

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
CURSO DE DIREITO**

**O PLANO DE OUTORGA FLORESTAL E A  
CONCESSÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS  
MEDIANTE MANEJO FLORESTAL SUSTENTÁVEL**

**MONOGRAFIA DE GRADUAÇÃO**

**Eduardo Antonio Link**

**Santa Maria, RS, Brasil  
2014**

# **O PLANO DE OUTORGA FLORESTAL E A CONCESSÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS MEDIANTE MANEJO FLORESTAL SUSTENTÁVEL**

por

**Eduardo Antonio Link**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Bacharel em Direito**.

**Orientador Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo**

**Santa Maria, RS, Brasil  
2014**

**Universidade Federal de Santa Maria  
Centro de Ciências Sociais e Humanas  
Curso de Direito**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a Monografia de  
Graduação

**O PLANO DE OUTORGA FLORESTAL E A  
CONCESSÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS  
MEDIANTE MANEJO FLORESTAL SUSTENTÁVEL**

elaborada por  
**Eduardo Antonio Link**

como requisito parcial para obtenção do grau de  
**Bacharel em Direito**

**COMISSÃO EXAMINADORA:**

**Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo**  
(Presidente/Orientador)

**Prof. Dr. José Fernando Lutz Coelho**  
(Universidade Federal de Santa Maria)

**Mestrando Cristiano Vinícios Marion**  
(PPGD/UFSM)

Santa Maria, 04 de dezembro de 2014

“Todo direito implica em uma responsabilidade;

Cada oportunidade, uma obrigação,

cada posse, um dever”.

(John D. Rockefeller)

**RESUMO**  
Monografia de Graduação  
Curso de Direito  
Universidade Federal de Santa Maria

## **O PLANO DE OUTORGA FLORESTAL E A CONCESSÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS MEDIANTE MANEJO FLORESTAL SUSTENTÁVEL**

AUTOR: **EDUARDO ANTONIO LINK**

ORIENTADOR: **LUIZ ERNANI BONESSO DE ARAÚJO**

Data e Local da Defesa: Santa Maria, 04 de dezembro de 2014.

O Meio Ambiente é essencial à sadia qualidade de vida de todo e qualquer cidadão; princípio básico para a dignidade da pessoa humana. Por essa razão, há o Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF), cujos fundamentos possibilitam à sociedade e aos entes públicos e privados envolvidos a concessão de florestas públicas mediante licitação prévia, desde que atendidos os pré-requisitos, os quais são estabelecidos antes mesmo do processo licitatório ter início, na finalidade de cumprir com as cláusulas futuramente impostas pelo contrato que será firmado entre as partes. É a maneira pela qual se visa o desenvolvimento sustentável, através da exploração dos recursos naturais e de serviços de maneira controlada e consciente. Possibilitando, dessa forma, às próximas e futuras gerações terem acesso à mesma diversidade de que hoje dispõe-se com tamanha abundância e facilidade. Assim, o homem passa a explorar legalmente, em conjunto com o Estado, áreas que até então não eram passíveis de exploração, bem como começa a reduzir, de maneira alternativa, o desmatamento e a supressão da vegetação nativa, como ocorrido principalmente no Bioma Amazônico, mantendo a cobertura vegetal tão necessária para a distribuição da umidade e manutenção das espécies, tanto da flora como da fauna, e de toda biodiversidade lá existente. A presente pesquisa será realizada através do método dedutivo de abordagem, em conjunto com os métodos de procedimento estatístico e funcionalista.

Palavras-Chaves: manejo florestal sustentável; florestas públicas federais; plano anual de outorga florestal; biodiversidade; desenvolvimento sustentável; concessão florestal; florestas nacionais; meio ambiente

## **ABSTRACT**

Graduation Monograph  
Law School  
Federal University of Santa Maria

# **THE ANNUAL PLAN FOR FOREST BESTOWAL AND THE CONCESSION OF PUBLIC FORESTS UNDER SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT**

Author: Eduardo Antonio Link

Adviser: Luiz Ernani Bonesso de Araújo

Date and Place of the Defense: Santa Maria, December 04, 2014.

The environment is essential to a healthy quality of life of all and any citizen; basic principle for human dignity. For this reason, there is Annual Plan for Forest Bestowal (PAOF), whose fundamentals enable society and public and private entities involved the concession of public forests by prior bidding, since met the prerequisites, which are established before the bidding process begins, in order to comply with the provisions hereafter imposed by the contract signed between the parties. It is the manner in which the aim is sustainable development through the exploitation of natural resources and in a controlled and conscious services. Thus allowing that the next and future generations have access to the same diversity that today there is so abundance and easily. Thereby man becomes legally explore, alongside State, areas that were previously not exploitable and in an alternative way begins to reduce deforestation and the removal of native vegetation, as occurred mainly in the Amazon biome, keeping the vegetation too necessary for the distribution of moisture and maintenance of species, both flora and fauna, and all the biodiversity existing in there. The present research will be conducted through the deductive method of approach, together with the methods of statistical and functionalist procedure.

Key-Words: sustainable forest management; federal public forests; annual plan of forest grant; biodiversity; sustainable development; forest concession; national forests; environment

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	07
<b>1 O PLANO ANUAL DE OUTORGA FLORESTAL – PAOF</b> .....	12
1.1 Fundamentos sobre o PAOF e a Lei 11.284 de 2006 .....	13
1.2 As Florestas Públicas Brasileiras .....	29
<b>2 A CONCESSÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS</b> .....	34
2.1 Conceito e Fundamentos acerca da Concessão Florestal .....	35
2.2 Sistemas de Fiscalização, Monitoramento e Controle Ambiental .....	42
2.2.1 Do Processo Licitatório .....	47
2.3 Do Projeto de Manejo Florestal Sustentável .....	52
<b>CONCLUSÃO</b> .....	64
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	66

## INTRODUÇÃO

Os problemas ambientais têm cada vez mais atingidos a população de diversas partes do mundo, fazendo com que abram os olhos para a realidade ecológica em que o planeta se encontra. Perante a atual situação e devido à necessária proteção ao meio ambiente e a biodiversidade, temas que estão cada vez mais em pauta, foi-se obrigado a modificar certos hábitos para melhorar a qualidade de vida da sociedade.

Tendo em vista a urgência da tutela ao meio ambiente, e a sua maior discussão internacional devido ao fato de se estar passando por um momento de constante crise ambiental, deve-se questionar e preocupar-se com a situação em que se recebe e, conseqüentemente, como entregar-se-á o planeta em que se vive atualmente para as futuras gerações. Deve-se pensar a longo prazo nas gerações futuras; refletir que, ao atenderem-se às necessidades do presente, não se pode esquecer dos descendentes da espécie humana - que também utilizarão os mesmos recursos naturais e matérias-primas que hoje estão disponíveis.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito humano fundamental, previsto constitucionalmente e requisito necessário para assegurar a dignidade humana; por isso há a necessidade de conservá-lo. É necessária a conscientização quanto à forma em que se recebe, utiliza e repassa tal bem que é de toda a humanidade.

Imprescindível, portanto, a proteção jurídica ao meio ambiente, ampliando os horizontes e o questionamento quanto ao assunto ora abordado. Haja vista, não afeta apenas parte dos habitantes do planeta, mas sim a sua totalidade em qualquer localização, ameaçando a própria sobrevivência das espécies, sendo de suma importância o seu debate.

Amparando-se no Princípio da Conservação, o ordenamento jurídico brasileiro enfatiza a preservação e a manutenção do ambiente ecologicamente equilibrado. Entretanto, em decorrência dos processos evolutivos ao longo dos anos, tanto na maneira de pensar como na maneira de agir, faz-se necessária a inserção de novas técnicas e procedimentos que visem ao desenvolvimento sustentável de cada região.



Da mesma forma que o controle dos ecossistemas, o uso dos recursos naturais de maneira sustentável e ecologicamente correta é critério relevante de discussão, refletindo no crescimento econômico de uma nação. Assim, desenvolver-se em conjunto com a natureza, sem degradação e utilizando seus recursos de maneira consciente, pode-se proporcionar uma melhor qualidade de vida a todos os cidadãos, juntamente com o crescimento econômico e social.

O homem começou a ver a natureza com outros olhos; passou a entender que ela tem diversas utilidades, e não é apenas um empecilho para a construção civil, desenvolvimento da agricultura, tecnologia ou sociedade num todo. Esse reconhecimento gera uma grande contribuição, evitando a degradação, bem como reduzindo e inibindo possíveis novos danos ao meio ambiente, através da fiscalização e conscientização.

Surgiu a obrigação de repensar a relação homem-natureza de forma realmente ética, discutindo ideais de sustentabilidade, respeitando e impondo limites para as próprias ações que são praticadas contra o meio ambiente, devendo preservar a diversidade biológica e controlar a extração dos recursos minerais. Afinal, alterando-se a forma de pensar das pessoas, eliminando-se os vícios e costumes enraizados na terra em que cultivamos, o desenvolvimento poderá então emergir.

Tratando-se de áreas públicas sem nenhuma destinação - que podem se tornar produtivas sem perder seu caráter de área protegida ambientalmente -, o estudo do Plano Anual de Outorga Florestal proporciona um melhor conhecimento e abrangência nacional quanto a um assunto que deve ser de interesse geral. Ademais, é possível tornar tais áreas desenvolvidas ou ao menos produtivas, não sendo necessário o seu desmatamento e/ou degradação para atingir esse objetivo. Há possibilidade de coexistir com a natureza, usufruindo o que a terra proporciona, sem prejudicar o meio em que se atua, desenvolvendo-se de acordo com as possibilidades e disponibilidades da região em pauta.

Na escolha do presente tema restou difícil centralizar, literalmente, a pesquisa, tendo em vista que no Brasil tratam-se de aproximadamente 226 milhões de hectares de florestas públicas federais e 82 milhões de hectares de florestas estaduais, além dos 82,5 mil hectares referentes às florestas públicas municipais. Assim, a abrangência a todos os brasileiros é fundamental e automática, haja vista ser este um plano de âmbito nacional e de extrema importância. No entanto, devido

às disposições geográficas encontradas neste país, a maior parte da área abrangida pelo projeto acaba se concentrando em torno do bioma amazônico.

Quanto ao método de abordagem, através de embasamento doutrinário, jurídico, administrativo e, de certa forma, técnico, esta pesquisa realizar-se-á por intermédio do método dedutivo. Dessa forma, análises serão feitas e assuntos explanados, na intenção de obter-se uma conclusão explícita. Ou seja, será iniciada com o estudo sobre o conhecimento geral do tema, até atingir o objeto específico aqui presente. Assim, dentre diversos ramos inseridos no tema em questão, este trabalho de conclusão de curso focou em desvendar acerca do Plano de Outorga Florestal e a maneira como se procede à concessão florestal através do Manejo Florestal Sustentável, bem como os requisitos básicos para tanto, além de dizer sobre sua fiscalização e licitação.

Com o objetivo de atender e proporcionar uma maior coerência e eficiência ao método dedutivo de abordagem, será devidamente fundamentado e demonstrado, conforme as fases de elaboração da pesquisa, a utilização concomitante dos métodos de procedimento estatístico e funcionalista, cabíveis de acordo com cada momento ou etapa de estudo. O primeiro destes tem o objetivo de reduzir os fenômenos à termos quantitativos, necessários para explicar a frequência da ocorrência de tais eventos. Será visto também, acerca de sua magnitude e expansão, como exemplo do avanço do desmatamento ou aumento das áreas passíveis de concessão abrangidas pelo Plano Anual de Outorga Florestal, de forma a estimar ou possibilitar a previsão e o estudo de fenômenos futuros, conforme o caso.

O método funcionalista, de outra forma, atuará como um meio de interpretação do Plano e do devido estudo do objeto pela função realizada por suas unidades, que atuam como partes de um sistema organizado de atividades. Assim, serão explicados aspectos sociais importantes, em vista da necessidade de conhecimento deste tema, relacionar-se-ão os órgãos envolvidos na licitação e aqueles responsáveis à fiscalização, tratando as funções realizadas pelas instituições envolvidas e as consequências para o equilíbrio do meio ambiente em benefício da sociedade como um todo. Dessa forma, serão utilizadas as técnicas de pesquisa documental e bibliográfica para a execução do presente estudo.

Sabendo-se, então, que o meio ambiente é um bem de uso comum do povo, pertencente a cada pessoa, há presente a imensa necessidade de conservá-lo e aprender a conviver com os problemas que a própria natureza impõe aos avanços do homem. Portanto, é impossível desprezar a crescente preocupação com o meio ambiente e a qualidade de vida - intimamente ligada àquele.

O ser humano visou sempre o progresso a qualquer custo, desprezando a natureza e o equilíbrio natural existente no planeta em que habita. Assim, desde os primórdios, vastas áreas florestais foram destruídas para dar lugar ao desenvolvimento da sociedade. Juntamente, em razão de tais destruições, surge uma crescente preocupação quanto ao rumo que o planeta tomará e quais os mecanismos mais eficientes para evitar a sua degradação, como a busca pela melhor destinação dos recursos naturais e/ou do aumento da produtividade de áreas já utilizadas.

Dessa maneira, presencia-se no Brasil uma nova possibilidade de concessão florestal através do uso e manejo de áreas que até então estavam sem nenhuma destinação. Atende-se, portanto, à função social da propriedade, uma vez que se tornam produtivas áreas que antes não o eram, por meio do desenvolvimento de maneira sustentável. Isto posto, a problemática abordada nesse trabalho é: diante do Plano de Outorga Florestal em vigência, qual é a solução para que as concessões das florestas nativas ocorram de maneira ordenada, lícita e regulamentada? Com a fundamentação utilizada, será demonstrada a razão pela qual o conhecimento sobre o presente tema, de âmbito nacional, é de suma importância e deve ser amplamente discutido, divulgado e difundido de forma transparente, pois atinge direta ou indiretamente a todos os brasileiros.

Ante o exposto, no presente tema se busca discutir, primeiramente, acerca da Lei n. 11.284/2006, em conjunto com os Planos Anuais de Outorgas Florestais dos anos de 2013 e 2014. Utilizando-se do método dedutivo, será iniciado o estudo através de uma abordagem abrangente para se chegar, por fim, à uma conclusão clara e sucinta, atingindo-se, assim, o objetivo específico da pesquisa. Serão transmitidos os conceitos positivados pela legislação, sempre em consonância com os dados e estatísticas dos Planos, com a intenção de explicar como se ocorre o levantamento das áreas passíveis de concessão florestal, bem como os órgãos envolvidos neste processo, além de dispor sobre as Florestas Públicas Brasileiras.

São assuntos necessários e de grande relevância ao prosseguimento desta abordagem que, fundamentalmente, precede à conclusão.

No segundo e último capítulo (“A Concessão de Florestas Públicas”), trouxeram-se, além dos conceitos e fundamentos de concessão florestal, as formas e meios como os recursos naturais devem ser explorados e preservados dentro das áreas concedidas. Discorrer-se-á acerca dos sistemas de fiscalização, controle e monitoramento ambiental, os organismos envolvidos e as tecnologias empregadas para tanto. Não se pode esquecer do modo como dar-se-á o processo licitatório para conceder o direito de uso daquelas áreas de maneira onerosa. E, por fim, será precedida à conclusão o Projeto de Manejo Florestal Sustentável, seus aspectos e benefícios frente aos problemas ambientais que impactam a humanidade atualmente.

## 1 O PLANO ANUAL DE OUTORGA FLORESTAL – PAOF

De acordo com a Lei nº 6.938 de 1981, define-se 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”<sup>1</sup>. A mesma lei, em seu artigo segundo, *caput*, estipula sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e alguns princípios:

Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana [...]<sup>2</sup>.

Sendo assim, torna-se evidente a busca por um meio ambiente controlado que permaneça em boas condições. Visando ao desenvolvimento socioeconômico, o homem deve valorizar e aprender a explorar de maneira correta a natureza e o que ela nos fornece, na finalidade da proteção da vida em todas as suas formas, bem como da dignidade da pessoa humana pela própria preservação da natureza.

Conforme a Constituição Federal, em seu artigo 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”<sup>3</sup>. Sendo assim, temos o meio ambiente como um direito de todos, essencial à qualidade de vida de qualquer cidadão e de seus descendentes. Faz-se necessária, portanto, a sua observação, compreensão, preservação e fiscalização.

Esse dispositivo traduz que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental da pessoa humana, necessário à qualidade de vida. É também um bem de uso comum do povo, sendo, dessa forma, difuso, indisponível e essencial. Deve ser protegido e defendido pelo Poder Público e pela coletividade, perante às presentes e próximas gerações.

---

<sup>1</sup>BRASIL. **Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, em 31 de agosto de 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2014.

<sup>2</sup>*Ibidem*.

<sup>3</sup>BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 14 jul. 2014.

Por ser um direito fundamental, há a importância e urgência de discussão desse assunto, pois atinge toda a humanidade em todos os países e regiões, além de estar sendo fortemente debatido em âmbito internacional. É um tema de interesse geral que faz com que as pessoas repensem nos atos causadores de danos contra o meio ambiente, devendo encontrar novas alternativas e saídas, diferentemente de como acontecia alguns anos atrás.

Automaticamente, recai o dever de preservá-lo e assegurar que as futuras gerações possam usufruir conscientemente, de forma que se torne impossível a extinção das espécies de fauna e flora existentes. Portanto, havendo a dependência da solidariedade prestada pela geração anterior à natureza, faz-se com que a vida tenha continuidade. Assim, cria-se o princípio da responsabilidade ambiental entre gerações.

A responsabilidade intergeracional, além de ser dever do Poder Público, também é da coletividade. Todo cidadão deve cuidar do meio ambiente, preservando os recursos naturais - tendo em vista que seus descendentes utilizarão exatamente os mesmos recursos que atualmente possuímos ou dispomos. Diante disso, está presente a necessidade de inovação, como reduzir o uso, reutilizar e reciclar materiais, usufruindo novos métodos para que possamos atingir o desenvolvimento de maneira sustentável.

O desenvolvimento sustentável nada mais é do que se desenvolver em conjunto com a natureza, sem degradação, respeitando e impondo limites para as próprias ações praticadas contra o meio ambiente, preservando-se a diversidade biológica e controlando a extração de recursos minerais, bem como utilizando-os de maneira consciente; assim, podendo proporcionar uma melhor qualidade de vida a todos os cidadãos, juntamente com o crescimento econômico e social do país.

### **1.1 Fundamentos sobre o PAOF e a Lei 11.284 de 2006**

Ao falar do meio ambiente equilibrado, desenvolvimento sustentável e equilíbrio natural, remetemo-nos ao presente tema. O Plano de Outorga Florestal atualizado e apresentado anualmente identifica, descreve e seleciona as Florestas

Públicas Federais (FPF) passíveis de estabelecerem as unidades de manejo florestal para concessão no ano de sua vigência.

Instituído pela Lei nº 11.284/2006 (Lei de Gestão de Florestas Públicas), o Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF) passou a descrever as florestas públicas que podem ser submetidas a processos de concessão florestal de acordo com as determinações no ano em que o Plano vigorar. Sendo um instrumento de planejamento das ações da União, o PAOF instiga a produção florestal sustentável através da concessão onerosa de florestas públicas, naturais ou plantadas, para a exploração de seus recursos madeireiros, não madeireiros e serviços.

Sendo um instrumento de gestão de florestas públicas, o Plano Anual de Outorga Florestal foi instituído pela Lei 11.284, de 02 de março de 2006, elaborado e proposto pelo Serviço Florestal Brasileiro, além de ser aprovado e publicado pelo Ministério do Meio Ambiente, e fundamentou-se no Decreto nº 6.063, de 20 de março de 2007. Deve-se ainda, considerar os PAOFs dos estados, municípios e do Distrito Federal.

Em seu processo de elaboração, o PAOF considerou iniciativas de grande valor estratégico, como o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM), a Operação Arco Verde, o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal, o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), a Política de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), o Programa Nacional de Apoio a Agricultura Familiar (PRONAF), o Plano Agrícola e Pecuário, o Plano Amazônia Sustentável (PAS), o Programa Nacional de Florestas (PNF) e o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). Também levou em conta aspectos importantes como a mineração, petróleo e gás, bem como a infraestrutura, energia e água.

Com o objetivo de selecionar e descrever as florestas públicas federais passíveis de estabelecer as unidades de manejo florestal para concessão, convergindo e alinhando-se com as demais políticas públicas, o Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF 2013) baseia-se no Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP), que, em novembro de 2011, registrava aproximadamente 297 milhões de hectares de florestas públicas cadastradas.

Destas, cerca de 222 milhões de hectares eram de florestas públicas federais, 75 milhões de hectares de florestas públicas estaduais e ainda, 5,3 mil hectares de florestas públicas municipais<sup>4</sup>. Tais áreas se distribuíam ao longo de doze Florestas Nacionais e duas áreas destacadas de glebas sem destinação, com interesse do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) para destinação direta. Entretanto, do total de hectares selecionados no plano de 2013 foram excluídos 98,2% dessa área, como as terras indígenas, unidades de proteção integral e áreas de uso comunitário, restando-se, apenas, 5,3 milhões de hectares de florestas passíveis de sofrerem concessão florestal.

Com a devida atualização, o PAOF de 2014 teve seus dados atualizados até novembro de 2012, obtendo acréscimo em relação às florestas incluídas no plano anterior, aumentando em 11 milhões de hectares em relação àquele. O registro atual passou a ser de aproximadamente 308 milhões de hectares de florestas públicas cadastradas – cerca de 226 milhões de hectares de florestas públicas federais, 82 milhões de hectares de florestas públicas estaduais e 82,5 mil hectares de florestas públicas municipais<sup>5</sup>.

Diante disso, mesmo tendo a avaliação do plano em questão apresentado a espantosa quantia de 226 milhões de hectares de florestas públicas federais passíveis de concessão, por conta do estabelecimento de impedimentos e demais restrições legais, resulta-se na exclusão de 98,7% dessa área, haja vista a necessidade de destinação para as unidades de proteção integral, áreas de uso comunitário e terras indígenas.

Conforme trecho do Artigo abaixo (Anotações sobre a Lei de Gestão de Florestas Públicas e as licitações para concessão florestal), observa-se a existência de dois grupos básicos. Sendo um deles, as unidades de proteção integral que podem ter seus recursos naturais utilizados apenas indiretamente e as unidades de conservação da natureza, que também são protegidas, porém passíveis de serem utilizadas através do uso sustentável de um percentual de seus recursos naturais, impedindo a sua degradação.

---

<sup>4</sup>BRASIL. **Plano anual de outorga florestal 2013**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2013. p. 07.

<sup>5</sup>*Ibidem*.



A lei nº 11.284/2006 estabelece que a gestão de florestas públicas ocorrerá, dentre outras florestas, nas Unidades de Conservação de Uso Sustentável (Sistema Nacional de Unidades de Conservação - lei federal nº 9.985/2000). Nesta lei as Unidades de Conservação dividem-se em dois grupos, com características específicas: (I) "unidades de proteção integral", cujo objetivo básico é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, em regra; (II) "unidades de uso sustentável", cujo objetivo básico é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. [...]<sup>6</sup>.

Assim, a metodologia utilizada anualmente para a seleção das áreas passíveis da instalação das unidades de concessão florestal abrange duas fases. A primeira, na qual são excluídas todas aquelas áreas de florestas que possuem impedimentos ou qualquer restrição legal. Na segunda fase se excluem as áreas de florestas públicas federais inaptas ao estabelecimento da concessão florestal.

Para melhor elucidar a ordem destas exclusões, ao destrincharmos a primeira fase percebe-se que as florestas públicas municipais e estaduais, responsáveis por 26,7% da área total, excluem-se pelo fato da prerrogativa para a concessão daquelas florestas caber, tão somente, aos entes federados. Em seguida, excluem-se as florestas em áreas militares (0,9%), que somente se incluem no Cadastro Nacional de Florestas Públicas através de autorização do Ministério da Defesa.

Por óbvio, as Unidades de Conservação de Proteção Integral (Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Refúgio da Vida Silvestre, Monumento Natural) também são excluídas, seguindo o rito específico trazido pela Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e representam 10,2% da área integral. Nessa mesma senda, excluem-se as Unidades de Conservação de Uso Sustentável (Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável) e também as áreas de relevante interesse ecológico e Reserva de Fauna (4,4%)<sup>7</sup>.

A exclusão das Terras Indígenas e áreas ocupadas por Comunidades Locais também ocorre dentro da primeira fase. Assim, retiram-se do montante inicial cerca de 105 milhões de hectares, correspondendo a 34% do total das florestas públicas federais<sup>8</sup>. Destaca-se que a porcentagem do uso comunitário - o equivalente a 4%

---

<sup>6</sup>VIEIRA, Vanderson Roberto. **Anotações sobre a Lei de Gestão de Florestas Públicas e as licitações para concessão florestal**. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2726, 18 dez. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/18070/anotacoes-sobre-a-lei-de-gestao-de-florestas-publicas-e-as-licitacoes-para-concessao-florestal>> Acesso em: 16 jul. 2013.

<sup>7</sup>BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2014**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2014. p. 42.

<sup>8</sup>BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2014**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2014. p. 43.

do montante -, refere-se aos Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS), Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE), Projetos de Assentamento Florestal (PAF) e áreas de sobreposição identificadas no CNFP (áreas que possuem mais de uma destinação legal, sendo uma delas de uso comunitário).

Excluem-se, ainda, as áreas de interesse para criação de Unidades de Conservação de Proteção Integral, que são revisadas periodicamente e em prazo não superior a dez anos; porém, no PAOF deste ano representam 0,9% das florestas públicas federais. Há a existência de áreas previstas para o uso exclusivamente comunitário, com 0,3% do total, que também são retirados do processo de seleção.

Além de todas essas áreas excluídas do plano anual, as áreas de Florestas Públicas Federais (FPF) não destinadas incluem-se em tal exclusão. Estas representam o percentual de 11,7% das FPF, o equivalente a quase 36 milhões de hectares. O PAOF/2014 explica o processo pelo qual deve passar determinada área para receber a concessão, conforme trecho que segue:

[...] para que seja possível realizar concessões florestais nessas áreas, as florestas públicas federais não destinadas devem ser, preliminarmente, afetadas a um dos seguintes fins: destinação direta ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB) ou destinação ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) para criação de Florestas Nacionais.<sup>9</sup>

Com o final da primeira fase, o PAOF de 2014 selecionou cerca de 286 milhões de hectares (93% do total de florestas públicas federais) mediante a exclusão das áreas que apresentaram impedimentos ou restrições legais para a concessão florestal no corrente ano. Assim, restaram apenas 21,8 milhões de hectares - 7,1% do total de FPF - sem restrições legais e aptas para prosseguir na próxima etapa do processo de seleção<sup>10</sup>.

Entretanto, com a chegada da segunda fase do processo é que ocorre a retirada das áreas de florestas públicas federais inaptas para a concessão florestal, além das já citadas acima. Assim, aquelas áreas que já estão sob concessão florestal, por óbvio, devem ser excluídas. Portanto, esta exclusão afeta na atualidade, tão somente, a Flona do Jamari em Rondônia, com 223 mil hectares, correspondendo a 1% das florestas públicas federais.

---

<sup>9</sup>BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2014**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2014. p. 43.

<sup>10</sup>BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2014**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2014. p. 45.

Ocorre, ainda, a exclusão de florestas públicas federais que não possuem plano de manejo florestal sustentável aprovado ou, ao menos, com perspectiva de aprovação no ano de vigência daquele PAOF. Dessa forma, no ano de 2014, o total de Unidades de Conservação excluídas do plano, através da decisão do órgão executor, ouvido o Conselho da Unidade de Conservação, mediante análise realizada conjuntamente com o ICMBio, perfazem uma área aproximada de 12,5 milhões de hectares (4,1%)<sup>11</sup>.

E, por último, excluem-se as áreas passíveis do estabelecimento de concessão florestal que não tenham prioridade para aquele ano. Sendo estas aquelas “florestas públicas que não estão localizadas na Amazônia Legal e as áreas que não possuem infraestrutura mínima, como logística de transporte, energia, proximidade com pólos madeireiros, entre outros, para atender à concessão.”<sup>12</sup>. Tais áreas, se somadas, perfazem um total de 4,7 milhões de hectares, ou 1,5% das florestas.

Diante de todas as exclusões que passa o processo de concessão florestal, de maneira tão rígida e abrangente, atingindo todas as áreas de florestas públicas que possuem impedimentos ou restrições legais ao submeterem a esse processo, ou na segunda fase, com a exclusão das áreas de florestas públicas federais que não estarão aptas para serem submetidas a ele no ano de vigência do PAOF 2014, resta o ínfimo número de 4,3 milhões de hectares (1,4%), do total de florestas públicas federais passíveis de concessão florestal em 2014.

O Plano de Outorga Florestal do ano de 2014 tornou elegível para o processo de concessão aproximadamente 4,3 milhões de hectares de florestas públicas federais somente. Elas estão distribuídas em onze Florestas Nacionais e nas duas áreas de glebas ainda não destinadas à interesse do Sistema Florestal Brasileiro para destinação direta, estando basicamente localizadas nos estados do Acre, Amazonas, Pará e Rondônia.

O estabelecimento de parâmetros para a definição de tamanhos das unidades de manejo considerou as peculiaridades regionais, como a área necessária para completar um ciclo de produção da floresta e a estrutura, o porte e a capacidade dos

---

<sup>11</sup>BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2014**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2014. p. 46.

<sup>12</sup>*Ibidem*.

agentes envolvidos na cadeia produtiva dos produtos e serviços objetos da concessão.

A destinação das florestas públicas federais arrecadadas e cadastradas junto ao Cadastro Nacional de Florestas Públicas inclui também o processo de regularização fundiária de posses com processos anteriores a 2004. Dessa forma, muitas áreas incluídas ao CNFP poderão se tornar inativas à medida que essas posses venham a ser reconhecidas definitivamente como propriedades privadas.

Para o ano de 2014, o Serviço Florestal Brasileiro alterou o tamanho das unidades de manejo florestais para produtos madeireiros da Amazônia, de até 40 mil ha, para as unidades pequenas; de 40 a 80 mil ha, para as médias; e acima de 80 mil ha, para as áreas grandes. E para as concessões fora da região amazônica, o correspondente a 500 hectares destina-se às unidades pequenas, de 500 a 5.000 hectares para as médias e acima de cinco mil hectares para as grandes. Essa modificação foi fundamentada em parâmetros técnicos para permitir o acesso a pequenos, médios e grandes empreendimentos, compatível com as áreas totais das florestas públicas federais passíveis de concessão florestal no ano de sua vigência.

O Plano Anual de Outorga Florestal estabelece os critérios de acessibilidade ao processo de concessão por pessoas jurídicas de micro, pequeno e médio portes como forma de promover a equidade na política de gestão de florestas públicas no Brasil. Nesse sentido, a definição do tamanho das unidades de manejo deve considerar peculiaridades regionais, assim como a capacidade dos agentes envolvidos.

Assim, como forma de ampliar a oportunidade de acesso às concessões no ano de 2013, o PAOF estabelece obrigatoriamente a inclusão de pelo menos duas das categorias de unidades de manejo em cada lote de concessão presente nos editais em 2013, e uma dessas deve ser necessariamente pequena. Desse mesmo entendimento se utilizou o PAOF deste ano.

Da mesma forma, com o objetivo de promover a consolidação de empreendimentos com escalas que permitam a eventual instalação de parques tecnológicos com elevados aportes de capital, os PAOFs estabelecem que, a cada dois lotes de concessão florestal licitados, pelo menos um deve conter unidades de manejo de tamanho grande. Ou seja, em toda licitação deverá ocorrer a presença de no mínimo duas formas de lotes, sendo eles pequenos, médios ou grandes.

Entretanto, em cada lote licitado, deverá perceber-se sempre a presença de um lote do tamanho pequeno; bem como para cada dois lotes licitados, necessariamente deverá haver a concessão de ao menos um lote grande.

De acordo com o próprio PAOF 2013, novamente, voltou-se para o manejo de produtos madeireiros do bioma Amazônico, havendo a necessidade do Sistema Florestal Brasileiro estabelecer, no ano de 2012, três categorias como referências - pequenas, médias e grandes -, analisando-se o consumo médio anual em toras para cada empresa. As categorias continuam sendo utilizadas da mesma forma no PAOF atual.

Com a definição e padronização das áreas em concessão foi estimada a área necessária para a produção de madeira por meio de manejo florestal sustentável. O cálculo referente ao tamanho das Unidades de Produção Anual (UPA) e da área total das unidades de manejo Florestal a serem concedidas seguem como critérios:

- I. consumo médio anual em toras (em m<sup>3</sup>);
- II. intensidade de exploração (m<sup>3</sup>/ha) e ciclo de corte permitido pela legislação florestal (Instrução Normativa do Ministério do Meio Ambiente nº 05 de 2006 e Resolução nº 406, de 2 de fevereiro de 2009, do Conama);
- III. área da Unidade de Produção Anual suficiente para a produção da demanda anual em toras, incluindo previsão de áreas para a rede viária e áreas de preservação permanente; e
- IV. área de Reserva Absoluta de 5%, como previsto pelo artigo 32 da Lei nº 11.284/2006.<sup>13</sup>

Portanto, levam-se em conta: o consumo médio em metros cúbicos de toras extraídas no período de um ano, a intensidade com que ocorre a exploração, bem como o ciclo de corte, a área necessária para atendimento das demandas e ainda, a área resguardada à Reserva Absoluta, previsto no percentual de 5%.

Observando-se o Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental, que se entende pela proibição dos danos praticados à natureza e da não regressão do estado em que se encontra o meio ambiente – demasiadamente degradado - na atualidade para outrem, o PAOF busca integrar e aliar o desenvolvimento econômico do país ao desenvolvimento sustentável e ecologicamente correto. Ademais, pretende tornar produtivas áreas até então consideradas improdutivas e que não são exploradas de maneira consciente.

---

<sup>13</sup>BRASIL. **Plano anual de outorga florestal 2013**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2013. p. 74.

Diante disso, falar do meio ambiente equilibrado, desenvolvimento sustentável, equilíbrio natural nos remete ao presente tema. O Plano de Outorga Florestal atualizado e apresentado anualmente descreve e seleciona as Florestas Públicas Federais (FPF) passíveis de estabelecerem as unidades de manejo florestal para concessão no ano de sua vigência.

Conforme anteriormente já citado, o próprio Plano de Outorga Florestal do ano de 2013 preceituou que o processo de sua elaboração considerou iniciativas de grande valor estratégico, como exemplo do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM), a Operação Arco Verde, o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal, entre outros. Estes apresentam manifestações formais do Conselho de Defesa Nacional (CDN), do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) - tudo em cumprimento aos dispositivos expressos na Lei nº 11.284/2006.

De outra forma, aspectos não menos importantes relativos a outras concessões e políticas setoriais foram tratadas no plano; como é o caso da mineração, petróleo e gás, além das questões relativas à infraestrutura, energia e água.

Em relação ao PAOF 2013, suas atualizações quanto às informações acerca do setor madeireiro dentro da Amazônia Legal se realizaram a partir de dados oficiais dos sistemas eletrônicos de controle florestal do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama (Documento de Origem Florestal – DOF) - e dos estados (Sistema de Cadastro, Comercialização e Transporte de Produtos Florestais – Sisflora), com informações do ano de 2011<sup>14</sup>. Resta claro que o PAOF atende aos dispositivos formais e legais de consultas aos órgãos e entidades de governo, mas também leva em conta a participação da sociedade, pois reuniões técnicas são realizadas, submetendo, inclusive, documentos para consulta pública via internet.

A própria lei estabelece diretrizes para garantir o acesso democrático de vários segmentos da sociedade no processo de concessão, tais como suas formas de monitoramento e controle, bem como mecanismos e sanções que possam evitar

---

<sup>14</sup>BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2013**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2013. p. 08.

a concessão de áreas irregulares ou não permitidas. Tal transparência do PAOF quanto aos mecanismos utilizados para suas escolhas possibilita que a sociedade tenha conhecimento, com antecedência, de quais florestas públicas serão passíveis do estabelecimento das unidades de manejo florestal para concessão no período de sua vigência. Dessa forma, inclusive, pode haver interferência no processo por meio das consultas públicas realizadas.

Assim, o Plano faz com que os entes interessados possam planejar-se com antecedência para atender aos requisitos necessários e concorrer no processo licitatório. Ainda, auxilia os estados e municípios que dispõem de áreas para concessões futuras, sendo um eficaz sistema de planejamento, totalmente transparente e participativo.

Apesar de se localizarem nos diferentes biomas e regiões do país, as florestas públicas brasileiras acabam por concentrar-se, na maior parte, na região do Bioma Amazônico, com cerca de 92% da sua área total e em segundo colocado fica o bioma do cerrado, concentrando 6% do total. Isto posto, as florestas públicas naturais ou plantadas citadas no Plano são selecionadas a partir do conjunto de florestas públicas que estão sob o domínio da União, registradas no Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP).

Diante disso, deve ocorrer a avaliação e estudo da demanda pelos produtos florestais daquela determinada área, realizando-se uma análise entre a política florestal e as demais políticas setoriais para atingir o seu objetivo. Por conseguinte, torna-se visível a utilização de uma metodologia objetiva que permite que as florestas públicas sejam destinadas às concessões.

Conforme o próprio PAOF 2013 preceitua, a Lei nº 11.284/2006 é o verdadeiro marco legal para o processo de realização das concessões ambientais. Ela descreve como deve ocorrer tal procedimento, cabendo a ela também a realização do levantamento referente às áreas do país que sejam passíveis de sofrer concessão. Competindo a ela, ainda, descrever acerca da elaboração do edital, das audiências públicas que devem ocorrer com a população e do monitoramento das atividades.

Mantendo-se de acordo com a legislação, tal plano identifica, seleciona e descreve as florestas públicas federais que são passíveis de concessão no ano em que vigorar. Assim, somente podem ser concedidas aquelas florestas inclusas no

PAOF, ressaltando-se que a sua inclusão não significa, necessariamente, ser objeto de licitação.

A Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006 regulamenta sobre a presente questão em seu primeiro artigo, no qual dispõe da gestão de florestas públicas para produção sustentável, instituindo o Serviço Florestal Brasileiro – SFB - na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, criando o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF. Ante o exposto, a lei dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, instituindo requisitos e impondo conceitos, conforme informação contida no PAOF 2014:

A Lei nº 11.284/2006 é o marco legal para a realização das concessões florestais. É ela que descreve como ocorre esse processo, que envolve o levantamento das áreas, em todo o país, passíveis de concessão, a elaboração do edital, as audiências públicas com a população e o monitoramento da atividade.<sup>15</sup>

Em seu artigo terceiro a lei conceitua diversas formas importantes para a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, conforme trecho que segue abaixo:

Art. 3º Para os fins do disposto nesta Lei, consideram-se:

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;

---

<sup>15</sup>BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2014**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2014. p. 23.



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.<sup>16</sup>

Percebe-se que a própria legislação é objetiva nos conceitos apresentados, restando esclarecido cada significado para a produção, gestão e manejo dos recursos naturais disponíveis, havendo a finalidade e necessidade de positivar cada um desses elementos importantes, bem como identificar os requisitos necessários para a produção sustentável.

Buscando não prejudicar nem degradar o meio ambiente e a área em que atuam as empresas e a comunidade, devem estar presentes cuidados básicos. É indispensável o controle a ser exercido não somente na extração, mas também na produção e transporte daqueles produtos extraídos, visando ao menor dano possível à fauna, flora e, inclusive, às comunidades locais.

A política de concessão florestal foi implementada pelo Governo Federal no ano de 2006 e vem crescendo desde então, conforme informação publicada no sítio eletrônico do Serviço Florestal Brasileiro que segue abaixo:

---

<sup>16</sup>BRASIL. **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006.** Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDf; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm)>. Acesso em 31 mai. 2014.

Uso sustentável garante a manutenção da cobertura vegetal das florestas. Conciliando a conservação das florestas brasileiras com o desenvolvimento socioeconômico.

Conservar a cobertura vegetal das florestas brasileiras, por meio da melhoria da qualidade de vida da população que vive em seu entorno e do estímulo à economia formal com produtos e serviços oriundos de florestas manejadas, é o principal objetivo da política de concessões florestais, implementada pelo Governo Federal a partir de 2006. A Lei de Gestão de Florestas Públicas (11.284/2006), que instituiu o Serviço Florestal Brasileiro, criou a possibilidade da concessão de áreas de florestas públicas.

Desde 2006, o governo pode conceder a empresas e comunidades o direito de manejar florestas públicas para extrair madeira, produtos não madeireiros e oferecer serviços de turismo. Em contrapartida ao direito do uso sustentável, os concessionários pagam ao governo quantias que variam em função da proposta de preço apresentada durante o processo de licitação destas áreas.

A política de concessão florestal permite que os governos federal, estaduais e municipais gerenciem seu patrimônio florestal de forma a combater a grilagem de terras, evitar a exploração predatória dos recursos existentes, evitando assim a conversão do uso do solo para outros fins, como pecuária e agricultura, e promovendo uma economia em bases sustentáveis e de longo prazo.<sup>17</sup>

Ressalta-se a importância do Plano de Outorga Florestal, uma vez que além de trazer desenvolvimento socioeconômico para as localidades em que estão instalados os manejos florestais, há a geração de novos empregos, tornando produtivas áreas que até então não o eram, não degradando o meio ambiente, cessando o desmatamento ambiental.

Ademais, transmite-se, automaticamente, a noção sobre a necessidade que temos em manter aquele meio saudável, para que as próximas gerações possam usufruir com o mesmo prazer e consciência com que hoje estamos tentando agir. Permite, ainda, à população de outros estados brasileiros conhecer aquelas regiões por meio do ecoturismo, promovendo o desenvolvimento econômico de longo prazo com bases sustentáveis.

Não bastasse isso, há a obrigação por parte das concessionárias de pagar o preço pelo uso daquela área pública nos termos da proposta apresentada no processo licitatório. Isso permite ao governo obter lucros com as concessões e também gerenciar o seu patrimônio florestal. Deste modo, possibilitando-o controlar a exploração de forma predatória que ocorre com os recursos naturais existentes nas florestas, combatendo também a grilagem de terras. Ainda, mantém as florestas praticamente intactas, evitando-se a utilização daquela mesma área para a

---

<sup>17</sup>CONCESSÃO Florestal – Um Novo Paradigma de uso das florestas. **Serviço Florestal Brasileiro** Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/concessoes-florestais/o-que-e-concessao-florestal/concessao-florestal-um-novo-paradigma-de-uso-das-florestas>>. Acesso em 14 jul. 2014.

conversão do solo por meio da pecuária ou agricultura - destinação cada vez mais corriqueira naquelas regiões.

Devemos pensar profundamente e a longo prazo, repensar no destino que estamos dando ao nosso planeta e à própria natureza que nos cerca. Tratando-se de um país com tamanha biodiversidade como o Brasil, onde cada vez mais espécies, tanto da fauna como da flora, estão entrando em extinção, há a necessidade de agirmos imediatamente. Assim, o manejo florestal sustentável possibilita uma melhor utilização dos produtos oriundos das florestas e ainda, garante que aquele território permaneça com seu bioma basicamente inalterado.

Levando em consideração as questões apresentadas, o próprio legislador complementa a regulamentação e procedimentos que deverão ser adotados no processo de concessão. Fazendo referência aos meios necessários para legalização, regularização e licitação, bem como as políticas adotadas para que o plano entre em vigor com toda segurança que se faz necessária ao tratar deste tema, conforme o artigo 10º da referida lei dispõe:

Art. 10. O Plano Anual de Outorga Florestal - PAOF, proposto pelo órgão gestor e definido pelo poder concedente, conterá a descrição de todas as florestas públicas a serem submetidas a processos de concessão no ano em que vigorar.

§1º O Paof será submetido pelo órgão gestor à manifestação do órgão consultivo da respectiva esfera de governo.

§2º A inclusão de áreas de florestas públicas sob o domínio da União no Paof requer manifestação prévia da Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§3º O Paof deverá ser previamente apreciado pelo Conselho de Defesa Nacional quando estiverem incluídas áreas situadas na faixa de fronteira definida no § 2º do art. 20 da Constituição Federal.<sup>18</sup>

Percebe-se, portanto, certa garantia, uma vez que a apreciação do plano de outorga florestal de cada ano depende de diversos setores da administração pública. Como acima exposto, ele estará sujeito à manifestação do órgão consultivo da respectiva esfera de governo. E, ao tratar da inclusão das florestas no plano, há a dependência de prévia manifestação por parte da Secretaria de Patrimônio da União e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

---

<sup>18</sup>BRASIL. **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006**. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11284.htm)>. Acesso em 17 out. 2014.

Assim, tal legislação atua especificamente sobre o presente tema, servindo para projetar toda estrutura de controle e fiscalização que se forma e que irá se adequar e estruturar conforme as necessidades exigidas. Para tanto, devemos estudar a viabilidade, possibilidade e realidade do problema em questão, pois de nada adianta conceder diversas áreas, sem sequer conseguir fiscalizar e controlar toda a matéria-prima que pode eventualmente ser extraída legal ou ilegalmente.

Ao estudar a Lei 11.284, pode-se esclarecer e aprender como funciona parte do processo de criação das florestas. Conforme o seu artigo 4º, a gestão das florestas públicas para a produção sustentável compreende a criação de florestas nacionais, estaduais e municipais e sua gestão direta; além de resguardar e destinar parte das florestas públicas às comunidades locais nos termos do art. 6º desta Lei. Ainda, integra as florestas naturais ou plantadas e as unidades de manejo das áreas protegidas (florestas nacionais, estaduais e municipais).

Conforme o artigo 6º da referida lei, anteriormente à realização das concessões florestais, as florestas públicas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais deverão ser identificadas pelos órgãos competentes para receberem a destinação adequada. Realizando-se por meio da criação de reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável (observados os requisitos previstos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000); pela concessão de uso, por meio de projetos de assentamento florestal, de desenvolvimento sustentável, agroextrativistas ou outros similares (nos termos do art. 189 da Constituição Federal e das diretrizes do Programa Nacional de Reforma Agrária), além de outras formas previstas em lei.

Dessa forma, o Plano tem como objetivo selecionar e descrever as florestas públicas federais passíveis do estabelecimento de unidades de manejo florestal para concessão no período de janeiro a dezembro do respectivo ano em que vigorar, conforme determinam os artigos 10 e 11 da Lei nº 11.284/2006 e os artigos 19 a 24 do Decreto nº 6.063/2007<sup>19</sup>, considerando a convergência e o alinhamento com

---

<sup>19</sup>BRASIL. **Decreto nº 6.063, de 20 de março de 2007**. Regulamenta, no âmbito federal, dispositivos da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6063.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6063.htm)>. Acesso em 14 nov. 2014.

outras políticas públicas da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal<sup>20</sup>.

Tal decreto esclarece que o PAOF deve analisar o conjunto de políticas públicas existentes na atualidade, relacionando com a política de concessão florestal, visando identificar as divergências e convergências entre as políticas estatais já vigentes e a própria concessão florestal.

Adotando uma série de princípios destinados a gerir as florestas como bens ambientais, observados com base em um sistema constitucional que determina o equilíbrio jurídico entre os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, IV) em face da dignidade dos brasileiros (art.1º, I e III), a Lei n. 11.284/2006 procura estabelecer o uso eficiente e racional das florestas brasileiras (art. 2º, II), destinadas à elaboração por parte dos empreendedores de produtos e serviços (art. 2º, IV), em proveito da pessoa humana com resultados bem como benefícios concretos destinados a nossa população (art. 2º, III).

Com isso, a lei pretende aparentemente cumprir o princípio constitucional da ordem econômica fixado no art. 170, VI, da Carta Magna que, ao estabelecer a defesa do meio ambiente como princípio geral da atividade econômica em nosso País, destaca a necessidade de se observar o tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Estabelecendo a necessidade de defender e preservar as florestas para as presentes e futuras gerações de brasileiros, a Lei de Gestão de Florestas visa a proteger os bens ambientais brasileiros (proteção dos ecossistemas, solo, água, biodiversidade e patrimônio cultural, prevista como princípio definido no art. 20, I), procurando garantir, por outro lado, condições estáveis e seguras destinadas a estimular investimentos de longo prazo no manejo, conservação, recuperação (art.2º, VIII) das florestas, bem como promover a difusão de pesquisa florestal em harmonia com a visão constitucional que indica a pesquisa tecnológica voltada preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros, e pra o desenvolvimento do sistema produtivo nacional (art. 218, §2º da CF e arts. 2ºm VI, da Lei n. 11.284/2006).

Dessarte a norma esta estabelece no plano jurídico um sistema de gestão de florestas destinado a criar produtos e serviços em proveito do desenvolvimento sustentável, viabilizando o importante instituto da concessão florestal, delegação onerosa definida no art. 3º, VII, destinado a incrementar o uso dos bens ambientais através da atividade dos empreendedores com absoluto respeito às comunidades locais e seus interesses econômicos (art. 4º, II, e 6º da Lei n. 11.284/2006).<sup>21</sup>

Portanto, o objetivo do governo ao quebrar paradigmas é de transformar as florestas em sistemas produtivos, os quais sejam capazes de conciliar desenvolvimento econômico com conservação ambiental. As áreas de florestas deverem ser exploradas, se não pelo poder público, pela iniciativa privada,

<sup>20</sup>BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2014**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2014. p. 23.

<sup>21</sup>FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 292 e 293.

ocorrendo através da produção sustentável de madeira, bem como de outros serviços naturais. O PAOF, sendo o documento que descreve as áreas que poderão ser submetidas à concessão, é o meio pelo qual empreendedores podem ter acesso às florestas públicas para praticar o manejo florestal sustentável e explorar produtos e serviços. Tudo de maneira lícita, sustentável e rentável.

## 1.2 As Florestas Públicas Brasileiras

As florestas são formações arbóreas densas, de alto porte, que recobrem área de terra mais ou menos extensa, fazendo parte do conteúdo pertencente à flora. No Texto Constitucional, os termos *flora* e *floresta* não possuem o mesmo significado; “o primeiro é coletivo que engloba o conjunto de espécies vegetais de uma determinada região, enquanto floresta, por sua vez, é um dos conteúdos do continente flora”<sup>22</sup>. Dessa forma, flora possui um conceito mais amplo do que floresta, razão pela qual aquela engloba esta.

A competência comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios é disciplinada pelo artigo 23 da Constituição Federal. Esse artigo dispõe acerca da proteção ao meio ambiente; e, em seu sétimo inciso, sobre a preservação de florestas, da fauna e da flora. Em que pese, neste último, bastaria simplesmente ter citado a palavra “fauna”, substantivo que compreende o coletivo de “florestas”.

Além disso, a redundância no sentido contrário ocorreu ao legislador ao preceituar a competência destes entes em legislar concorrentemente sobre as “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”<sup>23</sup>, conforme artigo 24, VI da Constituição Federal de 1988, pois citou-se a palavra *florestas*, esquecendo a palavra *flora*. Contudo, de forma mais técnica, no art. 225, § 1º, VII, da legislação pétrea, atribui-se ao Poder Público a proteção da fauna e da flora.

Diante disso, problemas terminológicos à parte, parte-se do pressuposto de que a proteção refere-se ao meio ambiente como um todo, conforme o já citado inciso VI do artigo 23 da Constituição Federal. Assim, pode-se concluir que a

---

<sup>22</sup>FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 266.

<sup>23</sup> BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 24 out. 2014.

proteção destinada tanto à fauna quanto à flora é a mesma, sendo competência comum de todos os entes federativos.

Para os efeitos da Lei nº 11.284/2006, nos termos do seu Art. 3º, inciso primeiro, são consideradas florestas públicas aquelas florestas:

[...] naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros, que sejam bens sob o domínio da União, dos estados, dos municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta, em diferentes situações quanto aos seus objetivos e às modalidades de gestão previstas na Lei de Gestão de Florestas Públicas.<sup>24</sup>

As Florestas Públicas Federais são incluídas no Cadastro Nacional de Florestas Públicas<sup>25</sup>, havendo a indicação da destinação que cada área receberá (áreas protegidas, de uso sustentável, de uso comunitário, não destinadas, entre outras). Sendo assim, os dados procedentes do CNFP são de suma importância para a elaboração do Plano de Outorga Florestal e para a seleção das áreas passíveis de concessão florestal no ano de vigência deste instrumento de planejamento.

As informações e conceitos trazidos por esta legislação, bem como as ações implantadas e definidas pelo Plano, buscam facilitar a compreensão da própria metodologia a ser aplicada nas áreas passíveis do estabelecimento de unidades de manejo sustentável para a concessão florestal. Além disso, o PAOF trata, também, das florestas públicas já destinadas à proteção integral e daquelas destinadas ao uso comunitário.

Art. 4º A gestão de florestas públicas para produção sustentável compreende:

I - a criação de florestas nacionais, estaduais e municipais, nos termos do art. 17 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e sua gestão direta;

II - a destinação de florestas públicas às comunidades locais, nos termos do art. 6º desta Lei;

III - a concessão florestal, incluindo florestas naturais ou plantadas e as unidades de manejo das áreas protegidas referidas no inciso I do caput deste artigo.<sup>26</sup>

<sup>24</sup>BRASIL. **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006**. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm)>. Acesso em 24 out. 2014.

<sup>25</sup>O **Cadastro Nacional de Florestas Públicas** (CNFP) foi regulamentado pela Resolução no 02/2007 do Serviço Florestal Brasileiro. O CNFP encontra-se acessível no endereço <http://www.florestal.gov.br>.

<sup>26</sup>BRASIL. **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006**. *op. cit.*

Está presente, portanto, a necessidade de implantar e estabelecer novos critérios a fim de viabilizar os recursos florestais disponíveis, como os produtos e serviços. Além de criar as florestas nacionais, estaduais e municipais, há também, a obrigação de destinar parte delas às comunidades locais.

Buscando relacionar e compatibilizar as relações jurídicas de consumo, com o próprio uso racional e sustentável dos bens ambientais, na intenção de garantir os direitos fundamentais através do gerenciamento de florestas - obedecendo sempre às normas expressas na Carta Magna -, o Cadastro Nacional de Florestas Públicas é um instrumento integrado por bases de informações provenientes dos órgãos e das entidades gestoras de florestas públicas. Essas informações estão em permanente atualização.

Em razão da sua dinamicidade, o Cadastro Nacional de Florestas Públicas acaba por oscilar ao longo do tempo em face dos seus acréscimos e, raramente, decréscimos nas áreas reservadas às florestas públicas. Como exemplo, o ano de 2012, quando as florestas públicas incluídas no CNFP aumentaram em relação ao ano anterior, percebendo um acréscimo de 5,1 milhões de hectares nas áreas florestais federais e de 2,7 milhões de hectares nas áreas estaduais.

Assim, havendo como data base o mês de novembro de 2011 (conforme dados extraídos do PAOF 2013), as florestas públicas do Brasil inseridas no CNFP compreendiam uma área de aproximadamente 297 milhões de hectares. Estas representavam 35% do território nacional, sendo aproximadamente 222 milhões de hectares de florestas federais e 75 milhões de hectares referentes às estaduais. Já no PAOF de 2014 os dados foram atualizados até novembro de 2012. Neste período houve um acréscimo, uma vez que o registro é de aproximadamente 308 milhões de hectares de florestas públicas cadastradas – cerca de 226 milhões de hectares de florestas públicas federais, 82 milhões de hectares de florestas públicas estaduais e 82,5 mil hectares de florestas públicas municipais<sup>27</sup>.

Existem duas formas de Florestas Públicas - as do *Tipo A* (FPA) e as do *Tipo B* (FPB). As primeiras são destinadas diretamente ao uso comunitário por grupos sociais ou à proteção e conservação do meio ambiente, as quais a União já definiu uma utilização para o cumprimento da sua função social. Já as Florestas Públicas do *Tipo B* (FPB) são terras públicas com cobertura florestal em poder da União e que

---

<sup>27</sup>BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2014**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2014. p. 07.



não são objeto de destinação específica pelo órgão gestor da terra pública, apesar de se situarem dentre as terras arrecadadas pelos entes da Federação.

Em referência às Florestas Públicas Federais destinadas a Unidades de Conservação, há a exceção das áreas que admitem a existência parcial ou integral da propriedade privada em seus domínios. Como exemplo, as Reservas Particulares do Patrimônio Natural, Áreas de Proteção Ambiental, Áreas de Relevante Interesse Ecológico e os Refúgios de Vida Silvestre.

No Cadastro Nacional de Florestas Públicas, cerca de 29% da área total de florestas públicas federais são destinados às unidades de conservação federais (65,8 milhões de hectares). Dessas, 31,3 milhões de hectares são de proteção integral e 34,5 milhões de hectares são de uso sustentável.<sup>28</sup>

Conclui o PAOF deste ano, que as unidades de conservação de proteção integral não permitem a utilização das atividades de manejo florestal. Entretanto, naquelas destinadas ao uso sustentável, o manejo florestal é permitido, tão somente, para a produção de bens e serviços, pois cada unidade de conservação rege-se pelas diretrizes estabelecidas em seus planos de manejo<sup>29</sup>.

De outra banda, as estimativas apresentadas pelo PAOF-2014 são que cerca de 129 milhões de hectares de florestas públicas federais (o equivalente a 57% do total de FPF cadastradas no Brasil, de um total de 226 milhões de hectares), destinam-se ao Uso Comunitário. Destas, permite-se a extração tanto de produtos madeireiros ou não madeireiros, porém, deve haver sempre o envolvimento das comunidades e a atenção às regras estabelecidas em cada categoria. Devendo, ainda, a destinação de florestas públicas ao uso comunitário ser feita de maneira não onerosa e com prioridade superior em relação às concessões florestais<sup>30</sup>.

As florestas públicas destinadas ao uso por comunidades locais são:

- Terras Indígenas;
- Unidades de Conservação de Uso Sustentável (Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável);
- Projetos de Desenvolvimento Sustentável; e
- Projetos de Assentamentos (Projetos de Assentamento Agroextrativista, Projetos de Assentamento Florestal).<sup>31</sup>

<sup>28</sup>BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2014**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2014. p. 33.

<sup>29</sup>BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2014**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2014. p. 36.

<sup>30</sup>*Ibidem*.

<sup>31</sup>BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2014**. *op. cit.*, p. 33.

No Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP) foram incluídas as florestas públicas federais e estaduais dos Tipos A e B. Cabe salientar que dentre os 308 milhões de hectares de florestas públicas cadastradas, aproximadamente 186 milhões de hectares (o equivalente a 83%) são de florestas que recebem destinação. Porém, aproximadamente 39,2 milhões de hectares (considerando os outros 17% remanescentes) pertencem às florestas públicas não destinadas.<sup>32</sup> Ademais, 92% das florestas ainda não destinadas encontram-se no Bioma Amazônico; o restante pertence ao Cerrado e à Caatinga.

O PAOF de 2014 lembra que para destinar as FPF arrecadadas, deve-se passar antes pelo processo de regularização fundiária, nos termos do Art. 5º da Lei n. 11.952/2009, conforme trecho extraído do Plano:

A destinação das florestas públicas federais arrecadadas inclui o processo de regularização fundiária em áreas rurais da União no âmbito da Amazônia Legal, conforme artigo 5º da Lei no 11.952/2009, que estabelece que, para a regularização da ocupação em áreas rurais, o ocupante necessita comprovar, entre outras coisas, o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 1º de dezembro de 2004. Dessa forma, áreas incluídas no CNFP poderão se tornar inativas à medida que essas posses venham a ser reconhecidas definitivamente como propriedades privadas.<sup>33</sup>

Em razão disso, as áreas arrecadadas e incluídas no CNFP poderão sofrer algumas alterações. Uma vez comprovado pelos seus possuidores/exploradores que as terras por eles ocupadas, através da posse mansa e pacífica, podem vir a ser consideradas como propriedades privadas, pois estas atingem a sua função social, formalizando a aquisição da propriedade.

---

<sup>32</sup>BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2014**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2014. p. 37.

<sup>33</sup>*Ibidem*.

## 2 A CONCESSÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS

Com a recente conscientização da população frente às diversas notícias acerca dos assuntos relacionados com o desenvolvimento sustentável, gerou-se a necessidade do Estado passar a auxiliar a sociedade para atingir seus objetivos, dando a estes, inclusive, os meios necessários para tanto. Assim, sabe-se que a concessão é uma das principais prerrogativas do Estado, que, utilizando-se do poder que exerce sobre o seu território em busca da sua defesa e manutenção, pode atribuir a terceiros o direito de explorar seus recursos naturais, bem como comércios e serviços, mediante as condições pré-estabelecidas pelo contrato. Tudo através de preços, impostos e taxas, que devem ser pagos ao poder concedente.

Nos termos do artigo terceiro da Lei n. 11.284/2006, Concessão Florestal é a delegação do direito de praticar o manejo florestal sustentável, delegado onerosamente pelo governo, mediante licitação prévia, a uma empresa que atenda os requisitos necessários e demonstre capacidade para exercer o pactuado, conforme disposto na referida legislação:

Art. 3º Para os fins do disposto nesta Lei, consideram-se:

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;<sup>34</sup>

Cabe salientar que para melhor gerenciar e garantir os direitos da União e da sociedade as concessões são passíveis de revogação, temporárias e condicionadas a um conjunto de regras, normas e leis. Esta é a razão pela qual o Estado tem a prerrogativa legal de poder retirar uma concessão se o concessionário não cumprir com as condições já definidas e impostas anteriormente; ou ainda quando julgar necessário.

---

<sup>34</sup>BRASIL. **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006**. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDf; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm)>. Acesso em 28 out. 2014.

## 2.1 Conceitos e Fundamentos da Concessão florestal

Nesta mesma perspectiva, a Concessão Florestal tratada no presente tema, implementada no ano de 2006, quebra os paradigmas em relação ao uso sustentável dos recursos naturais, uma vez que permite a garantia da manutenção da cobertura vegetal e concilia conservação com desenvolvimento socioeconômico. Dessa forma, através de ações simples que buscam a melhoria da qualidade de vida da população que vive em seu entorno, estimula a economia formalizada (muitas vezes não atingidas naquelas regiões) por meio da legalização dos produtos e serviços oriundos das florestas manejadas por este sistema.

Portanto, desde o ano de 2006 a União passou a conceder às pessoas jurídicas o direito de manejar as florestas públicas, buscando promover a produção florestal madeireira ou não madeireira e a exploração de serviços relacionados às florestas, através do direito de uso sustentável dos recursos concedidos. Em contraposição, na outra base da relação, as concessionárias devem pagar as quantias informadas na proposta de preço apresentada no processo licitatório daquelas áreas.

Outros benefícios da política de concessão florestal, além da importância que os governos federal, estaduais e municipais possuem ao gerenciar o patrimônio florestal, está presente também o combate à grilagem de terras. Esse combate possibilita, ainda, a redução ou extinção da exploração predatória dos recursos naturais existentes naquelas regiões. Assim, evita-se que o uso do solo seja convertido, destinando-se à outra finalidade, que normalmente é a alternativa a curto prazo utilizada pela população local em busca da melhor qualidade de vida, ou como forma de sustento próprio.

Entretanto, mais ou menos tempo após a alteração do solo nativo por meio da extração predatória para produção agropecuária ou agrícola, os efeitos de tal agressão e alteração da natureza local irão influir no clima de diversas regiões do Brasil e inclusive, da América do Sul. Posteriormente, devido à característica do solo (arenoso) daquelas regiões, podem vir a ser transformadas em áreas desertas ou em processo de desertificação.

Sabe-se, portanto, que toda a umidade proveniente da região amazônica abastece as demais regiões do país através da precipitação de lá proveniente. Essa acaba sendo reduzida em face das queimadas ocorridas nas localidades que sofrem, também, com o desmatamento. A abrangência a todos é um fato inevitável, uma vez que os reflexos das agressões praticadas nas florestas, acabam atingindo todo território nacional, pois as chuvas que são produzidas pela umidade presente nas florestas tropicais migram para outras áreas. Como exemplo recente, podemos citar a seca que assolou o estado de São Paulo neste ano.

Assim, percebe-se que não podemos discutir, tão somente, acerca da distribuição e criação de reservas ambientais em todo o país - apesar de ser um assunto muito pertinente na atualidade -, deve ser levado em conta com a mesma consideração e relevância a própria recuperação das florestas que estão dentro dessas áreas de preservação, que estão sendo reduzidas ou até mesmo extintas.

Está presente a necessidade de uma dinâmica entre as formas de preservação utilizadas pelo Estado. Nos termos do Plano de Outorga Florestal do ano de 2014, percebe-se que o próprio plano acaba por dar, automaticamente, continuidade a alguns programas que, de certa forma, já existiam anteriormente, mesmo que em menor quantidade ou qualidade. A título de exemplo, pode-se citar o treinamento disponibilizado aos pecuaristas do bioma amazônico no ano de 2012, que trouxe formas e técnicas de recuperação de solos degradados, dentre outros benefícios, conforme o texto abaixo:

No âmbito do Ministério da Agricultura, foi criado o Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas na Amazônia (Pradam), incluído no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015. Ao longo de 2012, estiveram em andamento projetos demonstrativos que permitiram aos pecuaristas do bioma Amazônico conhecer técnicas de recuperação de solos degradados. O programa prevê a realização de parcerias com prefeituras, universidades, entidades representativas e instituições de pesquisas. Tais projetos têm como objetivo irradiar conhecimento, tecnologias e experiências, assim como mostrar aos produtores a viabilidade econômico-financeira do correto tratamento do solo e dos recursos hídricos. Esse programa, apesar de ter como foco a região amazônica, não tem nenhum tipo de parceria institucional com o SFB ou alguma divergência com a política de concessões florestais, apesar de tratar de ações que têm um objetivo comum.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup>BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2014**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2014. p. 67.

Dessa forma, resta claro que o objetivo destes planos é o mesmo, em que pese este citado acima não ter nenhuma parceria com o Sistema Florestal Brasileiro. Assim, buscando difundir o conhecimento, tecnologias e experiências, o Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas na Amazônia está intimamente ligado ao PAOF e seus objetivos.

Para resolver o problema relativo às formas inadequadas de ocupação das florestas, houve a criação do Macrozoneamento da Amazônia Legal. Este foi implantado no ano de 2010 com o desafio de enfrentar as irregularidades de tais ocupações, bem como do uso do seu território e recursos naturais.

Como foi mostrado nos PAOFs anteriores (2011-2013), as áreas passíveis de concessão estão inseridas na região definida como “contenção das frentes de expansão com áreas protegidas e usos alternativos”. A região recebeu essa denominação porque deverá servir como um “escudo” para a proteção do “coração” da floresta. As concessões, nesse sentido, servem como um instrumento a ser usado nessa região para a contenção do desmatamento e manutenção das florestas em pé.<sup>36</sup>

Conforme o próprio Plano Anual de Outorga Florestal de 2014 preceitua, a concessão florestal é um grande incentivo a uma economia de bases fortes, sustentáveis e de longo prazo. O PAOF explica, ainda, que “a floresta concedida permanece em pé, pois os contratos firmados somente permitem a obtenção do recurso florestal por meio das técnicas do manejo florestal e da exploração de impacto reduzido.”<sup>37</sup>.

No PAOF de 2013, a estimativa para produção de madeira nas florestas públicas federais passíveis de concessão no ano de seu vigor, estava entre 1,78 milhão e 2,17 milhões de m<sup>3</sup>/ano, para uma produtividade de 18 a 22 m<sup>3</sup>/ha/ano<sup>38</sup>, variando de acordo com a intensidade de exploração. Para o ano de 2014, a estimativa acabou sendo levemente reduzida, sendo agora entre 1,4 milhão e 1,7 milhões de metros cúbicos por ano, baseando-se na mesma produtividade. Tal produção corresponde a até 16,8% do consumo total de toras na Amazônia Legal atualmente.

---

<sup>36</sup> BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2014**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2014. p. 67.

<sup>37</sup> BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2014**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2014. p. 22.

<sup>38</sup> BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2013**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2013. p. 57.

Assim, com a utilização de um sistema de rodízio, permite-se a produção sustentável e contínua de madeira, uma vez que, de acordo com o PAOF-2014, “apenas de quatro a seis árvores são retiradas por hectare e o retorno à mesma área ocorrerá a cada ciclo de 25 a 35 anos, permitindo o crescimento das árvores remanescentes”<sup>39</sup>. Razão pela qual a produção madeireira proveniente das concessões florestais representará uma oferta relevante quando estiver em plena operação.

As comunidades e municípios vizinhos às áreas concedidas serão “favorecidos com geração de empregos, investimentos em serviços, infraestrutura, retornos financeiros oriundos do pagamento pelos produtos que foram concedidos e demais benefícios garantidos pelo contrato de concessão”<sup>40</sup>. Trazendo ainda diversas garantias, o próprio PAOF-2014 assinala acerca da titularidade da terra e dos inúmeros recursos dela provenientes, conforme o trecho abaixo:

Vale ressaltar que o contrato de concessão não inclui acesso ao patrimônio genético, uso dos recursos hídricos, exploração de recursos minerais, pesqueiros ou fauna silvestre, nem a comercialização de créditos de carbono. A titularidade da terra permanece pública, sob gestão do governo, durante todo o período da concessão, uma vez que o concessionário apenas recebe o direito de realizar o manejo florestal na área.<sup>41</sup>

Diante disso, não há o que se discutir em relação à titularidade da área concedida, pois o direito de realizar o manejo florestal através do uso da terra e dos produtos extraídos da natureza não deve-se equiparar com a ação de usucapião ou nenhuma outra forma de aquisição de propriedade. Portanto, a titularidade da terra sempre será do Estado.

O poder de conceder as áreas de florestas públicas cabe tanto à União, quanto aos Estados, ao Distrito Federal e também aos Municípios, e varia de acordo com os tipos das florestas concedidas. Conforme o art. 49, da Lei 11.284/06, o Ministério do Meio Ambiente exerce as competências de poder concedente em âmbito federal. Porém, o órgão gestor é o Serviço Florestal Brasileiro (art. 50, da Lei 11.284/06), entidade competente para conduzir e disciplinar o processo de outorga da concessão florestal.

---

<sup>39</sup>BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2014**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2014. p. 22.

<sup>40</sup>BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2014**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2014. p. 23.

<sup>41</sup>*Ibidem*

O Ministério do Meio Ambiente é o poder concedente que delega onerosamente as concessões àquelas pessoas jurídicas, ou consórcio de empresas, vencedoras das respectivas licitações que participaram por meio de contrato administrativo, recebendo, por fim, o direito de praticar o manejo florestal sustentável. Possibilitando-se à empresa, ainda, a exploração dos serviços ou produtos provenientes daquela Unidade de Manejo Florestal inserida em determinada região, dentro da Unidade de Conservação de que faz parte.

Assim, para cada concessão de Unidade de Manejo Florestal licitada, deve-se assinar um contrato exclusivo, obrigando o licitante a responsabilizar-se por todas as obrigações nele previstas. O contrato também prevê a sanção dos entes envolvidos por todos os eventuais prejuízos que venham causar ao meio ambiente ou a terceiros.

De outra forma, como já dito anteriormente, o governo brasileiro estabeleceu acerca da gestão de florestas públicas para a produção sustentável na Lei n. 11.284/2006. Em seu artigo sétimo, autoriza a concessão florestal por ato do poder concedente, mediante formalização através de contrato, sempre observando os termos desta Lei e as normas definidas no edital de licitação, conforme:

Art. 7<sup>º</sup> A concessão florestal será autorizada em ato do poder concedente e formalizada mediante contrato, que deverá observar os termos desta Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação.

Parágrafo único. Os relatórios ambientais preliminares, licenças ambientais, relatórios de impacto ambiental, contratos, relatórios de fiscalização e de auditorias e outros documentos relevantes do processo de concessão florestal serão disponibilizados por meio da Rede Mundial de Computadores, sem prejuízo do disposto no art. 25 desta Lei.<sup>42</sup>

Resta claro, portanto, que além da concessão de florestas ser uma alternativa extremamente viável para a redução de danos praticados atualmente ao meio ambiente, também possibilita a transformação daquela área em uma propriedade produtiva. Dessa forma, acaba sendo uma ferramenta acessível, cujo conhecimento deve ser difundido a toda a população. Razão pela qual os relatórios, licenças,

---

<sup>42</sup>BRASIL. **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006**. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111284.htm)>. Acesso em 02 nov. 2014



contratos e demais documentos vinculados a esse processo, são disponibilizados na internet, respeitando o artigo 25 da referida Lei:

Art. 25. É assegurado a qualquer pessoa o acesso aos contratos, decisões ou pareceres relativos à licitação ou às próprias concessões.<sup>43</sup>

Percebe-se, diante disso, a transparência do sistema de gestão de florestas públicas para a produção sustentável, pois possibilita que qualquer pessoa possa ter acesso aos documentos vinculados às licitações. Isso ocasiona uma expansão do conhecimento, controle e segurança, tanto dos processos licitatórios, quanto das áreas atingidas pelas concessões.

Para os fins do disposto pela Lei nº 11.284, o seu Art. 9º, ainda nos remete ao PAOF, uma vez que “são elegíveis para fins de concessão as unidades de manejo previstas no Plano Anual de Outorga Florestal”<sup>44</sup>. Nesta mesma análise acerca de tal legislação, sabe-se que o Plano Anual de Outorga Florestal elaborado e atualizado a cada ano deve considerar sempre o seguinte:

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.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup>BRASIL. **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006**. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11284.htm)>. Acesso em 13 nov. 2014

<sup>44</sup>*Ibidem*.

<sup>45</sup>*Ibidem*.

Por conseguinte, além dos fundamentos apontados acima e que devem ser sempre analisados na elaboração de cada plano, o PAOF deve considerar ainda os PAOFs dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. O plano também prevê zonas de uso restrito cuja destinação seja dada às comunidades locais, conforme os parágrafos 1º e 2º, do artigo décimo primeiro, da Lei n. 11.284.

Portanto, a concessão florestal além de, até onde alcança a fiscalização, ser teoricamente segura, é uma das grandes soluções para o desenvolvimento econômico e social das áreas abrangidas pelo Plano. Em contrapartida ao uso controlado das áreas concedidas, o manejo florestal sustentável possibilita a manutenção da biodiversidade das florestas nativas. Assim, observando-se cada vez menos as práticas de crimes ambientais - tão frequentes hoje em dia naquelas regiões.

Todo esse processo deve ser controlado de maneira a resguardar o ecossistema que envolve as áreas concedidas, bem como o abuso na extração madeireira, de forma a coibir qualquer eventual desmatamento, ilicitude ou irregularidade que venham a ocorrer futuramente. Assim, o PAOF age em conjunto com outras políticas públicas e planos já impostos pelo governo federal. Auxiliando também na efetividade de metas fixadas antes mesmo da existência do plano de outorga florestal, como exemplo do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) implantado em 2004.<sup>46</sup>

Entende-se por Recursos Florestais aqueles elementos ou características de determinada floresta que sejam efetiva ou potencialmente geradoras de serviços ou produtos florestais. Produtos florestais são os produtos madeireiros ou não madeireiros que tenham sido gerados pelo manejo florestal sustentável; já os Serviços Florestais são todos aqueles relacionados ao turismo (ecoturismo, o turismo de aventura, arborismo e similares), além de outras ações ou benefícios decorrentes do manejo e da conservação florestal que não sejam caracterizados como produtos florestais.

Permitir a exploração madeireira de modo consciente - segundo as técnicas de manejo florestal sustentável definidas pelo Ibama e demais órgãos -, é a principal finalidade das concessões florestais, havendo como objetivo a concessão do direito

---

<sup>46</sup>BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2014**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2014. p. 66.

de explorar os recursos florestais de forma sustentável. Por isso a necessidade de avaliar e estudar as demandas pelos produtos florestais provenientes da região a ser concedida, bem como as formas de escoamento da produção, de modo a abrandar a agressão causada com a referida exploração ao meio ambiente.

Um crescimento moderado, portanto, pode ser mais benéfico do que a expansão de maneira descompassada com o idealismo do desenvolvimento sustentável. Isso porque ao se desenvolver de maneira tão rápida, buscando sempre o retorno em curto prazo, torna-se impossível a fiscalização necessária para atingir todas as metas de longo prazo e identificar as irregularidades ou ilicitudes existentes no sistema atual.

## **2.2 Sistemas de Fiscalização, Monitoramento e Controle Ambiental**

Através da transferência de direitos à iniciativa privada gera-se a necessidade de resguardar as florestas, até mesmo daqueles que estão promovendo a sua concessão florestal - uma vez que poderá ocorrer a retirada em excesso dos produtos provenientes das áreas concedidas. Resta presente a necessidade de fiscalização de suas atividades por meio de medidas estratégicas para então melhor gerenciar e funcionalizar o seu controle.

Com a criação de políticas públicas, na finalidade de dar a devida importância para o manejo florestal sustentável, sendo uma alternativa à extração predatória e demais irregularidades, o órgão gestor terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, aos recursos técnicos, econômicos e financeiros, nas atribuições da sua fiscalização, respeitando-se o sigilo legal ou constitucional, nos termos do parágrafo primeiro do artigo 30, da Lei 11.284/06.

Art. 30. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

[...]

§ 2º Sem prejuízo das atribuições dos órgãos do Sisnama responsáveis pelo controle e fiscalização ambiental, o órgão gestor poderá suspender a execução de atividades desenvolvidas em desacordo com o contrato de concessão, devendo, nessa hipótese, determinar a imediata correção das irregularidades identificadas.

§ 3º A suspensão de que trata o § 2º deste artigo não isenta o concessionário do cumprimento das demais obrigações contratuais.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup>BRASIL. **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006**. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; e dá outras

Dessa forma, na hipótese de ocorrência de irregularidades, o órgão gestor poderá intervir naquele manejo suspendendo toda atividade do concessionário que agir em dissonância com o estabelecido no contrato de concessão. Porém, tal suspensão não isenta a empresa de cumprir com as demais obrigações fixadas no contrato.

Para a guarda e proteção das florestas brasileiras, podemos citar como instrumentos da preservação do patrimônio florestal nacional, além do Novo Código Florestal, as Leis de nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação) e a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006 (Gestão de Florestas Públicas), que visam ao atendimento da proteção ambiental, priorizando a sustentabilidade ambiental em conjunto com o desenvolvimento em si.

Oito anos após a entrada em vigência da Lei de Gestão de Florestas Públicas, percebe-se a criação de uma nova cultura relacionada à perspectiva das comunidades tradicionais, empresas e de toda população interessada sobre o tema ora abordado, bem como a necessidade e o dever de preservarmos a natureza. Criam-se alicerces na própria sociedade como resultado da política pública utilizada pelo Estado. Sendo que aquela, indiretamente, auxilia este a atingir o desenvolvimento sustentável tão almejado pelo poder público.

Como forma de otimizar as ações homem/natureza, o princípio constitucional de proteção ao meio ambiente, por meio do desenvolvimento sustentável através dessa política adotada, proporciona a ambos os lados o atendimento dos requisitos e parâmetros legais fixados em relação à prática de manejo florestal, da extração de madeira, dos recursos não madeireiros e de serviços (áreas com potencial turístico). Estando estes sempre obrigados a exercer a devida reposição florestal de acordo com o dano praticado à natureza.<sup>48</sup>

Faz-se necessária, no entanto, a fiscalização das atividades executadas dentro de uma unidade de manejo florestal, bem como dos recursos naturais extraídos das florestas exploradas, nos termos do artigo 11 - § 3º, da Lei n. 11.284/06:

---

providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11284.htm)>. Acesso em 16 nov. 2014

<sup>48</sup>BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2013**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2013. p. 77.

§3º O Paof deve conter disposições relativas ao planejamento do monitoramento e fiscalização ambiental a cargo dos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, incluindo a estimativa dos recursos humanos e financeiros necessários para essas atividades.<sup>49</sup>

Razão pela qual, diversos órgãos devem atuar em conjunto para efetivar a preservação do patrimônio natural, o próprio PAOF/2013 preceitua:

As ações e os recursos para efetivação dessa política pública de preservação do patrimônio brasileiro são geridos pelo Serviço Florestal Brasileiro, com o apoio técnico do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), órgãos estaduais de meio ambiente, integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), responsáveis em suas respectivas jurisdições pelas ações de monitoramento e fiscalização ambiental.<sup>50</sup>

Assim, cada órgão tem um papel específico para monitorar as concessões. O Serviço Florestal Brasileiro (SFB) monitora os contratos em seus aspectos jurídicos, fiscalizando e monitorando o cumprimento das cláusulas acerca do preço e questões técnicas como investimentos socioeconômicos e redução de danos ambientais, dentre outros. Isto posto, o conjunto de esforços permite a integralização entre o SFB, o Ibama e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) atuando através de íntima relação em conjunto com os órgãos estaduais. Possibilitando a devida transparência à sociedade civil, resultando no controle integrado das concessões florestais.<sup>51</sup>

É da competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis aprovar e monitorar os planos de manejo florestal sustentáveis implementados nas unidades de manejo das florestas públicas. Ao ICMBio cabe supervisionar e monitorar as atividades decorrentes das operações relativas às concessões florestais, realizadas nas Florestas Nacionais.<sup>52</sup>

De outra forma, com a aprovação do Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2012 - 2015, o Sistema Florestal Brasileiro prevê os recursos que devem ser utilizados para a promoção e fomento das ações voltadas ao uso sustentável do

---

<sup>49</sup>BRASIL. **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006**. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11284.htm)>. Acesso em 17 nov. 2014

<sup>50</sup>BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2013**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2013. p. 77.

<sup>51</sup>BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2013**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2013. p. 79.

<sup>52</sup>*Ibidem*.

patrimônio florestal<sup>53</sup>. Salienta-se, ainda, a ampliação de oferta de áreas passíveis de concessão florestal em associação com o desenvolvimento econômico e social da população e a sustentabilidade dos recursos naturais.

Para isso, foram criados pelo Serviço Florestal sistemas de monitoramento das concessões de florestas públicas federais – aplicadas tanto nas Unidades de Manejo Florestal (UMFs) quanto em outras áreas de florestas públicas de interesse do órgão –, conforme o próprio Plano Anual de Outorga Florestal de 2014 demonstra:

- Sistema de Cadeia de Custódia das Concessões Florestais controla desde o corte da árvore na concessão, passando pela saída e pelo transporte de toras da floresta, até a chegada e a venda da madeira processada em cada unidade de processamento (serraria, laminadora) ligada à concessão.
- Sistema de Rastreamento de Veículos de Transporte de Produtos Florestais é realizado por satélite. Faz a cobertura da movimentação dos caminhões e balsas que transportam a madeira da concessão florestal para a unidade processadora ou o destino de venda.<sup>54</sup>

O controle sobre toda a cadeia produtiva dos recursos extraídos é de extrema importância para o sucesso das concessões florestais, evitando-se maiores prejuízos que podem ser praticados contra a floresta, tanto de maneira lícita como ilícita. É o motivo pelo qual o controle é feito no momento do corte da árvore, na retirada do produto e no seu transporte, além da fiscalização na venda dessas madeiras.

A tecnologia assegura também aos órgãos envolvidos que a fiscalização das concessionárias ocorra de maneira eficiente e contínua, evitando-se, inclusive, os desvios de matéria-prima ao mercado negro. Razão pela qual os veículos de transporte dos produtos florestais, que deixam a unidade processadora em destino ao local de venda (como caminhões e balsas), são monitorados por meio de sobrevôos ou satélites que fiscalizam todo trajeto percorrido e o deslocamento realizado em toda sua movimentação, na finalidade de evitar possíveis desvios do percurso.

O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) desenvolveu, em conjunto com outros órgãos um sistema de monitoramento através das imagens recebidas pelos satélites. Assim, as fotos serão recebidas, tratadas e analisadas, a fim de

<sup>53</sup>BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2013**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2013. p. 77.

<sup>54</sup>BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2014**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2014. p. 86.

verificar as áreas onde a exploração de madeira estará ocorrendo. Havendo, contudo, a fiscalização do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), do SFB e de uma auditoria independente.

- Sistema de Sensoriamento Remoto é feito por meio de Detecção de Exploração Seletiva (Detex), que é usado, inicialmente, na fase de planejamento das concessões, quando são analisadas imagens de satélite para o mapeamento das atividades antrópicas na área. O Detex também é utilizado para o acompanhamento da exploração madeireira, de acordo com a autorização do Plano de Manejo Florestal Sustentável nas concessões. Esse Sistema tem a capacidade de auxiliar na vigilância de atividades de exploração não autorizada, em áreas próximas às concessões florestais e outras áreas de florestas públicas de interesse do Serviço Florestal Brasileiro.
- Sistema de Acreditação de Entidades Públicas ou Privadas abrange a realização de auditorias florestais, critérios mínimos de auditorias, modelos de relatórios e prazos de entrega.<sup>55</sup>

A detecção da exploração seletiva por meio remoto já é utilizado na fase do planejamento das concessões florestais para análise e mapeamento das atividades humanas praticadas naquelas áreas naturais. Além de controlar a exploração madeireira, este sistema pode ser utilizado, da mesma forma, para auxiliar na vigilância de localidades próximas às zonas manejadas, bem como áreas em que o SFB tenha interesse. Ademais, as auditorias realizadas constantemente geram também a segurança necessária para o sucesso de um plano como o apresentado no presente tema.

Aliado a isso, a contratação de fiscais para trabalhar nos diversos órgãos monitoradores, por meio de concurso público é de extrema importância para uma área tão grande e abrangente quanto à encontrada no nosso país. Com a intenção de reduzir os crimes ambientais, não somente os fiscais do Ibama e de outros órgãos, as polícias militares e federais de algumas áreas receberão capacitação para a identificação do tipo de madeira que cruzam as estradas e rodovias. Assim, poderão avaliar a possibilidade de haver notas fiscais falsas, que se referem a espécies diversas das quais aquele transportador tem de fato permissão.

Permite-se, com a adoção desses sistemas, que o SFB monitore todos os aspectos de cumprimento dos contratos de concessão florestal de forma compatível com a escala projetada para os próximos anos. Conforme o PAOF-2014 informa,

---

<sup>55</sup>BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2014**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2014. p. 86.

estes sistemas estão todos em operação e ficam a cargo da Gerência Executiva de Monitoramento e Auditoria<sup>56</sup>.

Pode-se notar, portanto, que o sucesso da concessão florestal é um objetivo que será alcançado mais cedo ou mais tarde e que, apesar de contrariar algumas expectativas, será o povo brasileiro quem terá os maiores benefícios com a alternativa de produção ecológica e desenvolvimento sustentável apresentado pelos Planos de Outorga Florestal anualmente.

Entretanto, para falar de Manejo Florestal Sustentável, temos de saber antes acerca do seu processo licitatório e de como ele funciona. Motivo pelo qual explanar-se-á brevemente acerca das licitações ocorridas antes da concessão das florestas públicas.

### 2.2.1 Do processo licitatório

Seguindo a legislação que preceitua as normas para a concessão ambiental (Lei n. 11.284) tem-se presente a necessidade da publicação do edital de licitação perante o preenchimento de requisitos básicos para a atuação daquelas empresas. Deverão ser analisados, portanto, os seguintes documentos: relatórios ambientais preliminares, relatórios de impacto ambiental, relatórios de fiscalização e de auditorias, licenças ambientais, contratos, dentre outros documentos relevantes.

Art. 8º A publicação do edital de licitação de cada lote de concessão florestal deverá ser precedida de audiência pública, por região, realizada pelo órgão gestor, nos termos do regulamento, sem prejuízo de outras formas de consulta pública.<sup>57</sup>

Deste modo, na intenção de manter a equidade, audiências públicas são sempre realizadas antes mesmo da publicação do edital. Nos termos do artigo 12 da legislação que fundamenta esta pesquisa, “o poder concedente publicará,

---

<sup>56</sup>BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2014**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2014. p. 86.

<sup>57</sup>BRASIL. **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006**. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11284.htm)>. Acesso em 17 nov. 2014



*previamente ao edital de licitação, ato justificando a conveniência da concessão florestal, caracterizando seu objeto e a unidade de manejo*<sup>58</sup>.

Diante disso, resta claro que a maneira como são expedidos tais documentos gera segurança, pois além de passar por um processo seletivo rigoroso, somente após todo o estudo prévio realizado é que poderá, então, proceder-se a concessão florestal. De acordo com dados retirados do sítio eletrônico do Instituto Estadual de Florestas do Amapá (IEF-AP), pode-se melhor compreender como dar-se-á esse processo:

As concessões florestais são regidas pela Lei de Gestão de Florestas (Lei 11.284/06) e pela Lei Geral de Licitações (8666/93). A Lei 11.284/06 descreve como ocorre esse processo, que envolve o levantamento das áreas em todo o país passíveis de concessão, a elaboração do edital, a licitação e o monitoramento da atividade. A Lei 8.666/93 estabelece regras gerais para as licitações, visando garantir a publicidade, isonomia, impessoalidade, objetividade, entre outros princípios.

As definições das áreas de florestas passíveis de concessão florestal são feitas através de análises criteriosas segundo metodologia estabelecida e posteriormente divulgadas anualmente pelo Plano Anual de Outorga Florestal.

A primeira etapa para a licitação de uma concessão florestal é a seleção das florestas que podem ser submetidas a esse processo. As áreas que podem ser concedidas são reunidas no Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF), que contém a descrição de todas as florestas públicas a serem submetidas a processos de concessão no ano em que vigorar.<sup>59</sup>

Depois de selecionadas, as florestas serão reunidas no Plano Anual de Outorga Florestal em vigor para que se tornem passíveis de sofrer concessão. Entretanto, a concessionária para utilizar os recursos naturais deverá acatar algumas obrigações e requisitos fundamentais para que, posteriormente, venha a ser autorizada a sua extração, seguindo basicamente os mesmos fundamentos que o procedimento de expedição de licenças ambientais. Conforme abaixo explanado, em trecho extraído da Conferência - 10 anos da ECO-92 – O Direito e o Desenvolvimento Sustentável - publicada sobre licenciamento ambiental:

<sup>58</sup>BRASIL. **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006**. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11284.htm)>. Acesso em 17 out. 2014

<sup>59</sup>BASE legal de regulamentação das concessões florestais - **Instituto Estadual de Florestas do Amapá** Disponível em: <[http://www.ief.ap.gov.br/conteudo/lista\\_documentos/24](http://www.ief.ap.gov.br/conteudo/lista_documentos/24)>. Acesso em 10 jun. 2014.

As licenças ambientais, em geral, são atos administrativos de controle preventivo ou prévio de atividades de particulares ou da própria Administração Direta ou Indireta, que são fruto de um procedimento administrativo denominado licenciamento ambiental.

O procedimento administrativo do licenciamento ambiental tem cunho autorizativo e por conteúdo o controle de atividades utilizadoras de recursos naturais ou que, sob qualquer forma, sejam efetiva ou potencialmente causadoras de poluição ou degradação ambiental.

Embora a doutrina administrativa somente se refira ao particular, em matéria ambiental, há situações onde o particular ou a própria Administração Pública Direta ou Indireta é titular de um direito relativamente à exploração ou ao uso de um bem ambiental, porém, o exercício desse direito depende do cumprimento de requisitos legais tendo em vista a proteção ambiental.

Desse modo, a instalação de obra ou de empreendimento, ou, ainda, o desenvolvimento de atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente, sob qualquer forma, na referida hipótese, fica condicionado à obtenção da licença a ser expedida pela autoridade competente, pois, o licenciamento destas atividades, empreendimentos ou obras consiste em exigências postas na Lei nº 6.938/81[...].<sup>60</sup>

Da mesma forma, o Estado somente concede a uma pessoa jurídica o direito de utilizar aquela determinada área mediante o atendimento de requisitos pré-estabelecidos e exigidos legalmente, através de um controle efetivado pelo governo em conjunto com os demais órgãos e institutos envolvidos. Assim, será exercida uma fiscalização prévia pelos entes envolvidos e, posteriormente, será feito um estudo mais detalhado, a fim de certificar-se quanto ao atendimento do previsto no edital para, então, passar à fase da autorização legal através de licitação.

Art. 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.

§ 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.<sup>61</sup>

Percebe-se que o processo licitatório deverá atender aos termos previstos pelo edital e será realizado na modalidade concorrência, devendo-se respeitar diversos princípios. Cabe salientar, ainda, que a concessão florestal não admite a

<sup>60</sup> MOLINA, Adriana de Oliveira Varella. Comentários sobre a natureza jurídica do licenciamento ambiental e do ato administrativo originário do licenciamento ambiental. In: BENJAMIN, Antonio Herman. **10 anos da ECO-92 – O Direito e o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Imprensa Oficial SP, 2002. p. 51-66.

<sup>61</sup> BRASIL. **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006**. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11284.htm)>. Acesso em 17 nov. 2014

inexigibilidade de licitação quando houver inviabilidade de competição,<sup>62</sup> conforme pressuposto pela Lei n. 8.666/93.

Ademais, conforme o artigo 15 da Lei n. 11.284/2006 estabelece, “o objeto de cada concessão será fixado no edital, que definirá os produtos florestais e serviços cuja exploração será autorizada.”<sup>63</sup>. Isso é a razão pela qual as concessões deverão respeitar diversas ordens anteriormente previstas, como exemplo das expostas pelo artigo 14 da referida legislação:

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.<sup>64</sup>

Assim, com a utilização do georreferenciamento, gera-se a eficácia necessária para certificar-se de que somente a área determinada e devidamente incluída no lote de concessão daquele ano seja efetivamente explorada. Estabelecido por meio de contrato, a concessão confere ao concessionário somente os direitos expressamente previstos nele, sendo taxativamente vedada a outorga (ou subconcessão) de qualquer dos direitos trazidos pelos incisos do artigo décimo sexto da lei de gestão de florestas públicas, transcritos abaixo:

I - titularidade imobiliária ou preferência em sua aquisição;  
II - acesso ao patrimônio genético para fins de pesquisa e desenvolvimento, bioprospecção ou constituição de coleções;  
III - uso dos recursos hídricos acima do especificado como insignificante, nos termos da Lei n° 9.433, de 8 de janeiro de 1997;  
IV - exploração dos recursos minerais;  
V - exploração de recursos pesqueiros ou da fauna silvestre;  
VI - comercialização de créditos decorrentes da emissão evitada de carbono em florestas naturais.  
§ 2º No caso de reflorestamento de áreas degradadas ou convertidas para uso alternativo do solo, o direito de comercializar créditos de carbono poderá ser incluído no objeto da concessão, nos termos de regulamento.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup>BRASIL. **Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em 20 nov. 2014

<sup>63</sup>BRASIL. **Lei n° 11.284, de 2 de março de 2006**. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm)>. Acesso em 17 out. 2014

<sup>64</sup>*Ibidem*.

<sup>65</sup>*Ibidem*.

Portanto, os direitos acima elencados não podem ser objeto de licitação, nem do respectivo contrato, como no caso da titularidade imobiliária ou da preferência em sua aquisição pela concessionária. O concessionário jamais se tornará proprietário do imóvel onde está localizada a floresta de sua produção - sendo esta propriedade da União.

Cabe ressaltar a importância da titularidade quanto ao patrimônio genético, uso dos recursos hídricos, minerais, pesqueiros ou da fauna silvestre, bem como a comercialização de créditos de carbono, que também não poderão ser licitados. Ademais, nos termos do artigo 17, da Lei n. 11.284, aqueles produtos de uso tradicional e de subsistência às comunidades locais também deverão ser excluídos do objeto da concessão. Havendo, então, a devida referência quanto às suas restrições e responsabilidades pelo manejo das florestas públicas, além da eventual possibilidade de responsabilização diante de possíveis prejuízos causados ao meio ambiente ou ao poder concedente.

Conforme já dito anteriormente, o edital de licitação observará os critérios gerais da Lei n. 8.666/93 e será elaborado pelo poder concedente, respeitando-se os requisitos necessários presentes no edital, de acordo com o artigo 20 da Lei n. 11.284:

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:

- I - o objeto, com a descrição dos produtos e dos serviços a serem explorados;
- II - a delimitação da unidade de manejo, com localização e topografia, além de mapas e imagens de satélite e das informações públicas disponíveis sobre a unidade;
- III - os resultados do inventário amostral;
- IV - o prazo da concessão e as condições de prorrogação;
- V - a descrição da infra-estrutura disponível;
- VI - as condições e datas para a realização de visitas de reconhecimento das unidades de manejo e levantamento de dados adicionais;
- VII - a descrição das condições necessárias à exploração sustentável dos produtos e serviços florestais;
- VIII - os prazos para recebimento das propostas, julgamento da licitação e assinatura do contrato;
- IX - o período, com data de abertura e encerramento, o local e o horário em que serão fornecidos aos interessados os dados, estudos e projetos necessários à elaboração dos orçamentos e apresentação das propostas;
- X - os critérios e a relação dos documentos exigidos para a aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica e fiscal;
- XI - os critérios, os indicadores, as fórmulas e parâmetros a serem utilizados no julgamento da proposta;

- XII - o preço mínimo da concessão e os critérios de reajuste e revisão;
- XIII - a descrição das garantias financeiras e dos seguros exigidos;
- XIV - as características dos bens reversíveis, incluindo as condições em que se encontram aqueles já existentes;
- XV - as condições de liderança da empresa ou pessoa jurídica responsável, na hipótese em que for permitida a participação de consórcio;
- XVI - a minuta do respectivo contrato, que conterá as cláusulas essenciais referidas no art. 30 desta Lei;
- XVII - as condições de extinção do contrato de concessão.<sup>66</sup>

Resta claro, diante do exposto pelos incisos acima, que estão presentes inúmeros requisitos básicos pré estabelecidos para que a empresa participe do processo licitatório. Então, por intermédio da concessão florestal, ao ganhar a licitação na modalidade concorrência, realiza, por fim, o manejo florestal sustentável.

Ainda, cabe salientar que a lei permite que a mesma pessoa jurídica seja contemplada pela licitação de duas ou mais Unidades de Manejo Florestal. A União, em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente e o Serviço Florestal Brasileiro, deverá criar os mecanismos compatíveis com a exploração econômica e a preservação ambiental. A exploração unificada das Unidades de Manejo geraria, portanto, uma maior proteção ao meio ambiente, sendo que o desmatamento para a abertura de estradas (gerenciamento dos acessos e vias) seria evitado ou feito uma única vez, já que a mesma empresa executaria tal atividade em ambas as unidades.

Dessa forma, a partir dos critérios de seleção pré-estabelecidos - que avaliam itens como atividade produtiva, biodiversidade, situação fundiária, cobertura florestal, questão socioeconômica, vocação florestal, logística de acesso e mercado do conjunto de glebas de cada região -, é que pode-se chegar ao Manejo Florestal Sustentável.

### 2.3 Do Projeto de Manejo Florestal Sustentável

Diante da possibilidade, imposição de critérios e requisitos obrigados para proceder então à implantação das concessões florestais, mediante licitação - diante

---

<sup>66</sup>BRASIL. **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006.** Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm)>. Acesso em 31 mai. 2013.

do Plano de Outorga em vigência, através do Sistema de Manejo Florestal Sustentável -, o País poderá dar um destino sustentável para os recursos naturais extraídos das florestas naturais. Entretanto, não há presente a necessidade de desenvolver-se com a manutenção da derrubada da cobertura vegetal, tão importante para a sobrevivência do homem, como fatalmente ocorre nos dias de hoje.

Por isso, deve ser repensado a forma como estão sendo destinadas tais áreas, visando proporcionar o menor dano possível. Assim, o desenvolvimento sustentável eclode na consciência da sociedade em razão da positiva instigação das atividades sustentáveis realizadas pelo próprio Estado, que traz novas propostas e incentiva os brasileiros a adaptarem-se às novas essencialidades que o meio ambiente precisa.

Importante lembrar que nossos descendentes utilizarão dos mesmos recursos que temos disponíveis hoje em dia, ou sequer isso. Se não formos pontuais nas ações praticadas contra o meio ambiente e toda diversidade biológica, as gerações futuras é quem irão sentir os reflexos de nossa imprudência e omissão. O Manejo Florestal de maneira Sustentável pode ser, portanto, o desenvolvimento de várias áreas, tanto sociais quanto econômicas e ambientais, conforme informação extraída do sítio oficial do Sistema Florestal Brasileiro:

Manejo Florestal Sustentável é a administração da floresta para obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras, de múltiplos produtos e subprodutos não-madeireiros, bem como a utilização de outros bens e serviços florestais.

A exploração florestal, ou seja, a produção de madeira e de outros produtos florestais (resinas, raízes, cascas, cipós etc), tem como fonte de matéria-prima legal, somente as florestas exploradas sob regime sustentável, através de Planos de Manejo Florestal Sustentável - PMFS ou por meio de desmatamentos autorizados.

Somente após a emissão da Autorização Prévia à Análise Técnica de Plano de Manejo Florestal - APAT, é que a avaliação técnica de um PMFS em florestas privadas é iniciada. A análise técnica de um PMFS conclui em aprovação do PMFS ou indicação de pendências a serem cumpridas para a sequência da análise.

Anualmente, o detentor do PMFS deve apresentar o Plano Operacional Anual - POA, referente às próximas atividades que realizará, como condição para receber a Autorização para Exploração.

Os PMFSs devem ser periodicamente submetidos a vistorias técnicas pelo IBAMA ou pelos órgãos ambientais de meio ambiente, a fim de garantir

acompanhamento e controle das operações e atividades envolvidas na Área de Manejo Florestal.<sup>67</sup>

A administração das florestas por meio do manejo florestal sustentável trará inúmeros benefícios ao ecossistema que permanecerá “intacto”, uma vez que os produtos extraídos serão diversificados, não havendo a monocultura ou a extração de somente uma espécie. Deverá também ser feita a reposição florestal da área explorada; o que se verá, dessa forma, será uma drástica redução da exploração predatória dos recursos naturais disponíveis, devido às múltiplas espécies de madeiras, produtos e subprodutos não-madeireiros, além dos bens e serviços que passaram a ser legalmente explorados.

Por essa razão, somente serão passíveis de exploração aquelas florestas que possuem um regime sustentável. Por intermédio dos Planos de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) ou de autorização para a prática de desmatamentos legais as empresas estarão aptas a atuarem naquela área. A avaliação técnica do Plano de Manejo se dará apenas após a emissão da sua Autorização Prévia à Análise Técnica (APAT). Portanto, conclui-se a fase da análise técnica do plano, com a sua aprovação ou com a sua reprovação, indicando a ausência dos pressupostos que deveriam ter sido observados para o prosseguimento da análise.

Se o Plano de Manejo Florestal Sustentável houver aceite por parte dos órgãos responsáveis, a empresa detentora deverá, anualmente, apresentar o Plano Operacional Anual (POA). Tal documento deverá informar sobre as próximas atividades que serão realizadas e as condições para o recebimento da autorização para exploração daquelas áreas. Tudo será feito mediante vistorias técnicas periódicas realizadas pelo Ibama e demais órgãos ambientais, com a finalidade de garantir o cumprimento, acompanhamento e controle das atividades e operações envolvidas na área de manejo florestal.

Na área da floresta pública em que ocorre a concessão florestal (Unidade de Manejo Florestal) inúmeros órgãos públicos e entidades exercem suas atribuições: No âmbito da União: A União - Ministério do Meio Ambiente - Sistema Florestal Brasileiro realiza a gestão do contrato de concessão florestal, monitorando a exploração e execução dos contratos; o ICMbio (autarquia federal) realiza a gestão macro da Unidade de Conservação de Uso Sustentável em tela, tendo suas atribuições tuteladas e controladas finalisticamente pela União - MMA; o IBAMA (autarquia federal) exerce na

---

<sup>67</sup> APRESENTAÇÃO do Manejo Florestal. **Plano Nacional de Gestão Florestal – PNGF**, Brasil - Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/pngf/manejo-florestal/apresentacao>>. Acesso em 23 nov. 2014.

área a função de fiscalização e licenciamentos, sendo também controlado finalisticamente pela União-MMA.

A presença de inúmeras entidades públicas fortalece o pluralismo de ideias e fornece uma fiscalização recíproca entre os órgãos e entidades.<sup>68</sup>

Como dito anteriormente no tópico de *Sistemas de Fiscalização, Controle e Monitoramento Ambiental*, os métodos inovadores adotados para monitorar as concessões florestais trarão grandes benefícios ao próprio gerenciamento dos órgãos envolvidos na fiscalização e controle, pois será exercida de forma mais organizada. Além disso, a troca de informações recebidas e prestadas de maneira recíproca entre a União, Ibama, ICMbio, dentre outros órgãos, traz uma maior eficiência ao processo fiscalizatório.

Nos termos da Lei n. 9.985 de 2000, em seu segundo artigo, considera-se Manejo “todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas.”<sup>69</sup>; e Plano de Manejo o documento com os objetivos e normas sobre o uso da área e dos recursos naturais:

XVII - Plano de Manejo: documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelecem o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.<sup>70</sup>

De forma a explicar acerca dos objetos e conceitos presentes nesse tema, a própria Lei n. 11.284/2006 (“Lei de Gestão de Florestas Públicas”), em seu artigo terceiro, inciso sexto, estabelece que o Manejo Florestal Sustentável é a administração da floresta de forma a objetivar a obtenção dos benefícios econômicos, sociais e ambientais<sup>71</sup>. Ele deve respeitar os mecanismos de sustentação do ecossistema, utilizando-se de múltiplas espécies de madeira ou

<sup>68</sup>VIEIRA, Vanderson Roberto. **Anotações sobre a Lei de Gestão de Florestas Públicas e as licitações para concessão florestal**. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2726, 18 dez. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/18070/anotacoes-sobre-a-lei-de-gestao-de-florestas-publicas-e-as-licitacoes-para-concessao-florestal>> Acesso em: 16 jul. 2014.

<sup>69</sup>BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm)>. Acesso em 22 nov. 2014.

<sup>70</sup>*Ibidem*.

<sup>71</sup>BRASIL. **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006**. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDf; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm)>. Acesso em 20 nov. 2014.



produtos e subprodutos não madeireiros, de maneira cumulativa ou alternativa, diante da utilização de outros bens e serviços provenientes das florestas.

Fica estabelecido pela mesma legislação que a Unidade de Manejo Florestal é o espaço físico onde ocorrem as concessões florestais, conforme:

Art. 3º Para os fins do disposto nesta Lei, consideram-se:  
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;<sup>72</sup>

Como visto acima, percebe-se que o próprio programa é flexível ao admitir quanto à possibilidade de degradação que possa, eventualmente, vir a ocorrer em algumas localidades; desde que sejam recuperadas as áreas degradadas, com o fim de efetuar a reposição da floresta. Portanto, entende-se por reposição florestal a compensação do volume extraído de matéria-prima da vegetação natural, pelo volume da matéria-prima total resultante de plantio florestal, com a intenção de gerar estoques ou de, tão somente, recuperar a cobertura florestal.

Sabendo disso, conforme informação extraída do Edital de Licitação da Floresta Nacional de Altamira, no Pará, o conjunto de Unidades de Manejo Florestal (UMF) licitadas em um mesmo edital constitui um lote de concessão florestal, mas em cada UMF só poderá haver um concessionário, nos moldes do art. 27 da Lei de Gestão de Florestas Públicas, representado por apenas um Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), que, por sua vez, pode representar um consórcio de empresas ou de associações e cooperativas<sup>73</sup>. Conforme o PAOF de 2014, preceitua, Lote de Concessão Florestal é o conjunto de unidades de manejo florestal a serem licitadas,<sup>74</sup> nos termos do art. 3º, da referida legislação.

Sendo as Unidades de Manejo Florestal definidas segundo os critérios técnicos, ambientais, econômicos e sociais, busca-se atingir a maximização dos

---

<sup>72</sup>BRASIL. **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006**. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm)>. Acesso em 20 nov. 2014.

<sup>73</sup>MINISTÉRIO do Meio Ambiente – Serviço Florestal Brasileiro. **Edital de Licitação para Concessão Florestal – Floresta Nacional de Altamira**. Brasil: SFB, 2013. p. 04.

<sup>74</sup>BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2014**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2014. p. 109.

benefícios a serem gerados através da concessão florestal<sup>75</sup>. Por essa razão, o desenho proposto no Edital de Altamira procurou oferecer uma logística favorável para as UMFs, fazendo com que o volume médio de toras transportado de cada unidade de manejo para as indústrias (serrarias), no município de Moraes de Almeida-PA, percorram o menor trajeto possível. Busca-se, dessa forma, atingir um equilíbrio entre as distâncias médias de transporte de tora e as superfícies das UMFs, de forma a compensar os custos de frete com a economia de escala esperada<sup>76</sup>.

O próprio Edital nos traduz acerca das ferramentas utilizadas para a caracterização das Unidades de Manejo Florestais, conforme:

Foram utilizadas técnicas de processamento digital de imagens (PDI) e de Sistema de Informações Geográficas (SIG) para a identificação dos principais elementos físicos das áreas. Para a obtenção de informações altimétrica e hidrológica, foram utilizadas imagens de radar SRTM (Shuttle Radar Topography Mission) com aproximadamente 30 m de resolução espacial (Fonte: Topodata/Inpe).<sup>77</sup>

Percebe-se, portanto, a necessidade da utilização da tecnologia para a obtenção de dados com a maior precisão possível. As imagens de satélite auxiliam a manutenção das florestas, bem como o controle havido para a caracterização das Unidades de Manejo Florestal, através da identificação dos elementos físicos presentes naquela área e, ainda, das informações obtidas referentes à altimetria e hidrologia com resolução espacial de, aproximadamente, 30 metros. Desse modo, o Cálculo da área manejada deve respeitar diversos fatores, conforme dados extraídos do mesmo edital, de acordo com o que segue:

#### 4.1. Cálculo da área efetiva de manejo florestal

O cálculo da área efetiva de manejo florestal é fundamental para o estabelecimento de diversas obrigações contratuais, entre as quais o valor de referência do contrato, a garantia contratual e o valor mínimo anual, conforme estabelecido na Resolução SFB nº 2, de 15 de setembro de 2011. De acordo com a Instrução Normativa – IN 5, de 11 de dezembro de 2006, a área de efetiva exploração florestal será a área total da UMF, excluindo-se as áreas de preservação permanente, inacessíveis, de infraestrutura e outras eventualmente protegidas.

Para delimitar as Áreas de Preservação Permanente (APPs) relacionadas à rede hidrográfica, foram utilizadas imagens SRTM para a geração dos

---

<sup>75</sup>MINISTÉRIO do Meio Ambiente – Serviço Florestal Brasileiro. **Edital de Licitação para Concessão Florestal – Floresta Nacional de Altamira**. Brasil: SFB, 2013. p. 04

<sup>76</sup>MINISTÉRIO do Meio Ambiente – Serviço Florestal Brasileiro. **Edital de Licitação para Concessão Florestal – Floresta Nacional de Altamira**. Brasil: SFB, 2013. p. 05

<sup>77</sup>*Ibidem*.

cursos d'água e das APPs com 30 m de largura, para as redes de drenagem da terceira, quarta e quinta ordens, com 50 m, para a rede de drenagem da sexta e sétima ordens, e com 100 m para as redes de drenagens a partir da oitava ordem.

Já para a identificação de APPs associadas à declividade, aos topos de morros e às bordas de platôs, foram criadas classes de declividades, a partir de imagens SRTM.

Adicionalmente, foram extraídas as áreas inacessíveis em termos de operações florestais. Segundo recomenda AMARAL et al. (1998), as áreas inacessíveis para a exploração em florestas tropicais consistem nos locais com declividade a partir de 40%, em razão do alto custo e dos danos ambientais causados pelo uso de trator de esteira ou Skidder nessa situação.

Os locais destinados à infraestrutura não foram excluídos da área efetiva de manejo durante o processo de construção do edital, pois, para demarcação deles, são necessários detalhes técnicos que somente serão gerados durante a fase de elaboração do Plano Operacional Anual (POA). Além disso, em decorrência de sua pouca expressividade, tais superfícies não apresentam impacto significativo sobre a área a ser explorada.

Por fim, é excluída uma área equivalente a 5% da área total da UMF para cálculo da Reserva Absoluta, conforme o art. 32 da Lei nº 11.284/2006.<sup>78</sup>

Diante disso, as obrigações contratuais deverão apresentar o cálculo da área correta para poder estimar o valor a que se refere o contrato, as garantias contratuais e o valor mínimo anual. Assim, entende-se por área de efetiva exploração florestal a área total da UMF, com a devida exclusão das áreas de infraestrutura, de preservação permanente e aquelas inacessíveis, além de outras eventualmente protegidas.

As Áreas de Preservação Permanente (APP) deverão respeitar os tamanhos e limites impostos de acordo com a largura dos rios que fizerem parte daquela unidade, dividindo-se entre os tamanhos de 30, 50 e 100 metros, variando conforme a localidade. Em relação às APPs associadas aos declives, topos de morros e às bordas de platôs, foram criadas as classes de declividades, a partir de imagens SRTM (*Shuttle Radar Topography Mission*).

De outra forma, as áreas inacessíveis foram consideradas como sendo aquelas com declividade superior a 40%, uma vez que a exploração em florestas tropicais é de alto custo e os danos ambientais ocasionados pelo trator de esteira ou Skidder são consideráveis, a exclusão dessas áreas foi automática. Quanto aos locais de infraestrutura, percebe-se que não restaram excluídos das áreas de manejo durante o procedimento de realização do edital, pois somente serão gerados na fase de elaboração do Plano Operacional Anual. Cabe salientar que, devido a

---

<sup>78</sup>MINISTÉRIO do Meio Ambiente – Serviço Florestal Brasileiro. **Edital de Licitação para Concessão Florestal – Floresta Nacional de Altamira**. Brasil: SFB, 2013. p. 06

sua pouca expressividade, tais áreas não representam um impacto de maneira significativa sobre a área que deverá ser explorada.

Finalmente, são excluídas da área total o equivalente a 5% da UMF, para calcular a Reserva Absoluta, nos termos do art. 32 da Lei nº 11.284/2006:

Art. 32. O PMFS deverá apresentar área geograficamente delimitada destinada à reserva absoluta, representativa dos ecossistemas florestais manejados, equivalente a, no mínimo, 5% (cinco por cento) do total da área concedida, para conservação da biodiversidade e avaliação e monitoramento dos impactos do manejo florestal.<sup>79</sup>

Não somente trazendo a obrigação de resguardar 5% das áreas manejadas às reservas absolutas, a legislação cita, ainda, que o concessionário realize a reposição florestal para restituir aquele ecossistema degradado - na atualidade ou futuramente - à uma condição não degradada, podendo ser, inclusive, condição diferente da que se encontrava originariamente. Dessa forma, a reposição florestal simplesmente compensa o volume da matéria-prima extraída com aquela matéria-prima repostada por meio da interferência humana, evitando maiores danos às florestas, garantindo o futuro dos ciclos naturais e priorizando projetos que contemplem a utilização de espécies nativas.

A Reposição Florestal é obrigatória quando a pessoa física ou jurídica utiliza matéria-prima florestal oriunda de supressão de vegetação natural ou quando detém a autorização de supressão de vegetação natural. No entanto, para aqueles que comprovadamente utilizem dos resíduos provenientes de atividade industrial (como costaneiras, aparas, cavacos e similares) e que usem matéria-prima florestal não-madeireira ou oriunda de PMFS, de floresta plantada ou de supressão da vegetação autorizada para benfeitoria ou uso doméstico dentro do imóvel rural de sua origem, há isenção de obrigatoriedade de reposição florestal. Contudo, esta não desobriga o interessado de comprovar junto à autoridade competente, a origem do recurso florestal que utilizou<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup>BRASIL. **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006**. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm)>. Acesso em 20 nov. 2014.

<sup>80</sup>APRESENTAÇÃO da Reposição Florestal. **Plano Nacional de Gestão Florestal – PNGF**, Brasil - Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/pngf/reposicao-florestal/apresentacao>>. Acesso em 13 out. 2014.

O Manejo Florestal Sustentável deverá observar a Zona de Amortecimento que deverá permanecer no entorno da unidade de conservação, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre as unidades. Este lugar presente nas unidades de conservação é onde as atividades humanas estarão sujeitas às normas e restrições específicas.

Há presente também, a obrigatoriedade da existência de Corredores Ecológicos entre duas ou mais unidades de conservação. Tais corredores são faixas de florestas naturais ou seminaturais que interligam unidades de conservação, possibilitando o fluxo de genes, bem como o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas. Assim, mantém-se a proteção daquelas populações que demandem áreas com maior extensão de terras para a sua sobrevivência, em relação a uma unidade individual, nos termos da Lei n. 9.985, art. 2º, incisos XVIII e XIX.

Dessa forma, resta claro que o Manejo Florestal Sustentável está apto a convergir com as políticas públicas atualmente adotadas pelo Estado e com a consciência da própria população atingida direta ou indiretamente pelas áreas que o Plano de Outorga Florestal abrange. De acordo como preceitua a doutrina de Celso Pacheco Fiorillo, percebemos que a Lei de Gestão de Florestas Públicas atua em conjunto com a Constituição Federal, conforme:

Adotando uma série de princípios destinados a gerir as florestas como bens ambientais observados com base em um sistema constitucional que determina o equilíbrio jurídico entre os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, IV) em face da dignidade dos brasileiros (art. 1º, I e III), a Lei 11.284/2006 procura estabelecer o uso eficiente e racional das florestas brasileiras (art. 2º, II), destinadas à elaboração por parte dos empreendedores de produtos e serviços (art. 2º, IV), em proveito da pessoa humana com resultados, bem como benefícios concretos destinados a nossa população (art. 2º, III).<sup>81</sup>

Percebe-se que a referida legislação visa compatibilizar a exploração sustentável da floresta com a preservação do meio ambiente. Salienta-se que a transferência à iniciativa privada por intermédio da concessão florestal é uma das iniciativas previstas na Lei, gerando a responsabilidade de uma exploração sustentável, de forma a permitir a conservação florestal. Resta presente outro

---

<sup>81</sup>FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 292.

instrumento de contenção do desmatamento, nos termos do Plano de Outorga Florestal de 2014:

[...] As ações do SFB no que se refere à concessão florestal se encontram, principalmente, no eixo ordenamento fundiário e territorial. O plano prevê a destinação de seis milhões de hectares de Florestas Públicas para o desenvolvimento florestal por meio de concessão para o manejo florestal sustentável entre 2012 e 2015. Dessa forma, a concessão florestal se insere como um importante instrumento de contenção do desmatamento e como uma alternativa sustentável ao uso das florestas.<sup>82</sup>

Por essa razão que o Uso Sustentável dos recursos naturais, de maneira a explorar o ambiente com a devida garantia da sua perenidade, havendo a manutenção da biodiversidade e demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável, é uma das proteções trazidas pelo PAOF, conforme conceitua o artigo segundo, inciso XI da Lei n. 9.985<sup>83</sup>. Assim, desenvolver-se de maneira sustentável, em conjunto com o meio ambiente e explorando conscientemente os recursos naturais disponíveis, é o principal objetivo do Manejo Florestal Sustentável.

Insta salientar que o Manejo Florestal Sustentável deve ser alterado ao longo dos anos, variando de acordo com o desenvolvimento socioeconômico e político, além do desenvolvimento científico do Brasil. Assim, do total de 308 milhões de hectares de florestas públicas cadastradas no ano de 2014 (cerca de 226 milhões de hectares de florestas públicas federais, 82 milhões de hectares de florestas públicas estaduais e 82,5 mil hectares de florestas públicas municipais)<sup>84</sup> aproximadamente 98,7% dessa área é excluída das concessões, devido aos impedimentos e restrições legais, como as unidades de proteção integral, áreas de uso comunitário e terras indígenas.

Da área total exposta acima, atualmente 34% é composta pelas terras indígenas, 21% cabem às unidades de conservação federal, 14% pertencendo a florestas públicas estaduais às quais já tenha sido dada alguma destinação. As áreas de uso comunitário ficam com o percentual de 4% e as áreas militares com

---

<sup>82</sup>BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2014**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2014. p. 66.

<sup>83</sup>BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm)>. Acesso em 22 nov. 2014.

<sup>84</sup>BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2014**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2014. p. 07.

1%. Resta ainda 25% que fazem parte da soma das terras arrecadadas pela União e seus estados, mas que ainda não foram destinadas a nenhum dos planos previstos<sup>85</sup>.

No entanto, como já dito anteriormente, com a exclusão das áreas de florestas públicas federais inaptas ao estabelecimento das concessões florestais para o ano de 2014, o Plano Anual de Outorga Floresta definiu que apenas 4,3 milhões de hectares - o equivalente a 1,4% do total de florestas públicas federais - estão passíveis do estabelecimento de concessão florestal para o ano de 2014. Tais florestas distribuem-se ao longo de onze Florestas Nacionais (estando basicamente localizadas nos estados do Acre, Amazonas, Pará e Rondônia) e em duas áreas de glebas ainda sem destinação à interesse do SFB para destinação direta.

Resta claro que os números e possibilidades de crescimento do presente tema são consideravelmente grandes, além de extremamente viáveis em um país com tamanhas áreas de florestas, bem como diante da necessidade de conservá-las. Conforme o PAOF do corrente ano informa sobre as concessões florestais que já estão sendo realizadas nos estados do Pará e de Rondônia, o número de aproximadamente 145 mil hectares já foram objetos de contratos:

Até o ano de 2012, o Serviço Florestal Brasileiro assinou cinco contratos para concessão florestal, nas Florestas Nacionais de Jamari e Saracá-Taquera, nos estados do Pará e Rondônia. As Unidades de Manejo Florestal (UMFs) contratadas totalizaram aproximadamente 145 mil hectares.

Na Floresta Nacional do Jamari (RO), atualmente existem duas Unidades de Manejo Florestal sob contrato e em produção. O contrato com a empresa concessionária da UMF II foi rescindido em dezembro de 2012. Na safra de 2012, foram transportados mais de 23 mil m<sup>3</sup> de madeira em tora (ver tabela 8) e arrecadados mais de um milhão de reais.<sup>86</sup>

Diferentemente do que pensam os conservacionistas, o Plano de Outorga Florestal não deve ser interpretado como um mecanismo de “privatização” da Amazônia, uma vez que “segundo a assessoria do Ministério do Meio Ambiente, a Lei de Gestão de Florestas Públicas, publicada em março de 2006 e regulamentada um ano depois, proíbe a concessão para multinacionais. O texto prevê que as empresas “candidatas” sejam sediadas e administradas no Brasil”<sup>87</sup>. Além de que as

---

<sup>85</sup> *Ibidem*.

<sup>86</sup> BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2014**. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2014. p. 38.

<sup>87</sup> LICITAÇÕES de florestas públicas devem começar em outubro. **G1 – São Paulo, com informações da Agência Estado**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL67180-5598,00.html>>. Acesso em 23 nov. 2014.

pequenas empresas e cooperativas também poderão participar das licitações, sopesando-se acima do preço, os critérios sociais e ambientais oferecidos na licitação, bem como o menor impacto ambiental e os benefícios à sociedade.

Temos portanto, um mecanismo de concessão que apresenta como estratégia, o combate aos crimes fundiários e a promoção da exploração de maneira sustentável dos recursos naturais em terras federais. Porém, a sua abrangência na atualidade ainda é considerada pequena frente às vastas áreas de florestas públicas federais, estaduais e, até, municipais, para implantar-se tal sistema.

No desenvolvimento do sistema atual, o Plano Anual de Outorga Florestal para o ano de 2015 selecionou por volta de 3,4 milhões de hectares de florestas habilitadas para concessão. Assim, 1,1% do total de florestas públicas cujo plano abrange serão acrescidas juntamente com as florestas que já possuem o sistema de concessão florestal. Distribuindo-se em oito florestas nacionais e em uma área destacada de gleba ainda não destinada, totalizando nove áreas que localizam-se nos estados de Amazonas, Pará e Rondônia<sup>88</sup>. Conforme informação retirada do sítio oficial das Unidades de Conservação no Brasil “verifica-se que, em média, 67% das áreas das Flonas são destinadas ao manejo florestal sustentável empresarial, variando de 50% a 82% do valor total da área da unidade”<sup>89</sup>.

Diante disso, é evidente a necessidade de ampliação dos horizontes, sendo que a área abrangida atualmente pelo sistema de outorga florestal representa percentuais mínimos em comparação ao total de florestas públicas aptas a receberem o manejo florestal sustentável. Cabe analisar a questão fundamental, em relação às Florestas Públicas Federais, que devem ser simplesmente preservadas, ou receber a implementação do desenvolvimento sustentável. Ao saber que o Manejo Florestal Sustentável conserva, portanto, o capital natural das florestas, através de benefícios múltiplos como a extração de produtos em contrapartida à manutenção da biodiversidade, resta claro que o benefício trará resultados positivos para todas as partes nele envolvidas direta ou indiretamente.

---

<sup>88</sup>PLANO Anual de Outorga Florestal 2015. **Serviço Florestal Brasileiro – SFB**, Brasil - Disponível em: <<http://uc.socioambiental.org/destaque/plano-anual-de-outorga-florestal-2015>>. Acesso em 23 nov. 2014.

<sup>89</sup>*Ibidem*.



## CONCLUSÃO

Com uma biodiversidade impressionante e um ecossistema tão amplo, o Brasil é um país com uma grande riqueza biológica que deve ser estudada, analisada e preservada. Através das outorgas florestais atuando com o manejo florestal sustentável, bem como análise, aprovação e estudo prévio, sabe-se que as áreas concedidas obedecerão a um sistema de ciclos ou rodízios, que permitem a proteção do meio ambiente e a produção contínua e sustentável de madeira, em face dos limites impostos para a extração e uso dos recursos dali provenientes.

Diante disso, no intuito de melhorar tal convivência e conversão de esforços, a outorga florestal é um grande avanço nesse sentido, principalmente em um país com grandes extensões de terras passíveis de sofrerem concessão florestal de maneira sustentável. Trata-se, portanto, de um Plano que renova os preceitos e costumes do povo, indo de encontro aos velhos métodos ainda utilizados atualmente, os quais devem ser prontamente repensados.

Desta forma, nada mais viável e oportuno para gerenciar melhor seu patrimônio genético e retroceder o processo de desmatamento, grilagem e exploração predatória das florestas brasileiras, do que o manejo florestal sustentável. Este não somente cessa a agressão ao meio ambiente, evitando a conversão do solo para outros fins, mas também gera empregos em áreas que até então eram consideradas improdutivas.

O Programa de Manejo Florestal Sustentável permite a proteção de espécies endêmicas e ameaçadas de extinção, dos corpos d'água e de florestas contra incêndios, desmatamentos e explorações ilegais, além das ameaças à integridade das florestas públicas. Possibilita, também, a dinâmica de desenvolvimento das florestas e significativas melhoras nas condições de trabalho da população local, bem como a redução dos conflitos e impactos socioambientais e econômicos, como aqueles que podem afetar a segurança pública e a defesa nacional, considerando-se, ainda, o aumento da qualidade na indústria de beneficiamento primário.

Ao falar da função social da propriedade, percebe-se nitidamente que esta é automaticamente atendida, uma vez que terras que teoricamente não eram exploradas acabam por tornar-se produtivas; entretanto, tudo sendo feito de maneira legal e correta, buscando-se o desenvolvimento da forma mais sustentável possível.

Assim, as localidades nas quais se instalarem irão desenvolver-se por meio de investimentos nos serviços e infraestrutura, considerando-se também os retornos financeiros oriundos do pagamento pelos produtos concedidos e demais benefícios garantidos pelo contrato de concessão.

Ocorre, portanto, a promoção de uma economia com bases sustentáveis e de longo prazo, uma vez que os contratos permitem a obtenção dos recursos florestais somente por meio das técnicas de manejo florestal e da exploração com impacto reduzido. Isto posto, diante do Plano de Outorga Florestal em vigência, conclui-se que a solução – a fim de que a concessão das florestas nativas ocorra de maneira ordenada, lícita e regulamentada - dá-se por meio do Manejo Florestal Sustentável. Com a sua utilização as florestas tendem a conservarem-se; algumas permanecendo intocáveis e outras passíveis de sofrer interferência humana, contudo, sem nenhum dano grave ao meio ambiente – desde que devida e constantemente fiscalizadas.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

APRESENTAÇÃO da Reposição Florestal. **Plano Nacional de Gestão Florestal – PNGF**, Brasil - Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/pngf/reposicao-florestal/apresentacao>>. Acesso em 13 out. 2014.

APRESENTAÇÃO do Manejo Florestal. **Plano Nacional de Gestão Florestal – PNGF**, Brasil - Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/pngf/manejo-florestal/apresentacao>>. Acesso em 23 nov. 2014.

BASE legal de regulamentação das concessões florestais - **Instituto Estadual de Florestas do Amapá** Disponível em: <[http://www.ief.ap.gov.br/conteudo/lista\\_documentos/24](http://www.ief.ap.gov.br/conteudo/lista_documentos/24)>. Acesso em 14 jun. 2014.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 08 e 14 jul. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 6.063, de 20 de março de 2007**. Regulamenta, no âmbito federal, dispositivos da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6063.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6063.htm)>. Acesso em 14 nov. 2014.

BRASIL. **Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, em 31 de agosto de 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 15 out. 2014.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em 20 nov. 2014

BRASIL. **Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2014.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm)>. Acesso em 22 nov. 2014.

BRASIL. **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006.** Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm)>. Acesso em 23 nov. 2014.

BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2013.** Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2013.

BRASIL. **Plano Anual de Outorga Florestal 2014.** Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. – Brasília: SFB, 2014

CONCESSÃO Florestal – Um Novo Paradigma de uso das florestas. **Serviço Florestal Brasileiro.** Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/concessoes-florestais/o-que-e-concessao-florestal/concessao-florestal-um-novo-paradigma-de-uso-das-florestas>>. Acesso em 14 nov. 2014.

CONCESSÕES Florestais. **Monitoramento da biodiversidade e da dinâmica de desenvolvimento da floresta.** Disponível em: <[http://www.florestal.gov.br/concessoes-florestais/monitoramento/index.php?option=com\\_k2&view=item&layout=item&id=995](http://www.florestal.gov.br/concessoes-florestais/monitoramento/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=995)>. Acesso em 15 nov. 2014.

CONCESSÕES Florestais. **Monitoramento das concessões florestais.** Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/concessoes-florestais/monitoramento/monitoramento-das-concessoes-florestais>>. Acesso em 15 nov. 2014.

EXTENSÃO e Fomento Florestal. **Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF.** Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/extensao-e-fomento-florestal/fundo-nacional-do-desenvolvimento-florestal/fundo-nacional-de-desenvolvimento-florestal>>. Acesso em 12 nov. 2014.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 292 e 293.

HIRAKURI, Sofia. Políticas de Comércio Internacional e Manejo Florestal Sustentável. In: **Direito Ambiental e Desenvolvimento**. XII Encontro Internacional de Direito da América do Sul. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

LICITAÇÕES de florestas públicas devem começar em outubro. **G1 – São Paulo, com informações da Agência Estado**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL67180-5598,00.html>>. Acesso em 23 nov. 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2013.

MINISTÉRIO do Meio Ambiente – Serviço Florestal Brasileiro. **Edital de Licitação para Concessão Florestal – Floresta Nacional de Altamira**. Brasil: SFB, 2013. p. 04.

MOLINA, Adriana de Oliveira Varella. Comentários sobre a natureza jurídica do licenciamento ambiental e do ato administrativo originário do licenciamento ambiental. In: BENJAMIN, Antonio Herman. **10 anos da ECO-92 – O Direito e o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Imprensa Oficial SP, 2002. p. 51-66.

PLANO Anual de Outorga Florestal 2015. **Serviço Florestal Brasileiro – SFB**, Brasil - Disponível em: < <http://uc.socioambiental.org/destaque/plano-anual-de-outorga-florestal-2015>>. Acesso em 23 nov. 2014.

PORTAL Nacional de Gestão Florestal. **Entenda o PNGF**. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/pngf/entenda-o-pngf/o-portal>>. Acesso em 18 nov. 2014.

VIEIRA, Vanderson Roberto. **Anotações sobre a Lei de Gestão de Florestas Públicas e as licitações para concessão florestal**. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2726, 18 dez. 2010 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/18070/anotacoes-sobre-a-lei-de-gestao-de-florestas-publicas-e-as-licitacoes-para-concessao-florestal>> Acesso em: 16 jul. 2014.