção de uma política de concessões florestais, questionou-se a constitucionalidade de um órgão da Administração Federal (no caso, SFB), sem personalidade jurídica como é da regra dos órgãos administrativos, dispor de grandes áreas, bem superiores ao limite de 2.500ha prescrito na Constituição Federal.

Ao ser encaminhada à sanção presidencial, a Lei 11.284 teve alguns de seus dispositivos vetados, entre eles, o §4º do art. 10, cuja redação era a seguinte:

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

As razões para o veto foram descritas à época da seguinte forma:

MENSAGEM Nº 124, DE 2 DE MARÇO DE 2006.

"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."

É razoável evitar que um instrumento que pretende otimizar a gestão florestal no país fique submetido ao casuísmo político, fruto do embate entre Poder Executivo e Legislativo.

Porém, além disso, é necessário frisar a diferença do objeto da Concessão aqui examinado e o objeto da concessão e alienação, cuja aprovação nossa carta magna submete ao aval do Congresso Nacional. O art. 49, XVII traz a possibilidade de a União dispor do Domínio de Terras Públicas, assim compreendido como vendas ou doações de terras públicas que tiveram a sua origem nas concessões de sesmaria. Tais concessões são utilizadas nas concessões de terras devolutas, e aquele dispositivo deve ter sua leitura consoante com o que prevê a CF em outro artigo:

Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

§ 1º - A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

Quando feita a particulares, exige termo administrativo ou escritura pública, sujeitos a registro.

Como se vê, a distinção entre o uso oneroso de produtos e serviços provenientes das florestas que cobrem solo de imóvel público e o domínio do próprio imóvel nos parece clara. Mas não foi assim que entendeu o Ministério Público Federal (MPF) em Rondônia, quando da publicação do primeiro edital de licitação da FLONA Jamari, localizada naquele estado.

O MPF protocolou Ação Civil Pública com pedido declaratório negativo, i.e, de reconhecimento da Nulidade da Concorrência por carecer da mencionada autorização legislativa ao dispor de áreas públicas, cujo perímetro supera os 2.500ha. O *parquet* assim fundamentou pedido liminar para sustar a licitação:

Um dos fundamentos invocados na propositura da ação, e que justificaria a paralisação dos atos de implementação da Concorrência para a Concessão da Floresta Nacional do Jamari,

foi o de que se pretende licitar 95.000 (noventa e cinco mil) hectares da referida Floresta Nacional sem a necessária aprovação prévia e formal do Congresso Nacional, tudo conforme é determinado no artigo 49, inciso XVII, da Constituição Federal¹⁰³

O juízo da 2ª vara da Justiça Federal indeferiu e teve a decisão agravada. O Recurso foi provido, antecipando a tutela e suspendendo a Licitação:

O risco de dano irreparável ou de difícil reparação está presente com a previsão da abertura de envelopes para o dia 10 de janeiro passado e o procedimento licitatório deverá estar em via de conclusão. O bem objeto da ação popular faz parte do patrimônio e da soberania nacionais, sendo certo que a utilização do domínio público deverá ser feita na forma da Constituição.

É premente a necessidade de se assegurar a competência do Congresso Nacional para participar desse complexo processo de concessão de domínio público visando proteger os bens ambientais e territórios brasileiros.

Por uma questão de defesa dos interesses nacionais e de fidelidade ao país e, dada a urgência da decisão no caso, reconheço a verossimilhança do direito invocado e DEFIRO A ANTECIPAÇÃO DA TUTELA RECURAL para sustar o processo de licitação da Floresta Nacional do Jamari até que o Serviço Florestal Brasileiro obtenha autorização prévia do Congresso Nacional, conforme determina o art. 49, XVII, da Constituição da República¹⁰⁴.

A Advocacia Geral da União (AGU) recorreu ao STF, pedindo suspensão da Tutela Antecipada julgada pelo Ministro Gilmar Mendes, no que foi atendida¹⁰⁵. O presidente do STF concordou com a argumentação da AGU de que não se pode confundir concessão florestal com concessão dominial, ou seja, de que a concessão florestal não implica transferência da posse da terra pública, mas apenas a delegação onerosa do direito de praticar o manejo florestal sustentável na área.

¹⁰³ AÇÃO CIVIL PÚBLICA: Processo nº 2008.41.00.000012-5

¹⁰⁴ AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2008.01.00.004474-1/RO julgado pela Desembargadora Selene Maria de Almeida.

¹⁰⁵ STA/235

Os autos se encontram desde o dia 12 de março deste ano conclusos para sentença¹⁰⁶ e a principal questão a ser analisada é mesmo a diferença ou não das Concessões Florestais com as Concessões Dominiais. Se aquelas seriam uma espécie desta.

Um dos argumentos dos que defendem que as concessões da Lei 11.284 são espécies de concessões de domínio está no art. 79 do Código Civil, quando estabelece que “*são bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente*”. Isto, inclusive, viria coadunar com o conceito legal de florestas públicas já analisado por nós aqui. Além disso, são apontadas as seguintes razões:

- a) por ser um bem imóvel, por acessão, não se pode abstrair a floresta, enquanto *universitas facti*, “*do solo a que está necessariamente incorporada*”;
- b) a floresta, por ser um bem acessório, ou seja, aquele “*cuja existência supõe a do principal* (Código Civil, art. 92), *não existe sem este*”;e
- c) a Constituição não contém dispositivo que, à semelhança do que destacou os minerais contidos no subsolo, considere as florestas bens distintos do solo onde se encontram.

A despeito do entendimento acima, reafirmamos aqui nossa posição pela cindibilidade jurídica e econômica da propriedade imóvel. Somos pela ratificação dos direitos de superfície, em que incluímos os direitos concedidos sobre os produtos e serviços florestais. Haja vista a distinção entre o solo e os frutos por ele providos e destacáveis. Não estamos diante de qualquer fruto ou

106

Fonte: <http://processual-ro.trf1.gov.br/Processos/ProcessosSecaoOra/ConsProcSecaopro.php?SECAO=RO&proc=200841000000125>. Acessado em 15/06/2009.

daqueles amplamente disciplinados por leis de Direito Privado. Florestas possuem o atributo da abstratividade dos Bens Ambientais, a semelhança de outros recursos, tais como Águas e Minérios – desde a década de 30 compreendidos como bens destacados do solo onde se encontram¹⁰⁷. É fato que a percepção desses recursos ambientais como bens fundamentais tanto estrategicamente quanto para o desenvolvimento de nossa sociedade já estava bem sedimentada à época da promulgação da carta magna de 88. Motivo pelo qual, obteve tratamento diferenciado:

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

Mantendo coerência com nossa interpretação conservacionista da tutela constitucional ambiental e, por conseqüente, com o uso racional dos recursos naturais, reportamos o ensinamento de Diogo de Figueiredo Moreira Neto sobre a questão:

Ora, esses **recursos naturais**, que são os frutos e produtos derivados do bem gerador, não importando se tenham sido efetivamente destacados ou não¹⁰⁸, para que se destinem ao **uso**, **devem conseqüentemente ser objeto de negócio jurídico**, regido tanto pelo direito privado quanto pelo direito público, dependendo apenas da **natureza jurídica** desses frutos e produtos com a determinação do ramo do direito a que se submeterão esses negócios.

Portanto, se, por disposição constitucional ou legal, esses frutos e produtos têm a natureza jurídica de **bens públicos** enquanto jacentes e não utilizados, sua transferência desafetatória para o domínio privado far-se-á pela aplicação de um instituto de direito administrativo adequado: um ato administrativo, um contrato administrativo ou um ato administrativo complexo. (grifo do autor)¹⁰⁹

¹⁰⁷ Decreto 24.643/34 - Código de Águas ; o Decreto-lei 7.841/45, - Código de Águas Minerais - e o Decreto-lei nº 1.985/40 - Código de Mineração – hoje regido pelo Decreto-lei nº 227/67, com as alterações da Lei 9.314/96.

¹⁰⁸ Art. 95 do Código Civil.

¹⁰⁹ Parecer sob consulta do Ministério do Meio Ambiente sobre o projeto de lei nº 4.776/055 – gestão de Florestas Públicas.

Finalmente, demonstramos o fato de que a relação dos bens públicos afetos ao domínio da União pela Constituição não se restringe a parcelas do território, ou seja, do solo, considerado como bem principal. A partilha lhe reservou também o domínio de vários acessórios, assim considerados bens públicos independentemente da dominialidade do solo a que acedem.

Perceba-se que essa reserva de domínio sobre acessórios juridicamente destacáveis do solo, ditada pela finalidade de atender a valores econômicos, científicos, sociais, estratégicos, etc., vem expressa em alguns dos incisos do art. 20:

Art. 20. São bens da União

(...)

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos

Ainda há previsão em outros dispositivos esparsos da Carta Política, insertos na oportunidade do tratamento tópico de qualquer desses acessórios especiais, a serem preservados e explorados sob regime público. Assim é que a Constituição, ela própria, já destaca do solo, com essa natureza, na qualidade de bens de valor econômico, social e ambiental. Os exemplos estão dispersos no texto constitucional: os recursos hídricos, as florestas e a flora (art. 23, VII, e 24,VI), o patrimônio histórico edificado (art. 24, VII), as jazidas (art.177, § 1º), os potenciais de energia hidráulica (art.22, IV) e demais recursos minerais, inclusive o petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos (art. 176 e 177), os patrimônios de fauna e flora nacionais, inclusive da Amazônia, da mata atlântica, da serra do mar, do pantanal mato-grossense e da zona costeira (art. 225, §1º, VII e § 4º). São, ainda, elencados os recursos naturais

componentes das UCs e todo o patrimônio genético do País (art.225, §1º, II e III).

15 – O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Sobre o instrumento de prevenção previsto de modo genérico na PNMA¹¹⁰, começamos com a seguinte indagação: licença ou autorização? Buscando conceitos estritamente administrativos, autorização é ato precário e primordialmente discricionário, no qual a administração confere ao administrado faculdade de exercer uma conduta de seu interesse particular. Licença é ato definitivo e, a priori, vinculado que obriga o poder público a atender o exercício de um direito subjetivo do particular, direito este que nasce mediante o atendimento dos requisitos legais referentes a assunção de uma conduta. A autorização constitui direito ao autorizado, enquanto a licença declara direito preexistente do licenciado que cumpriu com as exigências legais.

Paulo Affonso¹¹¹ respalda seu posicionamento da seguinte forma:

A CF utilizou o termo autorização... dizendo no art. 170, parágrafo único – ‘é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei’. Dessa forma, razoável concluir que o sistema de licenciamento ambiental passa a ser feito pelo sistema de autorizações conforme entendeu o texto constitucional.

¹¹⁰ Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:
(...)

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

¹¹¹ MACHADO, Paulo A. L. Ob. Cit., p. 266.

Consoante com este entendimento, trazemos a grande margem de discricionariedade do licenciamento ambiental. O poder público poderá escolher uma diante das opções trazidas pela avaliação prévia (onde reconhecemos discricionariedade técnica). Ou, outra possibilidade é, descartando as alternativas de um devido estudo técnico, o poder público pode julgar diante da (in)conveniência do projeto, denegando a execução do mesmo.

Outro argumento é a característica temporária do licenciamento ambiental, o qual deve ser renovado periodicamente.

Entretanto, Milaré¹¹² destoa deste entendimento e procura esvaziar os argumentos. Ao listar as características do licenciamento, enxerga o desdobramento de três subespécies de licença: prévia, instalação e operação. Menciona o condicionamento de sua validade à realização de alguma avaliação prévia de impactos. E, principalmente, assegura que o caráter temporário do instrumento aqui disposto não se confunde com a precariedade das autorizações, pois ele possui estabilidade e confere ao licenciado, enquanto durar a licença, segurança de exercer sua atividade sem que aquilo lhe fora exigido no âmbito do procedimento licenciatório seja modificado, salvo quando o interesse público recomendar o contrário.

Ademais, referido autor se fundamenta no mesmo princípio da livre iniciativa para concluir que a licença ambiental se configura na anuência da autoridade ambiental, uma vez verificado que o empreendimento atendeu às condicionantes constitucionais e legais para sua localização, instalação e operação.

¹¹² MILARÉ, Edis. Ob. Cit., p. 483/484.

A competência para proceder com tal instrumento será definida, conforme Res. 237/97 do CONAMA, pela área de influência direta do impacto ambiental.

Os prazos, sejam para a manifestação do órgão competente acerca do aval para o funcionamento do empreendimento, sejam para a validade das próprias licenças, estão previstos na mesma resolução que estabelece os tetos e ressalva a possibilidade de legislação regional, local ou setorial restringi-los. O processo de licenciamento em geral, é composto por três procedimentos sucessivos, a Licença Prévia, a Licença de Instalação e a Licença de Operação.

Nas concessões florestais, já dissemos que para preparar um edital de licitação é preciso definir as florestas públicas que terão unidades de manejo licitadas e que comporão o lote de concessões. Seguido disto, deve ser realizado o licenciamento prévio por meio do Relatório Ambiental Preliminar (RAP), preparado pelo Serviço Florestal e avaliado e aprovado pelo IBAMA. No caso das FLONAs, o Plano de Manejo da Unidade de Conservação, aprovado pelo Conselho Consultivo, representa o licenciamento prévio, conforme redação dada pelo art. 18, § 8º da lei de concessões¹¹³. Estes procedimentos são anteriores ao Edital e, conseqüentemente ao contrato de concessão e posterior intervenção do empreendedor nas unidades de manejo concedidas. Deste modo, a responsabilidade da Licença Prévia (LP) fica a cargo dos mencionados órgãos ambientais. Conforme o regulamento¹¹⁴ da lei, o conteúdo do RAP deve ser o seguinte:

- a. Descrição e localização georreferenciada das unidades de manejo;

¹¹³ § 8º A aprovação do plano de manejo da unidade de conservação referida no inciso I do art. 4º desta Lei, nos termos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, substitui a licença prévia prevista no caput deste artigo, sem prejuízo da elaboração de EIA nos casos previstos no § 1º deste artigo e da observância de outros requisitos do licenciamento ambiental.

¹¹⁴ Decreto 6.063/2007, art. 28.

- b. Descrição das características de solo, relevo, tipologia vegetal e classe de cobertura;
- c. Descrição da flora e da fauna, inclusive com a indicação daquelas ameaçadas de extinção e endêmicas;
- d. Descrição dos recursos hídricos das unidades de manejo;
- e. Resultados do inventário florestal;
- f. Descrição da área do entorno;
- g. Caracterização e descrição das áreas de uso comunitário, unidades de conservação, áreas prioritárias para a conservação, terras indígenas e áreas quilombolas adjacentes às unidades de manejo;
- h. Identificação dos potenciais impactos ambientais e sociais e ações para prevenção e mitigação dos impactos negativos; e
- i. Recomendações de condicionantes para execução de atividades de manejo florestal.

Após assinatura do contrato de concessão, em que o empreendedor assume o uso do bem concedido, ele deve proceder com a elaboração do PMFS e submetê-lo à apreciação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e do órgão gestor da FLONA, enquanto Unidade de Conservação de Uso Sustentável¹¹⁵. Não há norma legal

¹¹⁵ Conforme conceito trazido no sítio do ICMBio, disponível em <http://www.icmbio.gov.br/flonas/index.php>. Acessado em 30/01/2009, a Floresta Nacional -

ou contratual que determine o local das empresas de beneficiamento. O edital incentiva a instalação nos Municípios abrangidos pelas Unidades de Manejo. A implantação de unidades de beneficiamento madeira dentro dos limites territoriais da unidade de conservação, por exemplo, depende de autorização prévia do ICMBio e respectiva licença de operação pelo IBAMA. Em nenhum caso, a Licença de Instalação (LI) é exigida¹¹⁶, porém, pode haver a necessidade de elaboração de avaliação de impactos ambientais (AIA), que mesmo sob a responsabilidade dos órgãos ambientais, terá os custos ressarcidos pelo concessionário, conforme previsão que consta nos custos do edital.

Antes de passarmos ao tópico seguinte, apontamos o que foi firmado nos primeiros contratos de concessões florestais: houve prazo de 6 meses, contado da assinatura do negócio jurídico, para que o concessionário apresentasse o PMFS e submetesse o mesmo ao IBAMA, a fim de obter LO; depois, mais 6 meses para que as atividades pudessem ser iniciadas. Daí a necessidade de o referido órgão ambiental apreciar o PMFS no prazo semestral. Não necessariamente de conceder a licença, pois conforme visto no começo deste tópico, o dever do órgão público é de se manifestar (até para justificar o pagamento das taxas cobradas pelo serviço público) e não de avaliar o funcionamento de empreendimentos.

FLONA é 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 método para exploração sustentável de florestas nativas (Lei Federal nº 9.985, de 18/07/2000).

A FLONA é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei. Nas FLONAs é admitida a permanência de populações tradicionais que a habitam, quando de sua criação, em conformidade com o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.

¹¹⁶ Lei 11.284/2006, art. 18, §6º.

16 – A LICITAÇÃO

Diz a lei geral de Licitações e Contratos Administrativos¹¹⁷ que concessões dos bens da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação. A referida lei traz hipóteses de dispensa e de inexigibilidade da licitação, porém, a lei das concessões florestais¹¹⁸ veda tal possibilidade, determinando que o procedimento sempre seja através da modalidade de Concorrência, cujas conseqüentes outorgas serão a título oneroso.

Toda licitação deve se fundamentar na idéia de competição entre particulares que no afã de estabelecer relações de conteúdo patrimonial com o Poder Público, devem demonstrar que portam a proposta mais vantajosa para os interesses da Administração, para o interesse público. Segundo Humberto Bergmann Ávila¹¹⁹ o primeiro ponto de análise seria a caracterização da supremacia do interesse público como princípio:

Primeiro, ele seria um ‘princípio jurídico’ (ou norma-princípio), cuja função primordial seria regular as relações entre o Estado e o particular. Sua pressuposta validade e posição hierárquica no ordenamento jurídico brasileiro permitiriam que ele fosse descoberto a priori, sem o prévio exame da sua referência ao ordenamento jurídico (‘axioma’). Segundo, ele não seria apenas um princípio, mas um ‘princípio relacional’: ele regularia a ‘supremacia’ do interesse público sobre o particular,...., mas com referência à ‘relação entre o Estado e o particular’. O seu conteúdo normativo pressupõe, portanto, a possibilidade de conflito entre

¹¹⁷ Lei 8.666/93, art. 2º.

¹¹⁸ Art. 13. (...)

§ 1º As licitações para concessão florestal serão realizadas na modalidade concorrência e outorgadas a título oneroso.

§ 2º Nas licitações para concessão florestal, é vedada a declaração de inexigibilidade prevista no art. 25 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.

¹¹⁹ ÁVILA, Humberto Bergmann. “Repensando o ‘Princípio da supremacia do interesse público sobre o particular’”, p. 99/127, in *O Direito Público em Tempos de Crise: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel*. Alexandre Pasqualini et al.; Ingo Wolfgang Sarlet, organizador. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1999, p. 100/101

o interesse público e o interesse particular no exercício da função administrativa, cuja solução deveria ser (em abstrato e em princípio) em favor do interesse público.

Além disso, é necessária que aquela competição seja travada de modo isonômico, e que os pretendentes licitantes demonstrem condições de cumprir com as obrigações que, uma vez contratados, deverão assumir para a consecução do interesse público. Daí a relevância de duas etapas de uma licitação, a habilitação como demonstrativo daquelas condições e o julgamento, como apreciação da melhor proposta.

O professor Celso Antônio Bandeira de Mello¹²⁰, conceitua licitação assim:

É o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, **outorgar concessões** (...), segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados. (*grifo nosso*)

Outro objetivo das licitações, em todas as suas modalidades é o de conferir à Administração meios de garantir aos administrados equitativa disputa na tentativa de participar dos negócios do Poder Público, através do mesmo tratamento jurídico, em que se obedece somente o que for preceituado no edital.

É assim que enxergamos a oportunidade de discorrer sobre alguns princípios que norteiam a realização de uma Licitação de Concessões Florestais.

16.1 PRINCÍPIOS CONFORMES.

São seis os princípios que a lei de concessões florestais¹²¹ menciona, ressaltando o não prejuízo de outros previstos em norma geral¹²². Eles são os

¹²⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso A. Ob. Cit, p. 432.

fundamentos de um sistema, cuja lógica e harmonia são seus objetivos. Possuem suas raízes implícitas e explícitas na própria Constituição Federal, que no *caput* de seu art. 37 reporta cinco deles: da legalidade; da impessoalidade; da moralidade, da publicidade; e da eficiência.

16.1.1 Princípio da Legalidade:

Diz o professor Bandeira de Mello que a essencialidade deste princípio está para o Estado de Direito assim como o implícito princípio da Supremacia do Interesse Público está para qualquer Estado social e politicamente organizado¹²³. Continua afirmando que o princípio da legalidade confere identidade própria ao Estado de Direito, sendo base do regime jurídico-administrativo dele.

Mais, num Estado Republicano em que há repartição de poderes em executivo, legislativo e judiciário, a Administração (poder executivo), enquanto titular mor do exercício de poder em concreto, deve se submeter à abstração da lei. Ela não pode agir contra ou além, mas somente conforme a lei. Nos

¹²¹Art. 13. As licitações para concessão florestal observarão os termos desta Lei e, supletivamente, da legislação própria, respeitados os princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.

¹²²Lei 8.666/93:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

¹²³ Diz o eminente administrativista: o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência (...). Como expressão desta supremacia, a Administração, por representar o interesse público, tem a possibilidade, nos termos da lei, de constituir terceiros em obrigações mediante atos unilaterais (...). É o *princípio autotutela* dos atos administrativos. Ob. Cit., p. 87.

procedimentos de Licitação e celebração de Contrato Administrativo, como exemplos de atos administrativos, não se deve inovar, mas somente materializar aquilo que foi preceituado nos diplomas legais cabíveis. Notadamente, para o nosso estudo, o que dispõe a lei geral de licitações e contratos e a mais recente lei de concessões florestais. E neste processo de concreção, são as funções de legislar de modo geral e abstrato, típica do Poder Legislativo (representativo de todas as tendências e interesses da sociedade); e a de julgar, aplicar e fiscalizar a aplicação das normas de nosso ordenamento, típica do Poder Judiciário e do Ministério Público, que se sedimentam na busca de garantir a satisfação da vontade geral.

Assim é que para os atos da Administração, o preceito constitucional do art. 5º, II não é suficiente, já que ao contrário dos particulares, que podem fazer tudo o que a lei não veda, a ela só é autorizado aquilo que a Lei antecipadamente autoriza. E são instrumentos no sentido de garantir tal entendimento é que o art. 4º da lei geral de licitações e contratos da administração dispõe:

Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

No mesmo sentido, a lei de concessões florestais, determina:

Art. 25. É assegurado a qualquer pessoa o acesso aos contratos, decisões ou pareceres relativos à licitação ou às próprias concessões.

16.1.2 Princípio da Moralidade:

Fundamentar atos administrativos que compreendem patrimônio público em negócios com particulares com o princípio da Moralidade é imprescindível.

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira da história a relacionar a moralidade como princípio constitucional, o que nos leva à conclusão lógica de que o ato imoral se revestiu da mais grave forma de ilegalidade: a inconstitucionalidade.

Imoral é todo o ato que não atende à sua finalidade. Apesar de enumerá-lo, a Constituição não disciplina especificamente o tema, relacionando-o a um vocábulo semelhante: *a probidade*. Probidade, sinônimo de honestidade, nesse contexto, se apresenta como espécie do gênero moralidade, qualificadora desta última.

A improbidade está no art. 37, §4^o¹²⁴, elencando este, sanções muito severas para os atos de improbidade administrativa. A Lei n^o 8.429/92 dedica-se também à disciplina da improbidade administrativa, da qual retiramos condutas relevantes no procedimento licitatório e na conseqüente celebração de contrato entre poder concedente e concessionário, possíveis de causar danos ao erário e atos atentatórios contra a Administração:

- a) Alienação de bens públicos (ou de seu uso) abaixo do preço de mercado
- b) Aquisição de bens (e serviços) de terceiros por valor acima do preço de mercado – superfaturamento.
- c) Dispensa de licitação, contratando de forma direta, o que já demonstramos estar expressamente vedado nas concessões florestais (lei 11.284, art. 13, §2^o.)

¹²⁴ § 4^o - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

- d) Revelar para terceiros atos oficiais antes da data marcada para os mesmos.
- e) Frustrar a licitude de concurso público ou licitação, através de exigências descabidas pelo edital ou deixando de contratar aqueles regularmente habilitados nos concursos e licitações.

Sobre a possibilidade de lesão ao erário, à Administração Ambiental e a terceiros, é que a lei de concessões prevê, em seus arts. 20 e 21.¹²⁵ que no conteúdo do edital de licitação, haverá a exigência de garantias pecuniárias a serem prestadas pelo particular. Nos termos do anexo 14 (quatorze – das Orientações para o Processamento da Garantia) do edital publicado para as concessões da FLONA Jamari, a tradução daqueles preceitos legais se dá assim:

1. Do valor e da garantia:

Para garantir o fiel cumprimento das obrigações contratualmente assumidas o adjudicatário deverá, até a data de assinatura do contrato, prestar garantia em valor correspondente ao potencial econômico de (01) um ano de exploração dos direitos outorgados pela concessão florestal, tendo por base o Valor Total da Proposta de Preço que apresentou.

16.1.3 Princípio da Publicidade:

Representa a obrigação atribuída à Administração Pública de manter transparência em relação a todos os seus atos e a todas as informações que

¹²⁵ Art. 20. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados os critérios e as normas gerais da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e conterà, especialmente(...):

XIII - a descrição das garantias financeiras e dos seguros exigidos;

Art. 21. As garantias previstas no inciso XIII do art. 20 desta Lei:

I - incluirão a cobertura de eventuais danos causados ao meio ambiente, ao erário e a terceiros;

estejam armazenadas em seus bancos de dados, exatamente sob a premissa de estar preservando o interesse público.

O armazenamento de dados sobre cidadãos só se justifica em função do interesse público. O sigilo, por sua vez, na esfera administrativa só se admite quando “*imprescindível à segurança da sociedade e do Estado*”¹²⁶.

Os atos e termos da licitação devem ser publicados, a fim de que qualquer interessado possa observar a motivação e a legalidade dos mesmos, não apenas os concorrentes, mas qualquer cidadão. É neste sentido que a lei 8.666/91, no §3º do art.º estabelece que “*a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura*”.

Para o primeiro lote de concessões florestais (FLONA Jamari), o SFB realizou audiências públicas e publicou em seu sítio na internet¹²⁷ documento de esclarecimentos sobre o edital de concorrência que ainda seria publicado. Inclusive, podemos observar previsão dos atos pré-licitatórios na tabela abaixo:

¹²⁶ Constituição Federal, art. 5º, XXXIII.

¹²⁷ <http://www.florestal.gov.br/>

Quadro 2 – Cronograma da Primeira Licitação de Florestas Públicas

ETAPA	PERÍODO
Consulta com Conselho Consultivo	13/09
Divulgação do Calendário	21/09
Publicação do Pré-Edital	01/10
Audiências Públicas	09 e 10/10
Publicação do Edital	31/10
Prazo para Apresentação das Propostas	15/02
Assinatura do Contrato	Março 2008

Fonte: SFB

16.1.4 Princípio da Igualdade:

O princípio desdobra a idéia de igualdade já contida no princípio constitucional da Impessoalidade, afeto à Administração. Na licitação, igualdade não é apenas tratamento isonômico obrigatório dispensado a todos os concorrentes. O poder concedente deve tornar o certame uma oportunidade de disputa a qualquer um que por ele se interesse. A própria divisão da Floresta Nacional de Jamari foi feita, conforme vimos na figura 1, em três UMFs de dimensões que o SFB classificou como grande, média e pequena, a fim de que diferentes preços das concessões alcançassem a empreendedores de diferentes níveis econômicos. É a realização do disposto no art. 33 da lei de concessões¹²⁸.

¹²⁸ Art. 33. Para fins de garantir o direito de acesso às concessões florestais por pessoas jurídicas de pequeno porte, micro e médias empresas, serão definidos no Paof, nos termos de regulamento, lotes de concessão, contendo várias unidades de manejo de tamanhos diversos, estabelecidos com base em critérios técnicos, que deverão considerar as condições e as necessidades do setor florestal, as peculiaridades regionais, a estrutura das cadeias produtivas, as infra-estruturas locais e o acesso aos mercados

O inciso I do §1º do art. 3º da lei 8.666/91 estatui vedação aos agentes públicos em:

Admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.

Ressaltamos a exigência que a lei de concessões florestais, especificando perante à supracitada, prevê como exigência para a habilitação do procedimento de licitação: “*empresas ou outras pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no País*¹²⁹”. Trata-se de tentativa de vedar o acesso de estrangeiros ao nosso patrimônio ambiental.

No mais o acesso é livre (ressalvadas exigências e garantias) para associações de comunidades locais, cooperativas, OSCIPs e empresas brasileiras. A participação pode ser individual ou em consórcio. A possibilidade de participação de consórcios democratiza o acesso às riquezas florestais, pois permite que associações locais, cooperativas, OSCIPs, microempresas, empresas de pequeno porte e empresas de médio porte formem parcerias para competir.

16.1.5 Princípio do Julgamento por Critérios Objetivos:

O propósito deste princípio é nortear a comissão julgadora a proceder sem considerar subjetivismos, sentimentos, ideologias, impressões e interesses particulares.

É o que a lei 8.666 almeja com seu art. 45:

¹²⁹ Art. 19, § 1º.

O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

No item posterior a elucidação principiológica, trataremos dos critérios legais de seleção da melhor proposta. Porém, aqui adiantamos que a objetividade pretendida no princípio não é absoluta em certamos que consideram outros critérios além do preço. Ensina o professor Bandeira de Mello¹³⁰ que “quando entram em causa qualidade, técnica, rendimento – muitas vezes *indispensáveis para a aferição das propostas* –, nem sempre será possível atingir-se o ideal da objetividade extrema”. (*grifo do autor*).

16.1.6 Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório:

Conforme posto no art. 41, em que segundo a lei 8.666 “*a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada*”. Vejamos o preâmbulo do edital referente ao primeiro lote de concessões:

CONCORRÊNCIA N.º 001/2007

A União, por intermédio do Serviço Florestal Brasileiro, (...) torna público, para conhecimento dos interessados que realizará licitação na modalidade Concorrência, do tipo técnica e preço, por itens, de acordo com o art. 45, § 1º, III, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 26 da Lei nº 11.284, de 02 de março de 2006. Essa licitação é regida pela Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, pelo Decreto nº 6.063, de 20 de março de 2007, aplicando-se subsidiariamente a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e de conformidade com os termos do processo administrativo (NUP) nº 02000.002155/2007-91, em sessão pública, mediante as seguintes condições:

HORÁRIO, DATA E LOCAL PARA A ENTREGA DOS ENVELOPES DE DOCUMENTAÇÃO E PROPOSTAS (PROPOSTA TÉCNICA E PROPOSTA DE PREÇOS):

¹³⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso A., ob. cit., p. 500.

Até as 14 horas, do dia 09 de janeiro de 2008, na Sessão de Protocolo do Serviço Florestal Brasileiro, com endereço no SCEN, Trecho 02, Bloco "H", em Brasília/DF.

2. Os envelopes de habilitação e propostas não poderão ser entregues na própria Sessão Pública de Abertura dos Envelopes de Habilitação.

HORÁRIO, DATA E LOCAL PARA A ABERTURA DOS ENVELOPES DE HABILITAÇÃO: Dia 09 de janeiro de 2008, às 14h30, na Sala Multimídia do prédio do CENAFLOR, no Edifício Sede do Serviço Florestal Brasileiro, SCEN, Trecho 02 – Brasília-DF.

4 No local indicado serão realizados os procedimentos pertinentes a esta Concorrência, com respeito a:

4.1 Abertura dos envelopes Documentos de Habilitação e verificação da situação da licitante perante o SICAF;

4.2 Abertura dos envelopes Proposta Técnica das licitantes habilitadas;

4.3 Abertura dos envelopes Proposta de Preços das licitantes classificadas na etapa anterior.

5 As decisões da Comissão Especial de Licitação serão comunicadas mediante publicação no Diário Oficial da União e, no mesmo dia em que forem emitidas, no sítio do Serviço Florestal Brasileiro, na Rede Mundial de Computadores, no endereço www.florestal.gov.br, opção "Licitações", ficando disponível aos interessados, por pelo menos por 01 (um) dia, salvo com referência àquelas que puderem ser comunicadas diretamente, mediante ofício, aos representantes legais das licitantes, principalmente, quanto a:

5.1 Habilitação ou inabilitação da licitante;

5.2 Julgamento das propostas;

5.3 Resultado de recurso porventura interposto;

5.4 Resultado de julgamento dessa Concorrência.

6 A solicitação de esclarecimento de dúvidas a respeito das condições deste Edital e de outros assuntos relacionados a presente licitação deverá ser efetuada pelas empresas interessadas em participar do certame, de preferência, até o 3º (terceiro) dia útil que

anteceder a data estabelecida no preâmbulo deste instrumento convocatório para a reunião de recebimento e abertura dos envelopes de Documentação e Propostas. (...) ¹³¹

Daí depreendemos regras básicas que o SFB como órgão da União criou e a elas teve que se vincular durante todo o processo de licitação e celebração dos contratos com seus concessionários.

16.2 PROCEDIMENTOS E CRITÉRIOS LEGAIS

A licitação do uso das florestas públicas, como as licitações em geral, possui etapas, quais sejam o edital, a habilitação, o julgamento, a homologação e adjudicação, sobre as quais faremos breve avaliação. Mas não sem antes comentar alguns atos prévios que ocorreram antes da publicação do edital para a FLONA Jamari.

Em 1984, foi criada através do Decreto 90.224 a referida Floresta Nacional. Em 2005, através da portaria 51 do IBAMA, foi aprovado seu Plano de Manejo. Após decisão sobre o encaminhamento daquela área como primeiro lote de concessões, o SFB submeteu ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), a minuta de Portaria, cujo conteúdo dispunha a definição de tal floresta como área a ser submetida às concessões (atendendo ao disposto no art. 43, III da lei de concessões). Em setembro de 2007, foi publicada a Portaria nº 492 pelo MMA, confirmando a destinação daquela floresta e delegando ao SFB a operacionalização dos procedimentos licitatórios e a celebração dos contratos de concessão. Atendendo ao que estatui o art. 30 do regulamento da lei, no ano de 2007 ¹³², foram realizadas audiências públicas em cidades, cujo perímetro da

¹³¹ Disponibilizado pelo SFB em: WWW.florestal.gov.br . Acessado em 04/04/2009.

¹³² Decreto 6.063 de 2007.

Art. 30. A publicação de edital de licitação de lotes de concessão florestal será precedida de audiência pública, amplamente divulgada e convocada com antecedência mínima de quinze dias, e será dirigida pelo Serviço Florestal Brasileiro.

FLONA se inscreve, a fim de se apresentar os principais pontos do futuro edital e recolher críticas e sugestões apresentadas pela população local e representantes da sociedade civil. Finalmente, com a instituição da comissão especial de licitação em novembro de 2007, o edital foi publicado no mesmo mês.

16.2.1 A Habilitação:

Aqui, as licitantes devem comprovar habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e cumprimento do que dispõe o art. 7º, XXXIII da Constituição¹³³.

Quanto à comprovação de qualificação técnica, a lei de concessões acrescenta uma exigência àquelas que a lei 8.666 já dispõe¹³⁴, é a ausência de:

- a) débitos inscritos na dívida ativa relativos a infração ambiental nos órgãos competentes integrantes do Sisnama; e
- b) decisões condenatórias, com trânsito em julgado, em ações penais relativas a crime contra o meio ambiente ou a ordem tributária ou a crime previdenciário,

§ 1o O Serviço Florestal Brasileiro realizará as audiências públicas no local de abrangência do respectivo lote, considerando os seguintes objetivos básicos:

I - identificar e debater o objeto da concessão florestal e as exclusões;

II - identificar e debater os aspectos relevantes do edital de concessão, em especial, a distribuição e forma das unidades de manejo e os critérios e indicadores para seleção da melhor oferta;

III - propiciar aos diversos atores interessados a possibilidade de oferecerem comentários e sugestões sobre a matéria em discussão; e

IV - dar publicidade e transparência às suas ações.

¹³³ XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos

¹³⁴ Art. 30.

observada a reabilitação de que trata o art. 93 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal¹³⁵.

Deste modo então, Poderão participar desta licitação empresas e associações de comunidades locais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs e cooperativas, constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no País, cadastradas ou não cadastradas no SICAF (Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores). Para os participantes na forma de Consórcio, cada empresa componente dele deverá preencher os mesmos requisitos exigidos por lei como se individualmente estivesse concorrendo. Além disso, deverão apresentar comprovação de compromisso, público ou particular, de constituição de consórcio, subscrito pelas consorciadas; e Documento indicando a empresa-líder do consórcio, que será a representante das consorciadas perante o poder concedente.

Aqui surge questão sobre possível ameaça a nossa soberania, devido ao (carência de) controle que se fará do grau de nacionalidade das empresas concessionárias. Estamos lidando com recursos de relevância estratégica, em que o acesso ao nosso patrimônio genético não deixa de ser menos fluido do que já é. Não que acreditamos ser a lei 11.284 responsável por eventual intensificação da Biopirataria: o parco incentivo aos nossos pesquisadores para aprimorar estudos em Ciência e Tecnologia é sim o maior responsável pela sanha internacional sobre nossos recursos, tanto os efetiva quanto os potencialmente viáveis. Porém, não devemos deixar de pontuar a isenção da lei de concessões, que poderia ser mais exigente no critério da nacionalidade das empresas licitantes.

¹³⁵ Art. 19.

A lei, aliás, prescreve que “*somente poderão ser habilitadas nas licitações para concessão florestal empresas ou outras pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no País*” (art. 19, § 1º). Nada mais do que o mínimo exigido para se constituir uma sociedade empresarial nacional, conforme disposto no Código Civil:

Art. 1.126. É nacional a sociedade organizada de conformidade com a lei brasileira e que tenha no País a sede de sua administração.

Parágrafo único. Quando a lei exigir que todos ou alguns sócios sejam brasileiros, as ações da sociedade anônima revestirão, no silêncio da lei, a forma nominativa. Qualquer que seja o tipo da sociedade, na sua sede ficará arquivada cópia autêntica do documento comprobatório da nacionalidade dos sócios.

Art. 1.127. Não haverá mudança de nacionalidade de sociedade brasileira sem o consentimento unânime dos sócios ou acionistas

Consignando que a nacionalidade só pode ser mudada se todos os sócios concordarem e que a mudança da sede e da administração da sociedade para outro país, mesmo que seus sócios todos residam no Brasil, implica em perda da condição de sociedade nacional.

Acontece que todas estas regras podem ser bastante para disciplinar sociedades, cuja empresa lide com bens outros, de caráter menos fundamental como não é caso dos recursos florestais.

Seria o caso de haver exigências específicas como há pra quem pretende ser concessionário de pesquisa e lavra de recursos minerais e do aproveitamento de energia hidráulica. Deveria a lei de concessões ao instrumentalizar o parágrafo

único do art. 175¹³⁶ da CF, demandar mais requisitos sobre o regime das sociedades concessionárias, como exemplo, que a totalidade ou a maioria do capital fosse nacional.

Por enquanto, a habilitação far-se-á somente com a verificação de que o licitante entregou todos os documentos listados e que está em situação regular perante o SICAF, em sua habilitação obrigatória e parcial, ou com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto aos requisitos de habilitação exigidos no mesmo.

16.2.2 O Julgamento e os Critérios:

Oportuno afirmar que a licitação que aqui nos ocupamos trata-se do tipo técnica e preço, na modalidade Concorrência como já dito anteriormente.

A lei 11.284 assim estabelece:

Art. 26. No julgamento da licitação, a melhor proposta será considerada em razão da combinação dos seguintes critérios:

I - o maior preço ofertado como pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão florestal;

II - a melhor técnica, considerando:

a) o menor impacto ambiental;

¹³⁶ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão

- b) os maiores benefícios sociais diretos;
- c) a maior eficiência;
- d) a maior agregação de valor ao produto ou serviço florestal na região da concessão.

O decreto 6.063 regulamenta no parágrafo único do seu art. 35:

Para os fins do disposto no inciso II, considera-se:

I - menor impacto ambiental: o menor impacto negativo ou o maior impacto positivo;

II - maior eficiência: derivada do uso dos recursos florestais; e

III - região da concessão: os Municípios abrangidos pelo lote de concessão.

O edital 01/2007 materializou tais preceitos no seu item sexto da seguinte forma:

6. DO JULGAMENTO DAS PROPOSTAS

6.1. Conforme previsto na Lei 11.284/2006, o critério de julgamento da melhor proposta será a combinação das propostas técnica e de preço.

6.2 Será considerado o vencedor do edital o proponente que atingir o maior número de pontos após a soma dos pontos referentes à Proposta Técnica e à Proposta de Preços (...).

Da Proposta Técnica

6.7. A proposta técnica será composta pelos seguintes critérios:

6.7.1 Menor impacto ambiental;

6.7.2 Maiores benefícios sociais diretos;

6.7.3 Maior eficiência;

6.7.4 Maior agregação de valor ao produto ou serviço florestal na região da concessão.

6.8. Os critérios de seleção serão formados pelos seguintes indicadores, classificatórios (...):

6.8.1. Menor impacto ambiental:

6.8.1.1 Monitoramento da dinâmica de crescimento e da recuperação da floresta;

6.8.1.2 Redução de danos à floresta remanescente durante a exploração florestal.

6.8.2 Maiores benefícios sociais diretos:

6.8.2.1 Investimento em infra-estrutura e serviços para comunidade local;

6.8.2.2 Geração de empregos locais;

6.8.2.3 Geração de empregos da Concessão Florestal.

6.8.3 Maior eficiência:

6.8.3.1 Diversidade de produtos explorados na unidade de manejo florestal;

6.8.3.2 Diversidade de espécies;

6.8.3.3 Diversidade de serviços explorados na unidade de manejo florestal.

6.8.4 Maior agregação de valor ao produto ou serviço florestal na região da concessão:

6.8.4.1 Grau de processamento local do produto.

6.9. São indicadores eliminatórios:

6.9.1 No critério de seleção do menor impacto ambiental:

6.9.1.1 Monitoramento da dinâmica de crescimento e da recuperação da floresta;

6.9.1.2 Redução de danos à floresta remanescente durante a exploração florestal.

6.9.2 No critério de maior eficiência:

6.9.2.1 Diversidade de Espécies exploradas na unidade de manejo florestal(...).

16.2.3 Homologação e Adjudicação:

A homologação é uma fase burocrática na qual o processo de licitação é encaminhado a uma autoridade superior para confirmar, ratificar ou não, tudo o que já foi feito, verificando a validade do procedimento até aquele momento.

São duas as possibilidades que se apresentam após a verificação mencionada: homologação, passando-se à próxima fase, ou não homologação, anulando-se o procedimento por vício de ilegalidade.

A Adjudicação Encerra o processo licitatório, com a entrega do seu objeto para o licitante vencedor. O vencedor não tem direito adquirido à contratação; há uma expectativa de direito. Por este motivo, trata-se de ato discricionário, que comporta realização de um juízo de valor, de conveniência e oportunidade. O vencedor tem o direito subjetivo, no entanto, de não ser preterido por qualquer outro (tendo ou não participado da licitação), caso a Administração Pública

volte a ter interesse na realização do objeto do contrato (art. 50, da lei 8.666/93¹³⁷).

O vencedor deve manter, nesse caso, sua proposta por, pelo menos, 60 dias (art. 64, da mesma lei¹³⁸).

Caso haja desistência da contratação pelo licitante vencedor, este poderá receber declaração de inidoneidade. O Poder Público, atrasando a contratação, se o vencedor não mantiver sua proposta, poderá escolher contratar com o segundo colocado, se este igualar a proposta vencedora.

Porém, o que se viu na licitação do primeiro lote de concessões foi a homologação regular e a seguinte entrega do objeto aos licitantes (um consórcio e duas empresas), mediante a indicação de tomada de providências relativas à formalização dos contratos.

¹³⁷ Art. 50. A Administração não poderá celebrar o contrato com preterição da ordem de classificação das propostas ou com terceiros estranhos ao procedimento licitatório, sob pena de nulidade.

¹³⁸ “Art. 64. A Administração convocará regularmente o interessado para assinar o termo de contrato, aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo e condições estabelecidos, sob pena de decair o direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 desta Lei.

§ 1º. O prazo de convocação poderá ser prorrogado uma vez, por igual período, quando solicitado pela parte durante o seu transcurso e desde que ocorra motivo justificado aceito pela Administração.

§ 2º. É facultado à Administração, quando o convocado não assinar o termo de contrato ou não aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo e condições estabelecidos, convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para fazê-lo em igual prazo e nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado, inclusive quanto aos preços atualizados de conformidade com o ato convocatório, ou revogar a licitação independentemente da cominação prevista no art. 81 desta Lei.

§ 3º. Decorridos 60 (sessenta) dias da data da entrega das propostas, sem convocação para a contratação, ficam os licitantes liberados dos compromissos assumidos.

17. O CONTRATO DE CONCESSÃO FLORESTAL.

A celebração dos contratos dá-se, então, com os respectivos vencedores do certame, que passam a figurar como concessionários. Um para cada Unidade de Manejo licitada, com contrato de concessão exclusivo.

Considerando que estamos aqui lidando com uma espécie de contrato administrativo; que significa, por sua vez, o negócio entre o particular e a Administração Pública, a qual estabelece suas condições, a fim de que se alcance a satisfação do interesse público, através dos termos previamente postos desde a licitação; Marçal Justen Filho reitera que:

O contrato deverá retratar não apenas as regras constitucionais e legais. É imperioso que o contrato harmonize perfeitamente com a disciplina veiculado no ato convocatório da licitação e com o contido na proposta formulada pelo particular. A harmonia entre o contrato e o instrumento convocatório da licitação é basilar do direito das licitações. Se fosse possível alterar as condições da licitação e (ou) das propostas. A licitação seria inútil¹³⁹.

É o que preceitua a lei 8.666 diz no §1º¹⁴⁰ do seu art. 54, cujo caput dispõe que os contratos administrativos regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito publico, tornando a aplicação de princípios e regras do direito privado, supletiva.

Como já dito, quando do início deste capítulo, o objeto da licitação e do contrato, por conseguinte, é a concessão de florestas públicas em dois sentidos: utilização onerosa de seus produtos e serviços florestais e prestação de serviços públicos de recuperação e defesa do meio ambiente. Deste modo, é de reparar

¹³⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 10ª Ed. Dialética: São Paulo, 2004, p. 480.

¹⁴⁰ § 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

no que prescreve a lei nº 8.987/95 (sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal) acerca dos contratos administrativos. Mesmo porque a redação de seu art. 23 se assemelha à redação do art. 30 da lei de concessões, que descreve o conteúdo basilar dos contratos de concessões florestais:

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

- I - ao objeto, à área e ao prazo da concessão;*
- II - ao modo, forma e condições de prestação do serviço;*
- III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;*
- IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;*
- V - aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;*
- VI - aos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço;*
- VII - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la;*
- VIII - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação;*
- IX - aos casos de extinção da concessão;*
- X - aos bens reversíveis;*
- XI - aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso;*
- XII - às condições para prorrogação do contrato;*
- XIII - à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente;*
- XIV - à exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária; e*
- XV - ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais.*

Ao ratificarmos a idéia de que o objeto contratual é o mesmo aventado na licitação e de que dele já nos ocupamos no item 11 deste capítulo, é que devemos seguir avaliando outros aspectos do negócio jurídico. Deste modo, é razoável fazermos análise mais pormenorizada dos contratos em questão, considerando do disposto na lei 11.284, no seu regulamento e numa peça

prática que seria o primeiro contrato de concessão florestal firmado em 30 de setembro de 2008.

17.1 – DIREITOS E OBRIGAÇÕES DOS CONTRATANTES:

17.1.1 Concessionários:

O empreendedor que assume a concessão florestal tem seus direitos adstritos ao objeto dela, conhecido por ele desde a publicação do edital. Deve respeitar as situações especiais no que diz respeito à gratuidade da visitação da UMF para fins científicos e de educação ambiental, que não poderá ser explorada economicamente ou remunerada; e as exclusões que a subcláusula 1.3 do contrato expressa, além de produtos florestais específicos que também serão excluídos ou submetidos a regime de exploração especial, devido sua relevância enquanto patrimônio ambiental e cultural para a floresta e seus povos:

- a) A titularidade imobiliária ou preferência em sua aquisição;
- b) O acesso ao patrimônio genético para fins de pesquisa e desenvolvimento, bioprospecção ou constituição de coleções;
- c) O uso dos recursos hídricos acima do especificado como insignificante nos termos da Política Nacional de Recursos Hídricos;
- d) A exploração de recursos minerais;

- e) A exploração de recursos pesqueiros ou da fauna silvestre; e
- f) A comercialização de créditos decorrentes da emissão eivada de carbono em florestas naturais.

Desde o início, a nova política pretendida pela lei 11.284 objetivava a atenuação das tensões afetas à questão agrária na região amazônica, de modo que retirar a variável imobiliária do setor madeireiro era ventilado como uma das medidas para a solução dos problemas. Sobre outros recursos ambientais que não os florestais, sabemos que seu acesso é regulado por termos e legislação exclusiva. A outorga de recursos hídricos se restringe aos mesmos¹⁴¹, do mesmo modo que as mineradoras não podem utilizar os produtos florestais oriundos da supressão da vegetação necessária na lavra.

Vimos que o acesso aos produtos e serviços florestais se dará através do manejo florestal. É facultado ao concessionário contratar terceiros para o desenvolvimento de atividades inerentes ou subsidiárias àquele. Por óbvio, a responsabilidade extracontratual de todos, Poder concedente, concessionário e terceiros é mantida (ainda que nas cláusulas contratuais não haja menção à

¹⁴¹ Lei 9.433/97

Art. 12. Estão sujeitos à outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos:

- I - derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;
- II - extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;
- III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;
- IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;
- V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

§ 1º Independem de outorga pelo Poder Público, conforme definido em regulamento:

- I - o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural;
- II - as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes;
- III - as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes.

União, mas sobre isto nos ocuparemos no item seguinte) e a subconcessão é vedada.

Sobre a descrição do que seriam atividades inerentes e subsidiárias ao manejo florestal, discorre o decreto 6.063 nos dois incisos de seu art. 44¹⁴².

Há ainda a descrição da UMF, cuja obrigação de demarcar é do concessionário, através da implantação e manutenção de marcos de poligonação no prazo geral de 5 (cinco) anos, contado da assinatura do contrato. Pode-se dizer que é prazo demais longo, porém, após breve ponderação, concluímos que se o objetivo da demarcação é a segurança da propriedade e seus limites, infelizmente, não é o simples piqueteamento que vai dá garantia contra invasões.

Assim, encerram-se as obrigações e direitos do concessionário somente quanto ao disposto no inciso I do art. 30 da lei 11.284, sobre as cláusulas essenciais (*“ao objeto, com a descrição dos produtos e dos serviços a serem explorados e da unidade de manejo”*).

¹⁴² 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.

O inciso X do mesmo art. 30 fala dos preços e critérios para seu reajuste e revisão e configuram o segundo tema abordado nas cláusulas dos contratos. Sem nos aprofundarmos na questão dos preços florestais e da bonificação (tema do futuro item 14.4), dizemos que conforme já constante no edital, o concessionário arca com os custos da realização da licitação, devendo pagar ao longo do primeiro ano da concessão; e com os custos dos bens reversíveis ao titular da floresta (inciso XVI), que serão:

- a) A demarcação da UMF;
- b) A infra-estrutura de acesso;
- c) As cercas, os aceiros e as porteiras;
- d) As construções e instalações permanentes;
- e) Os pátios e trilhas de arraste;
- f) As pontes e passagens de nível; e
- g) A infra-estrutura de geração e transmissão de eletricidade e de comunicação que vier a ser instalada durante a execução do contrato, incluindo postes, linhas de transmissão e antenas.

Por fim, atendendo ao inciso XI do art. 30, especificamente sobre as obrigações dos contratantes, destacamos os seguintes vínculos relativos ao concessionário:

- a) Buscar o uso múltiplo da floresta, conforme os limites contratuais e legais, principalmente sobre os espaços territoriais especialmente protegidos;

- b) Ao contratar mão-de-obra e serviços necessários para o cumprimento do contrato, impor a todos os seus contratados e fornecedores, as disposições contratuais e da legislação aplicável, em especial aquelas referentes a pessoal proteção ao consumidor e ao meio ambiente, fiscalizando seu cumprimento;
- c) Evitar ações ou omissões passíveis de gerar danos ao ecossistema, adotando medidas necessárias para a conservação dos recursos naturais, conforme o estrito cumprimento do PMFS;
- d) Assumir responsabilidade integral e objetiva por todos os danos e prejuízos ao meio ambiente, a terceiros e à União;
- e) Recuperar as áreas degradadas, quando identificado o nexo de causalidade entre suas ações ou omissões e os danos ocorridos, independentemente de culpa ou dolo¹⁴³;
- f) Assegurar amplo e irrestrito acesso do SFB às informações de produção florestal para fins de fiscalização do cumprimento do contrato;
- g) Respeitar o período de embargo das atividades de exploração que na FLONA Jamari vai de 15 de dezembro a 15 de maio (durante este tempo, só se admite atividades pré-exploratórias e pós-exploratórias);
- h) Informar imediatamente a autoridade competente de fatos e atividades próprias ou de terceiros que acarretaram danos ao ecossistema ou às comunidades locais; e

¹⁴³ Usamos a redação mais próxima ao clausulado no contrato de concessão florestal. Porém, por haver reservas nossas quanto aos termos utilizados, vamos discorrer sobre o tema da Responsabilidade Ambiental, incluída a extracontratual, no item 14.3

- i) Realizar investimentos ambientais e sociais definidos em contrato, devendo, inclusive, alcançar em seus quadros o índice de 80% de mão-de-obra local a partir do décimo ano de vigência do negócio (incisos VIII e IX).

17.1.2 Poder Concedente:

Como gestor da execução do contrato, através do SFB, e titular do poder em concreto, em que direitos e obrigações se confundem (a natureza de poder-dever inerente ao poder administrativo) dizemos que seus principais vínculos no contrato de concessão florestal são:

- a. Exercer a atividade normativa, o controle, a gestão e a fiscalização da execução do contrato;
- b. Dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre o concessionário, produtores independentes e comunidades locais;
- c. Avaliar a necessidade de suspensão ou extinção do contrato.

Reiterando que, assim como quando dos concessionários, as obrigações e responsabilidades do poder concedente foram retiradas do que dispõem as cláusulas do contrato. Deste modo, nossas ressalvas serão mais oportunamente demonstradas no item 17.3.

17.2 –OUTRAS CLÁUSULAS RELEVANTES:

Art. 30. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas (...):
III - ao prazo máximo para o concessionário iniciar a execução do PMFS;

Já foi dito, quando falávamos do Licenciamento Ambiental, que o PMFS deve ser apresentado ao órgão competente no prazo de seis meses e que o início das atividades exploratórias se dará em doze meses da assinatura do contrato, sendo que quando este prazo se situar dentro do período de embargo, a exploração começa no primeiro dia útil após o final daquele.

IV - ao modo, à forma, às condições e aos prazos da realização das auditorias florestais;

Reiteramos a informação do item 7.4 Das Definições Legais, em que foi dito que as auditorias serão feitas de modo independente em prazos não superiores a três anos.

V - ao modo, à forma e às condições de exploração de serviços e prática do manejo florestal;

XIII - à forma de monitoramento e avaliação das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do manejo florestal sustentável e exploração de serviços;

XVIII - à obrigatoriedade, à forma e à periodicidade da prestação de contas do concessionário ao poder concedente;

Além do que já foi dito sobre os vínculos do Poder concedente e do Concessionário, o contrato aqui prescreve a prestação de contas e relatórios para fins de fiscalização do seu cumprimento: relatório de produção a ser enviado mensalmente ao SFB; relatório anual sobre a gestão dos recursos florestais relativo ao manejo e à exploração dos produtos e serviços florestais; e envio do PMFS, suas emendas e os Planos Operacionais Anuais em até 15 dias da aprovação dos mesmos pelo IBAMA.

Sobre o monitoramento, as medidas são o rastreamento e a cadeia de custódia. O concessionário deve implantar até o início da execução do PMFS, sistema de monitoramento e rastreamento remoto do transporte de produtos florestais, de modo a permitir identificar a localização e identificação dos veículos que

fazem o transporte. A cadeia de custódia é um instrumento que permite a identificação individual da origem de cada tora colhida desde a floresta até o produto final de seu beneficiamento.

XII - às garantias oferecidas pelo concessionário;

Na cláusula 14, o contrato traz previsão de garantia e suas modalidades. No instrumento avaliado, a modalidade utilizada foi a fiança bancária, sendo sua substituição devendo ser previamente aprovada pelo SFB. A garantia será executada mediante o descumprimento das obrigações contratuais, desde que verificada culpa do concessionário em procedimento que assegure contraditório e ampla defesa. Sem prejuízo das sanções administrativas, civis e penais, ela deverá ser recomposta no prazo de 30 dias, sob pena de rescisão contratual

XIV - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita o concessionário e sua forma de aplicação;

A despeito da responsabilidade civil e penal sobre as quais nos debruçaremos no próximo item, são quatro as sanções administrativas que o contrato clausula ao concessionário: advertência; multa de 10% sobre o valor total da proposta de preço; suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração por prazo não superior a dois anos; e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração.

XX - ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais.

A competência para dirimir litígios oriundos do contrato, com renúncia expressa das partes por alternativas, é exclusiva da Justiça Federal, foro da Seção Judiciária do Distrito Federal.

17.3 – RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL

A responsabilidade civil, via de regra, pressupõe existência de prejuízo a patrimônio de terceiro, o que desdobra pedido de reparação de dano, na tentativa de retorno ao *status quo ante* através da reparação *in natura* (repristinção ou obrigação de fazer) ou da reparação pecuniária (indenização ou obrigação de dar).

Como visto quando das obrigações contratuais, a responsabilidade contratual recai toda sobre o concessionário, que deve assumi-la integral e objetivamente (leia-se sem avaliação de sua culpabilidade) sobre todo e qualquer dano e prejuízo ao meio ambiente. Fazemos ressalva quanto aos termos contratuais utilizados: danos e prejuízos que resultem de *ação* ou *omissão* na execução do PMFS. O mesmo se repete quanto à obrigação de recuperar áreas degradadas, desde que identificado onexo causal entre as “ações” e “omissões” do concessionário e o dano ocorrido. Ora, o que se pretende é aplicar à responsabilidade contratual os mesmos elementos e critérios da responsabilidade ambiental extracontratual, i.e., tornar aquela igualmente objetiva. E em se tratando de responsabilidade objetiva, devemos ser cuidadosos em nos livrar do ranço da disciplina da responsabilidade subjetiva, justificada na constatação de ato ilícito, conforme dispõe nosso Código Civil:

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito. (grifo nosso)

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Feitas as devidas observações sobre a responsabilidade contratual do concessionário, passemos à análise da responsabilidade ambiental extracontratual, onde o Poder concedente àquele será co-responsável.

17.3.1 Responsabilidade Extracontratual:

A responsabilidade civil em caso de dano ao meio ambiente é objetiva e assim o é, primeiramente, porque várias normas¹⁴⁴ de nosso ordenamento assim dispõem. E a lei disciplina de tal forma devido à dimensão e essencialidade do bem ambiental, cuja tutela em uma sociedade de riscos e de relações massificadas não seria efetiva se continuasse atrelada a valores do direito privado tradicional (onde a responsabilidade subjetiva se justifica).

Deste modo, reunimos dois pressupostos basilares para se aferir responsabilidade em casos de lesão ao bem ambiental: a constatação do dano e a relação de causalidade entre ele e a atividade empreendida por aquele que se pretende responsabilizar. Há variáveis no entendimento doutrinário acerca do nexos que vincula a atividade e o dano constatado e o que é (in)suficiente para excluir a responsabilidade do poluidor, conforme a teoria que se adota para fundamentar tal responsabilidade objetiva.

¹⁴⁴ Lei 6.938/81

Art. 14. (...)

§1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio-ambiente ou a terceiros, afetados por sua atividade. (...)

Código Civil:

Art. 927. (...)

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Não é o objetivo de nosso trabalho nem nossa pretensão aprofundar-se no rico tema da responsabilidade ambiental, porém, fixar dois posicionamentos é oportuno. No direito comum, força maior e caso fortuito são excludentes de responsabilização e a despeito da tentativa doutrinária em diferenciá-los, o Código Civil equiparou seus efeitos¹⁴⁵. Do mesmo modo, questiona-se o fato de terceiro exclui a responsabilidade, no que lembramos da redação do dispositivo da PNMA (art. 14, §1º) que denota a expressão “independentemente da existência de culpa” e não de indenizar ou reparar quando não houver culpa (idéia da teoria do risco administrativo, em que havendo culpa de terceiro, a responsabilidade seria excluída).

A teoria do risco integral, largamente difundida na doutrina do direito ambiental, não admite nenhuma excludente de responsabilização e isto não nos parece razoável. Somos pela teoria do risco da atividade, em que tanto força maior e caso fortuito quanto fato de terceiro, em regra, não excluem a responsabilidade do empreendedor. Porém, há uma exceção, que nos dizeres do iminente professor Hugo Mazzilli se exemplifica assim: *“se um raio incendeia uma floresta, não há responsabilidade indenizatória do proprietário da fazenda, mas se faz explodir uma usina nuclear e assim provoca danos ao meio ambiente, surgirá o dever de indenizar (teoria do risco da atividade¹⁴⁶)”*.

¹⁴⁵ Art. 393. O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado.

Parágrafo único. O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir.

¹⁴⁶ MAZZILLI, Hugo N. A defesa dos interesses difusos em juízo. 20ª Ed. Saraiva: São Paulo, 2007, p. 570.

É a mesma idéia contida no instituto da Exceção de Dano Inevitável, contida no Código Civil¹⁴⁷. Neste caso, vejamos: se, por exemplo, houvesse dano ambiental provocado por invasores, cuja atuação na Amazônia independe da existência ou não de empreendimentos em bens públicos ou privados; ou se o dano, cuja extensão seria a mesma com ou sem a presença do concessionário da FLONA, fosse provocado por evento decorrente de outra obra humana ou de fenômenos da natureza. Entendemos que razoável seria excluir-se a responsabilização civil do empreendedor.

Atendendo aos já estudados princípios da Antecipação e do Usuário-pagador, temos, então, que a responsabilidade objetiva em matéria ambiental é respaldada na teoria do risco da atividade em que, sempre, que a existência do empreendimento for a causa ou influir na extensão do dano, o concessionário deve ser responsabilizado.

Quanto ao Poder Público, no caso das concessões florestais, ele se configura como licenciador e fiscalizador das atividades previstas no PMFS e desenvolvidas pelo concessionário no lote concedido. O professor Bandeira de Mello¹⁴⁸ pondera sobre três circunstâncias em que o Estado responde: casos em que ele seria o causador direto do dano, respondendo objetivamente; casos em que, não causando o dano, ele se omite no dever que tinha de evitá-lo, respondendo subjetivamente; e outros em que também não causando o dano, ele cria situação que viabiliza esse, através de atos de concessão e licenciamento como são os atos do tema de nossa pesquisa, em que o Estado também responde objetivamente.

¹⁴⁷ Art. 399 O devedor em mora responde pela impossibilidade da prestação, embora essa impossibilidade resulte de caso fortuito ou de força maior, se estes ocorrerem durante o atraso; salvo se provar isenção de culpa, ou que *o dano sobreviria ainda quando a obrigação fosse oportunamente desempenhada.*(grifo nosso)

¹⁴⁸ Ob. cit., p. 934.

Deste modo, nada obsta que o Poder Concedente figure no pólo passivo de possível ação civil pública, podendo responder solidariamente pelo dano ocorrido. Porém, para ele a teoria é a do Risco Administrativo, em que enquanto pessoa jurídica de direito público, ele tem direito assegurado de regresso contra o responsável direto pelos danos, seja o concessionário ou algum dos agentes da própria Administração. É a idéia trazida no contrato quando se lê a obrigação do concessionário em ressarcir a União por toda e qualquer demanda contra ela, a fim de atribuir-lhe dever de indenizar e compensar, punições, multas ou penalidades de qualquer natureza, decorrentes de danos e prejuízos ao meio ambiente.

17.4 – PREÇOS FLORESTAIS

Falamos que as concessões florestais são a título oneroso, de modo que o concessionário tem, entre suas obrigações, a de pagar um preço por elas¹⁴⁹. Também falamos que a modalidade de licitação era do tipo técnica e preço, em que além de se avaliar o melhor projeto de manejo da floresta, o Poder concedente deveria considerar a melhor proposta feita pelo concorrente sobre aquele preço mínimo fixado no edital. Já comentamos como ele arca com o custo das despesas da licitação e como se dá a indisponibilidade dos bens reversíveis. Sobre a exploração efetiva da floresta concedida, haverá duas possibilidades. Vejamos:

- a) 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; e

¹⁴⁹ Lei 11.284/06, art. 36.

- b) A responsabilidade do concessionário de realizar outros investimentos previstos no edital e no contrato;

A possibilidade 'a' se desdobra em cinco outros pagamentos.

O pagamento relativo aos produtos madeireiros efetivamente explorados. Há uma lista feita pelo SFB que classifica as espécies madeireiras em quatro categorias conforme seu valor de mercado. Ela deveria ser fruto de portaria a ser expedida pelo órgão, o que até agora não aconteceu, a lista consta apenas como anexo dos contratos já firmados.

Há o pagamento relativo ao material lenhoso residual de exploração, cujo preço é fixado por tonelada e pago mensalmente.

Outro é o pagamento relativo aos produtos não madeireiros efetivamente explorados, cujo preço tem como base de cálculo os valores de pauta da Receita Estadual de Rondônia (estado onde se encontra o perímetro do lote concedido). Desse modo, só poderão ser explorados produtos que constem na listagem de pauta da Receita daquele estado.

Há, também, o pagamento relativo aos serviços efetivamente explorados, correspondente a 5% do valor líquido faturado pelo concessionário com a exploração, devendo ele demonstrar o montante através, entre outros, de notas fiscais e comprovantes.

E, por fim, o pagamento de um valor mínimo anual, que independe da produção e comercialização de produtos e serviços florestais pelo concessionário, e está limitado a 30% do valor do contrato, conforme regra

legal¹⁵⁰. Há hipótese desse pagamento não ser devido: quando por força maior ou caso fortuito, ficar inviabilizada a exploração florestal por período igual ou superior a quatro meses (ressalvado o período de embargo já comentado), devendo o concessionário comprovar os fatos e obter autorização formal do SFB que o exonere do pagamento.

O reajuste dos preços florestais será feito anualmente¹⁵¹, sempre na data da celebração do contrato. O índice utilizado poderá ser o IPCA (índice de preços ao consumidor amplo, formulado pelo IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) ou outro equivalente que o substitua ou, ainda, índice específico criado pelo SFB, observado o limite de dois pontos percentuais para mais ou para menos da variação do IPCA.

A revisão dos preços será admitida conforme disposição legal, inclusive sobre os limites de alteração das cláusulas econômico-financeiras em busca da manutenção do equilíbrio contratual¹⁵². Sabemos que a Administração poderá

¹⁵⁰ Art. 36 (...).

§ 3º Será fixado, nos termos de regulamento, valor mínimo a ser exigido anualmente do concessionário, independentemente da produção ou dos valores por ele auferidos com a exploração do objeto da concessão.

§ 4º O valor mínimo previsto no § 3º deste artigo integrará os pagamentos anuais devidos pelo concessionário para efeito do pagamento do preço referido no inciso II do caput deste artigo.

§ 5º A soma dos valores pagos com base no § 3º deste artigo não poderá ser superior a 30% (trinta por cento) do preço referido no inciso II do caput deste artigo.

¹⁵¹ Decreto 6.063/2007, art. 48.

¹⁵² Lei 8.666

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

III - fiscalizar-lhes a execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

revisá-lo unilateralmente, porém pedido de revisão por iniciativa do concessionário deverá ser encaminhado para apreciação do órgão gestor do contrato.

Por fim, devemos ressaltar que o objeto do contrato é a materialização do bem ambiental e dada à repetida essencialidade deste bem para a consecução do ideal de dignidade da pessoa humana, devemos flexibilizar a regra da manutenção do equilíbrio-econômico financeiro (inerente aos contratos da Administração), quando ela atentar contra a defesa do meio ambiente. Deste modo, a medida mais razoável seria a rescisão contratual, nos termos que veremos no item 14.5.

17.4.1 A Bonificação:

Desde o início defendemos a política de concessões florestais pelo impacto positivo que ela pode gerar na tutela do meio ambiente e na questão agrária da região amazônica. Não pelas finalidades arrecadatórias que, inevitavelmente, ela proporciona para o Poder Público. Vimos no item 8 que as querelas ambientais e fundiárias na Amazônia estão intrincadas com a questão social da região. Assim sendo, muito razoável a lei de concessões (art. 30, XIX) ter previsto a possibilidade de conceder descontos nos preços florestais devidos pelo concessionário, conforme ele alcance parâmetros de desempenho socioambiental além daqueles, oriundos dos termos do edital e que já o obrigarão nas cláusulas do contrato.

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

§ 1º. As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.

§ 2º. Na hipótese do inciso I deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.

Conforme o item 15 do edital 01/2007¹⁵³, os critérios são:

15.1 São critérios bonificadores:

15.1.1. Monitoramento da dinâmica de crescimento e da recuperação da floresta;

15.1.2 Redução de danos à floresta remanescente durante a exploração florestal;

15.1.3 Geração de empregos da concessão florestal;

15.1.4 Diversidade de produtos explorados na Unidade de Manejo Florestal;

15.1.5 Diversidade de espécies exploradas na Unidade de Manejo Florestal;

15.1.6 Diversidade de serviços explorados na Unidade de Manejo Florestal;

15.1.7 Apoio e participação em projetos de pesquisa;

15.1.8 Implementação de programas de conservação da fauna na UMF;

15.1.9 Política afirmativa de gênero;

15.1.10 Fornecimento de matéria prima para utilização pela indústria local;

15.1.11 Implantação e manutenção de sistemas de gestão e desempenho de qualidade.

A bonificação será solicitada pelo concessionário mediante entrega do Relatório Anual sobre a gestão dos recursos florestais na UMF concedida. Ela considera os 12 meses precedentes e o desconto gerado é aplicado por um ano, contado da data de entrega do relatório.

17.5 EXTINÇÃO DA CONCESSÃO.

¹⁵³ Fonte: SFB, disponível em: www.florestal.gov.br. Acessado em 04/04/2009.

Segundo a lei 11.284 (art. 44), extingue-se a concessão por¹⁵⁴:

- a) Esgotamento do prazo contratual;
- b) Rescisão;
- c) Anulação;
- d) Falência ou extinção do concessionário e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual; e
- e) Desistência e devolução, por opção do concessionário, do objeto da concessão.

Continua ela prescrevendo que o prazo contratual deve estar condicionado ao período do ciclo de colheita dos produtos federais (respeitando-se o ciclo mais longo)¹⁵⁵. Vimos que para o primeiro lote de concessões, o ciclo estabelecido foi de 30 anos, então o prazo contratual teria que ser fixado entre os 30 (trinta) anos (mínimo) e o máximo legal (quarenta anos). O contrato fixou o máximo permitido por lei. A nosso ver, dado o ineditismo da política, os prazos deveriam ser menores, haja vista que os primeiros procedimentos de qualquer política pública, na prática, são experimentais.

Quando se der pelo poder concedente, a rescisão poderá ser feita unilateralmente quando: o concessionário descumprir cláusulas contratuais ou disposições legais e regulamentares concernentes à concessão; o concessionário descumprir o PMFS, de forma que afete elementos essenciais de proteção do meio ambiente e a sustentabilidade da atividade; o

¹⁵⁴ Achamos oportuno pormenorizar as causas correspondentes às letras 'a', 'b' e 'e'.

¹⁵⁵ Art. 35.

concessionário paralisar a execução do PMFS por prazo maior que o previsto em contrato, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou força maior, ou as que, com anuência do órgão gestor, visem à proteção ambiental; ocorrer o descumprimento, total ou parcial, da obrigação de pagamento dos preços florestais ; concessionário perder as condições econômicas, técnicas ou operacionais para manter a regular execução do PMFS; o concessionário não cumprir as penalidades impostas por infrações, nos devidos prazos; o concessionário não atender a notificação do órgão gestor no sentido de regularizar o exercício de suas atividades; o concessionário for condenado em sentença transitada em julgado por crime contra o meio ambiente ou a ordem tributária, ou por crime previdenciário; ocorrer fato superveniente de relevante interesse público que justifique a rescisão, mediante lei autorizativa específica, com indenização das parcelas de investimento ainda não amortizadas vinculadas aos bens reversíveis que tenham sido realizados; o concessionário submeter trabalhadores a condições degradantes de trabalho ou análogas à de escravo ou explorar o trabalho de crianças e adolescentes.

A rescisão do contrato de concessão deverá ser precedida da verificação de processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa. Rescindido o contrato de concessão, não resultará para o órgão gestor qualquer espécie de responsabilidade em relação aos encargos, ônus, obrigações ou compromissos com terceiros ou com empregados do concessionário.

Por iniciativa do concessionário, sabe-se que a rescisão de contratos administrativos só se dará judicialmente. É o que vem confirmar a lei¹⁵⁶.

A Desistência é o ato formal, irrevogável e irretroatável pelo qual o concessionário manifesta seu desinteresse pela continuidade da concessão. Ela

¹⁵⁶ Lei 11.284/2006, art. 47.

fica condicionada à aceitação expressa do poder concedente, e dependerá de avaliação prévia do órgão competente para determinar o cumprimento ou não do PMFS, devendo assumir o desistente o custo dessa avaliação e, conforme o caso, as obrigações emergentes. A desistência não desonerará o concessionário de suas obrigações com terceiros.

Por fim, extinta a concessão, retornam ao poder concedente titular da floresta pública todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário. A extinção da concessão autoriza, independentemente de notificação prévia, a ocupação das instalações e a utilização, pelo titular da floresta pública, de todos os bens reversíveis.

Exceto quando a causa for o esgotamento do prazo contratual ou a anulação do contrato, a extinção da concessão pelas demais modalidades previstas permite que o poder concedente execute as garantias contratuais, sem prejuízo da responsabilidade civil por danos ambientais prevista na Lei nº 6.938/81.

A devolução de áreas não implicará ônus para o poder concedente, nem conferirá ao concessionário qualquer direito de indenização pelos bens reversíveis, os quais passarão à propriedade do poder concedente. Em qualquer caso de extinção da concessão, o concessionário fará, por sua conta exclusiva, a remoção dos equipamentos e bens que não sejam objetos de reversão, ficando obrigado a reparar ou indenizar os danos decorrentes de suas atividades e praticar os atos de recuperação ambiental determinados pelos órgãos competentes.

18 – DOS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS DIRETAMENTE PELAS CONCESSÕES FLORESTAIS.

A acumulação de competência administrativa por apenas um órgão ambiental não é uma tendência no âmbito da Administração Ambiental brasileira. Ensina o professor Paulo Affonso que para se almejar eficácia na atuação dela, não é mesmo desejável a concentração de atribuições, pois nas questões ambientais quando se cria oportunidade para uma Administração fechada em si mesma, com unidade de canais de comunicação e decisão, dá-se oportunidade para a observância de erros de inoperância ou de ações e políticas mal executadas ou mal concebidas¹⁵⁷.

Até a concepção do MMA, a gestão ambiental estava pulverizada em diversos órgãos em diferentes Ministérios da República. Destacavam-se a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA – vinculada ao Ministério do Interior) e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF – vinculado ao Ministério da Agricultura). No afã de integrar a execução da política nacional de meio ambiente, há um movimento de fusão destes e outros órgãos num só – IBAMA¹⁵⁸.

Não devemos esquecer que já na edição da PNMA¹⁵⁹, havia a previsão do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), o qual organizava o organograma da competência administrativa ambiental através da fixação de órgãos e entidades em nível federal, estadual e municipal.

¹⁵⁷ MACHADO, Paulo A. L., ob. cit., p. 165.

¹⁵⁸ Lei nº 7.735/89

¹⁵⁹ Lei 6.938/81, art. 6º.

Hoje, observamos movimento contrário ao da concentração de atribuições. Além do compartilhamento do poder de polícia entre a União e as demais esferas do Poder Público, mesmo no âmbito federal observamos a criação, entre outros, do já mencionado ICMBio e dos órgãos instituídos pela lei de concessões florestais, sobre os quais nos ocuparemos adiante.

18.1 – ÓRGÃO CONSULTIVO

A Comissão de Gestão de Florestas Públicas (CGFLOP) é o órgão de natureza consultiva do Serviço Florestal Brasileiro e também tem por finalidade: assessorar, avaliar e propor diretrizes para gestão de florestas públicas brasileiras; e manifestar-se sobre o Plano Anual de Outorga Florestal – PAOF.

A Comissão foi instituída pela Lei 11.284¹⁶⁰, regulamentada pelo Decreto nº 5.795/06, e deve ser composta por 24 representantes, indicados pelos titulares dos respectivos órgãos, entidades, organizações e setores representados e designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente.

A Comissão reúne-se, em caráter ordinário, pelo menos duas vezes por ano e, extraordinariamente, a qualquer momento, mediante convocação de seu Presidente, ou por requerimento de pelo menos um terço de seus membros.

¹⁶⁰ Art. 51. Sem prejuízo das atribuições do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, fica instituída a Comissão de Gestão de Florestas Públicas, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, de natureza consultiva, com as funções de exercer, na esfera federal, as atribuições de órgão consultivo previstas por esta Lei e, especialmente:

- I - assessorar, avaliar e propor diretrizes para gestão de florestas públicas da União;
- II - manifestar-se sobre o Paof da União;
- III - exercer as atribuições de órgão consultivo do SFB.

18.2 – ÓRGÃO GESTOR.

O Serviço Florestal Brasileiro (SFB) foi instituído pela lei nº 11.284¹⁶¹ e aprovado na estrutura regimental do Ministério do Meio Ambiente pelo decreto nº 6.101/07¹⁶².

Grosso modo, compete a ele como órgão gestor:

- a) Gerir o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal¹⁶³;
- b) Apoiar a criação e gestão de programas de treinamento, capacitação, pesquisa e assistência técnica para a implementação de atividades florestais, incluindo manejo florestal, processamento de produtos florestais e exploração de serviços florestais;
- c) Estimular e fomentar a prática de atividades florestais sustentáveis, madeireira, não-madeireira e de serviços;

¹⁶¹ Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a gestão de florestas públicas para produção sustentável, institui o Serviço Florestal Brasileiro - SFB, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente (...).

¹⁶² Anexo I

Art. 2º O Ministério do Meio Ambiente tem a seguinte estrutura organizacional (...):
IV - Serviço Florestal Brasileiro - SFB;

¹⁶³ O Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal, criado pela Lei 11.284, art. 41, é um fundo público de natureza contábil, mantido no âmbito do Orçamento Geral da União e gerido pelo Serviço Florestal Brasileiro, e tem por finalidade fomentar o desenvolvimento de atividades sustentáveis no Brasil e promover a inovação tecnológica no setor .

As principais fontes de recursos do FNDF, envolverão as parte dos recursos arrecadados à partir dos contratos de Concessões Florestais em florestas públicas da União, doações realizadas por entidades nacionais ou internacionais, públicas ou privadas, reversão dos saldos anuais não aplicados e outras fontes de recursos que lhe forem especificamente destinados, incluindo orçamentos compartilhados com outros entes da Federação.

Fonte: SFB, disponível em www.florestal.gov.br. Acessado em 05/04/2009.

- d) Promover estudos de mercado para produtos e serviços gerados pelas florestas;
- e) Propor planos de produção florestal sustentável, de forma compatível com as demandas da sociedade;
- f) Criar e manter o Sistema Nacional de Informações Florestais integrado ao Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente;
- g) Estabelecer e gerenciar o Inventário Florestal Nacional;
- h) Gerenciar o Cadastro Nacional de Florestas Públicas, organizar e manter atualizado o Cadastro-Geral de Florestas Públicas da União, e adotar providências para interligar os cadastros estaduais e municipais ao Cadastro Nacional; e
- i) Apoiar e atuar em parceria com os seus congêneres estaduais e municipais.

O SFB tem autonomia administrativa e financeira¹⁶⁴. Seus recursos serão oriundos do Tesouro Nacional; contratos de concessão e aplicação das penalidades contratuais; venda de publicações, material técnico, dados e informações; convênios ou acordos celebrados com entidades, organismos ou empresas públicas, ou contratos celebrados com empresas privadas; e doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados.

Assim, a atuação de outros órgãos na gestão florestal em nível federal se desenha da seguinte forma:

¹⁶⁴ Lei 11.284, art. 67 e assegurada pelo Contrato de Gestão nº 1, de 1º de outubro de 2007 firmada entre o MMA e o SFB.

Quadro 3 – Competência Administrativa Federal

	Políticas Normas	Licenciamento Controle	Fiscalização	Gestão Públicas	Flores
MMA – Secretaria Biodiversidade e Florestas	X				
IBAMA – Diretoria do I Sustentável da Biodiversid: e Florestas		X			
IBAMA – Diretoria Proteção Ambiental			X		
SFB					X

Fonte: MMA.

CAPÍTULO VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim como fora feito, inclusive respaldado constitucionalmente de modo expresso, com outros recursos naturais, quais sejam os hídricos e os minerais, há hoje uma política de concessões de produtos e serviços florestais. É o reconhecimento da floresta enquanto bem de relevância econômica, social e estratégica, além da óbvia função ecológica.

As concessões que serviram como precursoras da que foi esmiuçada aqui enfrentaram óbices exógenos, mas em que sentido? Falamos das externalidades em relação àquilo que compõe estritamente o plano do recurso natural concedido. Seja água ou minério.

Com o incipiente instrumento presente não seria diferente. Decerto, o principal fator externo (ressalvando que dado o atributo da transversalidade do Direito Ambiental, devemos assimilar as externalidades) ao plano específico das Concessões Florestais é o sucesso da regularização fundiária, principalmente na Amazônia. Não foi por outro motivo que reservamos um capítulo sobre o tema neste trabalho: o sucesso dessas concessões está condicionado a uma prévia e bem sucedida regularização fundiária, pelo menos no que diz respeito às florestas no bioma Amazônico.

Há novidades jurídicas no regramento da indefinição causada pelo fato de que cerca de metade dos imóveis na Amazônia Legal possui situação fundiária irresoluta. As conseqüências, já sabemos, são tribulações no desenvolvimento econômico regional e na gestão ambiental, bem como a excitação dos conflitos sociais e o prejuízo dos direitos de populações tradicionais.

Entre 2005 e 2008, o Governo Federal e o Poder Legislativo modificaram os limites de alienação de terras públicas sem licitação na Amazônia Legal, que equivalem hoje a 1.500ha (15 módulos fiscais na região). O afrouxamento dos limites começou com o programa Terra Legal do Ministério do Desenvolvimento Agrário em 2008, o qual foi encampado pela MP 458/2009 e ratificado com a conversão desta na Lei 11.952 de 25 de junho de 2009:

Art. 6º Preenchidos os requisitos previstos no art. 5º, o Ministério do Desenvolvimento Agrário ou, se for o caso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão regularizará as áreas ocupadas mediante alienação.

§ 1º Serão regularizadas as ocupações de áreas de até 15 (quinze) módulos fiscais e não superiores a 1.500ha (mil e quinhentos hectares), respeitada a fração mínima de parcelamento.

A idéia é anistiar aqueles que ocuparam e exploraram de modo direto, manso e pacífico terras públicas. Entre outros critérios, não se menciona critérios de interesses públicos como a salvaguarda da biodiversidade e dos serviços ambientais das propriedades a serem dispostas pelo Poder Público. Além do mais, este novo diploma vem subsidiar aqueles que fizeram uso nocivo e gratuito da terra pública.

Neste sentido, é válido trazer em linhas gerais os meios de operação nocivos à gestão ambiental que permaneceram na lei 11.952:

- a. **Doação de terra de até um módulo fiscal:** (...) a MP nº 458/2009 (agora lei 11.952/2009, arts. 11 e 12§3º) muda essas regras e estabelece que o governo doe terras de até um módulo fiscal (até 100 hectares na Amazônia) e cobre um valor reduzido para áreas entre 1 e 4 módulos fiscais (100 a 400 hectares em média). Essa proposta mantém os subsídios perversos, que podem estimular novos desmatamentos, já que a oferta de terra gratuita torna mais lucrativo invadir e desmatar novas áreas do que investir no aumento de produtividade das áreas já abertas. Além disso, essa medida visa regularizar imóveis que já são ocupados e nos quais seus ocupantes usufruíram de terra pública sem pagar por isso(...).

- b. ***Pagamento de imóveis em até 20 anos com carência de três anos:*** (...)permite um longo prazo (vinte anos) para pagamento do imóvel e ainda autoriza a permanência dos ocupantes por mais três anos nos imóveis sem pagar (*art. 17*)¹⁶⁵. (grifos nossos e do autor)

Além disso, a lei estabelece que o termo de concessão de direito real de uso conterà cláusulas resolutivas que se estenderão por 10 anos. Entre elas, ressaltamos a que determina o aproveitamento racional e adequado da área (art. 15, I); a averbação da reserva legal, incluída a possibilidade de compensação, na forma da legislação ambiental (II); e a identificação das APPS e, quando couber, o compromisso para sua recuperação na forma da legislação vigente (III). O desmatamento irregular promovido nesses espaços demanda rescisão do título de domínio ou de concessão, após transitada decisão em processo administrativo pertinente. Acontece que nada consta sobre como se dará a verificação do passivo ambiental e mais: imóveis com até 400 hectares estão dispensados de previa vistoria, ficando a situação deles vinculadas ao que o próprio ocupante declarar. A declaração dele goza de presunção de veracidade, mas prova em contrário o sujeita a responsabilização nas três esferas.

Como se vê, estamos diante de mais um instrumento legal permissivo, que tende a estimular grileiros e desmatadores ilegais, que continuam com suas praticas no afã de serem anistiados no futuro. Pelo menos, anistia tem sido a lógica predominante da governança ambiental e fundiária para a região.

A doação de terras a alguns; a facilitação do pagamento para aqueles que devem pagar; a inexistência sobre os métodos de identificação, controle e responsabilização de quem causa danos e infrações ambientais; a controvérsia sobre o direito de perceber indenização por benfeitorias feitas em imóveis ocupados ilegalmente; etc., são todas, a nosso ver, razões que podem

¹⁶⁵ BARRETO, Paulo e BRITO, Brenda. *Os riscos e os princípios para a regularização fundiária na Amazônia*. Belém: Imazon, 2009.

desestimular o interesse de bons empreendedores em obter concessões florestais por meio da lei 11.284.

A *mens legis* do diploma legal sancionado em junho deste ano pode compreender uma regularização de posseiros cuja produção é pequena; atividades, portanto, de porte bastante modesto se comparado aos empreendimentos das sociedades vencedoras do primeiro lote de concessões florestais. Acontece que a soma de pequenas áreas (1 a 15 módulos fiscais) na imensidão amazônica aliada à continuidade de práticas ilegais de grilagens e desmatamento, já representam boa parcela do passivo ambiental na região.

CONCLUSÃO

O homem inova, modifica, cria e destrói! O produto de sua inteligência e de suas paixões pode levar ao que é saudável e ao que é nocivo. A ele próprio, ao grupo a que pertence, à Humanidade e à Natureza. Por conta disto, o próprio homem teve de inventar o Direito: para reger suas próprias ações ou omissões, de modo a convertê-las para a harmonia universal. O homem pode e interfere na ordem natural das coisas. Para que tal intervenção não seja desastrosa, ele inventou a lei, que *a priori*, é instrumento que almeja paz social, sincronicidade e felicidade. Esta deve ser a essência da lei.

Acontece que entre a abstração das normas e seu dever-ser e a realidade repleta de contradições que vão desde a má distribuição de rendas até a elevação do nível de marginalidade e insegurança entre Estados e mesmo dentro das áreas de sua própria jurisdição, passando por catástrofes naturais, poluição e degradação florestal; há um enorme vazio urgindo por ser preenchido.

Um primeiro passo, no âmbito dos ditos Direitos Humanos, recepcionando, inclusive, como um direito fundamental de todos: interesse em se promover, preservar e restaurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial ao bem-estar e à sadia qualidade de vida dos indivíduos das presentes e futuras gerações.

Muito do debate hodierno diz respeito às florestas, onde esforços se dão na tentativa de conciliar produção e equilíbrio ambiental. Ou pelos a obtenção da menor degradação possível num ambiente por onde o homem tenha ingerido. É assim que se busca regularizar explorações ilegais de madeira, “grilagem”, ou mesmo promover a pesquisa científica e tecnológica de utilização racional dos recursos naturais. Resumindo, devemos evitar que a falta de recursos

apropriados ou de capacidade técnica para a administração das florestas sob o domínio público sejam causa de sua marginalização administrativa e destruição, restando prejudicados os maiores tesouros de uma nação.

Reconhecer a incapacidade do Poder Público em promover a adequada gestão de suas florestas (suas somente na materialidade patrimonial do direito civil e administrativo) por si só, foi a premissa deste. E a mais recente proposta de gestão de florestas públicas especialmente versada pela Lei nº 11.284, editada em 02 de março de 2006, foi o foco principal deste trabalho. Ainda aguardamos, a despeito dos primeiros contratos celebrados em 2008, os desdobramentos concretos para o meio ambiente, do que defendemos ao longo da pesquisa.

Porém, mais que um resultado conclusivo, objetivou-se fomentar as discussões sobre o tema, traçando-se contornos filosóficos, históricos, regionais e técnicos, além dos jurídicos.

Resta certo que a atuação governamental solitária já não é suficiente para salvaguardar os recursos naturais existentes, preservando-os às presentes e futuras gerações; Mesmo sobre a guarda dos entes políticos, as florestas públicas continuam a ser vítimas de explorações de madeiras ilegais, “grilagem”, desmatamento irracional para a plantação ou a criação extensiva de gado e seus recursos naturais ou são sub-explorados ou completamente degradados; Não se pode deixar que, por falta de recursos ou de qualificações técnico-científicas de gestão ambiental, as múltiplas riquezas de nosso país sejam perdidas.

A edição da Lei de Gestão de Florestas Públicas, conivente com o princípio da democracia participativa, vem viabilizar uma participação mais proativa da

sociedade civil, a fim de que o princípio da Longevidade seja realizado, não só regularizando situações ilegais, mas conscientizando cidadãos, ouvindo os reclames das comunidades locais e dividindo a responsabilidade de preservação e restauração do meio com os empreendedores.

Ademais, um dos principais entraves na proteção do meio ambiente atualmente envolve as chamadas questões fundiárias. Permeadas por interesses de diferentes atores sociais (grileiros, garimpeiros, índios, comunidades locais, latifundiários, sem-terras e poder público), elas nos remetem a uma problemática bem mais antiga do que a luta por um ambiente ecologicamente equilibrado: a luta pela terra.

Desde sempre, a posse da terra foi sinônimo de poder. A nova lei de gestão se propõe a funcionar como um instrumento de tutela ambiental, mas também como instrumento de pacificação do conflito agrário, principalmente na Amazônia. De acordo com o novo sistema implantado, ainda insipiente quanto a sua regulamentação e, principalmente, aplicação, a idéia é não mais se discutir a dominialidade desta ou daquela propriedade. Aqueles interessados em explorar economicamente os recursos florestais ali presentes, deverão obedecer a procedimento de outorga. Já utilizado com a água, com o minério, com o gás natural e agora com os recursos da floresta também. De modo que o empreendedor não precisará imobilizar seu capital, investindo o mesmo apenas naquilo que lhe interessa e os produtos florestais passam a representar aquilo que a lei de mercado já previa: *commodities*. Porém, há de se proceder com muito cuidado para que a gestão das florestas públicas, nas suas linhas atuais, não venha a mascarar a incapacidade gerencial do poder público de enfrentar com eficácia a devastação da floresta brasileira, notadamente da Floresta Amazônica. Nós, operadores do Direito, devemos nos utilizar dos instrumentos

legais disponíveis para evitar uma transferência à iniciativa privada da responsabilidade pela fiscalização e a culpa pelo desmatamento ilegal.

Operada esta primeira etapa do processo, consistente na divulgação dos primeiros contratos de concessões florestais, resta-nos exercer verdadeiro papel de cidadãos de um Estado Democrático de Direitos, que, mais do que exigindo, participa ativamente do processo de construção de uma realidade mais “sociambientalizada”.

É com fulcro neste entendimento que ressaltamos que o controle dos recursos faunísticos, florestais e até minerais é realizado de acordo com nosso ordenamento jurídico, por conta do interesse do Homem. Se a lei nos impõe obrigações de fazer ou de não fazer a respeito deles, não é porque os mesmos são dotados de direitos ou deveres, e sim porque entendemos e percebemos cada vez mais a necessidade de tutelarmos a vida em todas as suas formas, sob pena de a própria espécie humana sucumbir diante dos desequilíbrios naturais recorrentes em nosso planeta. Neste sentido é que defendemos o controle ou a extinção de certas formas de vida, como vírus, fungos, bactérias e mesmo de seres microbióticos vegetais e animais, cuja grande quantidade representa ameaça à Sociedade Humana.

Definitivamente, é importante ratificar a premissa sobre a qual toda pesquisa foi desenvolvida: somos por um Direito feito pelo Homem, voltado ao Homem. Todas as devidas medidas sugeridas pela ciência e impostas por nosso ordenamento são, com finalidade primordial, no sentido de regar a vida humana. Vivemos num ambiente que não depende de nós, ainda que insistamos em sujeitá-lo. O Direito, como mais um instrumento das relações entre homens e entre homens e coisas, deve se ocupar, primeiramente, da garantia da vida humana.

A vida, em outras formas, de outras espécies, em sentido largo... Bem, a vida sempre arruma um jeito de continuar. Com ou sem os seres humanos.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Josimar Ribeiro de, et. al. *Política e Planejamento Ambiental*. 2ª ed. Thex Editora: Rio de Janeiro, 2004.

ARAÚJO, Marco Antonio R. *Unidades de Conservação no Brasil: da república à gestão de classe mundial*. SEGRAC: Belo Horizonte, 2007

ARENDT, Hannah: *A Condição Humana*. 10ª. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

ÁVILA, Humberto Bergmann. *Repensando o 'Princípio da supremacia do interesse público sobre o particular*, p.99/127, in *O Direito Público em Tempos de Crise: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel*. Alexandre Pasqualini et. al.; Ingo Wolfgang Sarlet (org.). Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1999.

AYALA, Patryck de Araújo; LEITE, José Rubens Morato; *Novas Tendências e Possibilidades do Direito Ambiental no Brasil*. In: José Rubens Morato Leite; Antônio Carlos Wolkmer. (Org.). *Os novos direitos no Brasil: natureza e perspectivas*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BANDEIRA DE MELLO, Celso A. *Curso de Direito Administrativo*. 18ª Ed. Malheiros: São Paulo, 2005.

BARRETO, Paulo, et. al. *Quem é o dono da Amazônia?: uma análise do recadastramento de imóveis rurais*. Belém-Pa: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2008.

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

BENJAMIN, Antonio Herman (org.). *Direito Ambiental das Áreas Protegidas*. Forense Universitária: São Paulo, 2001.

BOBBIO, Norberto, *A Era dos Direitos*, 14ª Edição, Rio de Janeiro, Campus, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. Malheiros: São Paulo, 1999.

BRITO Brenda e BARRETO, Paulo. *Os riscos e os princípios para a regularização fundiária na Amazônia*. Belém: Imazon, 2009

CÂMARA, João B. D. e BRITO, Francisco A. *Democratização e gestão ambiental : em busca do desenvolvimento sustentável*. Vozes: Petrópolis, RJ, 2002

CAPRA, Fritjof. *A Teia da Vida - Uma Nova Compreensão Científica dos Sistemas Vivos*. São Paulo: Cultrix, 1997.

CARVALHO, Mauro dos Santos. *Manual de Reflorestamento*. Belém: Sagrada Família, 2006.

COIMBRA, José A. A. e MILARÉ, Édís. *Antropocentrismo x Ecocentrismo* in Revista de Direito Ambiental, ano V, nº 36, outubro-dezembro 2004. São Paulo: RT, 2004.

CUNHA, Manuela C. e ALMEIDA, Mauro B. (orgs.). *Enciclopédia da floresta – O Alto Juruá: práticas e conhecimentos das populações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

DE CICCO, Claudio. *História do Pensamento Jurídico e da Filosofia do Direito*. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 2ª Ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.

. *A estrutura do Sistema Nacional de Unidades de conservação – Lei nº 9.985/2000* in BENJAMIN, Antonio Herman (org.). *Direito Ambiental das Áreas Protegidas*. Forense Universitária: São Paulo, 2001.

DE AZEVEDO, Tarso Rezende e TOCANTINS, Maria Alice C. *Instrumentos econômicos da nova proposta para a gestão de florestas públicas no Brasil*. Disponível em < <http://portal.conservation.org>>. Acessado em 25 de junho de 2009

- DE SOUZA, Moutari Ciocchetti. *Interesses Difusos em Espécie*. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- FABRETTI, Laudio Camargo. *Direito de Empresa no Novo Código Civil*. 2ª Ed. Atlas: São Paulo, 2004
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito: Técnica, Decisão e Dominação*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- FIGUEIREDO, Guilherme J.P. *Curso de Direito Ambiental*. 2ª Ed. Curitiba: Arte e Letra, 2008
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental*, 4ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2004
- GIRARDI, Eduardo P. *Proposição teórico-metodológica de uma cartografia geográfica crítica e sua aplicação no desenvolvimento do atlas da questão agrária brasileira*. USP: São Paulo, 2008.
- GODOY, Amália Maria Goldberg. *A gestão sustentável e a concessão das florestas públicas*. Disponível em: < <http://www.ie.ufrj.br/revista>> Acessado em 25 de junho de 2009.
- GOMES, Orlando. *Direitos Reais*, 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- HEGEL, G. W. F. *Princípios da Filosofia do Direito*. São Paulo, Martins Fontes, 2000.
- IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. *Conceito de Manejo Florestal*. Disponível em <http://www.ibama.gov.br/recursos-florestais/areas-tematicas/conceitos/> Acessado em 24 de março de 2009.
- INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Índice de Gini: o Brasil desconcentrando terras*. Disponível em http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&Itemid=140 Acessado em 12 de março de 2009.

_____. *Livro Branco da Grilagem de Terras*. Disponível em http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&Itemid=140. Acessado em 12 de março de 2009.

IUCN - União Internacional para a Conservação da Natureza. *Identification and Gap Analysis of Key Biodiversity Areas*. Disponível em <http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/PAG-015.pdf> Acessado em 26 de junho de 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 10ª Ed. Dialética: São Paulo, 2004.

LEITE, J. R. M. ; CANOTILHO, J. J. Gomes ; *Sociedade de Risco e Estado*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes e LEITE, José Rubens Morato. (Org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

LITTLE, Paul E. (org.). *Políticas Ambientais no Brasil*. São Paulo: Peirópolis, 2003.

LOPES, Marcio M. D. *O gerenciamento ambiental como instrumento preventivo de defesa do meio ambiente*. Dissertação de Mestrado. PUC: São Paulo, 2008.

LOPES, Wellington Dos Mendes (dir.). *Revista de Direito Agrário*, ano XVI, vol. 14. Brasília: INCRA, 2000.

_____. *Revista de Direito Agrário*, ano XVII, vol. 15. Brasília: INCRA, 2001.

_____. *Revista de Direito Agrário*, ano XVII, vol. 16. Brasília: INCRA, 2001.

MACHADO. Paulo. A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MARÉS, Carlos F. *O dano socioambiental e sua reparação*. In: FIGUEIREDO, Guilherme J. P. (Org.). *Direito ambiental em debate*. 1 ed. Rio de Janeiro: Esplanada, 2007, v. 1.

- MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- MAZZILLI, Hugo N. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 20ª Ed. Saraiva: São Paulo, 2007.
- MCCORMICK, John. *Rumo ao Paraíso: A história do movimento ambientalista*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.
- MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, Editora Malheiros, São Paulo, 1990, 22ª Edição.
- MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 3ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- MMA – Ministério do Meio Ambiente. *Biodiversidade e Florestas*. Disponível em www.mma.gov.br. Acesso em 26 de março de 2009.
- MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Terra Legal Amazônia*. Disponível em <http://portal.mda.gov.br/terralegal/>. Acessado em 21 de junho de 2009.
- MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de Direito Civil: Parte Geral*. 36ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1999. v. I. p.4.
- MORIN, Edgar. Os sete saberes necessários à educação no futuro. Disponível em:
http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/meio_ambiente/uma_paz/cartadaterra/0001/Morin.pdf. Acesso em 04/04/2009.
- NAESS, Arne. *The Ecopolical Frontier: a case study in Intercol. Bulletin*, vol. 5. 1974, pp.18-26: "Is freedom consistent with Spinoza's Determinism" in *Spinoza on Knowing, Being and Freedom*, ed. J.G.van der Bend, Assen 1974.
- NUSDEO, Fábio. *Direito Econômico Ambiental*. In ALVES. Alaôr Caffé, e PHILIPPI JUNIOR. Arlindo, *Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental*. 1ª ed. São Paulo : Manole, 2005.

PIVA, Rui. *Bem Ambiental*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: PUC, 2000.

ROCHA, Ibraim J M. *Posse e domínio na regularização de unidades de conservação: Análise de um amazônida*. Texto extraído do sítio Jus Navigandi, disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3972>. Acessado em 13/12/2007.

RODRIGUES, Marcelo A e FIORILLO, Celso A. P.. *Manual de direito ambiental e legislação aplicável*. São Paulo, Max Limonad, 1997.

RODRIGUES, Silvio. *Direito Civil I; Parte Geral*. 31.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

SANTILLI, Juliana, in *Socioambientalismo e Novos Direitos*, Editora Petrópolis, São Paulo – Peirópolis, 2005.

SFB – Serviço Florestal Brasileiro. *Concessões Florestais*. Disponível em <http://www.florestal.gov.br/>. Acessado em 12 de abril de 2009.

SILVA, José Afonso. *Direito Constitucional Ambiental*. 4^a Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 19^a Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

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

WALD, Arnoldo, et. al. *O Direito de Parceria e a Lei de Concessões*. 2^a Ed. Saraiva: São Paulo, 2004.

YOSHIDA, Consuelo Y. M. *Tutela dos Interesses Individuais e Coletivos*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.

ZARIN, Daniel J. *Florestas produtivas neotropicais: conceitos e realidades* in ZARIN, Daniel J. et. al. (org). *As florestas produtivas nos neotrópicos*. Peirópolis: São Paulo, 2005.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)