

## **ESTRUTURA INSTITUCIONAL BRASILEIRA PARA A GOVERNANÇA DOS RECURSOS FLORESTAIS<sup>1,2</sup>**

Ana Paula Moreira da Silva  
Regina Helena Rosa Sambuichi

### **1 INTRODUÇÃO**

O Brasil pode ser considerado um país eminentemente florestal. Dos seus 851 milhões de hectares de extensão territorial, estima-se que ainda existam no país 509,8 milhões de hectares de florestas naturais, incluindo aqui uma grande diversidade de formações vegetais naturais presentes em seus biomas, além de 6,8 milhões de hectares de florestas plantadas, o que corresponde, no total, a 60% do território coberto com florestas (Brasil, 2010c).

Os produtos ou serviços florestais influenciam direta ou indiretamente diferentes setores da economia brasileira, sendo que o carvão é utilizado na indústria de base como fonte de energia, a madeira é utilizada predominantemente na construção civil e os serviços ambientais prestados pelas florestas são fundamentais para a manutenção da produção agrícola.<sup>3</sup> Apesar de sua importância para a economia do país, as florestas encontram-se sob constante ameaça, a exemplo da Floresta Amazônica, onde a taxa anual média de desmatamento foi de 1,56 milhão de hectares/ano no período 2004-2010 (Ipea, Cepal e Giz, 2011).

Desde as primeiras normas estabelecidas para a regulamentação do uso de florestas no Brasil, a finalidade do regramento, as estruturas de organização e a forma de atuação do Estado na gestão florestal mudaram. A política florestal iniciou por uma trajetória que visava à exploração dos recursos, avançou para políticas que se relacionam com a proteção das florestas e, mais recentemente, alcançou a discussão do manejo florestal sustentável (Banerjee, Macpherson e Alavalapti, 2009). Apesar das mudanças observadas, dificuldades antigas, como o cumprimento da

---

1. As autoras agradecem aos gestores e técnicos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) que colaboraram fornecendo informações e materiais durante as entrevistas.

2. Este texto foi finalizado em janeiro de 2013. Modificações nas estruturas/atribuições das instituições florestais ocorridas após esta data não foram incluídas.

3. Entre os serviços ecossistêmicos prestados pelas florestas estão o equilíbrio do fluxo de radiação e do clima e o aumento da infiltração e do armazenamento da água no solo, contribuindo para a manutenção dos recursos hídricos (Foley *et al.*, 2003).

legislação florestal, ainda permanecem, como consequência do tamanho do território e das dificuldades institucionais existentes para a execução das normas e seu monitoramento (Araújo, 2010).

As dificuldades encontradas para a gestão florestal no Brasil são agravadas, também, pela diversidade de tipos florestais existentes e pela complexidade dos diferentes regimes de propriedade e finalidade destas florestas, as quais abrangem florestas públicas e privadas, florestas que visam à proteção, à exploração ou sem finalidade definida – além de florestas naturais e florestas plantadas. Existem, ainda, muitas disparidades regionais, não só devido às diferenças ambientais observadas no imenso espaço geográfico do país, mas também aos diferentes históricos de uso e ocupação do território. Na Mata Atlântica, por exemplo, a maioria dos remanescentes florestais está situada em áreas privadas, por isso a necessidade de instituir uma política específica que vise à conservação dos remanescentes presentes nestas áreas. As diferenças regionais implicam a necessidade de normas variadas e específicas para a proteção de florestas no espaço e para monitorar e controlar seu uso.

Este capítulo apresenta um panorama da governança de florestas no Brasil, traz um histórico da evolução da política florestal, apresenta os atuais órgãos responsáveis por esta gestão e destaca alguns instrumentos de gestão florestal existentes. Para sua elaboração foram realizadas entrevistas com gestores do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), além de uma revisão de literatura sobre o tema.

## 2 HISTÓRICO DA POLÍTICA FLORESTAL BRASILEIRA

As primeiras normas para o regramento da exploração florestal no Brasil surgiram ainda no período colonial, com o Regimento do Pau Brasil e as Cartas Régias, as quais visavam à regulação da extração de recursos de importância econômica, como o pau-brasil (*Caesalpinia echinata*) e espécies de madeira nobre (Medeiros, 2006). Apesar destas normas, o período colonial e o início da República foram marcados pela crônica falta de controle governamental sobre o uso das terras públicas e privadas, consequência do sistema de grandes concessões de terra para uns poucos latifundiários, que eram dotados de poder civil, fiscal e militar, o que enfraquecia o poder do Estado sobre a gestão dos recursos naturais (Drummond e Barros-Platiau, 2006).

Ao longo do século XX, importantes mudanças foram observadas na política florestal brasileira. A partir da Revolução de 1930, começou a mudar o cenário político no Brasil, com o início do processo de industrialização e urbanização e com o enfraquecimento das elites rurais, principalmente no Sudeste. Um marco importante deste período foi o surgimento do primeiro Código Florestal, Decreto nº 23.793/1934, que passou a considerar o conjunto das florestas brasileiras

como “um bem de interesse comum a todos os habitantes do país” (Brasil, 1934). Com esta lei, passou-se a estabelecer limites ao direito de uso das terras privadas, determinando-se que nenhum proprietário de terras poderia desmatar mais que três quartos de sua área, o que viria a ser um primeiro modelo da atual reserva legal (Araújo e Ganem, 2010).

Essa lei trazia também os primeiros elementos de outros importantes dispositivos da atual política florestal. As florestas passaram a ser classificadas em: florestas protetoras, com funções semelhantes às atuais áreas de preservação permanente (APPs); florestas remanescentes, a serem destinadas para a criação de parques e reservas de proteção biológica ou estética; além de florestas modelo e florestas de rendimento, sendo estas duas classes passíveis de manejo visando à exploração de madeira. A lei abria a possibilidade de exploração nas florestas públicas de rendimento por meio de concorrência pública, uma versão simplificada das atuais concessões florestais, porém, sem um resultado prático. Esta lei serviu, também, de fundamentação legal para a criação dos primeiros parques nacionais brasileiros (Araújo, 2010; Medeiros, 2006).

Apesar das inovações trazidas pela lei, continuou a crônica falta de governança no setor e a exploração desregrada das florestas nativas. A gestão das florestas públicas nesse período ficou a cargo do Serviço Florestal do Brasil (SFBr), órgão criado em 1921 e vinculado, a partir de 1938, ao Ministério da Agricultura. O SFBr, que apresentava também entre suas atribuições a promoção do reflorestamento e o estudo das essências florestais (Kengen, 2001), tinha sérias carências de orçamento, estrutura e autoridade política para exercer suas atividades, pois a prioridade dos governos para as áreas rurais continuava a ser a colonização e a expansão agrícola. Em 1938, foi criado o Instituto Nacional do Mate (INM) e, em 1941, o Instituto Nacional do Pinho (INP), ambos vinculados ao Ministério de Indústria e Comércio, que tinham como função a produção e comercialização dos produtos florestais. O SFBr foi extinto em 1962 e suas funções foram absorvidas pelo Departamento de Recursos Naturais Renováveis (DRNR), do Ministério da Agricultura.

A década de 1960 foi marcada por profundas mudanças políticas no Brasil, com a ascensão dos militares ao poder. No cenário internacional, iniciou-se uma maior sensibilização pelas questões ambientais, o que viria a gerar, ao longo das próximas décadas, uma pressão para que os países aderissem a uma agenda ambiental. No Congresso Nacional, se discutia, desde 1948, a aprovação de um novo Código Florestal, sancionado após dezessete anos, por meio da Lei nº 4.771/1965. Esta lei continuava vigente até recentemente, possuindo apenas alterações dadas pela Lei nº 7.803/1989 e pela Medida Provisória nº 2.166-67/2001.<sup>4</sup>

---

4. Em maio de 2012 foi criado, após longas discussões, um novo Código Florestal, Lei nº 12.651/2012 (Brasil, 2012a), alterada pela Lei nº 12.727/2012.

O governo militar passou a incentivar o plantio de florestas, em especial a silvicultura de espécies exóticas para produção de papel e celulose, instituindo um programa de incentivos fiscais para empreendimentos florestais, por meio da Lei nº 5.106/1966. No ano seguinte, surgiu o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), Decreto nº 289/1967, criado por influência do novo Código Florestal e da Lei dos Incentivos Fiscais. O IBDF, autarquia vinculada ao Ministério de Agricultura, foi criado a partir da fusão do DRNR, do INP e do INM. Tinha entre os seus objetivos: *i)* estabelecer diretrizes para o setor florestal; *ii)* desenvolver pesquisas na área de silvicultura, tecnologia e fauna; *iii)* realizar e promover o reflorestamento para fins econômicos e ecológicos; *iv)* prestar assistência técnica; *v)* regular e fiscalizar a exploração de florestas; e *vi)* gerir as áreas protegidas existentes no país (Cesar, 2010).

Desde o início, o IBDF enfrentou dificuldades para cumprir suas funções, devido tanto ao seu processo de formação, resultante da fusão de órgãos com visões políticas e técnicas muito diversas, quanto pela grande abrangência de seus objetivos. Ficou logo evidente a divisão entre o setor produtivo, que visava ao fomento da silvicultura e ao comércio de produtos madeireiros, e o setor de conservação, que visava à preservação ambiental, fiscalização da fauna e flora e gestão das áreas protegidas. Com os incentivos econômicos disponibilizados pelo governo, o setor de reflorestamento foi o que teve o maior destaque na atuação do órgão ao longo de sua existência, podendo-se considerar que os objetivos ligados à preservação dos recursos naturais ficaram em segundo plano (Cesar, 2010). Estima-se que a área de florestas plantadas tenha aumentado de 500 mil hectares para cerca de 6 milhões de hectares no período, em sua maioria com monoculturas de espécies exóticas, sendo 3 milhões de hectares plantados somente com eucalipto (*Eucalyptus* spp.), 2 milhões de hectares com pinheiro (*Pinus* spp.) e 1 milhão com outras espécies florestais (Ferreira, 2005).

Entre as políticas florestais que foram promovidas pelo IBDF estão: o Programa Nacional de Reflorestamento, o Projeto Desenvolvimento e Pesquisa Florestal no Brasil, o Programa Nacional de Celulose e Papel, o Programa Nacional de Siderurgia e Carvão Mineral e o Programa de Inventário Florestal Nacional (Cesar, 2010). É importante destacar que, nessa época, os programas de fomento à produção florestal eram focados apenas na plantação de florestas, estando ausentes iniciativas para promoção do manejo de florestas naturais (Banerjee, Macpherson e Alavalapti, 2009). Os esforços do IBDF para criação de áreas protegidas concentraram-se principalmente na última década de sua existência, sendo estabelecidos, entre 1979 e 1986, pelo menos onze novos parques nacionais e nove novas reservas biológicas nacionais, entre as quais estão algumas das áreas mais importantes do atual Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (Drummond e Barros-Platiau, 2006).

Na década de 1970, destaca-se a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), Decreto nº 73.030/1973, vinculada ao Ministério do Interior. O surgimento da Sema se deu por influência da pressão internacional em favor de uma agenda ambiental nos países, o que mobilizou encontros internacionais, em especial a Conferência de Estocolmo, realizada em 1972 (Banerjee, Macpherson e Alavalapti, 2009; Drummond e Barros-Plataiu, 2006). Por sua vez, havia também uma demanda crescente da sociedade brasileira, a qual havia presenciado nos últimos vinte anos o aumento dos níveis de poluição nas cidades, consequência do processo de industrialização que o Brasil estava sofrendo (Ferreira e Tavolaro, 2008).

Entre as funções da Sema estavam o monitoramento da qualidade ambiental, a normatização e as indicações de padrões de qualidade, a listagem de agentes e substâncias poluidoras, a educação ambiental, a promoção do uso racional dos recursos naturais, a preservação de espécies da fauna e flora ameaçadas de extinção, e a manutenção de estoques de material genético. A atuação do órgão, porém, desde sua criação, estava aparentemente mais relacionada com a resolução dos problemas de poluição ambiental que com o manejo dos recursos naturais (Drummond e Barros-Plataiu, 2006). Esperava-se que, com a criação da Sema, fossem passadas para esta secretaria as funções de fiscalização dos recursos florestais e a gestão das áreas protegidas atribuídas ao IBDF, o qual ficaria apenas com a parte de fomento da economia florestal. Entretanto, por razões políticas, isto não ocorreu (Medeiros, 2006). Na prática, a temática florestal encontrava-se diluída nas competências da Sema. Apesar disso, ela teve também uma atuação na área de preservação florestal, passando a desenvolver um programa paralelo de criação e gestão de áreas protegidas, por meio do estabelecimento de novas categorias. Criou-se, entre 1977 e 1986, 38 estações ecológicas e treze áreas de proteção ambiental (Drummond e Barros-Plataiu, 2006).

A década de 1980 foi marcada por mudanças importantes na política brasileira, com o término do regime militar em 1985 e a promulgação da nova Constituição Federal de 1988 (CF/88). O processo de abertura política, iniciado desde 1974, permitiu a proliferação de organizações não governamentais (ONGs), que tiveram um papel importante na construção de estratégias para viabilizar a conservação dos recursos naturais e influenciaram significativamente o desenvolvimento da política ambiental brasileira (Mittermeier *et al.*, 2005). Destaca-se na época o surgimento da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938/1981, que criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) (Brasil, 1981). O Sisnama teve inicialmente a Sema como órgão central e principal responsável pela execução da política.

Em 1985, foi criado o primeiro ministério com a temática ambiental, o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Decreto nº 91.145/1985.

A Sema e o Conama passaram então a ser vinculados a este novo ministério (Viana e Araújo, 2011). A junção da temática ambiental com a temática de desenvolvimento urbano parece ter sido consequência da preocupação com as questões de saneamento, sendo que a área florestal ficou diluída no conjunto de ações do ministério. Em 1988, houve a promulgação da nova Constituição Federal brasileira (CF/88) que, entre outras inovações importantes para área florestal, delegou também aos estados e ao Distrito Federal a competência concorrente para legislar sobre os recursos florestais (Mota *et al.*, 2009).

Até esse momento, a responsabilidade pelo direcionamento e pela execução da política florestal em nível federal continuava com o IBDF, portanto, fora do Sisnama. Esta situação só foi mudada em 1989, com a criação do Ibama, vinculado inicialmente ao Ministério do Interior. A criação do Ibama se deu com o objetivo de possibilitar uma gestão ambiental integrada por meio da fusão de órgãos que cuidavam da gestão ambiental em diferentes ministérios, com diferentes visões, muitas vezes contraditórias. Com a criação do Ibama, foram extintos o IBDF, a Sema, a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe), responsável pela gestão do ordenamento pesqueiro, e a Superintendência do Desenvolvimento da Borracha (SUDHEVEA), que tinha como objetivo viabilizar a produção da borracha, sendo que as atribuições, os quadros e a estrutura destes órgãos foram absorvidos pelo novo órgão criado. O Ibama iniciou suas ações como órgão central da política nacional do meio ambiente, responsável por sua execução e pela fiscalização dos recursos naturais. A sua criação pode ser considerada uma consequência direta da CF/88, devido à perspectiva abrangente da agenda ambiental por ela informada (Drummond e Barros-Platiau, 2006).

O surgimento de um ministério voltado unicamente para temática ambiental ocorreu somente em 1992, com a Lei nº 8.490, que criou o Ministério do Meio Ambiente (MMA), ao qual o Ibama passou a ser vinculado (Brasil, 1992). Esta mudança se deu sob a influência da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), também conhecida como Rio-92, que teve o Brasil como sede e propiciou o debate e a mobilização da comunidade internacional em torno das questões ambientais e do desenvolvimento sustentável. Durante esta conferência, a questão sobre o uso, o manejo e a conservação das florestas foi debatida, havendo a intenção de gerar um tratado ou convenção sobre o tema, mas, devido às dificuldades de consenso que surgiram durante a negociação do texto, foi produzida apenas uma *Declaração de Princípios sobre a Administração Sustentável das Florestas*. Apesar de controvertido, este foi o primeiro texto a tratar da questão florestal de maneira universal. Vários outros documentos importantes foram produzidos na CNUMAD, entre eles a Convenção do Clima, a Convenção da Biodiversidade e a Agenda 21, que teve entre os temas abordados a gestão dos recursos naturais e o combate ao desflorestamento.

Crescia, em nível internacional, o interesse pela conservação das florestas tropicais, em especial a floresta amazônica, por sua importância como reservatório de carbono e elevada biodiversidade, o que pressionava o Brasil para a adoção de políticas mais adequadas para o desenvolvimento da região. Até então, as políticas voltadas para integração da Amazônia constituíam-se basicamente no incentivo à colonização e ocupação do território, favorecendo uma economia baseada no desmatamento e na especulação fundiária. Neste contexto, foi lançado, durante a CNUMAD, o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), Decreto nº 563/1992, que havia sido originalmente proposto pelo G-7 e apoiado pela Comissão Europeia. O PPG7 visava ao desenvolvimento de estratégias inovadoras para conciliar a proteção e o uso sustentável das florestas brasileiras, associadas a melhorias na qualidade de vida das populações locais (Brasil, 2009). O programa investiu aproximadamente US\$ 463 milhões ao longo de duas décadas (Brasil, 2009). Na sequência, vários programas foram implantados, como a Agenda Florestal Brasileira e a Agenda Positiva para o Setor Florestal, apoiados pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Iniciou-se, então, uma nova fase na política florestal brasileira, que incluía o manejo florestal como forma de conciliar o desenvolvimento socioeconômico e a manutenção do ecossistema (Banerjee, Macpherson e Alavalapti, 2009).

Ainda no fim da década de 1990, destaca-se a aprovação da Lei de Crimes Ambientais, Lei nº 9.605/1998, a qual descreveu as penalidades para as violações ao Código Florestal e passou a considerar também as pessoas jurídicas como passíveis de receber penalidades pelo descumprimento da lei (Brasil, 1998). Nesse período, o Ibama começou a estabelecer os chamados *pactos federativos*, que consistiam em convênios firmados com os governos estaduais com a finalidade de delimitar os campos de atuação das esferas federal e estadual, passando para os estados parte das responsabilidades pelo controle do setor florestal (Viana e Araújo, 2011). Os pactos serviram para estimular os estados a criarem sua própria legislação florestal e se estruturarem para executar as novas funções, as quais implicavam custos, principalmente de fiscalização, o que gerava resistência em muitos deles de assumir estas responsabilidades. No MMA, foi criado, em 1999, um setor específico para tratar do tema florestal, a Secretaria de Biodiversidade e Florestas, cujas competências desde o início refletiam a preocupação com o uso sustentável dos recursos florestais.

O século XXI iniciou com a aprovação de leis importantes para o setor florestal brasileiro, entre elas o SNUC, Lei nº 9.965/2000, que estabeleceu critérios para criação e gestão das áreas protegidas, organizando as categorias antes dispersas em diferentes instrumentos legais e classificando-as em dois grupos: unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável (Brasil, 2000a). Com esta lei, foram legitimadas categorias de unidades de conservação importantes para as comunidades tradicionais que vivem em áreas de floresta, como as reservas extrativistas (Resex)

e as reservas de desenvolvimento sustentável (RDS). O ano de 2000 foi marcado também pela aprovação do Programa Nacional de Florestas (PNF), Decreto nº 3.420, que criou o Conselho Nacional de Florestas (Conaflor) e estabeleceu metas para o desenvolvimento do setor florestal brasileiro com uma política baseada no incentivo ao uso sustentável das florestas naturais (Brasil, 2000b).

Em 2006, foi sancionada a Lei nº 11.284, que regulamentou a gestão de florestas públicas para produção sustentável e instituiu o SFB, órgão que ficou responsável pela gestão de florestas públicas no Brasil (Brasil, 2006a). Embora a questão da concessão de florestas públicas já fosse um tema presente no Código Florestal de 1934, a concessão nunca havia sido realizada. O tema retornou à pauta no âmbito do PNF, sendo depois regulamentado pela Lei nº 11.284 para todas as florestas públicas, naturais ou plantadas, existentes em bens sob o domínio da União, dos estados, dos municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta (Araújo, 2010).

Ainda em 2006, foi sancionada a Lei da Mata Atlântica, Lei nº 11.428/2006, que estabeleceu regras específicas para o manejo florestal neste bioma em face do estágio de degradação e alto grau de ameaça em que este se encontra (Brasil, 2006b). A lei restringiu a autorização da supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente para os casos de utilidade pública, sendo exigida, nestes casos, uma compensação ambiental. Esta lei criou também o Fundo de Restauração do Bioma Mata Atlântica, destinado ao financiamento de projetos de restauração ambiental e de pesquisa científica, estabelecendo como prioridade os projetos para conservação e recuperação das APPs, reservas legais, reservas particulares do patrimônio natural (RPPNs) e áreas do entorno de unidades de conservação (UCs). Em 2007, ocorreu mais uma mudança na estrutura da gestão florestal brasileira, com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Lei nº 11.516/2007, vinculado ao MMA (Brasil, 2007), que absorveu as atribuições do Ibama relacionadas à gestão do SNUC.

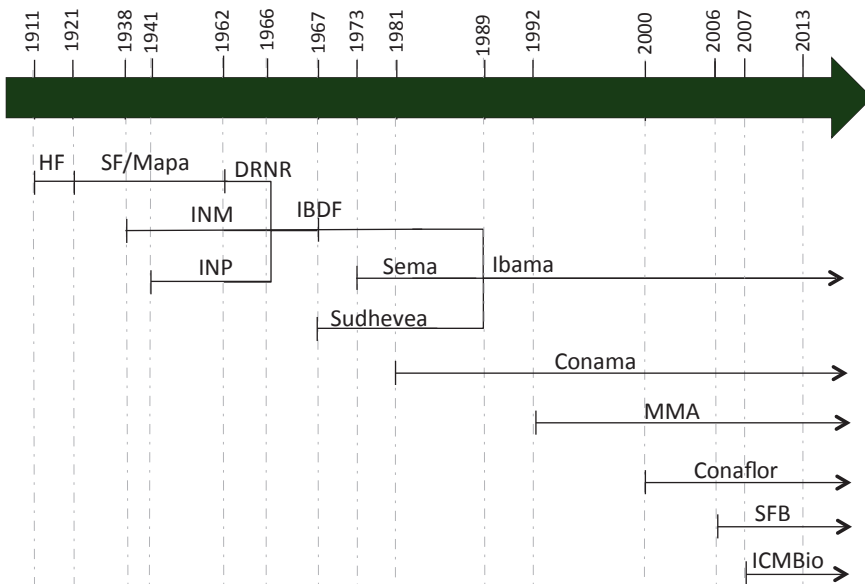
Em 2012, foi aprovada a nova Lei Florestal, Lei nº 12.651 (Brasil, 2012a), modificada pela Lei nº 12.727/2012. A nova lei manteve os dois principais instrumentos do Código Florestal anterior, Lei nº 4.771 (Brasil, 1965), as APPs e reservas legais; porém, passou a condicioná-los a padrões fundiários, resultando em mudanças nas regras e métricas para seu estabelecimento. Na prática, a aprovação da nova lei resultou na anistia das multas e sanções decorrentes de desmatamentos realizados antes da promulgação da Lei de Crimes Ambientais e na isenção, principalmente para os pequenos produtores, da obrigatoriedade de recuperar áreas desmatadas. Além disso, a nova Lei Florestal agregou e modificou diversos instrumentos da política florestal que antes eram previstos



em decretos, resoluções Conama, instruções normativas, entre outras formas jurídicas. Um instrumento que foi reforçado na nova lei foi o Cadastro Ambiental Rural (CAR), que havia sido criado em 2009, por meio do Decreto Presidencial nº 7.029, para auxiliar no processo de regularização ambiental das propriedades e posses rurais. Entre os instrumentos recém-criados, se destacam as Cotas de Reserva Ambiental,<sup>5</sup> as quais permitem a criação de mercados para sua comercialização,<sup>6</sup> abrindo uma nova possibilidade de uso econômico das áreas de floresta conservadas em terras privadas.

A trajetória das instituições integrantes da gestão florestal no Brasil no nível federal, citadas no histórico apresentado, é descrita, de forma simplificada, na figura 1.

FIGURA 1  
Esquema simplificado das instituições envolvidas na gestão florestal (1911-atual)



Fonte: Albuquerque (2009).

Obs.: HF – horto florestal; SF/Mapa – Serviço Florestal/Ministério de Agricultura; DRNR – Departamento de Recursos Naturais Renováveis; INM – Instituto Nacional do Mate; INP – Instituto Nacional do Pinho; IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal; Sema – Secretaria Especial de Meio Ambiente; SUDHEVEA – Superintendência da Borracha; Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Conama – Conselho Nacional de Meio Ambiente; MMA – Ministério do Meio Ambiente; Conaflor – Conselho Nacional de Florestas; SFB – Serviço Florestal Brasileiro; ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

5. Correspondem a porções de vegetação nas propriedades além daquela legalmente exigidas ao produtor, ou seja, ativos ambientais. No antigo Código Florestal foram inseridas pela Medida Provisória nº 2.166-64/2001 e eram chamadas de Cotas de Reserva Florestal (CRF). Porém, a CRF não previa a comercialização em bolsa de valores.

6. A primeira bolsa de valores com esse foco foi lançada em 10 de dezembro de 2012, no Rio de Janeiro – Bolsa Verde do Rio... Para mais informações, acessar: <<http://www.bvrio.org/site/>>.

### 3 INSTITUIÇÕES RESPONSÁVEIS PELA GESTÃO FLORESTAL NO BRASIL

Atualmente, a gestão florestal no Brasil, em nível federal, está sob responsabilidade de várias instituições que cumprem as funções de normatização, conservação, produção e fiscalização, além de órgãos colegiados encarregados da participação social no processo decisório. Assim, a estrutura atual da gestão florestal federal no Brasil possui um órgão central, o MMA, duas autarquias vinculadas ao MMA, ICMBio e Ibama, um órgão autônomo, que possui um contrato de gestão com o MMA, o Serviço Florestal, e estruturas subordinadas,<sup>7</sup> os conselhos e as comissões. O quadro 1 apresenta o conjunto destas instituições, as quais são detalhadas na análise a seguir.

QUADRO 1  
Instituições que atuam na gestão florestal no Brasil

Instituição	Marco legal	Ano de criação
Ministério do Meio Ambiente (MMA) – Departamento de Florestas da Secretaria de Biodiversidade e Florestas	Decreto nº 6.101/2007	1992
Comissão Nacional de Florestas (Conaflor)	Decreto nº 5.794/2006	2006
Serviço Florestal Brasileiro (SFB)	Lei nº 11.284/2006	2006
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) – Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas	Decreto nº 7.735/1989	1989
Comissão de Gestão de Florestas Públicas (CGFLOP)	Lei nº 11.284/2006	2006
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	Lei nº 11.516/2007	2007

Fonte: Legislação Federal brasileira. Disponíveis em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

#### 3.1 Ministério do Meio Ambiente

O MMA é o órgão central da estrutura de gestão florestal brasileira, tendo como papel principal a elaboração das políticas florestais do país. Desde a sua criação, em 1992, foi estabelecido um conjunto básico de competências que se manteve nas legislações seguintes. Nesse conjunto, são destacadas as ações de planejamento e coordenação, a execução da Política Nacional de Meio Ambiente, a preservação e o uso racional dos recursos naturais e a implementação de acordos internacionais. As atualizações subsequentes na legislação<sup>8</sup> ampliaram as competências do ministério, incorporando elementos como instrumentos econômicos, a gestão do uso sustentável dos recursos naturais, e a implantação do zoneamento ecológico-econômico como instrumento de gestão territorial. As atribuições explicitamente relacionadas à temática florestal no MMA iniciaram-se em 1994, com o Decreto nº 1.205/1994. Porém, apenas em 1999 surgiu uma estrutura específica para tratar do tema, a

7. Organograma da estrutura disponível em: <<http://goo.gl/XqTToR>>. Acesso em: 1º jun. 2012.

8. Lei nº 8.746/1993, Decreto nº 1.205/1994, Lei nº 9.649/1998, Decreto nº 2.972/1999, Lei nº 10.683/2003 e Decreto nº 6.101/2007.

Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBF), a qual também apresenta atualmente uma diretoria responsável pela temática, a Diretoria de Florestas (DFLOR). Merecem destaque nas competências da SBF: a gestão compartilhada e o uso sustentável dos recursos das florestas, o reflorestamento e a recuperação de áreas degradadas, e o controle e a prevenção de incêndios florestais. Na última alteração de competências do MMA, realizada pelo Decreto nº 6.101/2007, foi dada, para a SBF, a função de coordenar as atividades da Conafflor e do Programa Nacional de Florestas.

### 3.2 Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis

O Ibama é uma autarquia vinculada diretamente à estrutura do MMA, cuja função tem sido, historicamente, relacionada à execução da Política Nacional de Meio Ambiente e ao exercício do poder de polícia por meio da fiscalização (Brasil, 2007). Este papel vem sendo modificado conforme surgem outras instituições ambientais no governo federal e a consequente sobreposição de competências entre estas.

As mudanças e os conflitos de competências do Ibama vêm ocorrendo em diversas temáticas relativas à gestão ambiental. Na gestão dos recursos hídricos, a partir da edição da Lei nº 9.433/1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (Brasil, 1997), houve uma divisão de responsabilidade entre os órgãos pela emissão da outorga do direito de uso da água e pela emissão das licenças. A outorga passou a ser de responsabilidade da Agência Nacional de Águas (ANA), e a licença, de responsabilidade do órgão ambiental competente, que no nível federal é o Ibama. Nos anos seguintes, a responsabilidade da gestão dos recursos pesqueiros também seria transferida do Ibama para o Ministério de Agricultura e deste para o Ministério da Pesca. Finalmente, em 2006, a temática de gestão de florestas públicas foi transferida para o SFB e, em 2007, a gestão do Sistema Nacional de Unidades de Conservação para o ICMBio (Juras, 2007).

A Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas (DBFLO) responde, em parte, pela governança florestal,<sup>9</sup> em especial pela autorização dos planos de manejo. A função do Ibama em autorizar a exploração florestal vinculada a um plano de manejo iniciou-se com a alteração do Artigo 19 da Lei nº 4.771/1965 (Brasil, 1965) pelas Leis nºs 7.511/1986, 7.803/1986 e 11.284/2006. Este artigo disciplina a exploração por meio do uso do Plano de Manejo Florestal de Rendimento Sustentado (PMFS) (Hummel, 2001), que, segundo o Decreto nº 5.975/2006, se constitui em “um documento técnico que contém as diretrizes e procedimento para a administração da floresta, visando a obtenção de benefícios

9. Em 2003, por meio da Portaria nº 56 do Ibama, foi criado junto à estrutura do Ibama o Centro Nacional de Apoio ao Manejo Florestal (Cenaflor), que tem por objetivo fomentar a pesquisa florestal aplicada e a difusão de tecnologias. Atualmente o Cenaflor está vinculado ao SFB, na diretoria de fomento e inclusão.

econômicos, sociais e ambientais” (Brasil, 2006c). O PMFS deve ser acompanhado para o monitoramento das atividades realizadas no local de exploração. Além do PMFS, é submetido ao Ibama o plano operacional anual que contém o detalhamento das atividades que serão realizadas na área e também o volume estimado de exploração. Deve ser submetido ao órgão ambiental ainda um relatório anual, contendo os volumes de exploração que foram retirados, o detalhamento das atividades realizadas e as informações sobre a área de manejo explorada. As atividades que estariam isentas de PMFS seriam a supressão de florestas quando já autorizadas e o manejo de florestas plantadas fora da área de reserva legal.<sup>10</sup>

Com isso, até recentemente, umas das funções do Ibama na governança florestal consistia em aprovar o plano de manejo nas florestas públicas e unidades de conservação de domínio da União e nos empreendimentos com potencial impacto nacional ou regional, definidos pela Resolução Conama nº 378/2006 (Brasil, 2006d). As atividades definidas nesta resolução atingem: *i*) os planos de manejo ou a supressão de vegetação em florestas que contenham espécies ameaçadas de extinção;<sup>11</sup> *ii*) os imóveis rurais que abranjam dois ou mais estados; *iii*) a supressão de florestas em área maior a 2 mil hectares na Amazônia Legal; *iv*) mil hectares nas demais regiões; *v*) a supressão de florestas em empreendimentos licenciados pelo Ibama; e *vi*) o manejo florestal em área superior a 50 mil hectares. Recentemente, novos arranjos na legislação estão alterando as funções do Ibama, gerando algumas lacunas em meio a tantas mudanças.

Em dezembro de 2011, foi promulgada Lei Complementar (LC) nº 140 (Brasil, 2011a).<sup>12</sup> Esta lei surgiu como uma tentativa de regulamentar o Artigo 23 da CF/88 (Brasil, 1988), que estabelece como competência comum à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a proteção do meio ambiente e a preservação da biodiversidade. O que a Lei Complementar nº 140 institui é a fixação de normas de cooperação entre os Entes Federados, implicando um modelo de “federalismo cooperativo” para as questões ambientais (Guerra, 2012). Esta LC determina, em seu Artigo 7º, que somente o órgão ambiental responsável pelo processo de licenciamento ou autorização poderia fazer o controle e a fiscalização das atividades e dos empreendimentos licenciados (Brasil, 2011a).<sup>13</sup>

---

10. Com a aprovação da Lei nº 12.651/2012, as questões relativas ao Plano de Manejo Florestal de Rendimento Sustentado (PMFS) encontram-se no capítulo VII, Artigos 31 ao 35 (Brasil, 2012a).

11. Presentes no anexo II da Convenção Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (Cites), promulgada pelo Decreto nº 76.623/1975 e aprovada pelo Decreto nº 54/1975.

12. Disponível em: <<http://goo.gl/GjVMJb>>.

13. Mesmo com essas mudanças na lei, o Ibama teria a ação supletiva de desempenhar as funções administrativas pendentes, caso o tempo de licenciamento esteja esgotado e o órgão competente não tenha finalizado o processo.

Com a LC nº 140,<sup>14</sup> o Ibama ficou encarregado de licenciar as atividades e os empreendimentos de impacto nacional ou regional, as atividades localizadas em áreas da União e as atividades que envolvam elementos radioativos ou nucleares. Nas questões relativas à aprovação de plano de manejo, equivalentes a aquelas anteriormente previstas no Artigo 19 da Lei nº 4.771/1965 (Brasil, 1965), a LC nº 140 não prevê os empreendimentos potencialmente causadores de impactos, definidos pela Resolução Conama nº 378, e, como consequência, torna mais restrita a ação do Ibama em relação aos planos de manejo, deixando lacunas nas responsabilidades anteriormente previstas. Em maio de 2012, as atividades previstas no Artigo 19 foram suprimidas com a revogação do antigo Código Florestal (Brasil, 1965) e não estão previstas, em sua totalidade, na Lei nº 12.651/2012, que substituiu a anterior (Brasil, 2012a).

É certo que a descentralização do licenciamento é algo positivo, na medida em que pode desburocratizar a emissão de licenças e autorizações, diminuindo o custo e os potenciais conflitos entre os Entes Federados no processo de licenciamento. Porém, um problema desta medida é que ela pressupõe um arranjo institucional de licenciamento e fiscalização eficiente nos estados e municípios, o que hoje ainda inexistente. Na prática, nem todos os estados ou municípios têm uma estrutura institucional que permite a fiscalização adequada dos projetos licenciados. Logo, para o fortalecimento desta estrutura, é necessário que existam recursos financeiros e interesses locais para tal. A alocação de pessoas e recursos nos espaços obedece a padrões que podem refletir vontades políticas diversas, podendo ocorrer o fortalecimento de elites locais que se oponham à organização de uma estrutura de fiscalização ambiental adequada (Portes e Landolt, 2000; Ribot, 2007). Quando se analisa a questão florestal, a existência de uma estrutura que minimamente fiscalize ações, como o corte ilegal de madeira e florestas alagadas por hidrelétricas, não é trivial. Portanto, o risco que se corre ao engessar o processo de fiscalização também não é baixo, podendo trazer sérios prejuízos ambientais ao país. Entretanto, diante das lacunas e dos problemas relacionados à LC nº 140/2011 (Brasil, 2011a), é possível que ocorram novas mudanças a curto ou médio prazo, de modo a definir melhor quais serão as funções do Ibama neste novo arranjo institucional que está sendo criado.

A Resolução Conama nº 379/2006 previa a criação de um sistema de informações sobre a gestão florestal integrado que disponibilizasse as informações em um prazo máximo de 180 dias (Brasil, 2006e). As informações presentes nesse portal seriam

---

14. Para a União caberia a gestão da Política Nacional do Meio Ambiente, a gestão dos recursos naturais, a promoção da integração de programas ambientais nos diversos níveis federativos, a articulação de estudos e pesquisas na área ambiental, a gestão da política de recursos hídricos, a gestão do Sistema Nacional de Informações do Meio Ambiente (Sinima) e as ações de zoneamento, fiscalização e gestão de áreas protegidas em nível federal ou regional, ou ainda, de caráter especial, como áreas militares e produtos nucleares.

as relativas a PMFS, autorizações de supressão para uso alternativo, e Documento de Origem Florestal (DOF), entre outros documentos. Caberia ao Ibama, junto com o MMA, a atualização desse portal na internet. Embora este sistema ainda não tenha sido plenamente efetivado nos moldes em que pede a resolução, já ocorreram alguns avanços com a inserção de informações sobre a gestão florestal no meio eletrônico. É o caso do DOF,<sup>15</sup> que consiste em uma licença emitida em meio eletrônico, destinada ao transporte e armazenamento de produtos oriundos de florestas nativas.

Antes da existência do DOF, a exploração florestal era autorizada por meio de títulos precários e de uma Autorização de Transporte de Produtos Florestais (ATPF). Posteriormente a ATPF foi substituída pelo DOF, um documento mais seguro, de origem eletrônica e com código de barras. A substituição teve por objetivo reduzir a corrupção de entes do governo que usavam as ATPFs legalizadas para *esquentar* madeira ilegal (Albuquerque, 2009). Com o DOF é possível ter maior controle direto do uso de florestas nativas, porque o documento faz parte de um sistema que integra a documentação de transporte dos produtos florestais no nível estadual e federal e acompanha o transporte dos produtos desde o processo de comercialização até as etapas finais do beneficiamento (Brasil, 2010b). O DOF é emitido após a aprovação de um processo eletrônico de venda, e deve acompanhar o produto transportado até seu comprador, que faz o registro de chegada do produto após recebê-lo. Para isto, é necessário que ambas as partes (vendedores e compradores) estejam inscritos no Cadastro Técnico Federal do Ibama. Em 2009, o número total de usuários do Sistema DOF era 36.024, sendo que 19.200 eram emissores do DOF (vendedores de produtos florestais). Os volumes transportados de madeira em tora nesse ano (2009) foram de 1,7 milhão de metros cúbicos, com movimentação financeira de R\$ 123 milhões (Brasil, 2010b).

Algumas críticas já foram feitas ao Sistema DOF por este descentralizar algumas ações para os estados, como os da Amazônia Legal, que, em sua maioria, não estariam preparados para assumir as operações de controle e fiscalização das cargas de produtos florestais (Greenpeace, 2006). Ocorreram também problemas operacionais, como, em 2008, a invasão do Sistema DOF por *hackers*, os quais alteraram os volumes de comercialização presentes nos registros de 107 carvoarias e empresas madeireiras do Pará (Greenpeace Brasil, 2008). Como o maior número de fraudes acontece durante o transporte da madeira, é certo que melhorias devam acontecer no processo, aprimorando a integração do sistema, dos cadastros e do monitoramento (Silva, 2010). Esta integração dos dados poderá gerar mais transparência, desburocratizar o processo e criar condições para maior eficiência no monitoramento do processo.

---

15. Criado pela Portaria nº 253/2006 do MMA, regulamentado pela Instrução Normativa nº 112/2006 do Ibama e alterado pela Instrução Normativa nº 134/2006 do Ibama.

### 3.3 Serviço Florestal Brasileiro

Em 2006, com a Lei nº 11.284/2006, foi criado o Serviço Florestal Brasileiro (Brasil, 2006a), órgão autônomo<sup>16</sup> vinculado ao MMA. O SFB foi criado com a responsabilidade de ser o órgão de gestão das florestas públicas para a produção sustentável e o coordenador dos instrumentos voltados a esta finalidade. Como florestas públicas compreende-se: “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”. (Brasil, 2006a, Artigo 3º, inciso I).

Antes da criação do SFB e da Lei nº 11.284/2006, não existia instituição ou marco regulatório que permitisse a gestão de florestas públicas de forma ordenada e que garantisse o uso dos recursos naturais sem danos ambientais. Pelo contrário, estas terras eram ocupadas e sua posse e titularidade, não raramente, eram justificadas pelo desmatamento da área. Algumas vezes a terra continuava sem destinação ou titularidade, e como consequência o desmatamento ocorreria e não havia a identificação do culpado pelo ato (Remor, 2009). A partir da Lei nº 11.284/2006, iniciou-se uma tentativa de ordenar o uso das florestas públicas por meio dos mecanismos de criação de florestas de produção sustentável (nacionais, estaduais ou municipais), de destinação de florestas públicas às comunidades locais, ou de concessão florestal onerosa das florestas naturais ou plantadas para fins de exploração florestal. Além do SFB, o Ibama, o ICMBio e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) também participam deste processo. Cabe ao SFB as competências definidas pelos Artigos 53 e 55 da Lei nº 11.284/2006 (Brasil, 2006a), os quais estabelecem a função do SFB como órgão gestor do sistema de florestas públicas e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF).<sup>17</sup> A Lei nº 11.284/2006 também estabelece o conjunto de instrumentos para a gestão florestal, sendo esses a seguir.

- 1) Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP): banco de dados sobre as florestas públicas brasileiras, que tem o SFB como o órgão responsável pela sua gerência.<sup>18</sup> Atualmente, o cadastro conta com 297 milhões de hectares de terras públicas registradas; destas, 224 milhões correspondem a terras destinadas,<sup>19</sup> e o restante a terras não destinadas.

16. Autonomia administrativa e financeira com vinculação dada por contrato de gestão e desempenho estabelecido com o MMA. O contrato estabelece os resultados anuais esperados do órgão e os critérios de avaliação (Brasil, 2010c).

17. Nessa lei compete ao órgão a criação e gestão de programas de treinamento, capacitação, pesquisa e assistência técnica de atividades florestais; o fomento às atividades florestais sustentáveis madeireiras e não madeireiras; a promoção de estudos de mercado para produtos e serviços gerados pelas florestas; a proposição de planos de produção florestal sustentável; a criação e manutenção do Sistema Nacional de Informações Florestais (SNIF) integrado ao Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente; o Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP); e o apoio e a parceria com os órgãos estaduais e municipais (Brasil, 2006a).

18. O seu sistema é guiado pelas Resoluções nºs 2/2007 e 3/2011 do SFB (Brasil, 2011c).

19. São florestas que possuem uso definido, como unidades de conservação (UCs), terras indígenas etc.

- 2) Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF): elaborado pelo SFB, com base no CNFP, e aprovado pelo MMA. Também são realizadas reuniões técnicas e consultas públicas da minuta do documento por meio eletrônico – o documento fica em consulta por um período. O PAOF tem a função de ordenar as áreas de florestas públicas existentes no país e identificar as áreas aptas à concessão florestal no ano corrente.
- 3) Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS): documento técnico que contém as diretrizes e os procedimentos para o uso da floresta (Juras, 2011).<sup>20</sup> No caso das áreas de UCs, os planos de manejo são elaborados pelo ICMBio por meio da Coordenação de Elaboração e Revisão de Planos de Manejo do órgão; porém, a aprovação e o monitoramento do PMFS são realizados pelo Ibama. No caso de florestas públicas não destinadas, o SFB, junto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), identifica as áreas aptas para concessão florestal. Assim como nas áreas de UCs, nas áreas não destinadas o PMFS aprovado é necessário para a obtenção da licença de operação (Juras, 2011).
- 4) Sistema Nacional de Informações Florestais (SNIF): previsto na Lei nº 11.284/2006, trata-se de uma base de dados que deveria ser integrada ao Sisnama. O processo de implementação do SNIF ainda está em andamento e sua gestão é de responsabilidade do SFB.
- 5) Inventário Florestal Nacional (IFN): a Lei nº 11.284/2006 determina que seja realizado um novo inventário, que estará sob gerência do SFB. Inventários anteriores já foram feitos; porém, mesmo após a realização destes, foram identificadas lacunas de informação sobre a temática florestal e, por isso, pretende-se realizar este novo esforço.
- 6) Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF): criado pela Lei nº 11.284/2006 e regulamentado pelo Decreto nº 7.167/2010, é um fundo gerido pelo SFB com a função de fomentar a pesquisa e o desenvolvimento sustentável do setor florestal no Brasil. Os recursos do FNDF são, em grande parte, oriundos dos valores de concessão florestal, havendo um conselho consultivo com a função de opinar sobre a distribuição dos recursos e avaliar como estes estão sendo aplicados. Em 2010, foram abertas quatro chamadas e selecionados 21 projetos nos quais serão investidos em torno de R\$ 2 milhões (Brasil, 2012b).

---

20. O manejo florestal sustentável foi previsto na Lei nº 11.284/2006, regulamentada pelo Decreto nº 5.975/2006 (Brasil, 2006c). Em linhas gerais, o documento deve conter uma caracterização do meio físico e biológico, informações sobre o estoque, ciclos de corte e intensidade de exploração, medidas de monitoramento da floresta remanescente e uma relação das medidas mitigadoras dos impactos ambientais e sociais (Brasil, 2006c). O PMFS ainda deve conter uma área de reserva absoluta de, no mínimo, 5% da área total concedida (Brasil, 2006a).



De modo geral, o processo de gestão das florestas públicas envolve três linhas de ação para as florestas. A primeira é a criação de florestas para produção sustentável,<sup>21</sup> ou seja, a criação de florestas nacionais (Flonas). Nestas, a atividade de extração pode ser exercida via gestão direta do poder público, ou ainda podem ser realizados convênios, contratos ou acordos similares com terceiros para execução de atividades que subsidiem a gestão florestal nestas UCs. Este processo é executado pelo serviço florestal em parceria com o ICMBio. Ao todo, o Brasil possui 299.435 km<sup>2</sup> em florestas nacionais, estaduais ou municipais,<sup>22</sup> sendo que, em 2012, foram identificados 4,4 milhões de hectares aptos à concessão florestal, localizados em dez Flonas situadas na região Norte (Brasil, 2012b).

A segunda linha de ação é a destinação de áreas para as comunidades locais, realizada pela criação de reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável e pela concessão de uso não onerosa da área, em que a terra recebe como destinação projetos de assentamento florestal. Independentemente do tipo da destinação, as comunidades locais ainda podem participar do processo de concessão florestal por meio de associações, cooperativas ou instituições jurídicas correlatas.

A terceira linha de ação é a gestão da concessão florestal. Anteriormente à Lei nº 11.284/2006 havia apenas a possibilidade de concessão nas Flonas. Porém, esta foi ampliada para as florestas públicas em geral, com a condição de dar-se prioridade para a concessão em Flonas, o que tem realmente acontecido (Araújo, 2010). O objeto da concessão são serviços e produtos florestais especificados em chamada pública para a concessão da unidade de manejo. O processo se inicia com a identificação dos lotes aptos à concessão no ano corrente, os quais são definidos no PAOF. A publicação dos lotes é feita após a realização de triagem prévia em que são retiradas as áreas de UCs de proteção integral, as áreas onde existe ocupação por populações tradicionais ou indígenas e o zoneamento ecológico-econômico (ZEE), sendo igualmente consideradas as normatizações já existentes. No caso de áreas localizadas em faixa de fronteira ou sob o domínio da União, são consultados os órgãos responsáveis pela gestão destas áreas. Quando as áreas sujeitas à concessão possuem área superior a 2,5 mil hectares, o PAOF é submetido à aprovação pelo Congresso Nacional, o que garante o controle legislativo sobre o regime de concessões (Araújo, 2010).

---

21. Segundo o Artigo 17 do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), Lei nº 9.985/2000, (Brasil, 2000a) essas unidades de conservação seriam do grupo de UCs de uso sustentável e teriam como objetivo básico o uso múltiplo e sustentável de seus recursos e a pesquisa voltada para a exploração sustentável das florestas nativas. As UCs federais dessa categoria são conhecidas como florestas nacionais (Flonas).

22. Dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação/Ministério do Meio Ambiente (CNUC/MMA), atualizados em 31 jan. 2012.

Após identificados os lotes de concessão no PAOF, há o processo de habilitação destes, para o qual é necessário o cadastramento da floresta no CNFP, a existência de um plano de manejo aprovado<sup>23</sup> e de um conselho consultivo, no caso das Flonas (Brasil, 2011a). O processo de concessão de outorga florestal é precedido por uma audiência pública e é realizado por meio de licitação<sup>24</sup> de concorrência de menor preço e melhor técnica – considerando os potenciais danos ambientais, os benefícios sociais, a eficiência e a agregação de valor ao produto – e formalizado por meio de um contrato.

O acompanhamento dos processos de licitação de concessão pode ser feito em meio eletrônico. Cabe ao SFB o acompanhamento dos contratos de concessão, em que é obrigatória, a cada três anos, a realização de auditoria (Remor, 2009). Ao Ibama cabe a emissão das licenças (Licença prévia, Licença de Operação) para exploração florestal e fiscalização nas áreas federais, além da aprovação dos planos de manejo nas florestas públicas, unidades de conservação da União e de áreas com potencial impacto nacional ou regional. Para a emissão da Licença Prévia, o interessado deve apresentar um Relatório Ambiental Preliminar e não está isento da exigência de outros estudos, como o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA-Rima). A Licença de Operação é dada após a aprovação do PMFS (Juras, 2011). No caso das áreas devolutas, ainda não está claro como serão feitas as concessões, pois apenas áreas com regulação fundiária podem ser inclusas no PAOF e estar aptas ao processo de concessão florestal (Araújo, 2010).

As primeiras concessões aconteceram em 2007 na Flona do Jamari. Atualmente também existem concessões nas Flonas do Saracá-Taquera e Anama, já tendo sido concedidos 305 mil hectares e explorados 10,3 mil metros cúbicos de madeira (Brasil, 2012a). Um gargalo citado pelos gestores das concessões reside na fragmentação de competências da gestão florestal entre diferentes instituições, resultando na burocratização excessiva do processo.<sup>25</sup>

Apesar da estruturação do processo de concessão por meio da Lei nº 11.284/2006 e da formação do SFB como principal executor do processo, ainda existem muitos problemas a serem superados para viabilizar a expansão do uso sustentado de florestas no país. Grande parte da madeira vendida é resultado de explorações ilegais e não provenientes de contratos de concessão ou do mercado de madeira certificada. O volume total de madeira consumida pelo Brasil, indiferentemente da origem ou certificação, em 2008, foi de 155,6 milhões de metros cúbicos (Sociedade Brasileira de Silvicultura, 2008). Sabe-se que não há oferta de madeira suficiente para suprir este mercado, se consideradas somente a exploração da madeira via concessões e via madeira certificada, pois o volume de madeira obtido é inferior ao volume necessário

23. Em 2011, doze das 32 Flonas existentes na Amazônia tinham seus planos de manejo aprovados (Brasil, 2010c).

24. A licitação é feita nos moldes da Lei nº 8.666/1993.

25. Conforme citado por um gestor entrevistado: “Se passa por três balcões diferentes para se poder operar um negócio”.

para abastecer o atual mercado de madeira. Na concessão do Jamari, o total de madeira extraído, em 2012, foi de 10,33 mil metros cúbicos, o que representa menos de 1% do mercado de madeira (Brasil, 2012a). Segundo os gestores dos órgãos entrevistados, o fortalecimento e a expansão do mercado de madeira proveniente de concessões florestais auxiliaria o monitoramento do desmatamento, pois na unidade de concessão é possível identificar quem faz algum dano na área, enquanto na área que não é objeto de concessão não se tem um responsável por potenciais danos que ocorram durante a exploração.

Tanto a madeira de concessão como a madeira certificada tem custo mais elevado; assim é necessário garantir que esta madeira não tenha que competir no mercado com a madeira ilegal, mais barata. A garantia de um preço justo é essencial para que se possa expandir as áreas de concessões e a produção de madeira legalizada. Uma forma de garantir este mercado seria por meio das compras públicas, por exemplo, comprando madeira para obras do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). Se o PAC garantisse a compra de madeiras certificadas ou provenientes de manejo sustentável, como aquele que é realizado em áreas de concessão florestal, o mercado se ampliaria. Isto está previsto na legislação atual por meio da Instrução Normativa SLTI/MPOG 1/2010, que é um instrumento que atua no âmbito de licitações e insere critérios de sustentabilidade na aquisição de bens e contratação de serviços ou obras por parte da administração pública federal (Brasil, 2010a). Esta instrução normativa dispõe que as obras e os serviços de engenharia devem utilizar tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental, como a comprovação da origem da madeira a ser utilizada (Brasil, 2010a, Artigo 4<sup>a</sup>). O mercado de compras efetuadas pelo governo é importante, na medida, em que o Brasil movimenta em torno de 10% do produto interno bruto (PIB) e, em 2010, teve gastos superiores a R\$ 14 bilhões apenas com obras e instalações (Ipea, 2012).

Uma lacuna existente no sistema atual de gestão florestal brasileiro diz respeito às florestas plantadas. Esta foi uma das prioridades da política florestal na época do extinto IBDF, mas, com a criação do Ibama e posterior mudança da competência para o MMA e o SFB, a temática perdeu importância nas instituições federais responsáveis pela gestão florestal atual. Os estímulos dados para o setor de florestas plantadas no Brasil no período 1965-1987, principalmente por meio de incentivos fiscais e creditícios, foram de grande importância para o desenvolvimento do setor, especialmente nos segmentos produtores de carvão vegetal e de celulose e papel. Entretanto, outros segmentos do setor, como os plantios mistos para a produção de madeira e recomposição de florestas nativas, não receberam os mesmos incentivos e ficaram relegados ao segundo plano.

Estudos mostram que, com as previsões de aumento da produtividade da pecuária<sup>26</sup> nas próximas décadas, serão liberados em torno de 70 milhões de hectares que poderão ser utilizados para a agricultura e para o plantio de florestas no Brasil (Brasil, 2011b). Além disso, o atendimento à nova lei do Código Florestal (Brasil, 2012a) exigirá a recuperação de milhões de hectares<sup>27</sup> de áreas de preservação permanente e reserva legal. O plantio misto de florestas com finalidade comercial pode ser também um bom negócio para áreas de baixa aptidão agrícola, podendo aliar a produção florestal ao recebimento de incentivos financeiros por meio de pagamentos por serviços ambientais, projetos de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação (REED+) e outros. Entretanto, os incentivos atuais para este setor ainda são poucos. Além disso, alguns entraves são apontados, como o excesso de normas nos diferentes níveis da Federação, que interferem nas etapas de plantio, colheita, transporte e comercialização dos produtos, e a diversidade de políticas estaduais relativas ao setor florestal, que dificultam o seu desenvolvimento (Brasil, 2011b).

No Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa), a produção florestal está sendo trabalhada no âmbito da Câmara Setorial e Temática de Florestas Plantadas e existe interesse em deslocar a agenda de florestas plantadas para este ministério.<sup>28</sup> Esta demanda vem de representantes do setor de produção florestal que acreditam que o MMA não seria o órgão mais adequado para liderar esta agenda, porque sua função estaria mais relacionada à regulação e fiscalização que à produção. Do ponto de vista da conservação dos recursos florestais, porém, o deslocamento desta agenda para o Mapa poderia não ser adequado, pois afastaria ainda mais as áreas de produção e conservação, favorecendo principalmente as formas de produção florestal mais rentáveis e com maior potencial de impacto ambiental, como as monoculturas de espécies exóticas, em detrimento das formas menos impactantes, como restauração florestal, plantios mistos comerciais, sistemas agroflorestais e enriquecimento de áreas de manejo florestal com espécies nativas. Atualmente, a agenda do Mapa em relação às florestas plantadas resume-se principalmente ao cumprimento das metas do Plano Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (Plano ABC), o qual prevê a implantação de 3 milhões de hectares de florestas e 4 milhões de hectares de sistema de integração lavoura-pecuária-floresta até 2020, principalmente por meio da oferta de crédito subsidiado.

---

26. Pretende-se, em curto prazo, aumentar a produtividade bovina dos atuais 0,88 cabeças de boi por hectare para 1,46 cabeça de boi por hectare.

27. Estima-se que o passivo ainda existente situa-se entre 31 e 45 milhões de hectares (Soares-Filho *et al.*, 2014).

28. Tal interesse foi pauta da discussão das câmaras temáticas, conforme apresentado nas atas de reunião. A mais recente destas atas é a do dia 18 de setembro de 2012 e encontra-se disponível no endereço <<http://goo.gl/jE5EGU>>. Acesso em: 20 dez. 2012.

### 3.4 Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

Em 2007, foi criado o ICMBio como uma autarquia vinculada ao MMA, o qual ficou responsável pela gestão do SNUC. A criação do ICMBio representou mais uma etapa no processo de descentralização da governança florestal, processo contrário ao observado na criação do Ibama, quando todas as funções foram centralizadas em um único órgão.

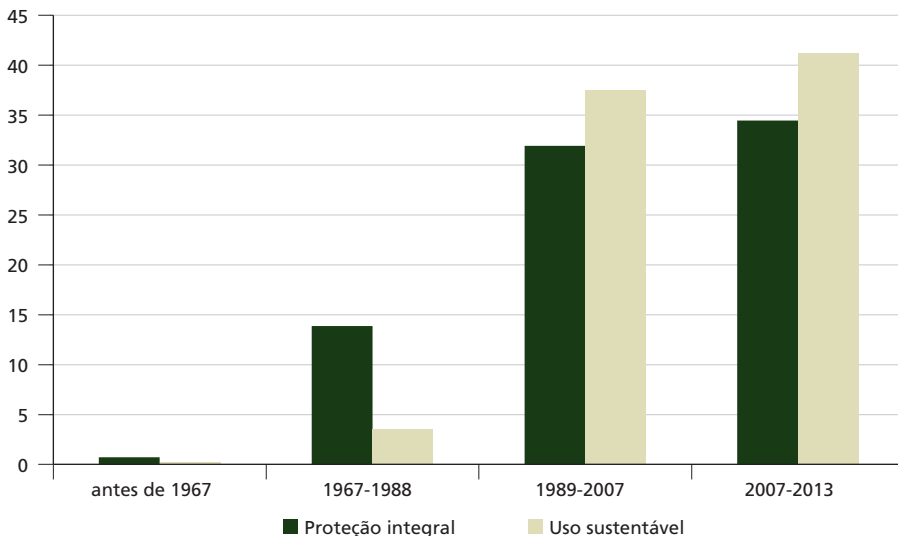
Embora a criação de áreas protegidas fosse possível desde o final da década de 1930, a consolidação da política ocorreu somente a partir da década de 1980, quando houve a expansão das áreas protegidas tanto em número como em área territorial (Drummond e Barros-Platiau, 2006). Até esse período era priorizada a criação de áreas de proteção integral. As áreas de uso sustentável ganharam espaço no período posterior e tiveram seu auge nos anos 1990 (Drummond e Barros-Platiau, 2006). Nessa década surgiram duas novas modalidades de UCs de uso sustentável: as reservas extrativistas, uma demanda de extrativistas da borracha do interior do Acre, e as reservas particulares do patrimônio natural.

Até 1967, quando administradas pelo Ministério da Agricultura, a área total de UCs federais não chegava a 1 milhão de hectares (gráfico 1). Após a criação do IBDF e da Sema, este valor já era de 17 milhões de hectares, cuja a maioria correspondia a UCs de proteção integral (13,9 milhões de hectares). O maior salto na criação de UCs ocorreu entre 1989 e 2007, consequência de três iniciativas que emergiram nessa época: o PPG7, a realização, pelo MMA, de um conjunto de *workshops* que definiu novecentas áreas como prioritárias para conservação nos biomas brasileiros e, por último, o Programa de Áreas Protegidas na Amazônia (Arpa) (Rylands e Brandon, 2005). Nesse período, a gestão de UCs era competência do Ibama, e a área total de UCs criadas chegou a 69,5 milhões de hectares, mais da metade correspondendo às de uso sustentável (37,5 milhões de hectares). Quando foi criado o ICMBio já observava-se uma tendência de redução na taxa de criação de UCs. Atualmente, a área total de UCs federais chega a 75,7 milhões de hectares, sendo a maioria de uso sustentável (41,2 milhões de hectares). Existem hoje 1.762 UCs cadastradas em todos os níveis, sendo 886 federais,<sup>29</sup> portanto, sob competência do ICMBio. Para gerir tais UCs, o ICMBio tem 2.820 servidores lotados nas suas diferentes unidades distribuídas pelo Brasil e na sua sede em Brasília.

29. Destas, 574 pertencem à categoria de reserva particular do patrimônio natural (RPPN). As RPPNs em área correspondem a 0,63% do total da área de UCs federais.

GRÁFICO 1

**Área acumulada de unidades de conservação federais criadas até 2013<sup>1</sup>**  
(Em milhões de hectares)



Fonte: banco de dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação/MMA.

Nota: <sup>1</sup> Considerando o tempo de atuação das instituições encarregadas pela gestão das unidades de conservação. Período anterior a 1967 – Ministério de Agricultura; de 1967-1988 – IBDF; 1989-2007 – Ibama; de 2007 até a atualidade – ICMBio.

Apesar do avanço ocorrido nos últimos trinta anos na criação de áreas protegidas, o que culminou inclusive na criação de um órgão federal específico para gerir essas áreas,<sup>30</sup> estes esforços não foram suficientes para que o Brasil cumprisse os compromissos assumidos na Convenção da Diversidade Biológica (CDB). Entre tais compromissos<sup>31</sup> estava o de destinar, até 2010, 30% da Amazônia e 10% da área dos demais biomas para UCs. A Amazônia, que é o bioma que apresenta maiores valores de proteção, atualmente possui 26,2% de UCs, sendo que apenas 9,4% destas são de UCs de proteção integral, e os demais biomas apresentam valores de proteção abaixo de 9%.<sup>33</sup>

As razões para o não cumprimento desses compromissos podem ser várias, como a falta de estrutura do ICMBio, devido à sua criação recente, incluindo a carência de recursos humanos no órgão, o alto custo de implantação e manutenção dessas unidades, a falta de prioridade política, além de inúmeros outros motivos não considerados. Indiferentemente de quais sejam estes motivos, porém, existem diversas situações atuais que sinalizam que as metas estabelecidas de criação de UCs dificilmente serão atingidas no curto prazo. Um destes indicativos foi a assinatura, em 2012, um ano após

30. Vale lembrar que a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) foi repleta de protestos, muito em função da fragmentação de funcionários do Ibama para outra função e também pela falta de planejamento na sua criação. Ver: <<http://goo.gl/LsT4JR>>. Acesso em: 28 jan. 2013.

31. Ver Resolução Conabio nº 3, de 21 de dezembro de 2006 (Brasil, 2006f).

o Ano Internacional das Florestas e ano de realização da Conferência Rio+20, da Lei nº 12.678, que desafetou a área de oito UCs da Amazônia para facilitar a implantação de projetos de energia e também para regularizar as áreas ocupadas no interior das UCs sem arcar com o pagamento das indenizações aos posseiros.<sup>32</sup> Outra sinalização visível está na diminuição da taxa de destinação de novas áreas de UCs desde 2006. Embora a criação de unidades de conservação não obedecesse a uma taxa constante de crescimento, em média, na última década (2002-2012), eram destinados 3 milhões de hectares para novas UCs por ano. No período 2009-2012, estes valores despencaram drasticamente para uma média de 157 mil hectares por ano, ao ponto de, em 2011, serem criadas somente UCs da categoria de RPPN, que são áreas de proteção privadas, em um total de apenas 3,5 mil hectares. Em 2012, os valores continuaram baixos, sendo destinados apenas 42,7 mil hectares para novas áreas de UCs.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O arranjo institucional atual para a governança florestal no Brasil apresenta diversas deficiências, lacunas, sobreposições e fragmentações. Apesar do longo histórico de leis destinadas à temática florestal e das várias tentativas de ajuste por meio do extenso processo de criação e extinção de instituições florestais no Brasil, o arranjo ainda se mostra frágil e vulnerável a mudanças em sua estrutura e atribuições.

Durante muito tempo, a estrutura de gestão foi tratada com excessiva centralização em poucos órgãos, implicando burocratização de decisões acerca das questões ambientais e também ausência de atuação em áreas relevantes para o setor florestal. Na tentativa de descentralização, diversos órgãos foram criados com a finalidade de atender às demandas correntes em variados temas ligados a florestas. Contudo, a estrutura atual ainda é insuficiente e não trabalha de forma articulada e integrada.

Observam-se lacunas e deficiências tanto na parte de fomento à produção florestal como na área de conservação dos recursos florestais. Nesta última, por exemplo, além do não cumprimento das metas de criação de UCs, a estrutura dos órgãos competentes tem sido insuficiente para garantir a efetiva implantação e a gestão adequada de todas as áreas já destinadas. Como o custo de manter áreas protegidas é alto, faz-se necessário desenvolver estratégias econômicas para viabilizar sua manutenção. Nesse sentido, o Brasil vem criando instrumentos importantes, como as UCs de uso sustentável, as concessões florestais e as cotas de reserva florestal. É preciso, porém, integrar mais o setor produtivo com a conservação, investindo mais fortemente em pesquisa, crédito, assistência técnica e formação de mercados para fomentar modos de produção florestal mais amigáveis à conservação da biodiversidade.

---

32 Em 2012 houve a alteração das áreas dos Parques Nacionais da Amazônia (Pará e Amazonas), dos Campos Amazônicos (Amazonas, Rondônia e Mato Grosso) e Matinguari (Rondônia), as Florestas Nacionais de Itaituba I (Pará), Itaituba II (Pará), do Crepori (Pará) e do Tapajós (Pará) e a Área de Proteção Ambiental do Tapajós (Pará). Para mais informações, ver <<http://goo.gl/O3Jk9v>>. Acesso em: 29 jan. 2013.

Temáticas como o plantio de florestas mistas, sistemas agroflorestais e extrativismo não madeireiro não ganharam a importância devida em um país de matriz florestal como o Brasil, e, por isso, permanecem muito mais como iniciativas pontuais que como projetos que apresentem uma escala territorial impactante. Por seu turno, o manejo florestal madeireiro ganhou instrumentos novos que aperfeiçoaram seu sistema de gestão, mas, para permitir sua viabilidade econômica, ainda é necessário criar mecanismos mais efetivos para inibir a venda de madeira ilegal e estimular o mercado de madeira legalizada no país.

Novos arranjos estão sendo criados, em que a descentralização parece ter um papel importante para desburocratizar processos; porém, muitas lacunas ainda se mostram mal resolvidas e precisam ser solucionadas. Para melhorar o sistema é necessário, também, o fortalecimento das instituições encarregadas da gestão florestal, incluindo aumento de pessoal e melhoria da estrutura física organizacional, além do aprimoramento da articulação entre estas instituições, visando maior integração dos processos.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, G. P. **Análises de conflitos do sistema de concessões florestais no Brasil**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- ARAÚJO, S. M. V. G. Origem e principais elementos da legislação de proteção à biodiversidade no Brasil. *In*: GANEM, R. S. (Org.). **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília: Edições Câmara, 2010. p. 177-222.
- ARAÚJO, S. M. V. G.; GANEM, R. S. **As áreas de preservação permanente e a Constituição Federal, art. 225, § 4º**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010. (Nota Técnica). Disponível em: <<http://goo.gl/0MFKNH>>.
- BANERJEE, O.; MACPHERSON, A. J.; ALAVALAPTI, J. Toward a policy of sustainable forest management in Brazil: a historical analysis. **The journal of environment and development**, v. 18, n. 2, p. 130-153, 2009.
- BOLSA verde do Rio estreia com o foco em reserva legal. **Valor econômico**, Rio de Janeiro, 10 dez. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/5Ziky7>>. Acesso em: 7 jan. 2012
- BRASIL. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro 1934. Institui o Código Florestal brasileiro. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1934. Disponível em: <<http://goo.gl/U1ixvS>>.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o Código Florestal Brasileiro. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1965. Disponível em: <<http://goo.gl/ocDS7K>>.
- \_\_\_\_\_. 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: Congresso Nacional, 1981. Disponível em: <<http://goo.gl/kMrEY5>>.



\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <<http://goo.gl/HwJ1Q>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1992. Disponível em: <<http://goo.gl/sWSO2a>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do Artigo 21 da Constituição Federal, e altera o Artigo 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília: Congresso Nacional, 1997. Disponível em: <<http://goo.gl/G26IkZ>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/T1Idv>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o Artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2000a. Disponível em: <<http://goo.gl/yo90CD>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.420, de 20 de abril de 2000. Dispõe sobre a criação do Programa Nacional de Florestas (PNF), e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2000b. Disponível em: <<http://goo.gl/naeXfj>>.

\_\_\_\_\_. 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. Brasília: Congresso Nacional, 2006a. Disponível em: <<http://goo.gl/MZ06Gh>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2006b. Disponível em: <<http://goo.gl/2xv3H>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.975, de 30 de novembro de 2006. Regulamenta os Artigos 12, parte final, 15, 16, 19, 20 e 21 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, o Artigo 4º, inciso III, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, o Artigo 2º da Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003, altera e acrescenta dispositivos aos Decretos nºs 3.179, de 21 de setembro de 1999, e 3.420, de 20 de abril de 2000, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2006c. Disponível em: <<http://goo.gl/LHkHqs>>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Resolução nº 378, de 19 de outubro de 2006. Define os empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental nacional ou regional para fins do disposto no inciso III, § 1º, Artigo 19 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e dá outras providências. Brasília: MMA, 2006d.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Resolução nº 379, de 19 de outubro de 2006. Cria e regulamenta sistema de dados e informações sobre a gestão florestal no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Brasília: MMA, 2006e.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria da biodiversidade e Florestas. Diretoria de Conservação da Biodiversidade. Comissão Nacional de Biodiversidade (Conabio). Resolução nº 3, de 21 de dezembro de 2006. Dispõe sobre Metas Nacionais de Biodiversidade para 2010. Brasília: MMA, 2006f.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes); altera as Leis nºs 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/NoxgMA>>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Departamento de Articulação de Ações da Amazônia. **Caminhos para a sustentabilidade**: as contribuições do maior programa ambiental do país para o uso e a proteção das florestas tropicais brasileiras. Brasília: MMA; DAAM, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/EOmcgK>>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2010a. Disponível em: <<http://goo.gl/oBBUhm>>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Nacionais Renováveis (Ibama). **Informação estratégica para a gestão florestal no Brasil**: 2007-2009. Brasília: Ibama, 2010b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. **Florestas do Brasil em resumo 2010**: dados de 2005-2010. Brasília: SFB, 2010c.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do Artigo 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília: Congresso Nacional, 2011a. Disponível em: <<http://goo.gl/oGcrw>>.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). **SAE aposta na gestão territorial para evitar desperdícios na produção agropecuária brasileira**. Disponível em: <<http://goo.gl/RnVASU>>. Brasília, 2 ago. 2011b. Acesso em: 17 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. **Gestão de florestas públicas**: relatório 2011. Brasília: SFB, 2011c.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2012a. Disponível em: <<http://goo.gl/8C928P>>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. **Plano Anual de Outorga Florestal**: PAOF 2012. Brasília: SFB, 2012b.

CESAR, C. P. **Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal**: um estudo evolutivo e das competências da instituição. 2010. Monografia – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/bnJW6C>>.

DRUMMOND, J.; BARROS-PLATIAU, A. F. Brazilian environmental laws and policies, 1934-2002: a critical overview. **Law and policy**, v. 28, n. 1, p. 83-108, Jan. 2006.

FERREIRA, L. C.; TAVOLARO, S. B. F. Environmental concerns in contemporary Brazil: an insight into some theoretical and societal backgrounds (1970s-1990s). **International journal of politics, culture, and society**, v. 19, n. 3, p. 161-177, 2008.

FERREIRA, R. O. **Análise dos programas do setor florestal brasileiro implantados no período 1966-1987**. 2005. Monografia – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2005.

FOLEY, J. A. *et al.* Green surprise? How terrestrial ecosystems could affect earth's climate. **Frontiers in ecology and the environment**, Washington, v. 1, n. 1, p. 38-44, 1 Feb. 2003.

GREENPEACE. **A descentralização da gestão florestal na Amazônia brasileira**. [s.l.: s.n.], dez. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/HK1HqL>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

GREENPEACE BRASIL. **Madeireiras e hackers inventam o ciber-desmatamento**. 11 dez. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/uWiJ3I>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

GUERRA, S. Competência ambiental à luz da Lei Complementar nº 140/2011. **Nomos**, v. 32.1, p. 125-140, 2012.

HUMMEL, A. C. **Normas de acesso ao recurso florestal na Amazônia brasileira: o caso do manejo florestal madeireiro**. 2001. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2001.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento 2011: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2012.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE; GIZ – DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT. **Avaliação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal: PPCDAm 2007-2010**. [s.l.]: Ipea; Cepal; GIZ, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/SVsTCV>>.

JURAS, I. A. G. M. **Sobre a reestruturação do Ibama**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

\_\_\_\_\_. Instrumentos para a conservação da biodiversidade. *In*: GANEM, R. S. (Org.). **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

KENGEN, S. A política florestal Brasileira: uma perspectiva histórica. *In*: SIMPÓSIO IBERO-AMERICANO DE GESTÃO E ECONOMIA FLORESTAL, 1., 2001, Porto Seguro, Bahia. **Anais...** Porto Seguro: Instituto de Pesquisas e Estudos Florestais, 2001.

MEDEIROS, R. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Ambiente e sociedade**, Campinas, v. 9, n. 1, p. 41-64, 2006.

MITTERMEIER, R. A. *et al.* A brief history of biodiversity conservation in Brazil. **Conservation biology**, v. 19, n. 3, p. 601-607, 2005.

MOTA, J. A. *et al.* A CF/88 e o meio ambiente. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental**. Brasília: Ipea, 2009. v. 2.

PORTES, A.; LANDOLT, P. Social capital: promise and pitfalls of its role in development. **Journal of Latin American studies**, v. 32, n. 2, p. 529-547, 2000.

REMOR, A. R. **A concessão florestal como política pública para o desenvolvimento sustentável do setor florestal na Amazônia**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

RIBOT, J. C. Representation, citizenship and the public domain in democratic decentralization. **Development**, v. 50, n. 1, p. 43-49, 2007.

RYLANDS, A. B.; BRANDON, K. Brazilian protected areas. **Conservation biology**, v. 19, n. 3, p. 612-618, 2005.

SILVA, R. C. **Políticas públicas, atores sociais e conhecimento: gestão sustentável das florestas públicas no Brasil**. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/d4sMU4>>.

SOARES-FILHO, B. *et al.* Cracking Brazil's Forest Code. **Science**, v. 344, n. 6.182, p. 363-364, 2014.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE SILVICULTURA. **Fatos e números do Brasil florestal**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Silvicultura, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/VYyzHC>>.

VIANA, M. B.; ARAÚJO, S. M. V. G. Conservação da biodiversidade e repartição de competências governamentais. *In*: GANEM, R. S. (Org.). **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

