

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**A Política de Floresta Plantada na Administração  
Pública Federal**

Elisa Ulbricht Silbernagel

Orientador: Prof. Dr. Fernando Paiva Scardua

Dissertação de Mestrado

Brasília-DF, abril/2013

Silbernagel, Elisa Ulbricht

**A Política de Floresta Plantada na Administração Pública Federal.**/ Elisa Ulbricht Silbernagel

Brasília, 2013.

153 p. : il.

Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável.  
Universidade de Brasília, Brasília.

Floresta Plantada. 2. Política Florestal. 3. Desenvolvimento  
Sustentável. I. Universidade de Brasília. CDS.  
II. Título.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias, somente para propósitos acadêmicos e científicos. A autora reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito da autora.

---

Elisa Ulbricht Silbernagel

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

## **A Política de Floresta Plantada na Administração Pública Federal**

Elisa Ulbricht Silbernagel

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental.

Aprovado por:

---

Fernando Paiva Scardua, Doutor, (CDS-UnB)  
(Orientador)

---

Thomas Ludewigs, Doutor, (CDS-UnB)  
(Examinador Interno)

---

Márcia Dieguez Leuzinger  
(Examinador Externo)

Brasília – DF, 30 de abril de 2013

Sou a lenha que te aquece amorosamente no inverno  
E que te oferece sombra, quando o sol ardente te queima  
Sou a viga do seu teto e a tábua de tua mesa  
Dou leito para o teu sono quieto e à tua barca um mastro forte  
Sou a viga da sua construção, portal de tua morada  
Em teus tempos de infância, fui o berço que te ninou  
Morto, é comigo que teu corpo se cobre embaixo da terra  
Sou a madeira santa e dou a flor em que seu fruto amadurece.  
Homem, escuta minha oração, não destruas o que sou!  
(Paráfrase de um texto alemão anônimo)

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu marido Gustavo Furtado Silbernagel pelo estímulo e apoio na continuidade dos meus estudos.

À minha mãe e demais familiares pelo apoio e incentivo ao longo desta pesquisa e trajetória profissional e pessoal.

Ao meu orientador pelos ensinamentos, dedicação, paciência e prontidão.

Aos professores e funcionários do CDS e aos meus colegas de turma, em especial ao Wosgrau, Laine, MaFer, Carol, Aninha, pela amizade e cumplicidade.

Aos demais amigos que compreenderam a ausência durante esses 2 anos de mestrado. À Larissa e ao Cláudio pelas dicas e experiências de mestre.

Aos colegas da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável da SAE/PR, em especial ao Fernando Castanheira, pelos ensinamentos e estímulo na elaboração desse estudo.

Aos entrevistados que dedicaram parte do seu tempo para colaborar com a pesquisa e contribuíram para a reflexão do conteúdo.

## RESUMO

O Brasil vem sofrendo grande perda anual de suas florestas nos últimos 20 anos. Em razão do descontrole do desmatamento, a política florestal do país ainda é bastante voltada às ações de comando e de controle, apesar de caber ao Estado brasileiro a política de uso sustentável das florestas, bem como o desenvolvimento de políticas para a integração entre meio ambiente e produção. O país não tem conseguido atingir o seu objetivo de aumentar a área de cobertura florestal pelo fato de serem poucas as ações voltadas ao fomento de plantios florestais de espécies nativas e exóticas para fins comerciais e para recuperação de ecossistemas. No campo, a atividade florestal é preterida quando comparada às demais atividades agrícolas, a exemplo dos grãos e da pecuária, que recebem do governo mais apoio financeiro à produção, beneficiamento, industrialização e armazenagem. Em busca de respostas para entender o por quê de a política existente para floresta plantada não ter contribuído com o aumento da área de cobertura florestal e com o desenvolvimento do potencial do setor florestal, esta pesquisa voltou-se para a análise relativa à reforma do Estado, à descentralização da gestão florestal, às instituições formais e informais afetas ao setor florestal, à política de floresta plantada na Administração Federal, bem como à legislação federal que regula a atividade. A pesquisa identificou, na literatura e nas entrevistas, elementos que interferem no bom desempenho da política, como a legislação fragmentada em um conjunto de normas e de instrumentos, nas políticas e programas segmentados, na promoção do fomento inadequado à atividade florestal e no ínfimo acesso ao crédito por parte dos agricultores, e na fragilidade institucional devido à multiplicidade de órgãos para gerir o setor, dificultando a coordenação e a sinergia entre os órgãos. Esses são alguns fatores que vêm interferindo na trajetória das políticas públicas para o setor florestal e em especial para os plantios florestais e o incremento da área de cobertura florestal do país.

Palavras-chave: Política Florestal; Floresta Plantada; Desenvolvimento Sustentável

## ABSTRACT

Brazil has been suffering huge annual loss of its forests for the last 20 years. Due to the uncontrolled deforestation, the national forest policy is still quite focused in command and control actions, even though the Brazilian state is mandatory in the forest sustainable use policies as well as in the policy making that integrates environment and production. The country has not achieved its goal to increase the forest cover area, mainly because of the lack of actions aimed to promote native and exotic species forest plantations for commercial purposes and ecosystem recovery. For being few the actions aimed to promote native and exotic species forest plantations for commercial purposes and ecosystems recovery, the country does not achieve to augment its forest cover area. In the countryside, the forest activities are not favored when compared with other agriculture activities, such as grains and livestock, which receive more government financial support for the production, processing, manufacturing and storage. In search for answers to understand why the existing policy for planted forest had not contributed to the increase in forest cover area and the developing the forest sector potential, this research turned to the analysis on state reform, forest management decentralization, formal and informal institutions of forestry sector, federal administration forest plantation policy as well as the federal law that regulates this activity. The research identified through literature and interviews, elements that interfere with good policy performance, like fragmentary legislation on a group of standards and tools, in segmented policies and programs at promoting inappropriate forestry activities fostering. Also, access to credit is low on part of farmers, and institutional weakness is due to multiplicity of agencies to manage the sector, hindering coordination and synergy among agencies. These are some of the factors that have interfered in the trajectory of forest sector public policies, in particular to forest plantations and national forest coverage increase.

Keywords: Forestry Policy; Planted Forest; Sustainable Development

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Uso humano com consumação das florestas (benefícios diretos).....	20
Quadro 2 - Uso humano sem consumo das florestas (benefícios indiretos).....	21
Quadro 3 - Área de plantio de pinus e eucalipto nos estados do Brasil.....	33
Quadro 4 - Principais produtores mundiais de papel e celulose .....	38
Quadro 5 - Indicadores socioeconômicos da indústria de produtos.....	39
Quadro 6 – Consumo de carvão – 2007 e 2008 .....	42
Quadro 7 – Maiores produtores e exportadores de biomassa combustível – 2010 .....	43
Quadro 8 – Maiores produtores e exportadores de madeira serrada – 2010 .....	43
Quadro 9 - Maiores produtores e exportadores de celulose de madeira - 2010.....	44
Quadro 10 – Maiores produtores e exportadores de tora industrial – 2010.....	44
Quadro 11 - Representação do plano horizontal e vertical da descentralização administrativa .....	52
Quadro 12 - Políticas com conteúdo sobre atividade florestal .....	90
Quadro 13 - Linhas de financiamento florestal.....	104
Quadro 14 – Histórico de contratos firmados pelo Pronaf Florestal.....	106
Quadro 15 - Estrutura organizacional federal com competência para trabalhar a política florestal.....	112
Quadro 16 - Principais instituições públicas federais com interface na gestão florestal .....	112
Quadro 17 – Competências Sisnama.....	114
Quadro 18 - Ações em âmbito federal para as florestas plantadas e órgãos relacionados à gestão de florestas plantadas .....	122

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Área de florestas no Brasil - 2009 .....	23
Tabela 2 – Empregos gerados no setor florestal.....	32
Tabela 3 - Área total de plantios florestais por gênero, no Brasil – 2010 e 2011 .....	34
Tabela 4 - Área de plantios florestais de espécies com menor produção - 2010 e 2011.....	34

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentual da área de plantios de eucalipto por estado - 2011 .....	34
Gráfico 2 - Percentual da área plantada com pinus por estado - 2011 .....	35
Gráfico 3 – Produção brasileira de papel e celulose – 2011 .....	37
Gráfico 4 – Destino das exportações de celulose e de papel - 2011 .....	38
Gráfico 5 – Participação dos grupos no montante de crédito rural do Pronaf 2009-2010...	107
Gráfico 6 - Área de plantio anual por modalidade de plantio - 2005 a 2011 .....	110

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Países com maior área de florestas no mundo - 2010 .....	23
Figura 2 - Distribuição dos ocupados em atividades agrícolas, segundo atividade econômica no Brasil - 2009 (em %). .....	26
Figura 3 - Fluxograma da cadeia produtiva da madeira .....	36
Figura 4 - Estrutura organizacional do Ministério do Meio Ambiente e atribuições com as questões florestais .....	65

## LISTA DE ABREVIATURAS

ABRAF – Associação Brasileira dos Produtores de Floresta Plantada  
ANA – Agência Nacional de Águas  
BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento  
BID – Banco Internacional de Desenvolvimento  
BRACELPA – Associação Brasileira de Celulose e Papel  
CERFLOR – Programa Brasileiro de Certificação Florestal  
CONAFLO – Comissão Nacional de Florestas  
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público  
EPA – Environmental Protection Agency  
FAO – Organização de Agricultura e Alimentação das Nações Unidas  
FISSET – Fundo de Investimentos Setoriais  
FSC – Forestry Stewardship Council  
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais  
IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas  
ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade  
INCRA – Instituto de Colonização e Reforma Agrária  
INM – Instituto Nacional do Mate  
INP – Instituto Nacional do Pinho  
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento -  
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia -  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior  
MF – Ministério da Fazenda  
MJ – Ministério da Justiça  
MMA – Ministério do Meio Ambiente  
MME – Ministério de Minas e Energia  
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
PEFC – Programme for the Endorsement of Forest Certification  
SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos  
SEDAP – Secretaria de Administração Pública da Presidência da República  
SEMA – Secretaria do Meio Ambiente  
SFB – Serviço Florestal Brasileiro  
SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>1 A IMPORTÂNCIA DO SETOR FLORESTAL NO BRASIL.....</b>	<b>19</b>
1.2 DA NECESSIDADE DE FLORESTAS PLANTADAS .....	24
1.3 FLORESTAS PLANTADAS EM ALGUNS PAÍSES .....	28
1.4 PRODUÇÃO NACIONAL DE FLORESTA PLANTADA.....	30
1.4.1 Principais espécies utilizadas na produção nacional e área plantada.....	33
1.4.2 Segmentos do setor de floresta plantada .....	35
1.4.2.1 Celulose e papel .....	37
1.4.2.2 Madeira sólida .....	39
1.4.2.3 Carvão Vegetal e lenha .....	41
1.5 O BRASIL E A PRODUÇÃO MUNDIAL NO SETOR DE FLORESTAS PLANTADAS.. .....	42
1.6 PERSPECTIVAS DA EXPANSÃO DA ÁREA DE FLORESTA PLANTADA.....	45
<b>2 A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL E O MODELO INSTITUCIONAL IMPLANTADO NO BRASIL .....</b>	<b>50</b>
2.1 A REFORMA DO ESTADO E O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL .....	51
2.2 A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL .....	55
2.3 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE RECURSOS FLORESTAIS E O MODELO INSTITUCIONAL IMPLANTADO .....	57
2.4 A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SETOR FLORESTAL .....	66
<b>3 A POLÍTICA DE FLORESTA PLANTADA DE ESPÉCIES NATIVAS E EXÓTICAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL .....</b>	<b>73</b>
3.1 AS REGRAS PARA EXPLORAÇÃO DE FLORESTAS PLANTADAS NATIVAS E EXÓTICAS NA LEGISLAÇÃO FEDERAL .....	75
3.1.1 A exploração dos recursos florestais na nova Lei Florestal .....	76
3.1.2 A exploração e a produção sustentável em Florestas Públicas .....	80
3.1.3 A legislação esparsa.....	83
3.1.4 Obstáculos legais .....	84
3.2 POLÍTICAS, PLANOS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS QUE INCENTIVAM OS PLANTIOS FLORESTAIS .....	89
3.3 FINANCIAMENTO, FOMENTO E PARCERIA FLORESTAL .....	103
3.4 PRINCIPAIS ÓRGÃOS QUE ATUAM NO TEMA DE FLORESTA PLANTADA.....	111

3.5 AS CONSEQUÊNCIAS DO DESENHO INSTITUCIONAL E ORGANIZACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PLANTIOS FLORESTAIS .....	115
3.5.1 Da falta de coordenação de políticas e integração setorial que rebatem no setor florestal .....	116
3.5.2 Da necessidade de uma Política Florestal .....	119
3.5.3 As lacunas e sobreposições de ações administrativas e atividades no atual quadro da Administração Federal.....	121
3.5.4 Falta de liderança institucional no trato da política voltada à floresta plantada	129
3.5.5 Sistema de crédito inadequado .....	130
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>133</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>137</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>146</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>147</b>

## INTRODUÇÃO

Os recursos florestais têm recebido muita atenção dos países devido à pressão econômica sobre florestas nativas e a importância como bem ambiental estratégico, atrelados à demanda crescente por energia renovável, à regulação do clima e às mudanças climáticas globais, aos benefícios socioeconômicos do setor florestal e pelos recursos ainda desconhecidos com potencial gerador de riquezas.

Seguindo essa tendência, nos últimos anos o Brasil voltou a demonstrar bastante interesse no incentivo às atividades de reflorestamento, particularmente a partir do momento em que instituiu o Plano Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, por meio da Lei nº. 12.187/09, no intuito de aumentar as áreas de florestas plantadas e conseguir cumprir os compromissos assumidos pelo governo brasileiro nas metas voluntárias de redução de emissão dos gases de efeito estufa.

O Brasil tem 60% do seu território coberto por florestas, mas apesar de ser um país florestal, não tem cuidado muito bem desse importante componente do meio ambiente, que mantém as condições do meio (edáficas, climáticas, bióticas) e contribui para o equilíbrio ecológico. Apesar das florestas terem sido alçadas ao patamar de recurso estratégico para o país, pelo seu caráter polivalente capaz de reunir as funções de proteção, exploração e recreação, o Brasil perdeu a média de 2,6 milhões de hectares de florestas por ano entre 2000 a 2010 (FAO, 2010). Assim, além de não dar efetiva proteção ao recurso, tem feito muito pouco fomento florestal, pois os plantios florestais tanto para fins de reconstituição de ecossistemas, quanto para utilização econômica são ínfimos quando comparados a outros países.

Atualmente, o país detém cerca de 6.782.500 hectares de florestas plantadas de espécies nativas e exóticas, representando apenas 0,8% do seu território com plantios. Outros países de menor vocação florestal produzem muito mais sob pior condição climática ou menor território como Japão (26,5%), China (4,7%), Espanha (3,8%), que possuem maior área de plantio florestal que o Brasil.

O Brasil tem um grande potencial para ampliar sua área de floresta plantada, pois dispõe de vasto território, de tecnologia, de abundância em recursos hídricos, de radiação solar e de recursos humanos. Apesar de tantos fatores propícios, existe, em contrapartida, fragilidade na gestão florestal quanto ao desenvolvimento do setor florestal para promoção, em bases sustentáveis, de plantios florestais e de sistemas agroflorestais, recuperação de áreas degradadas e restauração de ecossistemas. Devido ao histórico de grandes índices de desmatamento, a política florestal tem focado a

preservação e a redução do desmatamento com instrumentos de comando e controle, pouco se trabalhando a promoção de plantios florestais.

Ademais, o desenvolvimento do setor florestal tem encontrado dificuldades de várias ordens: nas políticas e programas segmentados, na legislação fragmentada em um conjunto de normas e instrumentos, no pouco fomento voltado às características da atividade florestal e à fragilidade institucional, visto a ausência de um endereço de interlocução na administração federal resultante da descentralização da gestão ambiental. O processo de descentralização iniciado na década de 1990 atinge também a gestão florestal, descentralizando horizontalmente e verticalmente poderes e competências e constituindo uma variedade de órgãos para gerir o setor florestal.

Contudo, quanto maior o número de órgãos para gerir a política florestal mais complexas tornam-se as relações intergovernamentais e maior a necessidade de se definir atribuições e estabelecer mecanismos institucionais de coordenação. A dinâmica burocrática tende ao insucesso e a ausência de sinergia entre os órgãos vem interferindo na trajetória das políticas públicas para o setor florestal.

Na prática, entre os produtores familiares, a agricultura convencional e a pecuária são as atividades predominantes. O componente florestal ainda não ocupa um lugar de destaque nesses empreendimentos, uma vez que o grau de importância das atividades ocorre muito em função dos benefícios que elas possam oferecer aos proprietários. Boa parte do setor industrial florestal foi se fortalecendo e construiu sua independência diante do distanciamento do Poder Público.

É nesse contexto que surge a preocupação desse estudo, a despeito da descentralização da gestão florestal em âmbito federal, de como se dá a coordenação da política brasileira para floresta plantada em nível federal para o incremento da cobertura florestal. O questionamento que envolve o tema dessa pesquisa é: por que a política existente para floresta plantada não tem contribuído para desenvolver todo o potencial do setor florestal?

O estudo teve como objetivo geral analisar a política para floresta plantada na Administração Pública Federal e o conseqüente impacto para a área de cobertura florestal. Os objetivos específicos foram:

- a) Contextualizar e analisar as diretrizes do setor de florestas plantadas, tanto de nativas como de exóticas no Brasil;
- b) Analisar a estrutura institucional do governo federal que formula e executa políticas públicas para o fomento do setor florestal e a legislação federal que regula a atividade;

c) Analisar a coordenação e a descentralização da política florestal entre os setores do governo federal e o impacto sobre as políticas para o desenvolvimento das áreas de floresta plantada.

Os objetivos propostos nesta pesquisa foram obtidos a partir de uma abordagem predominantemente empírica o que a classifica como exploratória e descritiva, e pelas técnicas utilizadas foi classificada como bibliográfica e documental.

Na pesquisa documental, os dados secundários foram obtidos junto aos sítios do governo federal (ministérios, autarquias, fundações, entidades, conselhos) que formulam ou executam a política florestal; e de associações que representam as empresas ligadas ao setor florestal, a fim de obter dados quantitativos e qualitativos pertinentes ao objetivo do trabalho.

A contextualização e a análise da realidade do setor de floresta plantada foram realizadas por meio de consulta a documentos (relatórios anuais, estudos setoriais, dados estatísticos) produzidos pela Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas - Abraf, Associação Brasileira de Celulose e Papel - Bracelpa, Sociedade Brasileira de Silvicultura - SBS, Associação Brasileira da Indústria de Madeira Processada Mecanicamente - Abimci, Instituto Brasileiro de Florestas – IBF e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - IBGE.

Infelizmente, a maior parte dos dados inseridos no estudo é de floresta plantada, de espécies exóticas, disponibilizadas pelas associações ligadas ao setor de base florestal. Pouco se sabe sobre os plantios, a produção e a comercialização das espécies florestais nativas. Verificou-se com os entrevistados que o governo federal tem bem poucos dados a oferecer, e até ele próprio apoia-se nas informações das associações, por exemplo, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

O panorama global dos recursos florestais foi consultado nas publicações da FAO acerca da avaliação dos recursos florestais mundiais.

Foram também obtidas informações por meio de entrevistas, no intuito de saber como o governo federal e o setor produtivo florestal avaliam o setor de floresta plantada, as políticas públicas existentes direcionadas a ela, as normas ambientais que interferem nos plantios florestais e a descentralização da gestão florestal. A coleta de dados pautou-se em entrevistas qualitativas, por meio de questionários semiestruturados, com informantes chave de diferentes órgãos e entidades (Ministério do Meio Ambiente, Ibama, Serviço Florestal Brasileiro, Embrapa Florestas, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Ministério da Agricultura, Pecuária e Pesca, Associação

Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas) que direta ou indiretamente trabalham com florestas plantadas, pautadas por questionários semiestruturados.

Direcionar o estudo para a política de floresta plantada dentro dos quadros da Administração Federal deve-se ao fato de que é onde se encontra a uniformidade da política em todo o país, com a elaboração das normas gerais da política florestal Estatal, visando “a aplicação da mesma regra em um determinado espaço territorial” (MACHADO, 2013, p. 146). Escolher um estado ou município para estudo de caso, necessariamente obriga à análise da política florestal estadual e dos instrumentos de gestão ambiental dos órgãos ambientais estaduais, tendo em vista que os estados podem legislar sobre florestas devido à competência concorrente prevista na Constituição Federal. Praticamente todos os estados da federação elaboraram as próprias Leis Florestais e criaram procedimentos para os plantios. E, em matéria de plantios florestais, os estados têm produção muito diferenciada, decorrente das políticas, instrumentos econômicos e inclusive dos diferentes biomas, não podendo uma pesquisa sobre um dado local representar um padrão nacional. Ademais, boa parte das pesquisas são direcionadas à gestão florestal estadual ou municipal e sobre a implementação de políticas em meio à descentralização administrativa e à criação de mecanismos de governança local ou de coordenação intergovernamental.

O trabalho está estruturado em 3 capítulos. No primeiro capítulo foram abordados os usos e os benefícios da floresta e a importância do setor de floresta plantada em termos econômicos e sociais para o país. Afinal, o que sabemos a respeito do setor de floresta plantada? O que produzimos? Quanto e para quem produzimos? Quais são as expectativas do setor público e privado para o futuro do setor de floresta plantada?

O segundo capítulo faz a revisão do processo de reforma do estado e a descentralização administrativa e como essas reformas foram sendo trabalhadas na gestão florestal, além de apresentar o referencial teórico do estudo que relaciona esses processos às regras formais e informais estabelecidas pelas sociedades, interferindo nas interações humanas. Essas interações formam diferentes graus de eficiência de sociedade para sociedade e determinam as oportunidades que podem influenciar no desempenho econômico e social de um país.

O terceiro capítulo faz um panorama das principais políticas e programas voltados aos plantios florestais, apresenta a legislação, fomento florestal e os órgãos competentes para trabalhar a política florestal. A partir disso, discute-se como esses elementos afetam a concretização da política de utilização sustentável dos recursos florestais e o aumento da cobertura florestal.

## **1 A IMPORTÂNCIA DO SETOR FLORESTAL NO BRASIL**

As florestas são o meio de subsistência de milhões de pessoas no mundo, uma vez que geram emprego e renda e fornecem benefícios diretos, como os produtos florestais, e benefícios indiretos, como os serviços florestais.

Em razão do desenvolvimento industrial e da expansão demográfica, a perda de cobertura florestal é sentida em várias partes do globo, de forma a trazer impactos negativos para o meio ambiente e para o homem. Na busca por preservação da floresta nativa e pela diminuição da pressão de desmatamento sobre novas áreas, a necessidade de plantio florestal se fez presente.

A floresta plantada pode ter objetivos ambientais, ser destinada à recuperação de uma área degradada com espécies nativas ou comerciais com plantios homogêneos com espécies exóticas para produção de produtos madeireiros e não madeireiros (MACHADO; BACHA, 2002). Em vista disso, a obtenção de grande volume de madeira e as condições que mantenham qualidade uniforme para atender às demandas da população mundial em crescimento, sem exaurir os recursos naturais, tornou-se uma alternativa.

O plantio de florestas no Brasil começa por volta de 1860 com reflorestamentos para fins de recomposição, como o promovido na Floresta da Tijuca devastada pela utilização de monoculturas especialmente de café, e na construção de estradas de ferro. O estímulo ao reflorestamento ocorre no Brasil com a política de incentivos fiscais, na década de 1960. A partir daí desenvolve-se a indústria florestal, siderúrgicas e principalmente as fábricas de celulose e de papel.

A substituição da madeira nativa por florestas plantadas vem ocorrendo gradativamente e muitos segmentos vêm utilizando florestas plantadas em sua produção parcialmente ou totalmente, como siderurgia, papel e celulose, indústria de móveis, madeira sólida dentre outros.

Para mais esclarecimentos acerca da situação atual das florestas plantadas no Brasil, deu-se enfoque, neste capítulo, nas espécies que estão sendo produzidas, na quantidade, como estão geograficamente distribuídos os plantios no território nacional e os principais segmentos que se utilizam de florestas plantadas. Adicionalmente, verificou-se como o Brasil está situado entre os principais produtores do mundo de alguns produtos florestais.

Atualmente, o Brasil é um grande produtor de vários produtos florestais (carvão vegetal, madeira serrada, toras, celulose) mas ganha expressão no mercado internacional, com importante posição entre os produtores mundiais, quando se trata de celulose.

## 1.1 AS FLORESTAS E O USO DA MADEIRA

As florestas têm sua importância reconhecida em todo o mundo em razão dos ganhos sociais, ambientais e econômicos que podem trazer ao homem. Elas são fonte de energia, de produtos e de serviços e nos fornecem benefícios diretos e indiretos. Os benefícios diretos são os produtos madeireiros e não madeireiros, associados aos valores materiais como a madeira, os remédios, os alimentos, as gomas, as resinas, os corantes, os óleos, as fibras (IPEF, 2000, p. 85). Obtém-se uma infinidade de produtos dos recursos florestais além da madeira, como, por exemplo, a paisagem utilizada para recreação, ecoturismo e lazer. Os benefícios indiretos estão associados à qualidade do meio ambiente, pois “influenciam e estabilizam os sistemas climáticos, hidrológicos, edáficos e ecológicos” (RANDOLPH *et al*, 2009, p. 157). Deste modo, são bens considerados imateriais e, em razão disso, pouco percebidos, embora as florestas contribuam para: a conservação do solo, a polinização, a redução da poluição da água e do ar (sequestro de carbono), redução de riscos de enchentes, o controle de ventos dentre outros.

Assim, das florestas retiram-se a madeira para utilização na indústria de mobiliário e papel; as resinas, para consumo nas indústrias de tintas e vernizes; e ainda os frutos e sementes que serão empregados na indústria alimentar e cosmética. Esses são apenas alguns exemplos, sendo que nos Quadros (1 e 2) abaixo, têm-se uma extensiva lista, sintetizando os usos e benefícios mais importantes das florestas.

Quadro 1 - Uso humano com consumação das florestas (benefícios diretos)

<b>AÇÃO DO HOMEM</b>	<b>USO OU PRODUTO</b>
Derrubada da floresta para abrir espaço	Sistemas de transporte: canais, estradas de ferro, rodovias, dutos, linhas elétricas
Derrubada da floresta para água	Represas: controle de inundação, irrigação, geração elétrica
Derrubada (e queima) da floresta para abrir espaço, água e nutrientes	Produção agrícola de: Plantas lenhosas: culturas perenes ( <i>plantations</i> ), áreas de bosque, florestas secundárias. Plantas herbáceas: culturas comerciais e de subsistência. Pastagens: comerciais e de subsistência. Drogas ilícitas: coca, <i>Catha edulis</i> , papoula, cânhamo
Captura de recursos necessitados pela floresta	Retirada de água para outros usos humanos, retirada de nutrientes animais para uso humano, retirada de liteira para uso humano.
Uso direto de partes da floresta	Madeira e folhas Material: construção (prédios, veículos). Material: pequenos produtos (móveis, cavacos). Fibra: placas e produtos de papel (polpa). Combustível: carvão (para transporte, cozinha, aquecimento).

	Alimento: forrageamento para ungulados e outros animais soltos. Frutas e sementes: consumo humano, alimentação de animais, iscas. Casca: cortiça, materiais para paisagismo. Seivas: látex, óleos, água. Químicos: fármacos, fertilizantes. Material genético: sementes, rizomas, enxertos. Animais: consumo humano, peles, plumas, couros, uso ornamental.
Uso de árvores vivas inteiras	Uso ornamental, produção de hortaliças, construção de cercas-vivas.
Destruição da floresta para coibir seu uso por terceiros ou por pestes	Destruição de florestas para acabar com a proteção de combatentes (uso de desfolhantes), destruição para causar dano a povos da floresta, eliminação para destruir o hábitat de um animal ou planta considerada uma peste.

Fonte: RANDOLPH *et al*, 2009, p. 155

Importante destacar no Quadro 1, que neste caso, a floresta é entendida como ecossistema florestal e, por isso, os animais estão inseridos como um dos componentes da floresta. A ocorrência de qualquer tipo de perturbação no ecossistema florestal, natural ou provocada pelo homem, levará a mudanças no estado de um sistema ou afetará processos em funcionamento. Assim, o uso intensivo das florestas pode levar à diminuição da biodiversidade, considerada por alguns especialistas florestais, como um componente da floresta (Randolph *et al*, 2009, p. 155).

Quadro 2 - Uso humano sem consumo das florestas (benefícios indiretos)

SERVIÇOS	TIPO	BENEFÍCIOS
Ecossistema	Estabilização dos sistema climático	Produção de vapor d'água, estocagem e sequestro de CO <sub>2</sub> , equilíbrio térmico, redução de albedo de superfície.
	Estabilização do sistema hidrológico	Drenagem de água, estabilização do escoamento, proteção sazonal contra enchentes; controle da qualidade da água; desintoxicação de alguns poluentes.
	Estabilização do solo	Controle da erosão, formação de solos.
	Estabilização de ecossistemas	Biodiversidade, controle de pestes e doenças, hábitat de espécies selvagens.

SERVIÇOS	TIPO	BENEFÍCIOS
Social	Cultural	Patrimônio nacional; patrimônio comunitário, patrimônio local.
	Científico	Conhecimento tem valor intrínseco.
	Filosófico/espiritual	Um mundo mais complexo e mais rico é melhor que um mundo mais simples e uniforme; é errado eliminar vida não humana; incorporado em algumas religiões.
	Estético/simbólico	Diretos: - Sensorial: apreciação de imagens de florestas (pintura, fotografia, vídeo). - Consciência de que floresta existe.  Indiretos: - Sensorial (apreciando vistas). - Recreativo (recreação ao ar livre). - Área de segurança (assegurando que os recursos não são escassos); rodeados por entidades biológicas. - Visão natural: florestas maduras têm aparência mais natural.

Fonte: RANDOLPH *et al*, 2009, p. 156

A forma como exploramos as florestas tem consequências para a cobertura florestal, podendo ser mantida por meio de manejo, ou convertidas em áreas agrícolas ou urbanas. Como boa parte da cobertura florestal do mundo já foi derrubada, existe a preocupação em monitorar os estoques existentes pelos organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura – FAO.

A área total de florestas no mundo foi estimada em mais de 4 bilhões de hectares em 2010, cobrindo cerca de 31% da área total da Terra, embora uma boa parte destas florestas, aproximadamente 53%, esteja concentrada em cinco países. A Federação Russa, o Brasil, o Canadá, os Estados Unidos e a China, estão entre os países que possuem maior área de floresta conforme estudo realizado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, representado na Figura 1 (FAO, 2010, p.12).

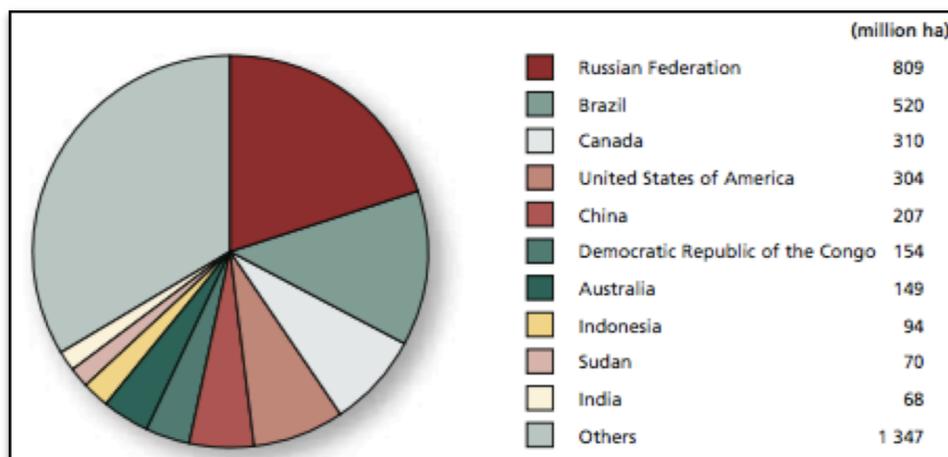


Figura 1 - Países com maior área de florestas no mundo - 2010  
 Fonte: FAO, 2010

Assim, o Brasil está entre os países que possuem uma grande extensão de florestas, com aproximadamente 516 milhões de hectares (60,7% do seu território), considerando as florestas nativas e plantadas nestes cálculos (BRASIL, 2010a, p. 23). As florestas plantadas cobrem uma área de 6,7 milhões de hectares, o que corresponde a 1,3 por cento do total das florestas (tabela 1).

Tabela 1 - Área de florestas no Brasil - 2009

TIPO DE FLORESTA	Área total (ha)	% das florestas	% da área do Brasil
Florestas naturais	509.803.545	98,7	59,9
Florestas plantadas	6.782.500	1,3	0,8
<b>Total</b>	<b>516.586.045</b>	<b>100</b>	<b>60,7</b>

Fonte: Serviço Florestal Brasileiro, Florestas do Brasil em resumo, 2010

Em 2012, o Serviço Florestal Brasileiro atualizou o Cadastro Nacional de Florestas Públicas, registrando 308 milhões de hectares de florestas públicas, correspondendo a 35% do território nacional. Enquanto as florestas privadas totalizaram 98 milhões de hectares em áreas de matas e florestas nos estabelecimentos agropecuários em 2007 (BRASIL, 2010a, p. 71)<sup>1</sup>.

A definição de florestas inclui florestas naturais e florestas plantadas e refere-se, segundo a FAO (2000, p. 363), à “área medindo mais de 0,5 ha com árvores maiores que

<sup>1</sup> Os valores apresentados para as áreas de florestas no Brasil não são absolutos, pois apresentam inconsistências devido aos três tipos de florestas públicas federais cadastradas pelo Serviço Florestal Brasileiro e em processo de atualização. As Florestas Públicas do Tipo A apresentam destinação e dominialidade específicas como as Unidades de Conservação da Natureza, Terras Indígenas e os Assentamentos Rurais Públicos. As Florestas Públicas do Tipo B são as arrecadadas pelo Poder Público, mas ainda sem destinação. As Florestas Públicas do Tipo C são as localizadas em terras devolutas, ou seja, sem dominialidade definida.

5m de altura e cobertura de copa superior a 10%, ou árvores capazes de alcançar estes parâmetros *in situ*. Isso não inclui terra que está predominantemente sob uso agrícola ou urbano. (FAO, 2004, p. 16).

Para o Serviço Florestal Brasileiro esta definição da FAO corresponde às categorias de vegetação do Sistema de Classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (BRASIL, 2010a, p. 20).

A legislação federal brasileira não define floresta plantada, apesar de o termo estar inserido no Decreto n°. 5.975/06, na Lei n°. 11.284/06 e na atual Lei Florestal n°. 12.651/12. Contudo, normas estaduais contemplam o conceito, como na Resolução conjunta da Secretaria do Meio Ambiente e o Instituto Estadual de Florestas do Estado de Minas Gerais, assim definindo floresta plantada: “aquela originada de plantio homogêneo ou não, com espécie exótica ou nativa, na qual se utilizam técnicas silviculturais apropriadas, visando a obtenção economicamente viável”<sup>2</sup>.

O conceito de florestas plantadas para a FAO (2006, p. 4) engloba duas características de florestas: as plantações florestais e a plantação de florestas seminaturais, sendo que estas, combinadas, formam o subgrupo de florestas plantadas. Ambas foram agregadas a esse subgrupo em razão de serem mais intensivamente manejadas do que outras florestas e por apresentarem métodos de manejo semelhantes (FAO, 2006, p. 4).

## 1.2 DA NECESSIDADE DE FLORESTAS PLANTADAS

Existe extenso debate em torno do plantio de florestas, principalmente, para fins industriais, em especial no que se refere aos possíveis problemas ambientais advindos das plantações de espécies exóticas como pinus e eucalipto, quando não respeitado o manejo sustentável. As principais críticas, direcionadas à cultura dessas espécies exóticas estão relacionadas aos possíveis impactos sobre o solo (empobrecimento e erosão), à água (consumo exagerado, consequências para os aquíferos e lençóis freáticos), ao clima (mudanças climáticas) e à observância de baixa biodiversidade em monoculturas (redução da biodiversidade local e regional) (VITAL, 2007, p. 236; LIMA, s/d, p. 1; CASTRO; MORROT, 1996, p. 329).

A atividade florestal, como as demais culturas, não está livre de ter sua imagem associada ao desmatamento e à degradação do meio ambiente. Alguns estudos têm

---

<sup>2</sup> Resolução Conjunta da SEMAD/IEF n. 1775 de 14 de dezembro de 2012. Disponível em: <<http://www5.fiemg.com.br/admin/BibliotecaDeArquivos/Image.aspx?ImgId=37694&TabId=13676>>. Acesso em: 20 fev 2013.

relativizado essas críticas, argumentando que são afirmações genéricas e abstratas, estando dissociadas de circunstâncias concretas e deixando de considerar:

as condições prévias ao plantio – i) bioma de inserção; ii) densidade pluviométrica; iii) tipo de solo; iv) declividade dos solos, v) distância das bacias hidrográficas – e das técnicas agrícolas empregadas (densidade do plantio, métodos de colheita, presença ou não de corredores biológicos e atividades consorciadas)” (VITAL, 2007, p. 237).

Destaca-se a importância dessa discussão, mas as questões de ordem técnica dos impactos ocasionados pelo plantio não serão analisadas nesta pesquisa. Sabe-se que a silvicultura e também as demais atividades econômicas (agricultura, pecuária, indústria) podem causar impactos ambientais, positivos ou negativos, de acordo com as circunstâncias de cada produção. Muitos desses problemas podem ser evitados quando a atividade florestal adota técnicas de planejamento e de manejo sustentável adequadas as plantações florestais<sup>3</sup>.

Assim, é objetivo desse trabalho analisar a política de floresta plantada dentro dos quadros da Administração Federal, como parte da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei n°. 6.938, de 31 de agosto de 1981), que visa compatibilizar o crescimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente. Uma boa política para a atividade florestal pode propiciar meios adequados para a melhora do setor privado em relação ao manejo de sistemas florestais (VIANA et al, 2002, p. viii), e assim, potencializar os benefícios e mitigar os problemas ambientais da atividade, inclusive em toda a cadeia produtiva.

A floresta plantada é uma alternativa racional contra a devastação das florestas nativas em vários países do mundo, para atender à grande demanda de produtos florestais em seus diversos fins. Se dependêssemos somente das florestas nativas, o abastecimento de muitos produtos vindos da floresta estaria comprometido em razão das dificuldades no manejo para se obter produtividade em larga escala. Por serem as florestas a base de

---

<sup>3</sup> Estudo recente realizado pelo Departamento de Ciências Florestais da ESALQ/USP, “A Silvicultura e a Água, ciência, dogmas, desafios”, põe em cheque algumas opiniões generalizadas sobre as florestas nativas e plantadas. Para o professor Walter Paula de Lima (2010, p. 13), autor da pesquisa, dizer que as florestas naturais, em todas as circunstâncias e em qualquer situação são benéficas para o ambiente é questionável, com base na percepção moderna, baseada na experimentação científica, de que se trata de uma relação bem mais complexa, por depender da interação de vários fatores e não apenas da presença ou ausência da floresta. O estudo também adverte: “a crença geral de que as plantações florestais, em todas as circunstâncias e em qualquer situação, são sempre deletérias para os recursos hídricos não passa pelo escrutínio da experimentação científica. É preciso analisar todo o contexto. No caso da percepção de se estabelecer plantios florestais para a recuperação de áreas degradadas, por exemplo, em algumas situações os resultados são realmente bastante promissores, inclusive no que diz respeito ao retorno de serviços ambientais”. Disponível em: <<http://www.ipef.br/hidrologia/cadernos-do-dialogo-volume-1-agua-e-silvicultura.pdf>>. Acesso em: 20 dez 2012.

subsistência de milhões de pessoas no mundo e haver a necessidade de obtenção de grandes volumes de madeira com qualidade uniforme, ampliaram-se as pesquisas voltadas ao melhoramento genético de espécies e aprimoramento de técnicas de manejo.

Ademais, a necessidade do plantio de florestas decorre também da redução da cobertura florestal, que vem acontecendo em muitos países, provocada pelo desenvolvimento, expansão demográfica e avanço da fronteira agropecuária com consequências negativas para o meio ambiente. Problemas também vivenciados pelo Brasil, agravados pela política florestal brasileira deficiente na manutenção dos remanescentes florestais, que ficam sujeitos a extração e comércio ilegal de madeira, queimadas, presença de espécies invasoras, agricultura intensiva e utilização defensivos agrícolas. Nesse caso, o Estado e a sociedade devem encontrar formas de proteger as florestas nativas que restam, seja criando unidades de conservação, seja promovendo o manejo sustentável e os plantios florestais nas pequenas propriedades rurais junto a outros cultivos agrícolas (BRASIL, 2008, p. 12; RIBASKI; MOTOYA; RODIGHERI, 2001, p. 65).

Quando se compara a atividade de floresta plantada com outras atividades agrícolas e a pecuária, estas prevalecem no meio rural. A realidade é que entre os produtores familiares, a agricultura convencional e a pecuária são as atividades largamente predominantes (Figura 2). O componente florestal ainda não ocupa um lugar de destaque nesses empreendimentos, uma vez que o grau de importância das atividades ocorre muito em função dos benefícios diretos e econômicos que elas possam oferecer aos proprietários.

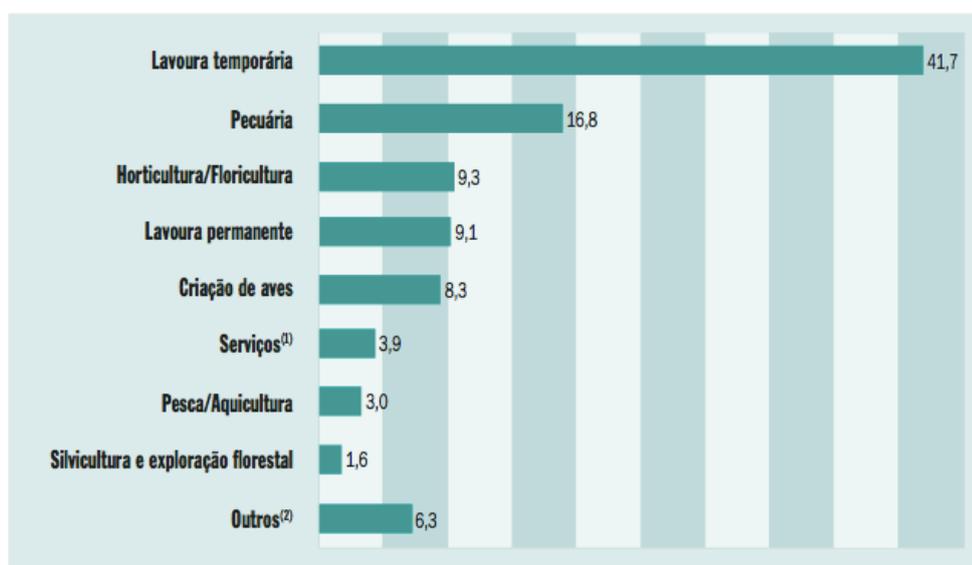


Figura 2 - Distribuição dos ocupados em atividades agrícolas, segundo atividade econômica no Brasil - 2009 (em %)

Fonte: DIEESE, NEAD, MDA - 2011

Nota: (1) Atividades de serviços relacionados com a agricultura e a pecuária; (2) Inclui produção mista (lavoura e pecuária), apicultura, sericicultura, caça, repovoamento ciegético e serviços relacionados e as atividades mal especificadas.

A Agenda 21 Global, documento produzido durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o desenvolvimento – CNUMAD, em 1992, no Rio de Janeiro alerta que:

Os Governos, com a participação do setor privado, das organizações não governamentais, de grupos comunitários locais, das populações indígenas, das mulheres, das unidades governamentais locais e do público em geral, **devem agir para manter e expandir a atual cobertura vegetal**, sempre que possível do ponto de vista ecológico, social e econômico, por meio da cooperação técnica e de outras formas de apoio (CNUMAD, 1992).

O homem percebeu que a floresta tem a capacidade de regular o meio ambiente e o clima, e que sem ela aumentam-se os riscos de inundações e erosões, diminui-se a fertilidade do solo, perde-se espécies vegetais e animais, afeta-se o regime de chuvas.

A destruição ou degradação da floresta além de estar associada à perda ambiental leva a perdas econômico-sociais, como a redução de emprego em vários países. Um estudo realizado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>4</sup>, constatou que a perda constante de florestas ameaça a subsistência de trabalhadores, entre 44 a 64 milhões. Ameaça também cerca de 410 milhões de pessoas pertencentes a povos indígenas e suas comunidades, afetando seus meios de subsistência, uma vez que no todo ou em parte eles dependem das florestas, principalmente nos países em desenvolvimento (OIT, 2012, p. 37). Conforme estudo, os setores de energia, indústria, agricultura, reciclagem, construção, pesca, silvicultura e transporte serão os mais afetados pelo mau uso dos recursos naturais e pela degradação ambiental, mas ao mesmo tempo, eles apresentam mais oportunidades de crescer. Esse crescimento está associado aos empregos diretos e indiretos ligados ao reflorestamento, a proteção e ao uso sustentável, que possibilita a atividade produtiva da silvicultura à integração a uma economia verde.

Não há dúvida que a atividade florestal está no centro de um futuro sustentável, em boa parte por ajudar a expandir o crescimento econômico, mas também por aumentar a dependência por recursos renováveis (FAO, 2012, p. 24). Os produtos e serviços advindos da floresta tornam o setor de importância expressiva nos indicadores econômicos, sociais e ambientais no Brasil, por contribuir na geração de renda, de empregos e em tributos. Aliar os objetivos econômicos e ecológicos ao manejo é fundamental para a organização florestal moderna e profissional (IPEF, 2000, p. 22-23).

---

<sup>4</sup> Estudo denominado Rumo ao Desenvolvimento Sustentável: oportunidades de trabalho decente e inclusão social em uma economia verde (*Working towards sustainable development: opportunities for decent work and social inclusion in a green economy*. International Labour Office. - Geneva: ILO, 2012, 185 p.)

Dessa forma, o plantio tem servido para o abastecimento de bens e serviços da floresta, ou seja, para recuperar áreas degradadas, proteger mananciais, expandir áreas para recreação e produzir madeira em larga escala. O plantio florestal, portanto, é fundamental, desde que apoiado em política florestal produtiva, que possa garantir a redução dos impactos ambientais.

### 1.3 FLORESTAS PLANTADAS EM ALGUNS PAÍSES

O processo de desmatamento e a conseqüente redução da área florestal é uma experiência também vivenciada por outros países. À medida que o desenvolvimento econômico se implementa as florestas são exploradas ou convertidas em áreas para agricultura até o momento em que se constata a escassez do recurso, “a natureza é o primeiro valor da economia, é a primeira apropriação, base de qualquer transformação” (DERANI, 2008, p. 101). Surgem, então, as políticas de proteção ao meio ambiente.

Importante notar como alguns países têm conseguido estabilizar ou até reverter esse quadro, ou seja, têm conseguido conciliar o progresso econômico com a preservação ambiental, mantendo áreas estáveis ou crescentes de cobertura florestal.

- Canadá

O país possui 310 milhões de hectares de floresta, sendo 8,9 milhões de hectares em florestas plantadas, aproximadamente 3% (FAO, 2010). Cerca de metade das florestas do Canadá é gerida para produção de madeira ou para outros usos (119 milhões de hectares) por meio da silvicultura. A extração da madeira não pode ultrapassar 1% da área florestal do país. As terras cobertas por florestas são em maioria áreas públicas (cerca de 93%), gerenciada pelo governo federal, governos das províncias ou dos territórios. O governo federal é responsável pelos assuntos externos como o comércio e os tratados relativos às florestas e aos produtos florestais. Ele também desenvolve e articula a política nacional de floresta, desenvolve conhecimento, ferramentas e tecnologias para gerir as florestas de forma sustentável e oferece consultoria estratégica para o setor florestal do Canadá. A Constituição do Canadá permite que as províncias ou territórios elaborem leis, regulamentos e programas para exploração florestal nas áreas públicas. As leis florestais garantem que os recursos serão geridos de forma a manter seus valores para as presentes e futuras gerações (CANADA, 2008). As empresas aptas a fazer a exploração sustentável das áreas devem considerar todos os valores das florestas – ambientais e sociais, e devem reflorestar cada parte explorada. A empresa fica responsável pelo local até que cresça uma nova floresta saudável (FSC, 2010).

- Estados Unidos

Os Estados Unidos têm 304 milhões de hectares de floresta (FAO, 2011). Nos anos de 1900, o país criou 150 áreas de conservação para florestas, 51 reservas federais para pássaros e cinco parques nacionais. O desmatamento das florestas nativas nos Estados Unidos atingiu 23% até o início do século XX, e desde então, a vegetação vem sendo conservada, por meio da manutenção de parques nacionais para áreas de lazer e turismo, recebendo cerca de 600 milhões de visitas por ano (VERÍSSIMO; NUSSBAUM, 2011, p. 31).

Os estados americanos têm diferentes mecanismos de incentivo ao reflorestamento. Por exemplo, o Departamento de Silvicultura – VDOF do Estado da Virgínia presta assistência técnica aos proprietários privados. Os proprietários rurais têm muitas opções para gerenciar a própria floresta e obter a quantidade de madeira desejada<sup>5</sup>.

O Departamento de Silvicultura também tem um programa visando reduzir os custos do reflorestamento. O departamento florestal estadual dá incentivos financeiros a proprietários com projetos de reflorestamento aprovados pelo órgão, com duração de 10 anos. Eles recebem entre 22 dólares e 48 dólares por hectare para financiar o replantio de espécies nativas madeireiras (VERÍSSIMO; NUSSBAUM, 2011, p. 33).

- Japão

O Japão está entre os países que têm conseguido aumentar os estoques de floresta, a exemplo de países da Europa e os Estados Unidos (FAO, 2011, p. 56). Em 2010, a cobertura florestal no Japão foi estimada em 24,9 milhões de hectares, representando cerca de 69% do território nacional. As florestas plantadas aumentaram em quatro vezes entre 1966 e 2002.

Aproximadamente metade da área florestal é de propriedade privada (59%) e as propriedades com florestas são, em sua maioria, de pequeno porte (FAO, 2011, p. 235). A ocupação e o plantio são feitos no fundo dos vales, tendo em vista ser necessário conservar as montanhas para evitar erosão.

Há no ordenamento jurídico japonês duas leis para as florestas: a Lei de Florestas de 1951 e a Lei Básica Florestal e da Silvicultura de 2001. As florestas são geridas pelo Sistema de Planejamento de Florestas, que segue uma política nacional aprovada pelo Ministro da Agricultura, Floresta e Pescas (VERÍSSIMO; NUSSBAUM, 2011, p. 22). Há também o Plano Florestal Regional para florestas não nacionais que direciona a política regional, funcionando como guia de manejo para os produtores privados, os quais

---

<sup>5</sup> No sítio do Departamento de Silvicultura da Virgínia é possível conseguir ajuda a partir do anúncio como este: “Nós podemos ajudar você a ter as madeiras que você quer e a alcançar seus objetivos”. Disponível em: <<http://www.dof.virginia.gov/mgt/index.htm>>. Acesso em 4 mar 2013.

voluntariamente elaboram planos de manejo de cinco anos a serem aprovados pelo prefeito local (VERÍSSIMO; NUSSBAUM, 2011, p. 22).

- França

Conforme dados da FAO (2011, p. 247), a área de cobertura florestal na França foi estimada em 15,9 milhões de hectares, tendo aumento significativo comparado a 1990 quando possuía 14,5 milhões de hectares. A área de floresta plantada corresponde a 10% do território nacional e vem subindo em razão da política de reflorestamento.

As principais normas que regulamentam a atividade florestal na França são o Código Florestal de 1979 e a Lei de Orientação Florestal de 2001. Segundo essas normas, a conversão de áreas florestadas só poderá ser feita mediante a obtenção de autorização administrativa. É exigido dos proprietários o Estudo de Impacto Ambiental, de acordo com o tamanho da área, sendo mais rigoroso o estudo para área acima de 25 hectares, que necessita de plano de manejo, contendo sistema de corte e plantio, promoção de reflorestamento, planejamento e conservação das áreas (VERISSIMO; NUSSBAUM, 2011, p. 13).

#### 1.4 PRODUÇÃO NACIONAL DE FLORESTA PLANTADA

O reflorestamento passou a ganhar dimensões econômicas em torno dos anos de 1900, na cidade de São Paulo, para fins de utilização no transporte ferroviário, que necessitava da madeira nas linhas férreas e para as locomotivas (IPEF, 2000, p. 207).

A economia do setor florestal torna-se mais expressiva a partir da década de 1960, com as experiências bem sucedidas no reflorestamento de pinus e de eucalipto em razão do rápido crescimento, da adaptação ao solo, pelo clima brasileiro e pela boa qualidade da madeira (VALVERDE, 2008)<sup>6</sup>. Nesta época, crescia a demanda por recursos madeireiros para a indústria e infraestrutura (hidrelétricas, rodovias, aeroportos), promovida pela política desenvolvimentista do Estado.

Antes disso, as atividades de manejo de florestas plantadas e nativas eram feitas em pequena escala e com baixo emprego de tecnologia e gestão (VALVERDE, 2008). Estas condições foram se modificando com a política de incentivos fiscais ao reflorestamento do governo, entre 1965 a 1988, visando diminuir a dependência de alguns produtos importados em razão do não reflorestamento e do esgotamento do estoque de florestas naturais de araucárias. Esses experimentos foram fundamentais para a adaptação de espécies exóticas

---

<sup>6</sup> O eucalipto tornou-se uma alternativa, pois “as florestas tropicais eram muito heterogêneas e de difícil acesso, não se prestando para o aproveitamento industrial na época” (IPEF, 2000, p. 209).

ao clima do país, para o aumento significativo de área reflorestada, estando associados aos bons resultados que as empresas florestais atualmente atingem.

Em razão disso, o sistema de produção florestal no país se desenvolveu, tornando-se um modelo de exploração intensivo, constituído por plantações homogêneas, predominando os clones de espécies de crescimento rápido para corte em ciclos variáveis entre 6 a 15 anos (CASTRO; MORROT, 1996. p. 329). Esse modelo de exploração intensivo, prevalecendo a monocultura, não é desejável e compromete o equilíbrio do meio ambiente. Felizmente, esse modelo de exploração, tem sofrido mudanças e os plantios florestais vêm incorporando valores ambientais, econômicos e sociais com a utilização de sistemas produtivos sustentáveis como a adoção do manejo sustentado, de sistemas agroflorestais e a certificação de florestas plantadas.

No passado, o modelo de exploração resultou do uso de novas tecnologias em busca de mais produtividade e de melhoramento genético, levando a indústria de base florestal a ter mais competitividade em relação a outros países, conforme constante no Quadro 3, abaixo.

Quadro 3 – Comparação da produtividade florestal com outros países

Folhosas	País	Idade (anos)	M <sup>3</sup> /ha.ano
Eucalyptus	Brasil	7	35-55
Eucalyptus	África do Sul	8 – 10	20
Eucalyptus	Chile	10 – 12	30
Eucalyptus	Portugal	12 – 15	12
Eucalyptus	Espanha	12 – 15	10
Bétula	Suécia	35 – 40	5,5
Bétula	Finlândia	35 – 40	4

Fonte: SBS, 2008, p. 39.

Os programas de melhoramento florestal para obtenção de árvores mais produtivas, de políticas de proteção e de conservação florestal e os instrumentos de comando e controle do governo federal estão entre as causas da gradativa substituição do consumo de madeira de floresta nativa por floresta plantada.

A produção nacional florestal relativa ao setor primário totaliza R\$ 18,1 bilhões em 2011, sendo que deste valor a silvicultura contribui com 72,6%, representando cerca de R\$ 13,1 bilhões, enquanto a extração vegetal participa com 27,4%, equivalendo aproximadamente, a R\$ 5,0 bilhões, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011, s/p).

Em relação ao setor de florestas plantadas, o valor bruto da produção florestal

correspondeu a R\$ 53,9 bilhões<sup>7</sup>, em 2011, superando o ano anterior em 4%, segundo dados da Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas – ABRAF (2012, p. 112). A participação no Produto Interno Bruto Nacional do setor de base florestal foi de (US\$ 44,6 bilhões), em 2007, representando 3,4% do PIB nacional (SBS, 2008, p.8).

Os tributos arrecadados pelos segmentos associados às florestas plantadas, que foram calculados com base no Valor Bruto da produção e no percentual relativo à arrecadação tributária estimada, corresponderam a R\$ 7,6 bilhões em 2011, o que representa 0,51% da arrecadação nacional (ABRAF, 2012, p. 113).

A certificação florestal é uma das estratégias escolhidas pelas empresas para alcançar novos mercados e se diferenciar da concorrência, pois existe demanda por madeira certificada no mercado internacional. O Brasil possui aproximadamente 4,9 milhões de hectares de florestas certificadas pelo Forestry Stewardship Council - FSC e 1,3 milhão de hectares de florestas e pelo Programme for the Endorsement of Forest Certification - PEFC (ABRAF, 2012, p. 129), para atender o mercado mundial mesmo em tempos de crise econômica global. O sistema de certificação brasileiro Cerflor – Programa Brasileiro de Certificação Florestal, existe desde 2002 e é reconhecido internacionalmente pelo PEFC.

A contribuição do setor florestal para a geração de empregos foi estimada, em 2011, em 4,7 milhões de postos, incluindo empregos diretos (0,6 milhões), empregos indiretos (1,5 milhões) e empregos resultantes do efeito renda (2,61 milhões), conforme mostra a tabela 2, abaixo.

Tabela 2 – Empregos gerados no setor florestal

Segmento Industrial	Setor de Florestas Plantadas			
	Diretos	Indiretos	Efeito-renda	Total
Silvicultura	176.545	719.763	461.735	1.358.043
Siderurgia a Carvão Vegetal	48.282	263.620	966.606	1.278.508
Produtos de Madeira	188.910	141.683	259.752	590.345
Móveis	117.525	88.143	161.596	367.264
Celulose e Papel	113.945	262.074	763.433	1.139.452
<b>Total</b>	<b>645.207</b>	<b>1.475.283</b>	<b>2.613.122</b>	<b>4.733.612</b>

Fonte: ABRAF, Anuário Estatístico 2012, p. 114.

Nos últimos anos, o crescimento da renda das famílias brasileiras (IBGE, 2012, s/p), vem proporcionando mais consumo de produtos florestais, tendo em vista a relação com as outras cadeias produtivas como a da construção civil, siderurgia e mobiliário. O aumento da capacidade de renda da população brasileira contribuiu justamente para que o setor de base florestal não tenha sido fortemente afetado pela crise financeira internacional iniciada nos

<sup>7</sup> Resultado da multiplicação do preço dos produtos florestais pela respectiva quantidade produzida.

Estados Unidos, em 2008. Mesmo assim, houve desaceleração nos segmentos de celulose e de papel, indústria moveleira, siderúrgica a carvão vegetal e indústria de painéis de madeira reconstituída.

#### 1.4.1 Principais espécies utilizadas na produção nacional e área plantada

O pinus e o eucalipto são as principais espécies que formam a floresta plantada. No entanto, as florestas plantadas não se reduzem a essas espécies, pois existem outras cultivadas no Brasil, dentre elas, Acácia (*Acacia mearnsii*), Teca (*Tectona grandis*), Seringueira (*Hevea spp.*), Paricá (*Schizolobium parahyba*), Araucária (*Araucaria angustifolia*), Álamo (*Populus sp.*), também bastante utilizadas.

Em 2011, no Brasil, os plantios florestais com pinus e eucalipto totalizaram uma área ocupada de 6.515.844 ha, correspondendo a 93,0% do total. Os maiores estados produtores destes plantios foram Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Bahia, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul, conforme quadro abaixo.

Quadro 3 - Área de plantio de pinus e eucalipto nos estados do Brasil

UF	Área de Pinus e Eucalipto (ha)
MG	1.477.195
SP	1.188.403
PR	846.860
BA	628.960
SC	642.941
RS	445.004
MS	487.399
ES	200.058
PA	151.378
MA	165.717
GO	70.384
AP	50.543
MT	58.843
TO	66.352
PI	26.493
Outros	9.314
Total	6.151.844

Fonte: ABRAF, Anuário Estatístico 2012, p. 33.

A área de plantio das demais espécies, como a teca e outras, foi de 489.281 ha, representando 7,0% da área total de plantios florestais, conforme se verifica na tabela a seguir.

Tabela 3 - Área total de plantios florestais por gênero, no Brasil – 2010 e 2011

Gêneros	Área de Plantios Florestais (ha)		
	2010	2011	%
Eucalyptus	4.754.334	4.873.952	69,6
Pinus	1.756.359	1.641.892	23,4
Teca	65.440	67.693	1,0
Outros	462.390	421.588	6,0
<b>Total</b>	<b>7.038.524</b>	<b>7.005.125</b>	<b>100%</b>

Fonte: ABRAF, Anuário Estatístico 2012, p. 49.

A tabela 4, abaixo, apresenta mais detalhamento da área de plantio das demais espécies menos produzidas e como estão geograficamente espalhadas pelo território nacional.

Tabela 4 - Área de plantios florestais de espécies com menor produção - 2010 e 2011

Espécies	Área de Plantios (ha)		Estados
	2010	2011	
Acácia	127.600	148.813	AP, MT, PR, RR, RS, AM
Seringueira	159.500	165.648	SP, MS, TO
Paricá	85.470	85.473	PA, MA, TO
Teca	65.440	67.693	MT, PA, RR
Araucária	11.190	11.179	PR, RS, SC, SP
Pópulus	4.220	4.220	PR, SC
Outras	8.969	8.256	-
<b>Total</b>	<b>462.390</b>	<b>489.281</b>	

Fonte: ABRAF, Anuário Estatístico 2012, p. 51.

A área de plantio de eucalipto no Brasil, que é de aproximadamente 4.873.952 ha, está mais concentrada nos estados de Minas Gerais, São Paulo, Bahia, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Espírito Santo e Paraná. Estes estados detêm cerca de 85,8% dos plantios do gênero eucalipto (ABRAF, 2012, p. 38-39), conforme gráfico 1, abaixo.

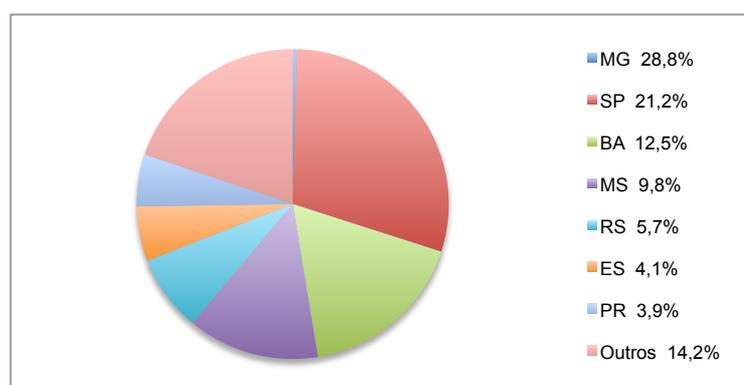


Gráfico 1 - Percentual da área de plantios de eucalipto por estado - 2011

Fonte: ABRAF, Anuário Estatístico 2011, p. 39.

O plantio de Pinus no Brasil é estimado em 1.641.892 ha e está concentrado, principalmente, na Região Sul do país (83,0%). Nessa região, as condições climáticas e a localização dos principais centros processadores desse tipo de madeira favorecem o plantio dessa espécie (Gráfico 2).

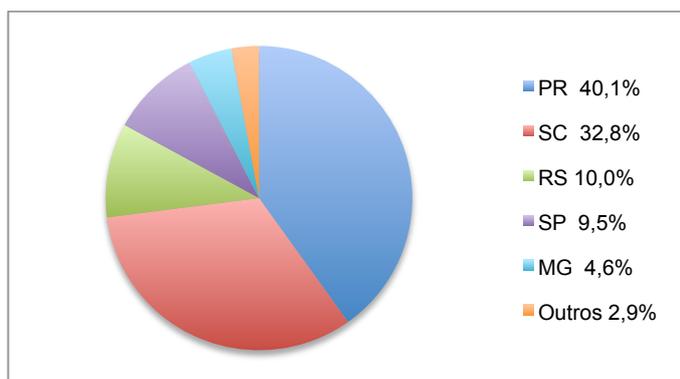


Gráfico 2 - Percentual da área plantada com pinus por estado - 2011

Fonte: ABRAF, Anuário Estatístico 2012, p. 41.

Os Estados do Paraná e de Santa Catarina são os que mais têm área plantada de Pinus, somando juntos 72,9% da área total, seguidos por Rio Grande do Sul, por São Paulo e por Minas Gerais.

#### 1.4.2 Segmentos do setor de floresta plantada

A atividade de base florestal divide-se em vários segmentos, estando dentre os principais: a celulose e o papel, a madeira sólida (que engloba a produção de madeira serrada, painéis e móveis), o carvão vegetal e a lenha para fins industriais, além de vários produtos não madeireiros.

Os principais segmentos de consumo industrial de madeira no Brasil são: papel e celulose, carvão vegetal, painéis compensados, madeira serrada e outros. A cadeia produtiva de base florestal é complexa e apresenta nichos de mercado bem específicos, tendo em vista que o conjunto de atividades atreladas à silvicultura se apresenta em alguns segmentos.

- 1- Indústrias que fornecem insumos à produção florestal como equipamentos e insumos (ex.: tratores);
- 2- exploração florestal com a extração de produtos madeireiros e não madeireiros (ex.: toras);
- 3- primeira transformação industrial (ex.: madeira serrada);

4- segunda transformação industrial ou consumo final (ex.: móveis).  
(BACHA, 2009, p. 29)

O fluxograma abaixo apresenta um panorama da cadeia produtiva de base florestal.

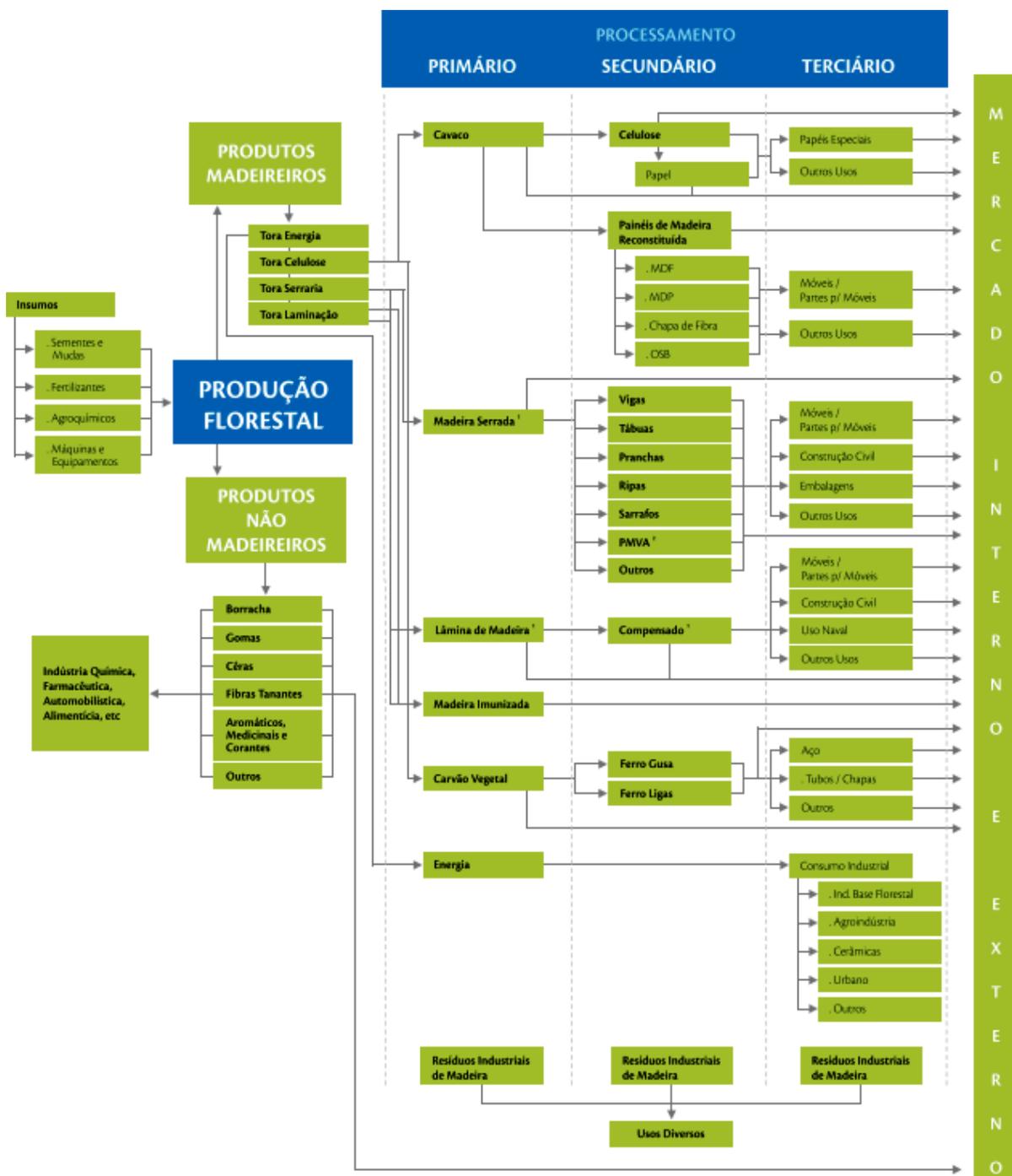


Figura 3 - Fluxograma da cadeia produtiva da madeira

Fonte: VIEIRA, L. Setor Florestal em Minas Gerais: caracterização e dimensionamento. Belo Horizonte – Universidade Federal de Minas Gerais, 2004, apud Abraf, 2010.

Como visto, a indústria de produtos de base florestal é bastante diversa e ramificada. Desse quadro destacam-se alguns segmentos que utilizam florestas plantadas, em parte da sua produção ou exclusivamente, para um panorama dos principais mercados de produtos florestais.

#### 1.4.2.1 Celulose e papel

O setor de celulose e de papel é o único a utilizar exclusivamente florestas plantadas em sua base florestal, o que o torna o maior detentor de florestas plantadas no país, totalizando 2,2 milhões de hectares de florestas plantadas para fins industriais (BRACELPA, 2012, p. 3).

São produzidos a partir da celulose, revistas, jornais, livros, embalagens, papel higiênico, tecidos, além de cápsula de remédios e alimentos.

Abastecem as fábricas de celulose e de papel os plantios florestais de eucalipto (81,2%), pinus (18,4%) e outras espécies (0,4%) (BRACELPA, 2012).

Compõem o setor 220 empresas, localizadas em 450 municípios, em 16 estados, sendo que 35 delas exportam constantemente (BRACELPA, 2012, p. 3).

O Brasil está entre os principais produtores mundiais de celulose, respondendo a indústria de celulose e de papel, em 2010, por 4% do PIB (produto interno bruto) industrial brasileiro. Em 2011, o país produziu 14.0 milhões de toneladas de celulose e 9.9 milhões de toneladas de papel, conforme gráfico abaixo. A média de crescimento anual da produção de papel tem registrado 5,5%, enquanto a produção de celulose registra crescimento médio anual de 7,2% (BRACELPA, 2012, p. 17).

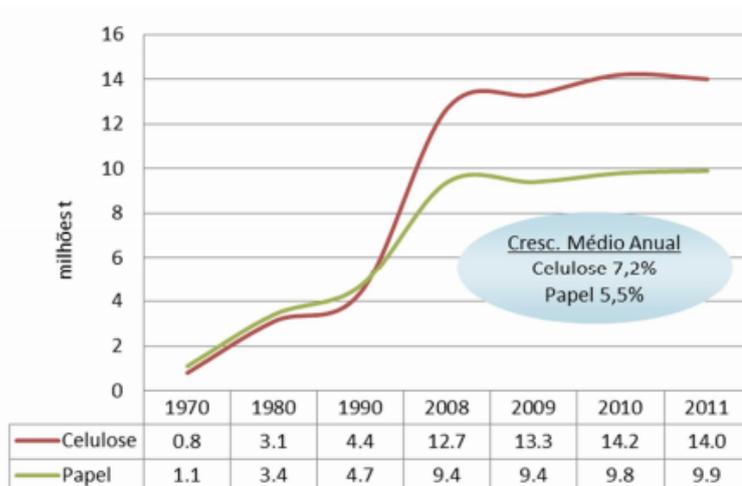


Gráfico 3 – Produção brasileira de papel e celulose – 2011

Fonte: Bracelpa, Dados do Setor, 2012, p. 15

Esses índices levam o Brasil a figurar entre os grandes produtores mundiais, ocupando o quarto lugar entre os principais produtores do mundo de celulose e nono lugar na produção de papel, conforme Quadro 4, abaixo, elaborado pela Confederação Nacional da Indústria e Associação Brasileira de Celulose e Papel.

Quadro 4 - Principais produtores mundiais de papel e celulose

CELULOSE			PAPEL		
País		Mil toneladas	País		Mil toneladas
1.	EUA	49.740	1.	China	99.300
2.	China	19.542	2.	EUA	75.083
3.	Canadá	18.308	3.	Japão	26.627
4.	<b>Brasil</b>	13.922	4.	Alemanha	22.698
5.	Suécia	11.859	5.	Canadá	12.112
6.	Finlândia	10.363	6.	Coreia do Sul	11.492
7.	Japão	9.020	7.	Finlândia	11.329
8.	Rússia	7.453	8.	Suécia	11.298
9.	Indonésia	6.805	9.	<b>Brasil</b>	10.159
10.	Chile	4.876	10.	Indonésia	10.035
11.	Índia	3.999	11.	Índia	9.655
12.	Alemanha	2.725	12.	Itália	9.130
	Demais	25.215		Demais	89.959
Total mundo		183.827	Total mundo		398.877

Fonte: CNI, Bracelpa, Floresta Plantada, 2012, p. 18.

Em 2011, o destino das exportações de celulose foram, principalmente, a Europa e a China e de papel, a América Latina e a Europa que figuram entre os principais importadores, conforme ilustra o gráfico abaixo.

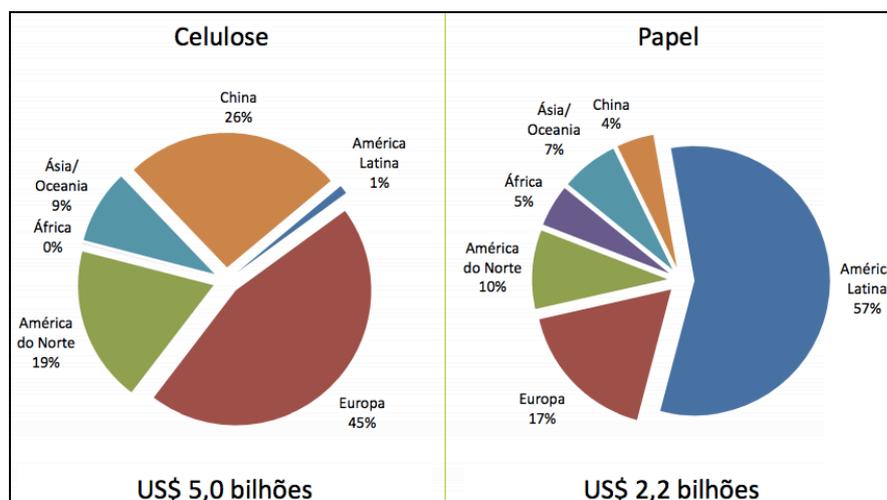


Gráfico 4 – Destino das exportações de celulose e de papel - 2011

Fonte: CNI, Bracelpa, Floresta Plantada, 2012, p. 20

No caso do segmento de papel, a situação é um pouco diferente, em face de a produção nacional ser destinada ao mercado doméstico e pela concorrência do produto importado.

#### 1.4.2.2 Madeira sólida

O segmento de madeira sólida engloba os produtos de madeira mecanicamente processada e os painéis de madeira industrializada. O setor da madeira mecanicamente processada reúne as indústrias produtoras de compensados, serrados, laminados e demais produtos de maior valor agregado – PMVA, como janelas, portas, molduras, entre outros que recebem beneficiamento. O setor de painéis de madeira industrializada é composto pelas indústrias produtoras de painéis de Medium Density Partycleboard – MDP (aglomerado), Medium Density Fiberboard – MDF, Oriented Strand Board – OSB e chapas de fibra, que fornecem matéria-prima para as indústrias de móveis, construção civil, embalagens, automobilística e eletroeletrônica.

##### a) Madeira mecanicamente processada

O perfil da estrutura produtiva do setor de madeira mecanicamente processada se constitui, em maioria, de empresas de pequeno porte que fornecem matéria prima para a indústria de móveis e da construção civil (Quadro 5).

Quadro 5 - Indicadores socioeconômicos da indústria de produtos de madeira sólida – 2007

Indicador	2007	
	Indústria de Base Florestal	Indústria de Madeira Processada Mecanicamente
PIB	US\$ 44,6 bilhões (3,4% do PIB nacional)	US\$ 13,1 bilhões (1,0% do PIB nacional)
PEA (empregos)	8,6 milhões (9,07% da PEA nacional)	2,0 milhões (2,1% da PEA nacional)
Arrecadação tributária	US\$ 7,2 bilhões (1,5% do total da arrecadação nacional)	US\$ 2,3 milhões (<1,0% do total da arrecadação nacional)
Exportação	US\$ 8,8 bilhões (5,5% do total da exportação)	US\$ 3,6 bilhões (2,3% do total da exportação)
Investimentos Anunciados	US\$ 19,6 bilhões até 2015	US\$ 5 bilhões até 2015

Fonte: ABIMCI, 2009, p. 18.

O compensado<sup>8</sup> e a madeira serrada<sup>9</sup> são os produtos que apresentam dados mais atualizados do setor de madeira mecanicamente processada.

Conforme dados da ABRAF (2012, p. 92), em 2011 foram produzidos 1,8 milhões de m<sup>3</sup> de compensado e o consumo ficou em torno de 1 milhão m<sup>3</sup>.

Os painéis compensados são produzidos a partir do pinus e da madeira tropical. O compensado é utilizado principalmente na construção civil, indústria moveleira e embalagens.

A Associação Brasileira da Indústria de Madeira Processada Mecanicamente – ABIMCI relata que o setor vem sofrendo redução das exportações como consequência do desaquecimento da economia americana e da queda da demanda internacional, o que leva ao redirecionamento dos produtos para o mercado interno. Essa situação pode ser verificada na posição do Brasil no ano de 2000 como o 6º maior produtor de painéis de compensado, comparada à posição atual, em 2011, ficando em 8º lugar entre os maiores produtores mundiais de compensado (ABRAF, 2012, p. 61).

Em 2011, a produção passou a atender mais ao mercado interno, em 52,9% e menos às exportações, as quais ficaram em 47,1% (ABRAF, 2012, p. 84). Atualmente, a Europa está sendo o principal destino das exportações.

A madeira serrada produzida no Brasil tem sua origem nas espécies de folhosas tropicais, sendo uma menor parcela oriunda de floresta plantada de pinus e de eucalipto.

A produção de madeira serrada concentra-se mais nas Regiões Sul e Sudeste, nos estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e São Paulo.

Em 2011, a produção do produto teve volume de 9,1 milhões de m<sup>3</sup> e o consumo registrou 8,1 milhões de m<sup>3</sup> (ABRAF, 2012, p. 92).

No mercado internacional de madeira serrada o Brasil ocupava a 9º posição em 2000, ficando em 2011 como o 11º maior produtor. As exportações de madeira serrada são destinadas, principalmente, para América do Norte e Ásia (ABRAF, 2012, p. 60).

#### b) Painéis de madeira industrializada

Os painéis de madeira industrializada são provenientes, em maioria, de plantios florestais de eucalipto e de pinus. A produção de painéis foi cerca de 6,5 milhões de m<sup>3</sup> e o

---

<sup>8</sup> “O compensado é um painel constituído de lâminas de madeira sobrepostas e cruzadas entre si, as quais são unidas por adesivos e resinas, através de pressão e calor” (ABIMCI, 2009, p. 19).

<sup>9</sup> “A madeira serrada pode ser definida como peças obtidas por meio do desdobro de toras em serras, o que representa um tipo de transformação primária da madeira. Dependendo do formato e das dimensões das peças, os serrados possuem diversas denominações, tais como: vigas, tábuas, pranchas, pontaletes, sarrafos, ripas e caibros” (ABIMCI, 2008, p. 22).

consumo também permaneceu nesse volume, tanto em 2010 como em 2011 (ABRAF, 2011, p. 90).

Apesar da crise financeira internacional ter afetado o setor, a concessão de estímulos governamentais à indústria de móveis e de painéis de madeira, como a redução de alíquotas do imposto sobre produto industrializado (IPI) entre 5 a 10%, fez aumentar o consumo e favoreceu o crescimento desse segmento.

Em 2008, a produção de MDP foi cerca de 2,6 milhões de m<sup>3</sup> e de MDF foi de 2,0 milhões de m<sup>3</sup>, segundo dados do panorama de mercado do BNDES (2008, p. 59).

#### 1.4.2.3 Carvão Vegetal e lenha

O Brasil é o maior produtor de carvão vegetal do mundo, correspondendo sua produção a 1/3 da produção mundial (SANTOS; HATAKEYAMA, 2012, s/p), mas embora grande parte seja reservada ao mercado interno e um pequeno volume é exportado.

Em 2011, a produção de carvão vegetal foi de 5.478.973 toneladas, sendo boa parte da produção vinda da silvicultura, compondo 4.127.781 toneladas, e 1.351.192 toneladas da extração vegetal (IBGE, 2011, s/p). A silvicultura responde por 75,3% da produção nacional e a extração vegetal responde por 24,7%.

Os principais estados produtores de carvão vegetal da extração vegetal são Mato Grosso do Sul (359,3 mil toneladas), Maranhão (339,7 mil toneladas), Minas Gerais (156,5 mil toneladas), e Piauí (137,7 mil toneladas). Os outros quatro estados são a Bahia (115,3 mil toneladas), o Pará (73,5 mil toneladas), Goiás (52,04 mil toneladas) e Mato Grosso (51,3 mil toneladas) (IBGE, 2011, s/p).

O principal estado produtor de carvão vegetal de silvicultura é Minas Gerais (3.351.614 toneladas), seguido pelo Maranhão (353.151 toneladas) e Bahia (161.055 toneladas).

A produção de carvão obtida da extração vegetal e da silvicultura apresentaram diferenças significativas de 2010 para 2011. Nesse período, houve declínio na produção do carvão obtido da extração vegetal em 10,1%, enquanto a produção do carvão vegetal obtido da silvicultura teve aumento de 19,7%, de 2010 para 2011. Essa situação é devida à fiscalização pelos órgãos ambientais e à crescente substituição do uso das florestas nativas por florestas plantadas para atender à demanda das siderúrgicas (IBGE, 2011, s/p).

Os maiores consumidores de carvão vegetal são usinas integradas a aço, usina de ferro-gusa e de ferro-liga.

Quadro 6 – Consumo de carvão – 2007 e 2008

Consumo de Carvão pelos diversos segmentos – Brasil 1000mdc				
Segmentos	2007		2008	
	Consumo	%	Consumo	%
Usinas Integradas a Aço	5.527	15,0	5.710,0	17,3
Prod. Independ. De Ferro Gusa	25.706	69,9	23.826,5	72,3
Ferroligas	3.097	8,4	3.152,7	9,6
Tubos de Ferro Nodular	288	0,8	280,0	0,8
Outros	2.160	5,9	xxx	xx
Totais	36.778	100,0	32.969,2	100,0

Fonte: Silviminas, Anuário estatístico, 2008.

A lenha é outro importante produto gerado por floresta plantada, bastante utilizada na indústria e no comércio, além do uso em domicílios rurais como fonte de energia para gerar calor.

A lenha e o carvão vegetal, considerados energia renováveis, representaram juntos, em 2011, 9,7% da matriz energética brasileira, de acordo com resultados do balanço energético nacional de 2012 (BRASIL, 2012a, p. 18).

A produção de lenha, a partir de florestas plantadas, foi de 44,7 milhões de m<sup>3</sup> em 2011. Deste total, a Região Sul consumiu 69%, correspondendo a 35,2 milhões de m<sup>3</sup> de lenha (ABRAF, 2012, p. 93). Dados do IBGE (2011, s/p), mostram que a produção foi maior, atingindo 51,7 milhões de m<sup>3</sup> em 2011.

Dentre os principais produtores estão os estados do Rio Grande do Sul (14,4 milhões de m<sup>3</sup>), Santa Catarina (8,3 milhões de m<sup>3</sup>) e São Paulo (6,7 milhões de m<sup>3</sup>), que respondem por 91,2% da produção total nacional.

Quanto ao consumo de lenha, entre 2001 a 2011, a taxa média de crescimento foi de 5% aa., tendo as Regiões Sul e Sudeste correspondido a cerca de 90% do volume total consumido (ABRAF, 2012, p. 94).

## 1.5 O BRASIL E A PRODUÇÃO MUNDIAL NO SETOR DE FLORESTAS PLANTADAS

O Brasil tem se destacado no *ranking* de produtores e de exportadores do mercado internacional por alguns produtos florestais, quando se trata de produção e de comércio, conseguindo, inclusive, competitividade com países de tradição como a Finlândia e a Suécia. A avaliação da produção e do comércio mundial é estimada levando-se em conta produtos

florestais como a biomassa combustível, tora industrial, madeira serrada, painéis de madeira, celulose, papéis e cartões, outras fibras de papel e papel reciclado.

De forma geral, o país tem boa posição como produtor de biomassa para fins energéticos, madeira serrada, celulose e tora industrial. Apesar do bom desempenho como produtor, o mesmo não acontece com as exportações, tendo o Brasil expressão no mercado mundial somente quando se trata de celulose.

Nos Quadros 7, 8, 9 e 10 são apresentados os *rankings* dos produtores e dos exportadores de alguns produtos florestais.

Quadro 7 – Maiores produtores e exportadores de biomassa combustível – 2010

Biomassa-produtores					Biomassa-exportadores				
	PROD	IMP	EXP	ANC*		PROD	IMP	EXP	ANC*
1000 m <sup>3</sup>					1000 m <sup>3</sup>				
Mundo	1867979	4743	6369	1866353	Mundo	1867979	4743	6369	1866353
Índia	309307	9	2	309314	Letônia	2312	2	1329	985
China	188823	5	2	188826	França	26174	43	814	25403
<b>Brasil</b>	143101			143101	Ucrânia	8610		738	7871
Etiópia	101274			101274	Bósnia	1260		489	771
República do Congo	76602			76602	Eslovênia	1104	113	278	939

\*ANC – Consumo aparente nacional.

Fonte: FAO, Yearbook of Forest Products, 2010, p. A3 e A5.

Conforme exposto, o Brasil está entre os principais países produtores de biomassa para fins energéticos, como lenha e carvão vegetal, ficando em terceiro lugar no *ranking* mundial, conforme se depreende da Tabela 8, abaixo.

Quando se trata de madeira serrada, o Brasil é o quinto maior produtor no mundo, ficando atrás de países com tradição na indústria madeireira como EUA, Canadá e Rússia (Quadro 8).

Quadro 8 – Maiores produtores e exportadores de madeira serrada – 2010

Madeira Serrada					Madeira Serrada				
	PROD	IMP	EXP	ANC*		PROD	IMP	EXP	ANC*
1000 m <sup>3</sup>					1000 m <sup>3</sup>				
Mundo	390695	110479	110740	390434	Mundo	390695	110479	11740	390434
EUA	58645	16515	4502	70659	Canadá	38667	2073	22375	18365
Canadá	38667	2073	22375	18365	Rússia	28312	31	17781	10562
China	37685	16238	835	53087	Suécia	17100	422	11371	6151
Rússia	28312	31	17781	10562	Alemanha	22351	4178	7092	19437
<b>Brasil</b>	25080	84	1359	23805	Áustria	9603	1797	6123	5277

\*ANC – Consumo aparente nacional.

Fonte: FAO, Yearbook of Forest Products, 2010, p. A3 e A5.

No segmento de celulose de madeira o Brasil é o terceiro maior produtor e segundo maior exportador do produto, conforme consta no Quadro 9, abaixo.

Quadro 9 - Maiores produtores e exportadores de celulose de madeira - 2010

Celulose					Celulose				
	PROD	IMP	EXP	ANC*		PROD	IMP	EXP	ANC*
1000 m <sup>3</sup>					1000 m <sup>3</sup>				
Mundo	168312	47085	49783	165614	Mundo	168312	47085	49783	165614
EUA	50010	5610	7884	47736	Canadá	18866	227	9342	9751
Canadá	18866	227	9342	9751	<b>Brasil</b>	14474	424	8793	6105
<b>Brasil</b>	14474	424	8793	6105	EUA	50010	5610	7884	47736
Suécia	11876	450	3243	9083	Chile	4102	19	3379	742
Finlândia	10508	419	2159	8769	Suécia	11876	450	3243	9083

\*ANC – Consumo aparente nacional.

Fonte: FAO, Yearbook of Forest Products, 2010, p. A3 e A5.

Quadro 10 – Maiores produtores e exportadores de tora industrial – 2010

Tora industrial					Tora industrial				
	PROD	IMP	EXP	ANC*		PROD	IMP	EXP	ANC*
1000 m <sup>3</sup>					1000 m <sup>3</sup>				
Mundo	1537214	111530	114533	1534211	Mundo	1537214	111530	114533	1534211
EUA	300218	1318	11586	289950	Rússia	132800	12	21243	111569
Rússia	132800	12	21243	111569	EUA	300218	1318	11586	289950
Canadá	129558	4745	4019	130284	Nova Zelândia	21956	2	10745	11213
<b>Brasil</b>	128400	3	24	128379	França	29304	1689	6656	24337
China	102428	35217	133	137511	Uruguai	9424	5	5794	3635

\*ANC – Consumo aparente nacional.

Fonte: FAO, Yearbook of Forest Products, 2010, p. A3 e A5.

O Brasil tem possibilidade de participar de parcela maior no comércio mundial de produtos florestais, devido à crescente demanda por alimentos, madeira e fibras. A FAO estima que a população mundial em 2050 será de 9 bilhões de pessoas e alerta para as dificuldades dos países em enfrentar a insegurança alimentar.

Poucos países no mundo possuem áreas disponíveis para agricultura. Estima-se que 90% dessas áreas estão na América do Sul e África e na Ásia não existem terras de reserva (SCOLARI, 2006). O Brasil tem áreas disponíveis para o plantio de florestas e para as demais atividades agrícolas, capaz de suprir parcela importante desta demanda futura por fibras e alimentos a preços competitivos. O país utiliza apenas “284 milhões de hectares (34% da sua área de terra de 835,56 milhões) na agropecuária: 64 milhões em agricultura e 220 milhões em pastagens e ainda mantém 49% da área sob vegetação de florestas ou como áreas protegidas e participa com apenas 4% do comércio mundial do agronegócio” (SCOLARI, 2006).

A atual participação do Brasil no mercado mundial de produtos florestais é fruto de três grandes grupos de produtores: empresas verticalizadas, produtores independentes e Timber Investment Management Organizations (TIMOs). As TIMOs e as empresas verticalizadas são consideradas empresas de grande porte, enquanto os produtores independentes geralmente são classificadas em pequenos e médios produtores (ABRAF, 2011, p. 82). Assim, existem basicamente dois modelos de organização industrial. Uma parcela caracterizada por poucas empresas de grande porte, integradas verticalmente da floresta até produtos acabados, que monopolizam completamente a produção e o comércio, são os setores de celulose e de papel, lâmina de madeira, chapa de fibra e madeira aglomerada. A outra parcela pode ser representada por um grande número de empresas de pequeno e médio porte, de menor capacidade empresarial, voltadas à produção de madeira serrada, compensados e móveis.

Sente-se falta na cadeia produtiva, a exemplo do que acontece em outros países, da inserção dos pequenos e médios agricultores a estrutura econômica dos grandes produtores, prática mais utilizada pelas empresas de celulose no Brasil. Esse entendimento foi também levantado pelo entrevistado Fabiano Toni<sup>10</sup> da Universidade de Brasília: “é preciso também integrar pequenos produtores à cadeia florestal, o que pode ser feito por meio do uso múltiplo de suas terras, inclusive com sistemas agrosilvopastoris”.

Portanto, existe uma lacuna a ser suprida pelo Estado, como indutor do desenvolvimento, capaz de planejar e trabalhar políticas públicas direcionadas ao fomento e financiamento a esse público, bem como reforçar iniciativas de pesquisa e desenvolvimento tecnológico para capacitar extensionistas e técnicos agrícola, responsáveis pela promoção de processos de produção e difusão de tecnologia no campo.

## 1.6 PERSPECTIVAS DA EXPANSÃO DA ÁREA DE FLORESTA PLANTADA

Não há dúvida quanto ao potencial do Brasil, em relação à ampliação de sua área de floresta plantada, tendo em vista que dispõe de vasto território, de recursos naturais, de bom clima, de tecnologia e recursos humanos, mas detém apenas 0,8% do seu território com plantações. O país se situa muito aquém de países com menor vocação florestal, como Japão (26,5%), Portugal (8,7%), China (4,7%) e Espanha (3,8%) em área de plantio. É, também, o país com maior perda de área de floresta dos últimos 20 anos, enquanto a Europa tem conseguido aumentar suas florestas e a América do Norte não alterou as

---

<sup>10</sup> Fabiano Toni, Professor e Coordenador do Curso de Mestrado Acadêmico do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília em entrevista concedida em fevereiro de 2013.

dimensões de suas coberturas florestais tanto de nativa como de plantada, nos últimos anos (FAO, 2010, p. 19-21). Nesse cenário, o governo federal e o setor produtivo almejam o desenvolvimento florestal, cada um com sua perspectiva e objetivos acerca da floresta.

A iniciativa privada tem como expectativa para o setor o aumento da área de floresta plantada de 6 para 10 milhões de hectares até 2020. Alguns pontos precisam ser trabalhados para o alcance dessa meta, estando o foco, principalmente em três temas: a recuperação da competitividade, o sistema de certificação e a divulgação do setor (ABRAF, 2012, p. 8). A recuperação da competitividade do setor de floresta plantada é primordial, ante à crescente entrada no mercado de novos países como o Vietnã, Índia, Rússia, China e alguns países da África como o Congo acirrando a competitividade do mercado internacional de produtos florestais. A certificação passa por atender às exigências do mercado relacionadas à qualidade do produto, práticas florestais e ambientais sustentáveis e incorporação de critérios sociais com melhoria na qualidade de vida das comunidades onde estão instaladas as empresas. A divulgação do setor tem por objetivo trabalhar as vantagens do plantio florestal para atrair mais produtores e novos investimentos.

Além disso, o incentivo à inovação e ao desenvolvimento tecnológico também faz parte das estratégias do setor, visando a transição para modelos de produção mais sustentáveis e otimizados.

Do outro lado está o governo federal, responsável pela gestão dos recursos florestais do país e por desenvolver ações de proteção e uso sustentável de florestas. Cabe a ele a criação de políticas públicas tanto para preservar e conservar florestas como para mobilizar incentivos econômicos, buscando promover o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis e a recuperação de áreas degradadas.

Em face da demanda crescente por energia renovável, da pressão econômica sobre florestas nativas e da atenção dos países na concretização dos compromissos assumidos para mitigar os efeitos das mudanças climáticas, o Brasil tem demonstrado grande interesse no incentivo à atividade florestal. A criação do Plano Nacional de Mudanças Climáticas – PNMC, em 2009, contribuiu para isso, e o intuito é aumentar as áreas de florestas plantadas para o alcance dos compromissos assumidos pelo governo brasileiro nas metas voluntárias de redução de emissão de gases de efeito estufa entre 36,1% a 38, 9% (BRASIL, 2012b, p. 12).

Em 2012, a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – SAE/PR, com a colaboração de alguns Ministérios e o BNDES elaborou estudo a respeito do setor denominado Diretrizes para a estruturação de Política Nacional de Florestas Plantadas. Nesse estudo, o governo estima expandir a área de floresta plantada de 6 para

15 milhões de hectares em 10 anos, com a geração de 200 mil empregos (SAE, 2002, p. 23).

A floresta plantada é vista pelo governo federal como atividade estratégica para o desenvolvimento do país, tanto para o setor agrícola como para o energético, e que ainda, contribui para a redução de emissões de gases do efeito estufa, a pressão sobre florestas nativas e promove a proteção de recursos hídricos e de solos (SAE, 2002, p. 3).

Esse estudo apresenta o diagnóstico do setor e alguns entraves que encontrou em seu desenvolvimento, dentre eles: a) marco regulatório ambiental com excesso de normas em âmbito federal e estadual; b) necessidade de aperfeiçoar, no nível federal, o arranjo institucional responsável pela formulação e gerenciamento da implantação das políticas relacionadas ao setor florestal, e c) necessidade de coordenação que compatibilize políticas setoriais para um objetivo comum (SAE, 2002, p. 76). Apesar de poucos dados acerca de florestas plantadas nativas, esse estudo apontou a necessidade de coleta de sementes nas áreas de preservação e de melhoramento genético das espécies nativas, visando aumentar a capacidade produtiva.

O entrevistado n. 8<sup>11</sup> do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento adverte que é necessário ainda estudos para plantios de espécies nativas, afirmando “o mercado de espécies nativas com a Integração Lavoura Pecuária Floresta - ILPF, no componente florestal, há uma demanda grande por espécies nativas. O problema é que não podemos recomendar espécies nativas porque não temos todos os estudos”. Segundo o entrevistado, há crédito agropecuário para os plantios florestais, mas é temerário liberar o crédito para algumas espécies nativas, exemplificando com a espécie Teca.

Liberar um crédito que o agricultor vai pagar, vamos dizer que ele plante 500 hectares de ILPF, onde a floresta é Teca e morre no terceiro ano a reponsabilidade é de quem? A gente precisa ter segurança e com relação ao eucalipto temos segurança, porque já foram feitos todos os estudos. Logicamente que estamos promovendo junto com a Embrapa estudos com nativas, que é mais difícil, tem um processo mais lento de crescimento que o eucalipto.

Assim, existem alguns desafios para que o plantio de espécies nativas se torne mais utilizado e alcance os mesmos números de plantio das espécies exóticas e consiga ser um patamar de equilíbrio com as demais atividades agrícolas. Mesmo a floresta plantada sendo vista como importante segmento produtivo para o país, a atenção do governo está mais voltada para as outras atividades agrícolas e para a pecuária. Leciona Viana (2002, p. viii), que mudar esse paradigma é um desafio, pois as florestas estão sendo vistas como

---

<sup>11</sup> A lista dos entrevistados está inserida no Apêndice ao final do trabalho.

obstáculos ao desenvolvimento em vez de oportunidades, enquanto as políticas têm priorizado a expansão da fronteira agrícola em detrimento da cobertura florestal.

Para atender à demanda por alimento no mercado nacional e internacional, sempre houve muitos estímulos à produção de grãos, a exemplo do arroz, do café, do feijão, do milho e da soja. É um setor, cuja política é bem estruturada e está sempre melhorando, com planejamento anual (Plano Safra) e recursos que contemplam toda a cadeia produtiva, abrangendo o financiamento de operações de custeio, investimento, comercialização, subvenção ao prêmio do seguro rural e garantia de preços mínimos aos produtores. Essa política permite a manutenção da produção como também o aumento da competitividade dos produtores de grãos nacionais no mercado internacional.

Bem distante dessa realidade está a política florestal, não havendo consenso quanto ao uso da terra para produção e preservação entre os grupos de interesses distintos, os quais representam o meio ambiente e a agropecuária. Thuault (s/a, p.173) afirma que na gestão dos recursos florestais “os conflitos são notórios e os atores numerosos: produtores rurais, madeireiros, ambientalistas, agências de cooperação, assim como os diferentes entes federativos do Estado brasileiro”.

O processo de evolução da política florestal foi marcado por embates entre os polos conservacionistas e o setor produtivo; pelas contradições do próprio governo ao estimular o desmatamento para dar lugar à indústria, à atividade agropecuária, à expansão urbana e proteção da mata nativa e pelas mudanças de lócus institucional.

Ademais, não existe, uma política nacional de florestas, mas apenas um conjunto de normas e de instrumentos, que de forma fragmentada tratam do tema (SCÁRDUA, 2011; SANTOS, 1993), e que ainda vêm sofrendo modificações. Recentemente, as mudanças no Código Florestal provocaram muitas discussões entre o setor produtivo rural e ambientalistas, após 13 anos de tramitação no Congresso Nacional. No entanto, parece não ter ainda agradado a muitos pelas alterações vindas após a sua publicação em 25 de maio de 2012, por uma Medida Provisória (MP n. 571, de 2012) e pela Lei n°. 12.727, de 2012)<sup>12</sup>.

A formulação de uma boa política é fundamental para a redução de conflitos, para propiciar integração entre os diversos atores e para estimular práticas mais sustentáveis no processo de produção para os recursos naturais disponíveis. A política está inserida dentro de um conjunto de regras, de leis, de usos e costumes, sendo que cabe às instituições a redução das incertezas por meio da criação de uma estrutura estável para as interações humanas.

---

<sup>12</sup> A Procuradoria Geral da República promoveu em janeiro de 2013 três ações perante o Supremo Tribunal Federal para questionar dispositivos da nova Lei Florestal (Lei n. 12.651/12) a respeito das Áreas de Preservação Permanente, redução da Reserva Legal e anistia quanto as multas impostas a quem degradou áreas de proteção ou sem licença do órgão ambiental competente.

As trocas humanas são influenciadas por diversos fatores: sociais, culturais, econômicos, ambientais e institucionais. A estruturação de regras, por meio de políticas, leis ou costumes proporciona coordenação e resolução de conflitos, fornece previsibilidade às transações tanto para o setor público como para o setor privado. Essa segurança nas transações melhora a cooperação no funcionamento do sistema econômico, pois as organizações surgem e evoluem fundamentalmente influenciadas pelo enquadramento institucional.

No próximo capítulo, o funcionamento dessa relação entre organizações, instituições e trocas humanas será mais detalhado, visando mais esclarecimento quanto à influência que as instituições têm na forma como a sociedade se organiza para lidar com as questões ambientais.

## **2 A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL E O MODELO INSTITUCIONAL IMPLANTADO NO BRASIL**

O processo de descentralização da política ambiental, ocorrida a partir da reforma administrativa do país, não vem se operacionalizando de forma integrada e articulada como pretendido na Constituição Federal de 1988 com a introdução do federalismo cooperativo entre os entes federativos e a criação de órgãos ambientais múltiplos dentro da mesma esfera de governo, foco desse trabalho. Quando as unidades administrativas funcionam com cooperação, as possibilidades de surgir conflitos são minimizadas. Os riscos de conflitos elevam os custos de transação, desestimulando interações entre os indivíduos.

A existência ou não de conflitos decorre dos arranjos institucionais. As instituições, como conjunto de regras, leis, usos e costumes, reduzem as incertezas por meio da criação de uma estrutura estável para as interações humanas. Aí está a importância do papel das instituições, que é o de facilitar o processo de articulação entre os entes e a integração entre eles e a sociedade, reduzindo conflitos e possibilitando a concretização de políticas, na medida em que as organizações surgem e evoluem fundamentalmente influenciadas pelo enquadramento institucional (NORTH, 2009, p. 4).

Os fundamentos da chamada Teoria Institucional embasam os argumentos de que as trocas humanas incentivadas pelas instituições formam diferentes graus de eficiência de sociedade para sociedade e determinam as oportunidades que podem influenciar no desempenho econômico e social de um país. As políticas ambientais, a legislação ambiental e os instrumentos de gestão ambiental, surgem como as regras das relações humanas, capazes de desenvolver ou não determinada atividade e, por consequência, afetar o desempenho da economia por se transformarem em referencial de conduta para os indivíduos.

Quando tratamos de meio ambiente e de política ambiental, as instituições têm um papel importante na forma como a sociedade se organiza para lidar com as questões ambientais, pois estruturam as ações humanas e estimulam as relações cooperativas, oportunizando a concretização da política ambiental. O grau de cooperação entre as partes influi na superação dos problemas advindos do processo de descentralização da política ambiental e no sistema de distribuição de competências atribuídas aos entes e às unidades administrativas para a proteção dos recursos naturais.

No setor florestal, a proteção e a exploração dos recursos foram objeto de legislação ao longo da história, mas para alguns, insuficientes para se transformar em política florestal, com macrodiretrizes que orientam as ações do governo. Nota-se, ainda, no processo histórico, ações conflitantes entre a restrição do uso dos recursos florestais e o incentivo ao

processo de colonização e desenvolvimento do país, revelando ausência ou deficiência de integração e de cooperação intragovernamental. O país perde com esta falta de integração de políticas, pois surge a possibilidade de conflitos, que desestimulam a realização de transações e reduzem, assim, as possibilidades de desenvolvimento (FIANI, 2011, p. 60).

O quadro institucional difere de sociedade para sociedade em razão dos caminhos históricos percorridos. Em vista disso, para análise do quadro institucional atual da política de gestão florestal no Brasil foram selecionadas como pontos relevantes desse processo histórico, as transformações relativas à reforma do estado, à descentralização da estrutura administrativa, à descentralização da política ambiental e à política voltada aos recursos florestais. A partir daí, chega-se à base teórica do trabalho sobre a Teoria Institucional e às implicações na articulação da política dentro da esfera federal de governo para o setor florestal.

## 2.1 A REFORMA DO ESTADO E O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

A reforma do Estado, iniciada a partir da década de 1930, propiciou a transição do Estado Patrimonial ao atual Estado Gerencial, motivada, principalmente, pela necessidade de reforma fiscal, de atender ao projeto desenvolvimentista do país e enfrentar os problemas decorrentes da administração patrimonial. A reformulação da estrutura administrativa, em busca de um Estado mais moderno e eficiente, desencadeou o processo de descentralização da Administração Pública em vários setores, inclusive meio ambiente, e contribuiu para tornar mais democrática a relação entre o Estado e a sociedade (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 28).

O país, no caminho do desenvolvimento econômico, sentiu a necessidade de normatização e padronização dos principais procedimentos da Administração Pública, de forma a torná-lo mais racional e eficiente. O modelo burocrático e rígido era um obstáculo ao desenvolvimento, exigindo reformas gerenciais que estavam acontecendo nos países desenvolvidos. Em vista disso, os processos de industrialização e de urbanização foi importante para abrir caminhos para a modernização do Estado brasileiro.

Durante o período do regime militar surge um novo modelo administrativo com a entrada em vigor do Decreto-lei n°. 200, de 25 de fevereiro de 1967, no intuito de modernizar e uniformizar a estrutura e a prática administrativas dos estados e dos municípios para compatibilizar as ações das unidades subnacionais com os interesses estratégicos do Poder Central (ABRUCIO, 1998, p. 70). Por meio dele, a administração pública foi sendo guiada por instrumentos gerenciais de gestão utilizados na iniciativa

privada, estruturados em cinco princípios básicos: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e controle.

Durante esse intenso movimento de descentralização<sup>13</sup> da administração pública que teve início com o Decreto-Lei n°. 200/67, são repassadas importantes funções e políticas públicas para a administração indireta, bem como a gestão do quadro de pessoal, que se fazia com mais liberdade por meio da contratação e da demissão pelo regime celetista, sem necessidade de concurso público (TORRES, 2004, p. 155).

A execução das atividades na Administração Federal passa a operar sob três formas:

- a- dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b- da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c- da Administração Federal para órbita privada, mediante contratos ou concessões (Decreto lei n°. 200, de 25.02.67).

Este estudo tem como escopo a política para floresta plantada dentro dos quadros da Administração Federal, representado na letra “a” do Decreto-Lei n°. 200/67, transcrito acima e esquematizado no quadro abaixo:

Quadro 11 - Representação do plano horizontal e vertical da descentralização administrativa

Planos	Plano horizontal		
	Entes Federativos	Administração Direta	Administração Indireta
Plano vertical	União	Ministérios	Entidades autárquicas, fundacionais e empresas estatais (empresas públicas e sociedade de economia mista)
	Estados e Distrito Federal	Secretarias de Estado	Entidades autárquicas, fundacionais e empresas estatais (empresas públicas e sociedade de economia mista)
	Municípios <sup>14</sup>	Secretarias Municipais	Entidades autárquicas, fundacionais e empresas estatais (empresas públicas e sociedade de economia mista)

Fonte: próprio autor.

<sup>13</sup> A descentralização não deve ser confundida com desconcentração, que é o “fenômeno da distribuição interna de plexos de competências decisórias, agrupadas em unidades individualizadas” (MELLO, 2011, p. 154), ou seja, é um processo interno de repartir encargos, dentro da mesma pessoa. Assim, “a multiplicação de órgãos no âmbito de uma mesma pessoa jurídica produz o fenômeno da desconcentração do poder. Já a criação de outras pessoas jurídicas gera o efeito de descentralização de poder” (JUSTEN FILHO, 2010, p. 40).

<sup>14</sup> O município foi reconhecido como ente federativo após a Constituição Federal de 1988.

No plano vertical, “a cada Estado da Federação (ente político), corresponde uma estrutura administrativa própria, independente das demais” (MEDAUAR, 2012, p. 55). No plano horizontal cada ente integrante da Administração Pública direta,

por meio de lei (art. 37, XIX da Constituição Federal), transfere alguma ou algumas de suas atribuições a entidades que irão compor as suas respectivas administrações indiretas. Este processo de distribuição de atribuições, e que resulta na criação de entidades autárquicas, fundacionais ou de empresas estatais, corresponde à descentralização horizontal. Ganha esta denominação em função de a distribuição de atribuições ocorrer em um mesmo nível (FURTADO, 2007, p. 152-153).

Assim, passam a integrar a administração indireta novas categorias de entidades criadas por lei específica e com personalidade jurídica e patrimônio próprios, que são as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Elas decorrem da descentralização administrativa por serviço ou funcional, conceituada como a transferência de execução do serviço ou da titularidade do serviço para outra pessoa, quer seja de direito público ou de direito privado (DI PIETRO, 2010, p. 382).

Tentava-se implantar nova visão na relação entre Estado e cidadão, de modo a reduzir a interferência do governo na atividade do cidadão e do empresário. O modelo centralizador e burocrático fazia com que o cidadão fosse tratado como súdito (BELTRÃO, 2002, p. 33)<sup>15</sup> devido às exigências excessivas de apresentação de documentos e autenticações em cartório. Este novo modelo trouxe bastante inovação para o setor público, buscando o afastamento do padrão altamente hierarquizado, inflexível e totalmente pautado em controle de processos (PRADO; CRUZ, 2007, p. 96).

Desse modo, os princípios da reforma administrativa reordenaram o desenho do Estado perdurando nos anos seguintes até serem incorporados ao texto constitucional de 1988, sobretudo no que diz respeito à descentralização das competências em âmbito territorial, gestão de pessoas e compras públicas. Na atual organização, o Estado brasileiro é composto das seguintes entidades federativas: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, conforme mandamento disposto nos arts. 1º e 18 da Constituição Federal. Os níveis de governo formam a organização territorial de poder e de articulação do poder central com os poderes regional e local. Eles têm autonomia política, fontes próprias de arrecadação e distribuição de competências previstas na Constituição Federal de 1988 (TORRES, 2004, p. 125-126), predominando a descentralização do poder.

---

<sup>15</sup> Segundo Beltrão: “Hoje, como no Brasil colonial, ressalvas notórias exceções, o cidadão continua a ser tratado não como cidadão, mas como súdito”. p. 33.

As reformas do Estado também trouxeram mudanças na estrutura administrativa do governo federal com a criação de um grande número de agências e de autarquias<sup>16</sup> e padronização de procedimentos administrativos. Essa forma de expansão do Estado gerou discussões em torno da descentralização do poder, de políticas públicas e da prestação dos serviços públicos motivadas pelas relações intergovernamentais que se ampliaram.

O Estado agora pode desenvolver as atividades administrativas, conferidas pela Constituição Federal de 1988, de forma direta ou indireta. A execução direta da atividade administrativa é aquela desenvolvida pelo próprio Estado, na pessoa federativa, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, que contam com os órgãos integrantes de suas estruturas (Ministérios, Secretarias Estaduais e Municipais) para cumprir as competências estatais (CARVALHO FILHO, 2006, p. 281). A execução indireta da atividade administrativa é aquela desenvolvida por entidades diversas das pessoas federativas (CARVALHO FILHO, 2006, p. 281). Daniela Bandeira de Freitas descreve que a Administração Pública do século XIX desempenhava diretamente as tarefas pelos próprios órgãos comparado à Administração Pública do século XX que “fragmenta-se diante de uma pluralidade de tarefas que a ela passam a ser confiadas, em grau de vinculação jurídica constitucional de efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais” (FREITAS, 2011, p. 205).

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios passam a ter competência comum sobre: conservação do patrimônio; saúde e assistência social; proteção de bens de valor histórico; acesso à cultura e à educação; proteção ao meio ambiente e combate à poluição; preservação das florestas, da fauna e da flora; fomento à produção agropecuária e ao abastecimento alimentar; promoção de moradia e saneamento básico; combate às causas da pobreza; e política de educação para a segurança no trânsito (art. 23, CF/88).

A distribuição de poder e de funções estabelecidas na Constituição de 1988, com maior ou menor grau de descentralização, interfere no grau de autonomia e nas políticas públicas dos entes que podem resultar em lacunas e sobreposições. O desafio desse sistema está em criar incentivos à cooperação e processos intergovernamentais de decisão conjunta (ABRUCIO, 2010, p. 24). É uma relação de dependência mútua, que necessita de articulação para superar as disparidades regionais e combinar esforços para atender as necessidades da população, garantir a ordem social e prestar serviços públicos (TORRES, 2004, p. 126).

Os setores da Saúde e da Educação foram os primeiros a experimentar os efeitos das mudanças no processo de descentralização com a adoção de novos critérios de distribuição

---

<sup>16</sup> Segundo Martins (1985, p. 62) foram criadas 119 novas empresas públicas da União no período de 1961 a 1976. MARTINS, Luciano. Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

e de transferência de recursos. Na área ambiental, a descentralização da política foi marcada por oscilações (AZEVEDO; PASQUIS; BURSZTYN, 2007, p. 44) pela trajetória particular de criação e de extinção de órgãos e conflitos gerados na distribuição de competências entre a União, Estados e Municípios.

## 2.2 A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL

Um modelo de gestão descentralizada da política ambiental começa a ser desenhado a partir dos anos de 1970, com a criação do primeiro órgão especializado no trato dos assuntos ambientais. Foi durante o regime militar, em 1973, num momento de forte centralização do poder, que se institui o primeiro órgão especializado para as novas demandas ligadas ao meio ambiente: a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA)<sup>17</sup> sob a coordenação do Ministério do Interior, por meio do Decreto n. 73.030, de 30 de outubro. Surge após a Conferência de Estocolmo, em 1972 e das discussões referentes à nova demanda advinda do processo de desenvolvimento e das atividades humanas que afetam o meio ambiente.

A Conferência de Estocolmo deu impulso ao processo de institucionalização de políticas e da gestão ambiental em vários países, como por exemplo, as agências ambientais, Environmental Protection Agency – EPA, nos EUA, o Ministério de Proteção a Natureza e ao Ambiente, na França, além de outras agências ambientais em outros países.

Importante mencionar que após a criação da SEMA, a estrutura administrativa federal competente para tratar de meio ambiente foi alterada diversas vezes. A SEMA torna-se Ministério em 1985, durante o governo de José Sarney, quando também é criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente, através do Decreto n. 91.145, de 15 de março de 1985. Anos depois, em 1990, o Ministério volta a ser transformado em Secretaria do Meio Ambiente para diretamente se vincular à Presidência da República pela Medida Provisória n. 150, de 15 de março de 1990. Dois anos depois, no governo Itamar Franco, reverte-se para Ministério. Em 1993, há outra mudança, agora para Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal (Lei n°. 8.746, de 9 de dezembro). Em 1995, passa a se chamar de Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (Medida Provisória n. 813, de 1º janeiro). No governo Fernando Henrique, em 1999, foi

---

<sup>17</sup> Antes da criação da Secretaria havia institutos que protegiam alguns recursos naturais como o Código de Águas (1935) e o Código Florestal (1937) alterado em 1965, com objetivos relacionados a reserva para exploração econômica desses bens e para assegurar a propriedade.

novamente denominado de Ministério do Meio Ambiente (Medida Provisória n. 1.795, de 1º de janeiro).

A SEMA, com a contribuição de outros ministérios, elaborou uma política nacional para o meio ambiente e um projeto de lei foi apresentado ao Congresso em 1981 com um modelo de estrutura administrativa bastante descentralizada. Essa proposta de nova estrutura administrativa foi fruto da mudança para a democracia, associado aos princípios orientadores da descentralização e da participação (HOCHSTELLER; KECK, 2007, p. 32-33). Assim, no Brasil, o marco de um modelo de descentralização para a gestão do meio ambiente foi a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981), que deu origem ao Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA e ao Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, no sentido de deslocar as atribuições e poderes para os níveis estaduais e municipais, como também, compartilhar a gestão com entidades da sociedade civil e do setor privado.

Além de mudanças na Administração Direta, na Administração Indireta são criadas as seguintes Autarquias: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em 1989; a Agência Nacional de Águas – ANA, em 2001, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, em 2007, entre tantas outras iniciativas estruturadoras pelo setor público. O Serviço Florestal Brasileiro – SFB, criado em 2006, segue nessa estrutura de descentralização, mas fazendo parte da Administração Direta, inserido na estrutura regimental do Ministério do Meio Ambiente.

A criação desses órgãos resultou em a administração pública ganhar novas e complexas atuações na área ambiental, exigindo novas tarefas de regulação, intervenção e fiscalização. O processo de estruturação administrativa na esfera ambiental também se deu pela distribuição de competências entre os entes federativos na Constituição Federal de 1988, consolidadas em competências administrativas e legislativas. A competência administrativa confere ao ente a execução de tarefas dos comandos que a lei determina, enquanto a competência legislativa outorga, a cada ente federado, a elaboração de leis e de atos normativos (MILARÉ, 2007, p. 117).

No âmbito da competência administrativa ou de execução de tarefas, estabeleceu-se que cabe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios proteger o meio ambiente (art. 23, inc. VI da CF) e preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, inc. VII da CF/88). Estas são matérias de competência comum entre os entes de execução de tarefas, ou seja, entre os três níveis de governo. No entanto, a competência para legislar foi reduzida para a União, para os Estados e para o Distrito Federal, sem menção aos Municípios (art.

24, inc. VI, CF/88) (MILARÉ, 2007, p. 180), pois estes só podem legislar supletivamente na esfera do interesse estritamente local<sup>18</sup>.

Assim, essa distribuição de competência tem o condão de levar os entes a atuar dentro desses limites, a União atuando e legislando em face de questões de interesse nacional, enquanto os Estados o farão diante de problemas regionais, e o Municípios ficam adstritos aos temas de interesse estritamente local (MILARÉ, 2007, p. 183). Na prática, isso tem sido objeto de constantes embaraços no âmbito da administração.

Apesar de ser uma regra que impõe uma divisão de funções e poderes entre os níveis de governo e evita o excesso de centralização de poder, este federalismo cooperativo, ainda hoje sofre com problemas de operacionalização no decorrer do processo de descentralização, que terminam sendo levados à esfera judicial para solucionar os conflitos entre os entes.

Para Arretche, “esta distribuição de competências é propícia para produzir os efeitos esperados pela literatura sobre federalismo e políticas públicas: superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais” (ARRETCHÉ, 2004, p. 22). São efeitos que ainda persistem apesar de o federalismo cooperativo ter sido implantado em 1988. Existem muitos obstáculos a serem transpassados quanto ao distanciamento entre os órgãos, insuficiência de recursos e ausência de corpo técnico especializado. Tem-se observado o aprimoramento do pacto federativo com a propositura de novas leis (LC n°. 140/2011) e harmonização e integração de políticas, mas “o eventual sucesso de medidas descentralizadoras supõe o fortalecimento das capacidades institucionais e administrativas (e, portanto, do poder decisório) do governo central” (ARRETCHÉ, 1996, p. 9).

### 2.3 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE RECURSOS FLORESTAIS E O MODELO INSTITUCIONAL IMPLANTADO

Recentemente houve grandes discussões a respeito do Projeto de Lei que tramitou no Congresso Nacional (PL 1.876/199) trazendo alterações no Código Florestal, que por fim foi transformado na Lei n°. 12.651, de 25 de maio de 2012. Isto porque as propostas alteravam os limites de proteção e de exploração das florestas, com consequências para o uso terra. O estabelecimento desses limites gera muitas discussões motivadas pelos interesses divergentes dos setores ambientalistas, ruralistas, científicos e do próprio governo com

---

<sup>18</sup> A legislação municipal deve atender às características próprias do território em que as questões ambientais, por suas particularidades, não foram disciplinadas na lei federal ou estadual. A legislação supletiva não pode conter conteúdo contrário a lei que pretende complementar.

políticas que ao mesmo tempo restringem a exploração dos recursos florestais e incentiva a expansão agropecuária (KENGEN, 2001, p. 19-20). Essas ações conflitantes perduram ao longo de nossa história, desenvolvendo padrões e referenciais de conduta para os indivíduos, influenciando a forma como gerimos o nosso patrimônio florestal atual.

A preocupação com os recursos florestais no Brasil se deu à medida que a procura pela madeira para fins comerciais foi aumentando a ponto de escassear as reservas florestais de nosso litoral (KENGEN, 2001, p. 20). A legislação para conter a exploração predatória foi elaborada, mas não impediu o desaparecimento de espécies como o pau-brasil e outras madeiras de lei, pela falta de observância das normas.

No período colonial (1500-1822), com a vinda dos portugueses, há uma intensiva exploração dos recursos florestais para atender os interesses estratégicos da Coroa na construção naval e civil. A grande demanda por madeira fez escassear boa parte da mata atlântica, principalmente espécies de maior valor econômico, e avançar nas áreas de exploração que estavam ao longo da costa para o interior. Em vista disso, medidas foram tomadas para controle da atividade madeireira, como uma carta régia, de 13 de março de 1797, decretando ser exclusivo da Coroa as matas próximas à costa ou dos rios navegáveis que desembocassem no mar (DIAS, 2010, p. 208), e o primeiro regimento de cortes de madeiras, em 11 de julho de 1797, com minuciosas determinações sobre corte, marcação, comercialização e aplicação de penas e multas para corte sem licença e derrubadas com uso de fogo (KENGEN, 2001, p. 19; PEREIRA; 1950, p. 93).

Em 1808, o então Príncipe Regente Dom João, fundou o Jardim da Aclimação (Jardim Botânico do Rio de Janeiro) para aclimatar as plantas de especiarias vindas das Índias Orientais. Logo em seguida, em 1911, passou a fazer parte integrante dele o Horto Florestal<sup>19</sup>, o qual competia a produção de mudas para reflorestamento, o estudo das madeiras nacionais para fins econômicos, propagar a silvicultura, desenvolver meios de cultivo e exploração de essências entre outros.

No império (1822-1889), marcam o período, a reafirmação de algumas normas e a promulgação do Código Criminal. Em 1825, reitera-se a proibição de licenças a particulares para o corte de pau-brasil, perobas e tapinhoãs, e em 1829 renovam-se disposições proibindo a retirada de matas, em terras devolutas, sem autorização. Em 1830 o Código Criminal insere nos arts. 178 e 257 o corte ilegal de árvores como crime, mas o incêndio só passa a ser considerado crime especial com a Lei n°. 3.311, de 14 de outubro de 1886 (PEREIRA, 1950, p. 96). Em 1850 sofreriam despejo e pena de prisão e multa aqueles que se apossassem de terras devolutas e nelas derrubassem árvores ou empregassem fogo, por disposição da Lei n°. 601/1850. Essas restrições à exploração dos recursos florestais e o

---

<sup>19</sup> Instituído pelo Decreto n. 9.215, de 15 de dezembro de 1911.

estímulo à ocupação territorial e ao crescimento da agricultura e pecuária geram os primeiros conflitos em meados do séc. XVIII, principalmente nas regiões litorâneas onde havia maior ocupação populacional (KENGEN, 2001, p. 20). O interesse ao rápido processo de ocupação territorial estimulado pelos colonizadores prevaleceu sobre a proteção das florestas, ocasionando o descumprimento das leis.

Durante o período republicano foi criado o Serviço Florestal do Brasil, pelo Decreto n. 4.421 de 28 de dezembro de 1921, autarquia subordinada ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, com a finalidade de promover a criação, o fomento, a proteção e a melhor utilização das florestas do país.

A preocupação com as reservas florestais impulsiona a elaboração do Código Florestal de 1934<sup>20</sup>, estabelecendo regras de exploração e conservação das florestas, bem como a aplicação de penas para os transgressores. Vale salientar alguns pontos importantes do Código:

- a definição de florestas, consideradas em conjunto, como bem de interesse comum;
- limites para o uso da terra ao redor de cursos d'água e limite do direito de uso da propriedade na forma de reserva obrigatória da quarta parte de vegetação nativa (reserva legal em 25%)<sup>21</sup>;
- necessidade de autorização prévia do governo federal para explorar as áreas com matas nativas próximas de rios e lagos navegados ou de estradas de ferro;
- obrigatoriedade das empresas consumidoras de produtos florestais manter cultivo de florestas para suprimento de lenha ou carvão vegetal;
- criação de unidades de conservação em três modalidades: florestas de rendimento (atualmente florestas nacionais), parques e florestas protetoras.

Sobrevieram dificuldades na implementação do Código decorrentes da inércia das autoridades estaduais e municipais, sobretudo pelas limitações na estrutura administrativa e pelo tipo de desenvolvimento adotado, privilegiando as atividades industriais e urbanas, favorecendo o desmatamento (BACHA, 2004, p. 408). Apesar da característica descentralizadora de compartilhamento da gestão das florestas com os governos subnacionais, foi a falta de Polícia Florestal para fiscalizar e a incapacidade de criação dos Conselhos Florestais em âmbito estadual e municipal, que levaram ao descumprimento do Código (AHRENS, 2010. p. 69; SILVA, 1945, p. 392).

Posteriormente, duas instituições econômicas foram criadas para proteção e exploração de produtos florestais relativos ao mate e ao pinho, em 1938 e 1941,

---

<sup>20</sup> Instituído pelo Decreto n. 23.793, de 23 de janeiro de 1934.

<sup>21</sup> O conceito de Reserva Legal foi introduzido pelo Código Florestal de 1965.

denominadas de Instituto Nacional do Mate – INM e Instituto Nacional do Pinho – INP, ambas ligadas ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. No entanto, estas instituições não se voltaram a uma política florestal mais ampla e terminaram por funcionar como organizações econômicas devido à atuação de coordenação da produção e comercialização dos produtos florestais.

Coube ao Serviço Florestal<sup>22</sup>, órgão criado em 1938 e subordinado ao Ministério da Agricultura, a política florestal mais ampla, abrangendo a proteção das florestas, o fomento à silvicultura, a organização dos parques nacionais, de reservas florestais e de florestas típicas.

Muitas transformações ocorreram para o setor florestal na década de 1960 com extinção e criação de órgãos e políticas de estímulo ao florestamento e reflorestamento com incentivos fiscais. O Serviço Florestal Federal – SFF é extinto e cria-se o Departamento de Recursos Florestais Renováveis no âmbito do Ministério da Agricultura, com as mesmas atribuições do Serviço Florestal Federal, em 1962.

Nos anos seguintes, o setor florestal passa por reestruturação, não ficando de fora das reformas políticas, econômicas e administrativas pelas quais passava o país. Um novo Código Florestal é editado em 1965, por meio da Lei n.º. 4.771, de 15 de setembro de 1965, com duas linhas básicas de políticas para florestas: a proteção e o desenvolvimento florestal (KENGEN, 2001, p. 24). Foram inseridas novas proposições englobando a proteção do solo e dos recursos hídricos visando a manutenção da vocação agrícola da propriedade rural, como também:

- ampliação das áreas de preservação permanente e percentuais diferenciados de acordo com a localização da propriedade;
- necessidade de autorização do Poder Público para exploração de florestas nativas;
- obrigatoriedade de planos de manejo para explorar as florestas;
- obrigatoriedade da reposição florestal para todos os consumidores de produtos florestais.

Grande estímulo ao reflorestamento surge com a Lei de Incentivos Fiscais aos Empreendimentos Florestais, Lei n.º. 5.106, de 2 de setembro de 1966, que permitia às pessoas jurídicas deduzir do imposto de renda que deveriam pagar, até 50% do valor do imposto, quando comprovadamente aplicados em reflorestamento.

Com a criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, em 1967, os projetos de empreendimentos florestais passam a ser por ele aprovados, por disposição

---

<sup>22</sup> Instituído pelo Decreto-Lei n. 982, de 23 de dezembro de 1938 e regulamentado pelo Decreto n. 4.439, de 26 de julho de 1939.

do Decreto-lei n°. 1.134, de 16 de novembro de 1970. Assim, coube ao IBDF além desta atribuição, a formulação da política florestal no sentido de coordenar e executar as ações voltadas à utilização racional dos recursos naturais e ao desenvolvimento florestal.

O IBDF abarcou as competências dos extintos Departamento de Recursos Naturais Renováveis, Instituto Nacional do Mate e Instituto Nacional do Pinho, o que segundo KENGEN (2001, p. 25), “representou grande avanço institucional para a administração pública do setor florestal, por eliminar uma superposição de atribuições que existia em nível federal”.

Outro importante estímulo fiscal para o florestamento e reflorestamento foi a criação do Fundo de Investimentos Setoriais – Fiset<sup>23</sup>, que também abrangia as áreas de turismo e pesca. O Fiset procurou ajustar a política de concessão de incentivos fiscais à execução de metas estabelecidas no Programa Nacional de Papel e Celulose e no Plano de Siderurgia a Carvão Vegetal (KENGEN, 2001, p. 27), de acordo com as diretrizes e prioridades fixadas pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico orientadas nos planos nacionais de desenvolvimento – PND's. Essa política de estímulos fiscais trouxe muitos benefícios ao setor proporcionando: i) surgimento e crescimento da indústria de base florestal, especialmente nos segmentos de celulose e de papel, siderurgia e madeira processada; ii) desenvolvimento científico e tecnológico da silvicultura, em especial para eucalipto e pinus.

Na década de 1970, as discussões em âmbito internacional sobre os limites dos recursos naturais, poluição, meio ambiente e desenvolvimento despontavam com a publicação do Relatório Meadows (Os limites do crescimento, 1972) e a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972). Formalizando as intenções da participação na Conferência, o governo brasileiro cria, em nível federal, a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, em 1973, para a promoção da conservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos florestais. Naquele momento, somente 11 (onze) países tinham agência com estas características (HOCHSTELLER, 2007, p. 27).

Eram atribuições da SEMA promover a elaboração e o estabelecimento de normas e padrões relativos à preservação do meio ambiente e realizar diretamente ou colaborar com outros órgãos no controle e na fiscalização das normas e dos padrões estabelecidos. Apesar da pequena estrutura e a burocracia administrativa do regime militar, a SEMA conseguiu estruturar a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n°. 6.938/81) e criar as primeiras Áreas de Proteção Ambiental – APAs e Estações Ecológicas.

Era interessante para o Brasil criar a sua própria política ambiental, evitando submeter-se a normas internacionais, pois o Princípio 21 da Declaração de Estocolmo sobre

---

<sup>23</sup> Decreto-Lei n. 1.376, de 12 de dezembro de 1974.

ambiente humano de 1972, estabelecia que “os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos, de acordo com a sua política ambiental”.

Não obstante, neste momento também se expandia a fronteira agrícola em direção à Amazônia, com as ações do Governo Federal voltadas à concessão de incentivos fiscais à atividade pecuária, grandes projetos de colonização e de abertura de estradas (KENGEN, 2001, p. 27) e à construção de hidrelétricas. Foram tempos em que o Estado exercia duplo papel, se comportando passivamente diante da devastação ambiental ou atuava como devastador, pois não se reconhecia partícipe do processo de gestão dos bens ambientais (BENJAMIN, 1993, p. 49), e muito menos dispunha de instrumentos normativos adequados para intervir.

(...) as grandes obras de infraestrutura do governo desenvolviam-se sem o crivo efetivo (sistemático) do controle ambiental, apesar dos Estudos de Avaliação Ambiental - EAAs, exigidos pelo Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD e Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID nos financiamentos de projetos como: as usinas hidrelétricas de Sobradinho, na Bahia, e de Tucuruí, no Pará; e o terminal porto-ferroviário Ponta da Madeira, no Maranhão, ponto de exportação do minério extraído pela Companhia do Vale do Rio Doce, na Serra do Carajás (BRASIL, 2009a, p. 16).

Como não havia legislação específica de impacto ambiental que amparasse o meio ambiente nessas grandes obras de infraestrutura, os estudos de avaliação ambiental para os empreendimentos foram elaborados a partir de normas das agências internacionais (ABSY, 1995).

A década de 1980 marca um período de muitas mudanças políticas, econômicas e sociais com o término do regime militar, retomada do processo democrático e a promulgação da Constituição de 1988, que tem agora um capítulo destinado à proteção do meio ambiente, impondo ao Poder Público e à coletividade esse dever (art. 225, CF/88). A estruturação de um sistema de proteção ambiental vem com o Programa Nossa Natureza, lançado em 1988<sup>24</sup>, pelo Presidente José Sarney, num momento em que o desmatamento estava muito alto na região Amazônica e o governo sofria críticas internacionais de ineficácia da preservação ambiental. Entre os objetivos do Programa, estavam o de conter a ação antrópica sobre o meio ambiente e os recursos naturais renováveis e o de disciplinar a ocupação e a exploração da Amazônia. A suspensão de incentivos fiscais para projetos pecuários na Amazônia e a proibição de exportação de madeira em toras (acima de 76mm de espessura) estão entre as medidas anunciadas pelo governo, que afetaram o setor florestal (BRASIL, s/d “a”, p. 509). Em 1988 cessa a política de incentivos fiscais, não sendo

---

<sup>24</sup> Instituído pelo Decreto n. 96.944, de 12 de outubro de 1988.

mais permitido às pessoas jurídicas aplicar parcela do imposto devido no Fiset para florestamento e reflorestamento, conforme a Lei n.º. 7.714, de 29 de dezembro de 1988.

No fim desse período, em 1989, surge o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA<sup>25</sup>, que passou a assumir as responsabilidades e patrimônio de órgãos que fiscalizavam recursos específicos, como o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, a Superintendência da Borracha – SUDHEVEA, a Superintendência da Pesca – SUDEPE e a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA. O órgão tinha como desafio unificar as políticas descentralizadas e promover a integração entre governo, estados e municípios, bem como formular e executar a Política Nacional do Meio Ambiente.

Em 1990, o IBAMA vincula-se à Secretaria do Meio Ambiente – SEMAM/PR<sup>26</sup>, órgão de assistência direta ao Presidente da República, cuja finalidade era de planejar e coordenar as atividades relativas à Política Nacional do Meio Ambiente. A Secretaria é transformada em Ministério do Meio Ambiente no governo Itamar Franco, em 1992, com competência para formular e executar a Política Nacional do Meio Ambiente, estando o IBAMA vinculado a ele. Em 1995 os índices do desmatamento na Amazônia atingem o recorde de 29.059 km<sup>2</sup> durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, conforme dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – Inpe. Eduardo Viola (1998, p. 13) comenta sobre a administração ambiental do governo neste período: “a área ambiental do governo caracteriza-se pela fragmentação e incompetência gerencial, além de continuar isolada dos centros de decisão econômica, onde se definem as políticas de desenvolvimento”.

O governo reagiu editando medida provisória (MP n.º. 1.511/96) para elevar os índices de reserva legal de 50% para 80% na Amazônia, gerando o descontentamento dos proprietários rurais. Posteriormente, as alterações nos índices da reserva legal (80% para a Amazônia, 35% para o Cerrado localizado na Amazônia Legal e 20% para as demais regiões) e a definição de áreas de preservação permanente foram introduzidas no Código Florestal, com a edição da MP n.º. 2.166/01.

Havia bastante discussão internacional acerca do desmatamento, e o agravante de que a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, realizada em 1992, no Rio de Janeiro, produziu importante documento denominado de Declaração das Florestas. Esse documento introduziu a certificação florestal com a criação do selo FSC – Forest Stewardship Council ou Conselho de Manejo Florestal, no intuito de garantir que o produto adquirido não fosse procedente de madeira nativa, mas sim advinda de floresta plantada. Além desta declaração, outros importantes documentos

---

<sup>25</sup> Instituído pela Lei n. 7.735, de 22 de fevereiro de 1989.

<sup>26</sup> Instituída pela Lei n. 8.028, de 12 de abril de 1990.

também fazem menção às florestas, como os tratados internacionais assinados pelo Brasil e elaborados também durante a CNUMAD. Dentre estes documentos estão as Convenções da Biodiversidade, das Mudanças Climáticas e da Desertificação e a Agenda 21. Nessa conferência ficou em evidência a preocupação dos países com o combate ao desmatamento, as políticas adotadas para o uso múltiplo das florestas e a capacidade institucional para desenvolver essas políticas.

Nesse contexto, é criada a Lei de Política Agrícola (Lei n.º. 8.171, de 17 de janeiro de 1991), que define objetivos e competências para as atividades agropecuárias, sendo que se insere aí a atividade pesqueira e florestal.

A partir dessas discussões, o Governo Federal lança, em 2000, o Programa Nacional de Florestas<sup>27</sup> (PNF) com o objetivo de articular as políticas públicas setoriais para conciliar o uso com a conservação de florestas, buscando promover o desenvolvimento sustentável (BRASIL, s/d “b”), contando com a participação dos estados e municípios e a sociedade civil organizada para desenvolver projetos sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente. A Comissão Coordenadora do Programa Nacional de Floresta é transformada em um colegiado de caráter consultivo, a Comissão Nacional de Florestas – CONAFLO. O plano continha objetivos e metas para as linhas específicas de reflorestamento (Florestar), manejo sustentável (Sustentar) e prevenção de desmatamentos e queimadas (Florescer) e estava inserido no Plano Plurianual do governo federal, PPA 2000-2003 e manteve-se até o PPA 2004-2007. Com as mudanças na estrutura regimental do Ministério do Meio Ambiente, por meio do Decreto 6.101, de 26 de abril de 2007, o PNF passou a ser coordenado pelo Departamento de Florestas – DFLO. A nova estrutura administrativa contribuiu para a subdivisão do programa dentro do Ministério, que passa a contar com mais duas unidades administrativas: o Serviço Florestal Brasileiro e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, perdendo-se o foco e a articulação construídos (SCÁRDUA, 2011, p. 12).

A descentralização da gestão florestal cria uma nova organização administrativa e distribui competências para o Serviço Florestal Brasileiro, com a Lei de Gestão de Florestas Públicas em 2006 (Lei n.º. 11.284, de 2 de março de 2006) e para o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, criado em 2007 (Lei n.º. 11.516, de 28 de agosto de 2007).

O ICMBio é uma autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, que integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama e tem competência para executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação para proteger, monitorar, fiscalizar as

---

<sup>27</sup> Instituído pelo Decreto n. 3.420, de 20 de abril de 2000.

Unidades de Conservação instituídas pela União. Também tem como atribuição a execução de programas de pesquisa, de proteção, de preservação e de conservação da biodiversidade e exerce o poder de polícia ambiental para a proteção das Unidades de Conservação federais.

O Serviço Florestal Brasileiro, entidade que integra o Ministério do Meio Ambiente, tem a atribuição de gerir as florestas públicas, buscando conciliar o uso e a conservação. A gestão florestal passa a ser descentralizada de acordo com a jurisdição, e as florestas públicas podem estar localizadas em bens sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta (Lei n.º. 11.284, art. 3º, inc. I). Ao Serviço Florestal Brasileiro compete a gestão das florestas públicas federais e aos estados e municípios a gestão de florestas públicas sob jurisdição estadual e municipal, respectivamente.

O quadro da estrutura organizacional do Ministério do Meio Ambiente para assuntos ligado às florestas pode ser assim representado:

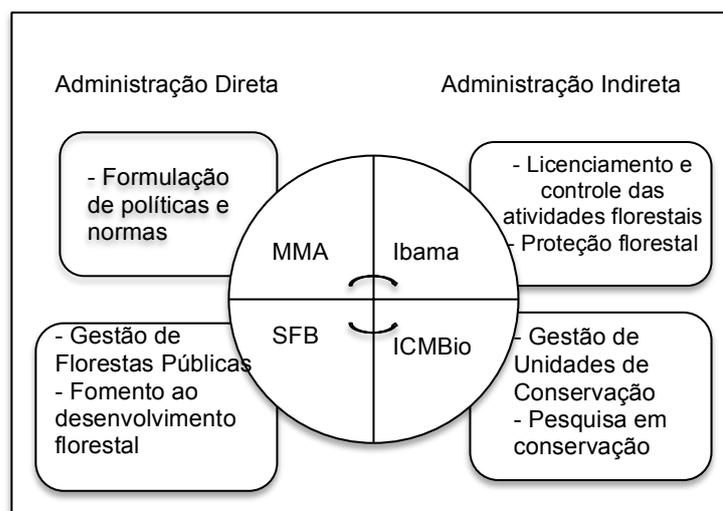


Figura 4 - Estrutura organizacional do Ministério do Meio Ambiente e atribuições com as questões florestais

Fonte: Adaptado do GeoBrasil Florestas, (BRASIL, 2011f).

Portanto, houve uma tendência à especialização do setor na Administração Federal influenciada pelo processo de descentralização administrativa e ambiental que veio surgindo desde a década de 1990.

A gestão florestal passa a exigir mais esforços de concertação e coordenação, além da abordagem sistêmica para gerir a ampla gama de ações que se exige para gerir o patrimônio florestal. Agora, mais entidades têm competências diversas no que tange às

questões florestais, tendo em vista que “quanto maior o número de instituições constituídas para administrar um determinado setor, num modelo de ‘especialização organizacional’ ou de organização múltipla, como ocorre atualmente no Brasil, maior a necessidade de se estabelecer mecanismos institucionais de coordenação” (BRASIL, 2011a, p. 14).

A coordenação será exigida tanto dentro da mesma estrutura de gestão do setor florestal, Ministério do Meio Ambiente e entidades vinculadas, como aos demais órgãos com atribuições diversas do meio ambiente (demais ministérios), mas que envolve as questões ligadas ao setor florestal (pesquisa, orçamento, recursos humanos, fomento) por ser uma política multisetorial.

É importante para o sucesso das políticas públicas que exista cooperação nas relações intragovernamentais, tendo em vista interferirem nos processos de decisão conjunta devido ao vínculo existente entre as questões políticas, econômicas, sociais e ambientais envolvidas no processo de desenvolvimento.

#### 2.4 A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SETOR FLORESTAL

As instituições têm sido estudadas no que se refere ao papel que exercem na organização do sistema econômico e no desenvolvimento, pois têm diferentes consequências para o desempenho econômico. Constatou-se que algumas economias desenvolvem instituições que produzem crescimento e desenvolvimento, enquanto outras produzem estagnação, levando a padrões ou a trajetórias de desenvolvimento social e econômico distintos. As instituições relacionadas às políticas florestais também assim funcionam, podendo levar a melhores resultados na gestão desse recurso. Os arranjos institucionais podem interferir na promoção e na eficácia de políticas e em processos sustentáveis de desenvolvimento para o setor florestal, tanto que alguns países têm ampliado sua cobertura florestal enquanto outros têm sofrido perdas gradativas.

Estudos do final da década de 1970 (Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983; North, 1990) têm associado as instituições ao desenvolvimento e à organização social humana, principalmente nos campos da economia, da sociologia e da ciência política, sendo denominada de Teoria Institucional e, mais recentemente, de Teoria Neoinstitucional.

A Teoria Neoinstitucional ou Nova Teoria Institucional, que incorpora o prisma sociológico, analisa como a natureza das instituições desempenha papel importante na performance da economia e da sociedade (NORTH, 2009, p. 3). Esta teoria servirá de base às discussões concernentes a como os arranjos institucionais interferem na promoção e na eficácia de políticas e em processos sustentáveis de desenvolvimento para o meio ambiente

quanto ao setor florestal. Nesse sentido, entendem Varella e Leuzinger (2008, p. 397) que “as relações entre as sociedades humanas e o ambiente que as cerca são frutos da cultura, possuindo, cada grupo, formas peculiares de se relacionar com a natureza, que podem ou não ser sustentáveis”.

Em virtude de haver muitos estudos referentes às instituições, utilizando diferentes conceitos e abordagens, a definição conceitual de instituições, neste trabalho, tem-se como as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, as restrições criadas para moldar a interação humana e, assim, estruturar incentivos para ações de natureza política, social ou econômica, na definição de Douglass North (2009, p. 3).

Para esse autor, as instituições são as restrições que os seres humanos impõem a si mesmo, definindo e limitando o conjunto de escolhas dos indivíduos. Estas restrições facilitam as interações humanas na medida em que reduzem as incertezas, fornecendo uma estrutura para vida cotidiana (NORTH, 2009, p. 4). Segundo ele, este é o papel importante das instituições na sociedade, o de exatamente reduzir a incerteza por meio da criação de uma estrutura estável para a interação humana (NORTH, 2009, p. 6).

As instituições incluem qualquer forma de restrições, podendo ser restrições formais e informais. As regras formais são as concebidas pelo homem tais como a legislação, as decisões do executivo e do judiciário e os contratos entre particulares, enquanto as regras informais são as convenções e os códigos de comportamento (NORTH, 2009, 4; OSTROM, 2009, p. 111).

Desse quadro institucional nascem as organizações (representantes do Estado, Empresas e a Sociedade) que também proporcionam uma estrutura para as interações humanas, pelo fato de que visando atingir seus objetivos também se tornam agente de mudança institucional. As organizações diferem das instituições, pois são “grupos de indivíduos ligados por um conjunto de regras específicas (suas próprias instituições), as quais visam à ação coletiva do grupo em torno de um objetivo comum” (FIANI, 2011, p. 8), como por exemplo empresas, sindicatos, partidos políticos, universidades.

O amplo processo de interação entre as instituições e organizações pode gerar intercâmbio político, econômico, social e, dependendo do tipo de cooperação que se estabelece, determina-se o sucesso das organizações ao longo do tempo (NORTH, 2009, p. 5). As trocas humanas incentivadas pelas instituições formam diferentes graus de eficiência de sociedade para sociedade e determinam as oportunidades que podem influenciar no desempenho econômico e social de um país.

Além das instituições propiciarem segurança estruturando o que as pessoas podem fazer em seus relacionamentos em sociedade, elas teriam o papel fundamental de reduzir os conflitos e promover a cooperação, principalmente em ambientes de instabilidade e de

transformações, como ocorre nos processos de desenvolvimento (FIANI, 2011, p. 10). Os riscos de conflitos trazem aumento de custos para as partes porque se consome mais recursos econômicos e há necessidade de mais garantias para o processo produtivo. Os custos de transação se elevam porque são inseridos nas negociações e em contratos com valores que antecipam possíveis futuras perdas ou eventuais despesas que podem surgir, caso ocorra atrasos ou quebra do contrato.

Os custos de transação elevados são associados aos direitos de propriedade, que podem ser conceituados como “direitos dos indivíduos de se apropriarem do seu próprio trabalho e dos bens e serviços que eles possuem. A apropriação é uma função de regras legais, formas organizacionais, garantias, e normas de comportamento – ou seja o arcabouço institucional” (NORTH, 2009, p. 33). Portanto, aqui se está falando dos direitos de propriedade econômicos, diferentes dos direitos de propriedade legais, conferidos pelo Estado poderes ao titular para usar, gozar, dispor e reaver determinada coisa, como no Direito brasileiro.

Os direitos de propriedade econômicos mal definidos reduzem as chances de investimentos em ativos de capital fixo (instalações, máquinas e equipamentos) das empresas, que têm menos chances de crescer. A limitação da capacidade da empresa de atrair capital e crescer ocorre em vista de seus capitais fixos não serem aceitos como garantias pelos bancos ao necessitarem de empréstimos. Esse tipo de situação no qual os investimentos acabam por se tornar pouco produtivos é bastante comum em economias em desenvolvimento, segundo Douglass North, e explicaria porque direitos de propriedade, inseguros, podem reduzir a perspectiva de crescimento. Portanto, os direitos de propriedade podem ser protegidos se os arranjos institucionais forem capazes de promover a cooperação e reduzir os conflitos, tendo em vista que intrinsecamente administram as transações (FIANI, 2011, p. 79).

A redução das chances de investimentos e perspectiva de crescimento ocorre também para os direitos de propriedade legais mal definidos ou inseguros. No Brasil, há regiões em que os direitos de propriedade não são respeitados, tanto no passado como hoje ainda ocorrem ocupações de terras públicas ou devolutas, propiciando o desmatamento ilegal e a grilagem e gerando conflitos sociais.

A insegurança nos direitos de propriedade afugenta os investimentos em ativos florestais (investidores institucionais como fundos de pensão e seguradoras) e prejudica a produção rural, pois os plantios florestais muitas vezes podem estar condicionados às garantias de propriedade no crédito rural. Os direitos de propriedade inseguros possibilitam a geração de conflitos, que podem ser solucionados com a constituição de arranjos institucionais que reduzam esses conflitos (FIANI, 2011, p. 80).

Ainda há dentro da teoria institucional diferentes pontos de vistas acerca de como surgem e evoluem as instituições. Os teóricos do novo institucionalismo divergem em certos pontos entre si, mas concordam que: i) as instituições moldam a política, na medida em que os procedimentos e as normas produzidas pelas instituições estruturam o comportamento político e deixam marca nos resultados da política) e; ii) as instituições são moldadas pela história, pois “corporificam trajetórias históricas e momentos decisivos”, o que acontece antes condiciona o que acontece depois e, por isso, os indivíduos “escolhem” suas instituições (PUTNAM, 2006, p. 23). Diz-se escolha porque é fruto das decisões racionais humanas.

Neste sentido, Marta Arretche (1996, p. 6) menciona também a relação entre instituições e a história e a interferência na materialização dos objetivos buscados por uma sociedade:

O contexto social e a história condicionam profundamente a forma efetiva de funcionamento das instituições. Isto significa que comportamentos fortemente arraigados na cultura política de uma determinada sociedade pode ser um sério fator limitador de concretização dos comportamentos e princípios democráticos perseguidos, mesmo que se obtenha sucesso na implantação de instituições consoantes com aquelas finalidades.

Como visto nos itens anteriores, ao longo da história houve a preocupação do governo brasileiro no sentido de resguardar os recursos florestais, mas ao mesmo tempo, algumas políticas davam incentivos econômicos para projetos agropecuários que implicavam desmatamento na Amazônia e no Nordeste (SUDAM e SUDENE), projetos de colonização e ainda política de integração nacional com a construção de rodovias (Transamazônica e Cuiabá-Santarém) sem planejamento socioeconômico e ambiental.

Em vista disso, a história da política florestal foi marcada por avanços e retrocessos com as normas de proteção aumentando ao mesmo passo que o desmatamento e a deterioração dos recursos naturais, em razão de políticas públicas sem nenhuma integração, ou até mesmo conflitantes. Ministérios com políticas voltadas ao desenvolvimento e à expansão agrícola eram resistentes ao movimento de proteção ambiental por acreditarem que podiam criar obstáculos ao desenvolvimento brasileiro (HOCHSTETLER; KECK, 2007, p. 27).

A Administração atua na promoção do bem comum, colocando em prática, por meio de suas políticas, o interesse público da coletividade. Se ela age com políticas divergentes, abstém-se de promover o interesse público, desperdiçando recursos e deixando de gerar melhores resultados (ABRUCIO, p. 14). Bem mais que isso, políticas conflitantes refletem na dinâmica dos atores e na competição pelo uso da terra nas paisagens. Os objetivos

contraditórios das políticas junto ao longo período de transições demográficas têm influenciado a perda ou recuperação das florestas na América Latina tropical (PACHECO, 2011, p. 11).

A existência de conflitos nas políticas seguramente tem efeito nos incentivos e no desenvolvimento e crescimento da sociedade. Isto porque as leis, decisões do executivo ou judiciário, ou seja, as instituições formais que emanam da organização do Estado podem promover os conflitos ou a cooperação. Portanto, elas conduzem aos obstáculos ou geram oportunidades, conforme explicita North:

As organizações que são criadas refletirão as oportunidades oferecidas pela matriz institucional. Isto é, se a estrutura institucional recompensa a pirataria, então surgirão organizações de piratas; e se a estrutura institucional recompensa atividades produtivas, então organizações produtivas (firmas) surgirão e se engajarão em atividades produtivas (NORTH, 2004, p. 12).

As oportunidades podem ser buscadas no próprio quadro institucional criado pelo Governo Federal e consolidados em programas e na legislação concernente aos recursos florestais. Para José Arimatéa Silva (2001, p. 224), o quadro institucional revela que existem seis funções típicas do Estado na área florestal, que se apoiam em instrumentos econômicos, legais e administrativos:

- macro planejamento da proteção e utilização dos recursos florestais;
- gestão das florestas públicas;
- política de assistência técnica;
- promoção do fomento à atividade florestal;
- pesquisa florestal;
- monitoramento e controle da cobertura florestal da propriedade privada.

Muitas dessas funções foram executadas em maior ou menor grau pelo Estado após a promulgação do Código Florestal, mas sofreram influência do ambiente instável, típico de um país em desenvolvimento e em processo de democratização, por mudanças econômicas, por pressões de grupos do setor e grupos políticos, bem como se sujeita à eficácia na aplicação dos instrumentos (SILVA, 2001, p. 24). Para Elinor Ostrom, são esses interesses e agentes diversos que dificultam a construção e a manutenção de instituições eficientes (2009, p. 110) e acrescenta:

as regras que as pessoas seguem têm desdobramentos diretos e indiretos para as florestas (ou qualquer recurso natural) e delinham as condições e os processos de mudança. Se instituições para governar florestas não estão

presentes, não são fiscalizadas ou são mal definidas, o resultado é o acesso aberto, tornando seu acesso irrestrito (OSTROM, 2009, p. 111).

O atual desenho institucional que se formou ao longo dos anos por influência da dinâmica do Federalismo e das reformas do Estado tem se refletido nas presentes políticas e decisões do governo para o futuro do país. Os órgãos criados para cuidar do setor florestal em nível federal sofreram processos de extinção, de fusão e de reestruturação ao longo dos anos, como visto nos itens anteriores. Mesmo com tantas mudanças físicas e no ambiente político, econômico e social, nenhum destes órgãos conseguiu trabalhar a política florestal como um todo, abrangendo uso, proteção e conservação, conduzindo o setor ao desenvolvimento socioeconômico, apto a conciliar atividade produtiva com práticas mais sustentáveis que minimizem os impactos ambientais negativos. Esteve sempre presente nestas transformações o objetivo de fortalecimento do órgão, bem como o entendimento do “que está errado ou o que impede que se tenha uma administração pública florestal atuante e forte (KENGEN, 2001, p. 33).

Estudos acerca de conflitos relacionados à gestão dos recursos florestais indicam que “todas as florestas públicas, privadas e comuns podem sofrer degradação devido a instituições conflituosas ou inadequadas” (OSTROM, 2009, p. 115). Presencia-se anualmente grande perda de cobertura florestal no Brasil, apesar da redução do desmatamento nos últimos anos, o que indica que nossas instituições são conflitantes e que os órgãos que trabalham a política florestal têm perdido espaço para outros mais fortes e atuantes na esfera federal. O sucesso das políticas públicas voltadas a gestão dos seus recursos florestais depende da coordenação com outros setores do governo e, principalmente, no sistema federativo cooperativo adotado no Brasil com a distribuição de competências nos três níveis de governo, onde a política também deverá ser implementada.

Encontram-se nas instituições formais muitos princípios que uma dada sociedade entende como diretrizes básicas do seu ordenamento e são regras que contêm importantes valores constituindo-se em regras jurídicas efetivas. O Brasil inseriu o princípio do desenvolvimento sustentável na lei fundamental de organização do Estado que é a Constituição Federal, no art. 225. Isto quer dizer que tanto o Estado como a sociedade tem o dever de preservar o meio ambiente. Assim, toda atividade produtiva que o homem desenvolve deve ser sustentável, dispensando a visão meramente utilitarista para que o ambiente se mantenha ecologicamente equilibrado. E, portanto, deve existir a preocupação com o meio ambiente integrado aos fatores econômicos e sociais nas políticas, planos e programas desenvolvidos por todos os setores do governo.

O capítulo seguinte aborda como a legislação, os planos e os programas envolvendo florestas plantadas vem sendo trabalhados na Administração Pública Federal e as consequências para o incremento da cobertura florestal.

### **3 A POLÍTICA DE FLORESTA PLANTADA DE ESPÉCIES NATIVAS E EXÓTICAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

A política desenvolvida para gerir o patrimônio florestal no Brasil, voltada para proteção, conservação e exploração dos recursos florestais e tendo como objetivo o desenvolvimento sustentável, tem sido focada, principalmente, no combate ao desmatamento ilegal e em segundo plano ficam as demais atividades de planejamento da atividade florestal, que envolvem o fomento, a pesquisa, a assistência técnica e o monitoramento.

A política pública, no sentido deste estudo, é conceituada como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”, sendo entendido este problema público como coletivamente relevante (SECCHI, 2010, p. 2). “As políticas públicas tomam forma de programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, (...) dentre outros” (SECCHI, 2010, p. 8).

Apesar disso, pretende o governo federal dobrar a área de floresta plantada em áreas degradadas, visando a recuperação ambiental e renda extra para o produtor rural, sem haver uma política específica para os plantios florestais de espécies nativas e exóticas e um endereço de interlocução na esfera federal para desenvolver e comandar ações voltadas para o setor (BRASIL, 2012g, p. 18). Muitos estados editaram suas próprias políticas ou planos florestais, em alguns casos mais restritivas que a legislação federal, contribuindo para um maior desafio na coordenação das políticas existentes para o setor, visto uma maior preocupação com o comando e com o controle.

Nos últimos anos, muitas mudanças ocorreram na forma de gerir os recursos florestais brasileiros. As mudanças advindas com a Constituição Federal de 1988, pelo Programa Nacional de Florestas (Decreto n°. 3.420/00), pela Lei de Gestão de Florestas Públicas e criação do SFB (Lei n°. 11.284/06), pela criação do ICMBio (Lei n°.11.516/07) e pela Lei Complementar n°. 140 (LC 140/11) proporcionaram a descentralização da gestão dos recursos florestais, fazendo com que houvesse um acentuamento da tendência à especialização do setor na Administração Federal (BRASIL, 2011a, p. 14).

Anterior a isso, a gestão dos recursos florestais em âmbito federal ficava sob a responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente e do Ibama. Atualmente, com o processo de descentralização da gestão florestal, tem-se atuações de quatro órgãos da Administração Federal direta e indireta: MMA, Ibama, SFB e ICMBio. As florestas plantadas de espécies nativas e exóticas contam, ainda, com a atuação de mais um órgão da administração direta, o Ministério da Agricultura no planejamento da atividade florestal.

Neste cenário, pouco se avançou na concretização dos objetivos da política florestal quanto à compatibilização da preservação e o uso destes recursos, pois o foco ainda prevalece em ações para conter o desmatamento ilegal e a degradação das florestas. O Brasil tem tido grande perda anual de florestas entre 2000 a 2010, permanecendo como o país com maior desmatamento no mundo, segundo dados da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO, 2010, p. 20). No entanto, o Brasil possui cerca de 6,7 milhões de hectares de florestas plantadas, representando os plantios florestais cerca de 0,8% do território nacional (BRASIL, 2010a, p. 25). Assim, enquanto o desmatamento e a degradação são constantes, pouco se planta, seja para reconstituição de ecossistema seja para utilização econômica e tão pouco se planeja a promoção do desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis florestais, trabalhando sozinhos tanto o setor privado como pequenos produtores rurais, que recebem pouco apoio do governo federal.

Neste terceiro capítulo, infere-se que os desafios para o aumento da cobertura florestal podem estar relacionados a várias situações: a) legislação federal bastante complexa e fragmentada, b) falta de coordenação de políticas públicas que rebatem no setor florestal, c) falta de liderança institucional no trato da política relativa a floresta plantada, e d) falhas no fomento e crédito rural, poucos incentivos adequados às especificidades dos plantios florestais.

O resultado é que a perda da cobertura florestal tem várias razões, e dentre elas está a relação com a política florestal adotada pelo governo, a escolha dos instrumentos de política ambiental, como os mecanismos de comando e controle ou os poucos incentivos econômicos, e nas formas de relações intergovernamentais, como a coordenação entre os setores e níveis de governo. Na Administração Pública Federal, os dois principais atores que têm competência para tratar de exploração florestal, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura, tocam sozinhos as próprias agendas, sendo poucas as iniciativas de integração de políticas para o aumento de florestas plantadas para recuperação ambiental ou para fins comerciais.

Assim, a situação atual das florestas plantadas, como é fruto do processo de desenvolvimento da política florestal, do modelo institucional e do desenho federativo da política florestal bastante descentralizado, sofre com o excesso de regulamentação nos três níveis de governo, pouca coordenação e a carência de políticas públicas de fomento à produção, atravancando o desenvolvimento do setor e o incremento da cobertura florestal.

### 3.1 AS REGRAS PARA EXPLORAÇÃO DE FLORESTAS PLANTADAS NATIVAS E EXÓTICAS NA LEGISLAÇÃO FEDERAL

Como visto no segundo capítulo, as leis, decisões do Judiciário e Executivo, dentre outros documentos, fazem parte das regras formais em uma sociedade e junto às regras informais compõem as instituições. As instituições formais construídas para gerir o patrimônio florestal no Brasil tiveram significativas modificações ao longo do tempo, recebendo influências da reforma do Estado e do processo de descentralização da política ambiental ainda em curso no Brasil. Esse marco legal florestal restringe as ações do homem, disciplinando a preservação e utilização das florestas, estabelecendo as normas gerais.

Assim, encontram-se vários dispositivos que tratam do uso da floresta na Constituição Federal, nas leis ordinárias, nos decretos, em resoluções e em instruções normativas, isso somente em âmbito federal. Há ainda nos estados uma série de normas infraconstitucionais e infralegais que também interferem no plantio florestal de espécies nativas e exóticas e que neste estudo não serão tratadas. Esse arcabouço legal é bastante complexo, porque define diretrizes e objetivos, competências institucionais, estabelecem ações, criam obrigações, tudo relativo à atividade florestal com interface para a floresta plantada, mas em diferentes normas e em diferentes níveis de governo.

A Constituição Federal de 1988, além de tratar da proteção da flora no art. 225, VII, termo coletivo para as florestas, e vedar práticas que coloquem em risco sua função ecológica, estabelece que as atividades florestais estão incluídas no planejamento agrícola (art. 187, §1º).

Em âmbito infraconstitucional, encontram-se dispositivos no que tange a atividade de exploração de florestas ou ao plantio florestal de espécies nativas e exóticas<sup>28</sup> na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº. 6.938/81), na Política Agrícola (Lei nº. 8.171/91), na Lei de Crimes Ambientais (Lei nº. 9.605/98), na Lei do SNUC (Lei nº. 9.985/00), na Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei nº. 11.284/06), na Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº. 12.187/09), na recente Lei Florestal (Lei nº. 12.651/12). Dentre as normas infralegais estão os Decretos sobre Programa Nacional de Florestas (Decreto nº. 3.420/00), Reposição Florestal (Decreto nº. 5.975/06), regulamentação da Lei de Gestão de Floresta Pública (Decreto nº. 6.063/07), regulamentação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Decreto nº. 7.390/10) e Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº. 12.114/09).

---

<sup>28</sup> A legislação infraconstitucional utiliza diferentes termos para os plantios: reflorestamento, substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis.

Existem ainda outras normas infralegais como as Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que estabelecem normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. As principais resoluções que afetam o setor florestal são: a Avaliação de Impacto Ambiental para exploração econômica de madeira ou lenha (Res. 01/86), o Licenciamento ambiental da silvicultura (Res. 237/97), os Empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental como a exploração e supressão florestal (Res. 378/06), Sistema de dados e informações sobre a gestão florestal (Res. 379/06). As Instruções Normativas do Ministério do Meio Ambiente (08/04, 03/09 e 06/06) também são normas infralegais que acrescentam obrigações para plantio e exploração.

### 3.1.1 A exploração dos recursos florestais na nova Lei Florestal

A nova Lei Florestal (Lei n.º. 12.651/12) é a principal norma que disciplina a preservação e a utilização das florestas e demais formas de vegetação nativa. As modificações trazidas pela nova lei permitem o manejo sustentável da floresta em Área de uso restrito, Área de Preservação Permanente, Reserva Legal e determina quais são as áreas livres para exploração. O Código Florestal anterior (Lei n.º. 4.771/65) vedava o uso das florestas em Área de Preservação Permanente e permitia a derrubada e uso da floresta sob o regime de manejo florestal sustentável nas áreas de Reserva Legal (MILARÉ; MACHADO, 2012, p. 304).

Atualmente, em área de uso restrito, o manejo florestal sustentável e as atividades agrossilvipastoris, bem como a manutenção da estrutura física dessas atividades são permitidas como o caso das áreas de inclinação de 25 a 45 graus, mas proibiu-se a conversão de novas áreas (art. 11, Lei n.º. 12.651/12). Nas áreas consolidadas em área de preservação permanente é permitido, também, a continuidade de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008 (art. 61-A, Lei n.º. 12.651/12). Na reserva legal é autorizado o manejo sustentável previamente aprovado pelo órgão competente do Sisnama (art. 17, §1º) desde que não prejudique a conservação da vegetação nativa, assegure a manutenção da diversidade de espécies e conduza o manejo favorecendo a regeneração de espécies nativas (art. 22 e incisos).

A recomposição de áreas consolidadas em áreas de preservação permanente deve ser feita por meio de: a) condução de regeneração natural de espécies nativas; b) plantio de espécies nativas; c) plantio de espécies nativas conjugado com a condução da regeneração natural de espécies nativas, e d) plantio intercalado de espécies lenhosas, perenes ou de

ciclo longo, exóticas com nativas de ocorrência regional, em até 50% (cinquenta por cento) da área total a ser recomposta, no caso de pequena propriedade ou posse rural familiar (§ 3º, art. 61-A, Lei nº. 12651/12).

Importante destacar que a Lei nº. 12.651/12 admite o cômputo das áreas de preservação permanente no cálculo do percentual da reserva legal, observado o pedido de inclusão no Cadastro Ambiental Rural – CAR, a proibição de conversão de novas áreas para uso alternativo do solo e a exigência de a área estar conservada ou em processo de recuperação (art. 15 e incisos).

As áreas desmatadas irregularmente após 22 de julho de 2008, data estipulada em lei, devem ser recompostas em até dois anos contados a partir da publicação da lei florestal (art. 17, §3º). Além disso, o proprietário ou possuidor deve fazer a inscrição do imóvel no CAR.

Para as áreas livres, aquelas consideradas fora de Área de Preservação Permanente e Reserva Legal, assim determina a nova Lei Florestal:

- **Plantio:**

O plantio ou reflorestamento com espécies florestais nativas ou exóticas independem de autorização prévia, mas deve ser informado ao órgão competente para controle de origem, no prazo de até 1 ano (art. 35, §1º, Lei nº. 12.651). A nova Lei Florestal determinou que os plantios ou reflorestamento de espécies nativas plantadas devem estar previamente cadastrados no órgão ambiental competente para fins de controle de origem também (art. 35, §3º).

- **Corte:**

É livre a extração de lenha e demais produtos de florestas plantadas nas áreas não consideradas Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal (art. 35, §2º).

O corte ou a exploração de espécies nativas plantadas em área de uso alternativo do solo<sup>29</sup>, serão permitidos, independentemente de autorização prévia, desde que o plantio ou o reflorestamento esteja previamente cadastrado no órgão ambiental competente e a exploração seja nele previamente declarada, para fins de controle de origem (art. 35, §3º).

- **Transporte:**

---

<sup>29</sup> Uso alternativo do solo: substituição de vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo, como atividades agropecuárias, industriais, de geração e de transmissão de energia, de mineração e de transporte, assentamentos urbanos ou outras formas de ocupação humana;

Por disposição do art. 36 da Lei n.º.12.651/12, o transporte, por qualquer meio, e o armazenamento de madeira, lenha, carvão e outros produtos ou subprodutos florestais oriundos de florestas de espécies nativas, para fins comerciais ou industriais, requerem licença do órgão competente do Sisnama. Esta licença é formalizada por meio da emissão do Documento de Origem Florestal - DOF<sup>30</sup>, documento que contém informações referentes à procedência dos produtos florestais de origem nativa e deve acompanhar o material até o beneficiamento final. Por isso, o transporte de produtos e subprodutos de origem de plantio ou reflorestamento de espécies nativas requer licença do órgão competente do Sisnama.

- Comercialização

A apresentação do Documento de Origem Florestal - DOF deve ser exigida por quem adquire ou recebe, para fins comerciais ou industriais, madeira, lenha, carvão e outros produtos ou subprodutos de florestas de espécies nativas (art. 36, §3º).

- Controle da origem dos produtos florestais

O controle da origem da madeira, do carvão e de outros produtos ou subprodutos florestais abrangerá o sistema nacional coordenado pelo órgão federal do Sisnama com a integração de dados dos entes federativos (art. 35).

O transporte de madeira, lenha, carvão e outros produtos ou subprodutos florestais oriundos de florestas nativas precisam de licença do órgão competente do Sisnama, que será formalizada por meio do DOF e acompanhará o produto até o beneficiamento final (art. 36 caput e §1º).

As informações que devem constar no DOF são a especificação do material, sua volumetria e dados acerca da origem e do destino do produto (art. 36, §4º).

- Licenciamento ambiental

O Conama é responsável por estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA. A competência para licenciamento ambiental, registro, autorizações, concessões, permissões e controle ambiental cabe ao Sisnama.

A Resolução do Conama n.º. 1/86 exige o licenciamento ambiental da exploração econômica da madeira ou da lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando

---

<sup>30</sup> O Documento de Origem Florestal – DOF é a licença obrigatória, em âmbito federal, para o transporte e armazenamento de produtos e subprodutos florestais de origem nativa e foi instituído pela Portaria do Ministério do Meio Ambiente n.º. 253, de 18 de agosto de 2006.

atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental (art. 2º, inc. XIV).

Na pequena propriedade ou posse rural familiar o licenciamento ambiental de Plano de Manejo Florestal Sustentável – PMFS para fins comerciais em Área de Preservação Permanente e Reserva Legal tem procedimento simplificado (art. 56).

- Plano de Manejo Florestal Sustentável

O Decreto nº. 5.975/06 regulamentou o antigo Código Florestal (Lei nº. 4.771/65) e a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº. 6.938/81) quanto aos dispositivos que tratavam do Plano de Manejo Florestal Sustentável.

A exploração de florestas nativas e formações sucessoras, de domínio público ou privado, dependem do licenciamento ambiental, mediante a aprovação do Plano de Manejo (art. 31).

A pequena propriedade ou posse rural familiar necessita também fazer o plano de manejo florestal, sendo que a diferença é que os órgãos do Sisnama devem estabelecer procedimentos mais simplificados de elaboração, análise e aprovação (art. 31, §6º).

- Reposição Florestal

Conforme disposição do art. 13 do Decreto nº. 5.975/06, a reposição florestal é “a compensação do volume de matéria-prima extraído de vegetação natural pelo volume de matéria-prima resultante de plantio florestal para geração de estoque ou recuperação de cobertura florestal” (BRASIL, 2012f, s/p). A reposição visa manter a continuidade do abastecimento de matéria-prima florestal nos segmentos consumidores com a recomposição do volume explorado por meio do plantio de espécies florestais.

As disposições do Decreto nº. 5.975/06 estão inseridas na nova Lei Florestal nº. 12.651/12, obrigando toda pessoa física e jurídica que explore, utilize e consuma matéria-prima florestal oriunda de supressão de vegetação natural ou detenha a autorização de supressão de vegetação natural a promover o plantio de espécies preferencialmente nativas no estado de origem da matéria-prima utilizada (art. 33, Lei nº. 12.651/12).

É importante destacar que a reposição florestal também é obrigatória para a exploração de vegetação em terras públicas, tanto por quem explora quanto para o proprietário ou o possuidor.

A reposição florestal deve ser feita também para os casos de supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente e Reserva Legal para as atividades eventuais e de baixo impacto ambiental na pequena propriedade ou posse rural familiar, assentamentos e projetos de reforma agrária (art. 52 e seguintes da Lei nº. 12.651/12). Estas mesmas

propriedades são desobrigadas da reposição florestal se a matéria-prima florestal for utilizada para consumo próprio (art. 56, §5º).

Estão também desobrigados da reposição aqueles que utilizam resíduos provenientes da atividade florestal e matéria-prima florestal não madeireira, procedente de Plano e de manejo florestal sustentável (art. 33, §2º).

As mudanças trazidas pela nova lei geram impactos na floresta, pois reduziu-se a área a ser recomposta. Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais de até 4 módulos fiscais estão isentos de recompor a área desmatada de forma a atender aos percentuais de Reserva Legal do art. 12. Com a nova Lei Florestal a Reserva Legal será constituída com a área ocupada com a vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008 (art. 67). Da mesma forma ocorre com as Áreas de Preservação Permanente, a obrigação de recompor é proporcional a dimensão da área dos imóveis que margeiam os cursos d'água, nascentes e lagos. Assim, os desmatamentos ilegais no entorno de nascentes e manguezais foram anistiados e permitiu-se a recomposição de margens de rios e áreas de preservação permanente com espécies exóticas. Pode-se dizer, portanto, que houve um retrocesso na legislação ambiental.

### 3.1.2 A exploração e a produção sustentável em Florestas Públicas

A exploração de Florestas Públicas e suas formações sucessoras está disciplinada na Lei de Gestão de Florestas Públicas, Lei nº. 11.284/06. A lei permite aos entes federativos, comunidades locais ou particulares a exploração de bens e serviços em florestas públicas de forma econômica e ambientalmente sustentável.

O Governo Federal idealizou esse modelo de gestão com a finalidade de harmonizar a preservação do meio ambiente com a exploração sustentável da floresta, além de estabelecer condições para redução do desmatamento ilegal, principalmente na região amazônica, afastando a grilagem de terras públicas, a extração ilegal de madeira e evasão de divisas.

O manejo adequado das Florestas Públicas passa por uma série de procedimentos antes da entrega aos interessados na exploração de produtos e serviços florestais, pois esta norma

criou todo um sistema de gestão sustentável de florestas, tangendo ainda diversos outros assuntos correlatos, tais como Sistema de Unidades de Conservação (SNUC), licenciamento ambiental, Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), licitações e conhecimentos tradicionais (MILARÉ, 2011, p. 1009).

A gestão florestal para produção sustentável pode ser feita de três formas: gestão direta por meio da criação de florestas nacionais, estaduais e municipais; destinação às comunidades locais; e concessão florestal.

A gestão direta é feita “ora diretamente pelo Poder Público, ora por meio de convênios, termos de parcerias, ou instrumentos similares firmados com terceiros, desde que observados os procedimentos previstos na Lei de Licitações Públicas (Lei n.º. 8.666/93)” (MILARÉ, 2012, p. 1012). A gestão direta se operacionaliza com a criação de unidades de conservação observando as diretrizes do art. 17 da Lei do SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei n.º. 9.985/00).

A destinação das florestas públicas às comunidades ocorre com a identificação de área ocupada pelas comunidades locais pelo órgão competente. Constatada a ocupação, a regularização da área se dá por meio da criação de Reserva Extrativista e Reservas de Desenvolvimento Sustentável e projetos de assentamento florestal.

A concessão florestal é uma modalidade de gestão que possibilita à iniciativa privada o aproveitamento sustentável de florestas pré-determinadas pelo governo, mediante licitação pública e com adoção de critérios ambientais e sociais. Assim, a lei permite aos governos federal, estadual e municipal concederem a particulares o direito de explorar, de forma econômica e ambientalmente sustentável bens e serviços em florestas públicas.

O concessionário é escolhido por meio de um processo licitatório e assina um contrato que lhe dá o direito de fazer o manejo sustentável dos produtos da floresta (madeireiros e não madeireiros) e desenvolver a atividade pelo tempo estabelecido no contrato, mediante pagamento e desde que cumpridas as regras contratuais e legais.

Segundo Márcia Leuzinger (2007, p. 118) “a finalidade precípua é suprir a deficiência da capacidade fiscalizatória do Estado, a partir de concessões florestais a empresas privadas que, em tese, passariam a utilizar de forma sustentável os recursos florestais e, ao mesmo tempo, fiscalizariam a área objeto de concessão”. Entendeu o Governo, que a criação e o manejo adequado das Florestas Nacionais, em conjunto com a iniciativa privada e as comunidades locais organizadas, permitirá melhorar a eficiência do sistema de monitoramento e controle e diminuir a exploração predatória.

As concessões serão realizadas após a área de floresta pública estar inserida no Cadastro Nacional de Florestas Públicas – CNFP e o órgão gestor, o Serviço Florestal Brasileiro, elaborar o Plano Anual de Outorga Florestal – PAOF, contendo a descrição de todas as florestas públicas. Nele, estarão contidas as regras quanto ao planejamento do monitoramento e de fiscalização ambiental pelo órgão responsável do Sisnama e o zoneamento ecológico-econômico – ZEE nacional e estadual, como também os demais

instrumentos que disciplinam o uso, a ocupação e a exploração dos recursos ambientais (art. 11, Lei 11.284/06).

Após o cadastramento e elaboração do PAOF, o licenciamento ambiental também será exigido para o uso sustentável da unidade de manejo, mediante a apresentação de Relatório Ambiental Preliminar – RAP ao órgão ambiental competente integrante do Sisnama, ao Ibama que aprova a licença prévia para exploração.

As atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, em função da escala e da intensidade do manejo florestal, necessitam de estudo prévio de impacto ambiental – EIA para a aprovação da licença prévia.

Todo o processo de concessão passa por três fases: 1- pré-edital; 2- seleção e contratação; e, 3- execução. Dentro de cada fase encontram-se algumas etapas a serem seguidas para se realizar a exploração sustentável da floresta.

Portanto, nesta forma de gestão florestal, todo o processo para se implementar as concessões florestais exige o esforço tanto do Poder Público quanto do particular que tem interesse em explorar a floresta. É um esforço conjunto, pois este processo exige capacidade institucional do governo com quadro de pessoal disponível para realizar os procedimentos da gestão florestal, o envolvimento de vários órgãos da administração direta e indireta, pois as florestas estão localizadas em áreas indígenas, unidades de conservação federais, imóveis urbanos e rurais matriculados em nome da União, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista (CAMPOS; SCÁRDUA, 2011, p. 8).

O particular que tem interesse na exploração deve proceder conforme os procedimentos exigidos na Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei n.º. 11.284/06) e na Lei de Licitações (Lei n.º. 8.666/96), questões logísticas, aguardar o tempo de espera para a realização dos trâmites burocráticos, além da disponibilidade de recursos financeiros para todo o processo e atender os preços florestais do edital. A espera da publicação do edital até a assinatura do contrato para o início da exploração sustentável de florestas tem sido longa. Nas primeiras concessões em Florestas Nacionais – Flonas, os processos de licitação tiveram duração de 1 a 2 anos em média (CAMPOS; SCÁRDUA, 2011, p. 16). As áreas distantes das Flonas dificultam a logística para escoamento dos produtos e tornam os preços florestais menos competitivos que o do mercado.

Dessa forma, a implementação das concessões florestais no Brasil tem enfrentado dificuldades de ordem administrativa de autonomia institucional do Serviço Florestal Brasileiro, número de servidores para atender o processo de concessão, coordenação com outros órgãos (Ibama, ICMBio, entes federados) e a demora da duração do processo de concessão florestal. Esses problemas afastam a participação das empresas do processo de

concessão florestal, optando por outras formas mais fáceis e econômicas de exploração florestal.

### 3.1.3 A legislação esparsa

Algumas legislações isoladas tem em seu conteúdo dispositivos que tangem o setor florestal quanto ao planejamento, plantio e exploração destes recursos como a Política Agrícola, a Política de Mudança do Clima, a Lei de Sistemas de Unidades de Conservação e a Lei de Crimes Ambientais.

A Lei de Política Agrícola estabeleceu que a atividade florestal está inserida dentro do setor agrícola e, assim, a produção, o processamento e a comercialização dos produtos e subprodutos florestais devem ser orientados pelos planos plurianuais, como ocorre com as demais atividades agrícolas.

A orientação estratégica de regionalização da política agrícola é trabalhada no Plano Safra pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que o elabora anualmente para estabelecer os objetivos e as metas para o setor agrícola. O plano contribui para a manutenção da atividade agrícola por meio do crédito rural, que financia os insumos e outros custos para viabilizar o plantio.

Portanto, nos plantios florestais podem ser utilizados os mesmos instrumentos de planejamento, pesquisa, assistência técnica, incentivos fiscais, financiamento, crédito e seguro rural dos grãos e da pecuária para o desenvolvimento da atividade florestal.

Na Política Nacional sobre Mudança do Clima o incentivo ao reflorestamento e à recomposição da cobertura vegetal em áreas degradadas é um dos objetivos da Lei nº. 12.187/09.

O Decreto nº. 7.390/10 estabelece que para alcançar o compromisso nacional voluntário de redução de emissões entre 36,1% e 38,9% até 2020, estabelecido no art. 12 da Lei nº 12.187, de 2009, serão implementadas ações referentes à: ampliação do sistema de integração lavoura-pecuária-floresta em 4 milhões de hectares; expansão do plantio de florestas em 3 milhões de hectares; incremento da utilização na siderurgia do carvão vegetal originário de florestas plantadas e melhoria na eficiência do processo de carbonização.

O interesse do governo nessa política é o plantio de árvores para o sequestro de carbono, com iniciativas de replantio em áreas desmatadas e degradadas, o que afeta diretamente o setor de floresta plantada.

A Lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, estabeleceu normas e critérios para gestão das unidades, e ainda possibilitou a exploração de componentes dos ecossistemas naturais em regime de manejo sustentável e a

substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis em Reserva de Desenvolvimento Sustentável (art. 20, §5º, inc. IV da Lei nº. 9.985/00). Mas, essa exploração deve ser precedida de zoneamento e sujeita às limitações legais e ao Plano de Manejo da área.

A Lei de Crimes Ambientais prevê penalidades para quem explorar economicamente ou degradar floresta, plantada ou nativa, em terras de domínio público ou devolutas, sem autorização do órgão competente no art. 50 (Lei nº. 9.605/98).

#### 3.1.4 Obstáculos legais

O quadro institucional que se apresenta a partir das regras formais sobre uso e exploração dos recursos florestais tem se demonstrado bastante complexo e fragmentado para boa parte da população brasileira. Os agricultores rurais, pequenas e grandes empresas produtoras de florestas plantadas têm dificuldades em lidar com esse conjunto de leis e o excesso de burocracia na aprovação do licenciamento ambiental.

A complexidade se constata na existência de normas para as diferentes etapas da atividade florestal como o plantio, o corte, o transporte e a comercialização, somadas às mudanças constantes na regulamentação nos últimos anos. Tais circunstâncias decorrem “da necessidade de fortalecimento das ações de comando e controle para evitar possível legalização do transporte e comercialização de produtos provenientes de florestas naturais e da dificuldade de separar a origem dos produtos no ato da fiscalização” (SAE, 2010, s/p). Como também, as regras para exploração das florestas estão dispostas em diferentes normas: leis, decretos e resoluções, que passaram por muitas alterações de conteúdo para se adaptar às novas realidades e incorporar o processo de descentralização da gestão florestal.

O Código Florestal, por exemplo, foi criado em 1934, modificado em 1965, recebeu modificações complementares nas décadas de 1970 (Lei nº. 5.870/72, 6.535/78), 1980 (Lei nº. 7.802/89), 1990 (MP nº. 1.511/96), 2000 (MP nº. 2166/01) e em 2012 edita-se a atual Lei Florestal nº. 12.651. As mudanças substanciais nas regras de uso da terra e florestas, a diversidade de normas e a complexidade do texto legal<sup>31</sup> contribuem para o desconhecimento da população brasileira sobre as regras para uso e exploração, bem como para preservação dos recursos florestais. Os pequenos agricultores rurais partem para

---

<sup>31</sup> Há dispositivos que utilizam termos técnicos específicos sem definição no texto, como por exemplo: “florestas nativas e formações sucessoras” e “capacidade de suporte ambiental da floresta” (ambos encontrados no art. 31, Lei nº. 12.651/12) e dispositivos com conceitos semelhantes utilizando nomes e textos diferentes, como o manejo florestal sustentável do Decreto nº. 5.975/06 (art. 2º, parágrafo único), o manejo sustentável da Lei nº. 12.651/12 (art. 3º, inc. VII) e manejo florestal sustentável da Lei nº. 11.284/06 (art. 3º, VI) (MILARÉ; MACHADO, 2012, p. 305).

outras atividades agrícolas, como a pecuária e os grãos, que tem menos riscos e recebem oferta de crédito, seguro e incentivos garantidos por parte dos governos federal e estadual.

Na década de 1990 o regime protetivo da Reserva Legal na Amazônia teve seu percentual alterado de 50% para 80% por meio da MP n°. 1.511/96, aumentando o número de proprietários irregulares e o desrespeito ao Código Florestal. A legislação ambiental mais restritiva não garantiu a redução do desmatamento, pois o Estado não viabilizou alternativas de proteção e uso sustentável dos recursos naturais, deixando de ser passível de ser cumprida pelos produtores rurais, que tiram da floresta e da terra o seu sustento. Além disso, o Estado não trabalhava com aparato eficiente para fiscalização e julgamento das ilegalidades.

Além das constantes mudanças há muitos dispositivos que deveriam ser regulamentados na Política Nacional do Meio Ambiente e na nova Lei Florestal, pois visam estimular o uso sustentável dos recursos florestais. Até o momento, a regulamentação existente para fomentar o desenvolvimento de atividades florestais sustentáveis não tiveram resultados expressivos como o Programa Nacional de Florestas criado pelo Decreto n°. 3.420/00 e a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF pela Lei n°. 11.284/06 e a regulamentação pelo Decreto n°. 7.167/10.

A retomada da política florestal no sentido amplo, dando lugar também a exploração, vem ocorrendo desde 2000 em diante. Veja-se:

Desde o Código Florestal de 1965, esta [Lei de Gestão de Florestas Públicas] é a primeira Lei editada no Brasil com o propósito de ordenar o uso sustentável dos recursos florestais, com vistas à produção e não apenas com finalidade de controle e fiscalização, estrito senso (BRASIL, 2011a, p. 11).

Os primeiros instrumentos regulamentados do art. 9º da Política Nacional do Meio Ambiente foram os padrões de qualidade ambiental (inc. I), o zoneamento (inc. II), o licenciamento ambiental (inc. IV), a criação de espaços territoriais protegidos (inc. VI), o cadastro técnico de atividades potencialmente poluidoras (inc. VIII). Os instrumentos da política que dizem respeito aos incentivos à produção e tecnologia voltados à melhoria da qualidade ambiental (inc. V) e aos instrumentos econômicos (inc. XIII) ainda necessitam de mais atenção por parte do governo, que tem dado ênfase à política de comando e controle para conter o desmatamento ilegal, conforme avaliação do próprio Ministério do Meio Ambiente.

Já na era do IBAMA, a política florestal, pela expansão desordenada da fronteira agrícola, se resumiu, basicamente, a uma política de controle e fiscalização do desmatamento. A ênfase econômica dos incentivos fiscais

do primeiro período foi substituída pela ênfase das práticas de comando e controle do período subsequente (BRASIL, 2011a, p. 5).

Em entrevista concedida para esta pesquisa o professor Fabiano Toni da Universidade de Brasília<sup>32</sup> destaca que existe “falta de amadurecimento dos principais mecanismos de fomento, como REDD e pagamentos por serviços ambientais, bem como um melhor entendimento do papel das florestas como fixadoras de carbono”. E acrescenta:

A madeira em si, se bem manejada, pode ser comercializada como um produto capaz de extrair carbono da atmosfera, mas isso não tem sido feito nem como instrumento de política pública nas áreas florestal e ambiental, nem como estratégia de marketing das empresas florestais.

Da mesma forma ocorre com a nova Lei Florestal n°. 12.651/12, os primeiros dispositivos regulamentados foram o Cadastro Ambiental Rural – CAR (art. 29) e o Programa de Regularização Ambiental – PRA (art. 59), por meio do Decreto n°. 7.830/12.

Os dispositivos que tratam do fomento a pesquisa científica e tecnológica para recuperação e preservação das florestas (art. 1º-A, inc. V) e a criação de incentivos econômicos para incentivo ao estudo e à pesquisa de tecnologias para o uso racional dos recursos ambientais (art. 1º-A, inc. VI) aguardam regulamentação. Novamente, o estímulo à pesquisa e à produção florestal sustentável são deixados à parte, como tem sido desde a década de 1990, implementando-se ações parciais e resultando em uma política fragmentada.

A pesquisa e a inovação tecnológica são vitais para a exploração sustentável dos recursos florestais visto que “determinam a melhor forma de preparo do solo, adubação, espaçamento, controle de ervas daninhas, controle de pragas e doenças, bem como a idade ótima de corte” (SANTIAGO, 2013, p. 30), além de propiciarem a parceria com universidade, institutos de pesquisa e empresas privadas.

Em relação ao desenvolvimento de pesquisas para a floresta plantada por parte do governo federal, o entrevistado 11 afirma que elas estão voltadas ao agronegócio, afirmando que:

a EMBRAPA serve majoritariamente ao interesse da cana de açúcar, da soja e derivados desse complexo (energia e proteína), e as universidades e outros centros de pesquisa não têm expressão na área florestal das nativas.

Para Edson Iede, pesquisador da Embrapa, o órgão gera “metodologia, produtos, processos e conhecimentos para o desenvolvimento do setor” e participa no

---

<sup>32</sup> Fabiano Toni, Coordenador do Curso de Mestrado Acadêmico do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília em entrevista concedida em fevereiro de 2013.

desenvolvimento e elaboração de políticas públicas, como o Inventário Florestal Brasileiro, a Defesa Sanitária Vegetal, entre outros, quando questionado sobre como a Embrapa tem contribuído para a política florestal e para as florestas plantadas<sup>33</sup>.

Quanto ao licenciamento exigido para as atividades agrícolas e florestais, importante mencionar que o Conama não dá tratamento isonômico às diferentes atividades, exigindo a Resolução 01/86 Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental no licenciamento para “exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental” (art. 2, inc. XIV), enquanto para projetos agropecuários exige-se o licenciamento apenas para áreas acima de 1.000 hectares (art. 2, inc. XVII). Dentre outros critérios, esta diferenciação pode influenciar a decisão do agricultor na escolha da atividade que almeja empregar, em decorrência dos gastos e tempo para elaboração dos estudos.

Para Antônio Carlos Hummel do Serviço Florestal Brasileiro: “só grandes áreas deveriam ser licenciadas. Plantar floresta deveria ser livre. Quando se cria restrições o agricultor vai para outras atividades agrícolas”.

A visão das empresas em relação ao EIA/RIMA também é neste sentido, conforme explicita Luiz Cornacchioni<sup>34</sup>:

Na minha visão, não tem condições pedir um EIA/RIMA a uma empresa que vai plantar 100 hectares. Não tem problema em pedir isso à empresa que irá plantar 100 mil hectares, 50 mil hectares, até porque a longo prazo tem que ser feito planejamento, a parte territorial, onde vai colocar as estradas, onde sai, onde fica, ..., então não tem problema em pedir. Agora pedir isso pra uma empresa que vai plantar 100 hectares? Basta fazer um instrumento simples se comprometendo a cumprir a legislação de Reserva Legal e APP, tomando cuidado com o uso da aplicação do defensivo, que seja dentro das normas do Ministério [Meio Ambiente]. Uma coisa simples, mas exigir o EIA/RIMA? Fica difícil fazer, primeiro, porque é um custo monumental pois não se fala em EIA/RIMA por menos de 1 milhão (eu sei porque eu já trabalhei nisso e tem que se fazer um levantamento físico, biótico, arqueológico, tem que fazer do IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, entra o custo com viagens, pessoal, consultoria, audiência pública); e segundo, porque a não tem esse recurso todo. Então, tem que se ter uma coisa mais adaptável.

A burocracia e fiscalização das leis é apontada na literatura também como um dos fatores limitantes ao envolvimento do setor privado no manejo sustentável de florestas devido à justaposição da legislação federal e estadual, situação já contemplada pela LC n°. 140/11, bem como a maior facilidade de obter autorização para conversão de áreas

---

<sup>33</sup> Resposta ao questionário da pesquisa em fevereiro de 2013.

<sup>34</sup> Luiz Cornacchioni, Diretor Executivo da ABRAF, em entrevista concedida em dezembro de 2012.

florestais à agricultura do que obter autorização para plano de manejo florestal (VIANA *et al*, 2002, p. 21).

Em razão do desmatamento ilegal existe um excessivo comando e controle de toda a cadeia produtiva para o plantio ou reflorestamento com exigência de cadastro prévio no órgão ambiental competente para fins de origem, licenciamento ou autorização para exploração, autorização para transporte, e ainda a reposição florestal. Infelizmente o excesso de controle desestimula quem formaliza a atividade e não elimina a ilegalidade e a evasão de divisas, de acordo com os dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, entre agosto de 2011 e julho de 2012 uma área de florestas de aproximadamente 4.656 km<sup>2</sup> foi desmatada na Amazônia Legal em 12 meses<sup>35</sup> (BRASIL, 2012e, s/p).

As empresas optam por direcionar seus plantios aos estados onde exista menos burocracia no licenciamento ou onde o governo incentive a atividade. O Estado do Mato Grosso do Sul é um exemplo desta situação, pois ele direcionou sua política para conter a pressão sobre os remanescentes florestais e diversificar sua matriz energética, desenvolvendo um Plano Estadual para o Desenvolvimento Sustentável de Florestas Plantadas, focando em aumento da cobertura florestal e redução do desmatamento ilegal. Os instrumentos julgados estratégicos para atrair novos investimentos florestais foram os incentivos fiscais estaduais, as mudanças na legislação desburocratizando procedimentos atinentes à cadeia produtiva e a disponibilidade de financiamentos por meio de Fundos Regionais.

O próprio governo federal em outras políticas desenvolvidas no passado observou as dificuldades para por em práticas os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n°. 6.938/81) que busca compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente. Assim observou o Ministério do Meio Ambiente sobre desenvolvimento agroflorestal.

Existe um conflito que impede uma relação harmoniosa do 'binômio conservação-desenvolvimento rural sustentável'. É fundamental que esse conflito seja superado por meio do reconhecimento da compatibilidade entre a adoção de certos usos do solo e a conservação dos recursos naturais e da biodiversidade. (...) As políticas públicas estão evoluindo positivamente de forma mais rápida e não são acompanhadas com a mesma velocidade pelos dispositivos legais, o que pode impedir a aplicação prática das políticas públicas inovadoras.

A efetiva inaplicabilidade de diversos dispositivos legais, tanto no Código Florestal quanto em outros decretos, como, por exemplo, o decreto federal que incide sobre o uso da capoeira no bioma da Mata Atlântica, dificulta a adoção de Sistemas Agroflorestais como alternativa. Falta divulgação ou plena aplicação de alguns dispositivos legais, como a compensação

---

<sup>35</sup> Dado disponível em: <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php>

ambiental, consultas públicas etc., que podem ser utilizadas para facilitar a implementação de projetos e sistemas agroflorestais. A obtenção do licenciamento ambiental por populações rurais acarreta muitas dificuldades. O acesso é dispendioso, burocrático, além de ser desconhecido pela agricultura familiar (BRASIL, 2005).

Portanto, dada a complexidade da regulamentação do setor florestal e o pouco incentivo do governo, o plantio florestal acaba por se tornar a última opção quando comparado a outras atividades agrícolas e a pecuária, dificultando a implementação da política para o desenvolvimento florestal e recuperação de áreas degradadas.

### 3.2 POLÍTICAS, PLANOS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS QUE INCENTIVAM OS PLANTIOS FLORESTAIS

O agravamento dos problemas ambientais fez com que os Estados desenvolvessem respostas a essa nova demanda social, por meio de seus ordenamentos jurídicos e instrumentos de ação (VULCANIS, 2007, p. 38). O Estado incorporou mais uma função, que é a função ambiental, “no sentido de impor a cada recanto da Administração Pública o zelo pelo meio ambiente” (BENJAMIN, s/d, p. 53). É seu dever elaborar políticas públicas apropriadas a promover a proteção ambiental, consubstanciadas em um plano de ação voltados para obtenção de resultados presentes e futuros (DIAS, 2003, p. 120).

A política ambiental “é o conjunto de metas e instrumentos que visam reduzir os impactos negativos da ação antrópica (...) sobre o meio ambiente” (LUSTOSA et al., 2003, p. 135). Na política ambiental estão definidos os fundamentos e objetivos que guiam a sociedade nos interesses tanto para resguardar a preservação quanto para promover a utilização dos recursos naturais, o ponto de equilíbrio acordado pelo Estado e sociedade para conciliar a atividade econômica com a preservação do meio ambiente.

Estão presentes também na política, como no conjunto de leis que a implementam, os preceitos dos tratados na qual o Brasil é signatário. As Conferências internacionais reforçam que os Estados e povos devem cooperar para aplicação dos princípios contidos nas declarações em conformidade com as suas necessidades e políticas nacionais. A Agenda 21 e o Programa Nacional de Florestas com o apoio da FAO são exemplos de que o Estado brasileiro vem incorporando tais princípios em suas políticas e normas internas, pois “a União está obrigada a inserir na norma legal geral o conteúdo dos acordos, tratados ou convenções internacionais já ratificados, depositados e promulgados pelo Brasil” (MACHADO, 2013, p. 146).

O conjunto de políticas e normas que tratam do meio ambiente, contém princípios, diretrizes e ações para alcance dos objetivos propostos e geram efeitos para determinados

setores da economia, afetando também o florestal. Desse sistema normativo de tutela do meio ambiente em âmbito federal, evidencia-se alguns objetivos e ações contidas nas normas e políticas existentes (Política Nacional do Meio Ambiente, Lei de Gestão de Florestas Públicas, Política Nacional sobre Mudança do Clima, Lei Florestal) que envolvem o setor florestal, como disposto no quadro a seguir.

Quadro 12 - Políticas com conteúdo sobre atividade florestal

POLÍTICA	OBJETIVOS ATRELADOS AOS PLANTIOS FLORESTAIS	AÇÕES E/OU INSTRUMENTOS
Política Nacional do Meio Ambiente – Lei 6.938/81	<ul style="list-style-type: none"> <li>- compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;</li> <li>- estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais</li> <li>- à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais</li> <li>- à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas á sua utilização racional e disponibilidade permanente</li> <li>- As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais,</li> <li>- zoneamento ambiental;</li> <li>- avaliação de impactos ambientais;</li> <li>- licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;</li> <li>- incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia;</li> <li>- sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;</li> <li>- Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumento de Defesa Ambiental;</li> <li>- penalidades disciplinares ou compensatórias;</li> <li>- prestação de informações relativas ao Meio Ambiente;</li> <li>- Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais;</li> <li>- instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros;</li> <li>- concessões florestais</li> </ul>
Política Agrícola - Lei 8.171/91	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planejamento destinado a promover, fiscalizar, controlar, avaliar atividade e suprir necessidades, visando assegurar o incremento da produção e da produtividade agrícolas;</li> <li>- garantir o seu uso racional e estimular a recuperação dos recursos naturais</li> <li>- prestar apoio institucional ao produtor rural, com prioridade de atendimento ao pequeno produtor e sua família</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- planejamento e pesquisa agrícola;</li> <li>- assistência técnica e extensão rural;</li> <li>- proteção do meio ambiente, conservação e recuperação dos recursos naturais;</li> <li>- informação agrícola;</li> <li>- produção, comercialização, abastecimento;</li> <li>- associativismo e cooperativismo;</li> <li>- formação profissional e educação rural;</li> <li>- investimentos públicos e privados;</li> <li>- crédito rural;</li> <li>- seguro agrícola;</li> </ul>

POLÍTICA	OBJETIVOS ATRELADOS AOS PLANTIOS FLORESTAIS	AÇÕES E/OU INSTRUMENTOS
Crimes Ambientais - Lei 9.605/98	coibir condutas ou atividades lesivas as florestas	<p>Aplicação de sanções penais derivadas de condutas lesivas as florestas de acordo com os arts. 50 e 50-A da lei:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Destruir ou danificar florestas nativas ou plantadas ou vegetação fixadora de dunas, protetora de mangues, objeto de especial preservação.</li> <li>- Desmatar, explorar economicamente ou degradar floresta, plantada ou nativa, em terras de domínio público ou devolutas, sem autorização do órgão competente.</li> </ul>
Gestão de Florestas Públicas – Lei 11.284/06	<ul style="list-style-type: none"> <li>- exploração sustentável de produtos e serviços florestais;</li> <li>- o estabelecimento de atividades que promovam o uso eficiente e racional das florestas e que contribuam para o cumprimento das metas do desenvolvimento sustentável local, regional e de todo o País;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- convênios, termos de parceria, contratos;</li> <li>- zoneamento ecológico econômico;</li> </ul>
Política Nacional sobre Mudança do Clima – Lei 12.187/09	<ul style="list-style-type: none"> <li>- compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático</li> <li>- incentivo aos reflorestamentos e à recomposição da cobertura vegetal em áreas degradadas;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- o Plano Nacional sobre Mudança do Clima;</li> <li>- o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima;</li> <li>- as medidas fiscais e tributárias destinadas a estimular a redução das emissões e remoção de gases de efeito estufa, incluindo alíquotas diferenciadas, isenções, compensações e incentivos, a serem estabelecidos em lei específica;</li> <li>- as linhas de crédito e financiamento específicas de agentes financeiros públicos e privados;</li> <li>- o desenvolvimento de linhas de pesquisa por agências de fomento;</li> <li>- o monitoramento climático nacional;</li> <li>- os indicadores de sustentabilidade;</li> </ul>
Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Lei 9.985/00	<ul style="list-style-type: none"> <li>- promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;</li> <li>- recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;</li> <li>- compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Admissão de exploração de componentes dos ecossistemas naturais em regime de manejo sustentável e a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis, desde que sujeitas ao zoneamento, às limitações legais e ao Plano de Manejo da área.</li> </ul>

POLÍTICA	OBJETIVOS ATRELADOS AOS PLANTIOS FLORESTAIS	AÇÕES E/OU INSTRUMENTOS
Lei Florestal - Lei 12.651/12	<ul style="list-style-type: none"> <li>- importância da função estratégica da atividade agropecuária e do papel das florestas e demais formas de vegetação nativa na sustentabilidade, no crescimento econômico, na melhoria da qualidade de vida da população brasileira e na presença do País nos mercados nacional e internacional de alimentos e bioenergia</li> <li>- ação governamental de proteção e uso sustentável de florestas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crédito agrícola;</li> <li>- seguro agrícola;</li> <li>- crédito tributário (dedução da APP, RL e área de uso restrito da base de cálculo do Imposto sobre o ITR);</li> <li>- financiamento para iniciativas de preservação voluntária de vegetação nativa, manejo florestal e agroflorestal sustentável ou recuperação de áreas degradadas;</li> <li>- isenção de impostos para os principais insumos e equipamentos, utilizados para recuperar APP, RL e áreas de uso restrito.</li> </ul>

Fonte: próprio autor

A utilização racional e o uso sustentável dos recursos florestais está garantida nos objetivos e ações de todo o sistema que tutela o meio ambiente, e portanto alinhados aos princípios estabelecidos na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento quanto a salvaguardar os múltiplos papéis das florestas e das áreas florestais e a promoção do manejo florestal sustentável.

Todavia, não basta garantir em normas e nas políticas o uso sustentável das florestas sem que haja atuação efetiva do Poder Público na concretização desses preceitos nos plantios para fins comerciais dos pequenos aos grandes agricultores, empresas de grande porte, no manejo florestal em florestas públicas para que a exploração da madeira, não se torne “garimpagem florestal”, por falta de medidas silviculturais para garantir a regeneração das espécies exploradas (HIRAKURI, 2006, p. 234).

O Ministério do Meio Ambiente é o órgão da Administração Pública Federal Direta responsável pela formulação da política de utilização sustentável de florestas e pelas políticas para a integração do meio ambiente e produção, nos termos do art. 1º, incs. II e IV do Decreto nº. 6.101/07. Existe, também, a competência do Ministério da Agricultura para o planejamento da política agrícola, que inclui as florestas, abrangendo produção e comercialização, abastecimento, armazenagem e garantia de preços mínimos, bem como a produção e fomento agropecuário, inclusive das atividades da heveicultura (art. 27. inc. I, alínea a e b da Lei nº. 10.683/03). Portanto, existe a competência concorrente entre os dois ministérios para formular a política florestal para a produção, devendo ser exercida em conjunto.

Contudo, uma diversidade de políticas e programas socioeconômicas emanadas de outros ministérios tem interface com o desenvolvimento do setor florestal e para as florestas

plantadas. Quando se trata de floresta, não se tem ideia que diversos ministérios, por meio de suas políticas, planos e programas, podem ter rebatimento no desenvolvimento de plantios florestais além do Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura. Alguns órgãos, em busca de outros objetivos que não os plantios florestais, como a geração de emprego e renda, recuperação ambiental, fomento, promoção do desenvolvimento rural, regulação climática, emanam ações que de alguma forma refletem na atividade florestal. Destaca-se a seguir os principais planos e programas ligados aos plantios florestais.

- Programa Nacional de Florestas

Este programa foi lançado em 2000 pelo Ministério do Meio Ambiente em parceria com a FAO e tem como objetivo, “articular as políticas públicas setoriais para promover o desenvolvimento sustentável, conciliando o uso com a conservação das florestas brasileiras” (BRASIL, s/d “b”), por meio de projetos que serão concebidos e executados de forma participativa e integrada pelos entes federativos e a sociedade civil organizada (art. 1º, Decreto nº. 3.420/00).

O programa procura integrar vários objetivos de uso, recuperação, fomento e produção florestal: estimular o uso sustentável de florestas nativas e plantadas; fomentar as atividades de reflorestamento; recuperar florestas de preservação permanente, de reserva legal e áreas alteradas; apoiar o desenvolvimento das indústrias de base florestal; ampliar os mercados interno e externo de produtos e subprodutos florestais.

A principal estratégia do programa era compatibilizar a política florestal com as demais políticas públicas de governo e estimular o fortalecimento institucional do setor.

O programa foi inserido no Plano Plurianual do governo federal, PPA 2000-2003 e PPA 2004-2007, e no PPA 2008-2011 não houve liberação financeira para implemento das ações (Brasil, 2011b, p. 26). As mudanças na estrutura regimental do Ministério do Meio Ambiente com a criação do Serviço Florestal Brasileiro e o ICMBio, contribuíram para que o PNF perdesse o foco e as articulações construídas, em face das novas demandas advindas das unidades administrativas criadas.

Um dos objetivos do PNF é recuperar os déficits anuais nos plantios, conforme explicitado abaixo.

eliminar um déficit anual de 200 mil hectares entre o que atualmente é plantado no país, 300 mil hectares, e o que deveria ser cultivado, 500 mil hectares de florestas, para suprir a demanda industrial e garantir o abastecimento de madeira ao setor, reduzindo a pressão sobre as florestas nativas” (MMA, 2000).

As metas propostas para a floresta plantada buscavam expandir a base florestal plantada e recuperar as áreas degradadas com o plantio de 800 mil hectares em pequenas e médias propriedades até 2007 e o plantio de 1,2 milhão de hectares por meio de programas empresariais sustentáveis. Previa-se, ainda, a recuperação de 200 mil hectares degradados até 2007 (MMA, 2000).

Os orçamentos previstos para o programa não continuaram em vista da revisão do programa e por consequência da criação do Serviço Florestal Brasileiro e a lei de gestão de florestas públicas.

- Plano ABC – Plano setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura.

O plano tem o objetivo de “organizar o planejamento de ações a serem realizadas para adoção das tecnologias sustentáveis de produção selecionadas para responder aos compromissos assumidos pelo país de redução de emissão de gases do efeito estufa no setor agropecuário” (BRASIL, 2012b, p. 29) e composto pelos seguintes programas:

- Programa 1: Recuperação de Pastagens Degradadas;
- Programa 2: Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF) e Sistemas Agroflorestais (SAFs);
- Programa 3: Sistema Plantio Direto (SPD);
- Programa 4: Fixação Biológica de Nitrogênio (FBN);
- **Programa 5: Florestas Plantadas;**
- Programa 6: Tratamento de Dejetos Animais;
- Programa 7: Adaptação às Mudanças Climáticas

O eixo do plano referente às florestas plantadas visa expandir a área reflorestada em 3,0 milhões de hectares para: aumento de renda de longo prazo para produtores rurais; aumento da oferta de madeira para fins industriais (celulose e papel, móveis e painéis de madeira), energéticos (lenha e carvão vegetal) e construção civil; reduzir a pressão sobre a floresta nativa; e capturar CO<sub>2</sub> da atmosfera (BRASIL, 2012b, p. 122).

O plano ainda prevê a capacitação de 1.500 técnicos em florestas plantadas e em aspectos relacionados à adaptação às mudanças climáticas até 2020 em diferentes estados, capacitação de 150.000 produtores rurais em florestas plantadas; em aspectos relacionados à adaptação às mudanças climáticas até 2020 em diferentes estados, ampliar a rede de Unidades de Referência Técnica em 50 unidades até 2015, mapear as áreas prioritárias

para implantação de florestas plantadas. Serão destinados R\$ 3 milhões em crédito até 2020 para as ações voltadas às florestas plantadas (BRASIL, 2012b, p. 127-129).

Os principais desafios previstos são atrair produtores para o plantio de florestas nas propriedades rurais, adequar os agentes financeiros para o financiamento de plantios florestais; garantir oferta de incentivos econômicos em condições compatíveis com a realidade dos sistemas florestais.

- Plano de Ação para a Proteção e Controle do desmatamento na Amazônia – PPCDAm

O plano foi lançado em 2004 após os aumentos expressivos nas taxas de desmatamento na Amazônia no início do ano 2000 e objetiva organizar e intensificar a prevenção e o combate ao desmatamento ilegal. O plano trabalha três eixos: ordenamento fundiário e territorial; monitoramento e controle ambiental e fomento às atividades produtivas sustentáveis. A implementação é de responsabilidade de 13 ministérios, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República (BRASIL, 2011c, p. 44).

O eixo de fomento tem ações voltadas para pesquisa e desenvolvimento para competitividade e sustentabilidade do agronegócio. Abrangem a pesquisa: a silvicultura, (manejo e tecnologia de madeira para sistemas de produção de florestas plantadas em áreas alteradas na Amazônia); sistema de integração lavoura-pecuária-silvicultura (alternativa de desenvolvimento sustentável em áreas alteradas da Amazônia); melhoramento genético de espécies florestais nativas; e transferência de tecnologia para sistemas de integração lavoura-pecuária-floresta (BRASIL, 2009b, p. 137).

As metas estabelecidas na 2ª fase do PPCDAm para 2009 a 2011, atinentes ao eixo de fomento às atividades produtivas sustentáveis foram:

Gestão de florestas públicas; Implementar ações para uma política agrícola sustentável para a Amazônia Legal, em conjunto com as secretarias estaduais de agricultura; Aperfeiçoamento dos instrumentos de financiamento e crédito para promover a conservação ambiental e recuperação da floresta; Licenciamento ambiental dos assentamentos de reforma agrária, manejo dos recursos naturais e assistência técnica e extensão rural; Apoio às comunidades extrativistas e indígenas; Apoio a projetos de ciência, tecnologia e inovação tecnológica para inclusão e desenvolvimento social; Pesquisa e desenvolvimento de modelos produtivos sustentáveis para o Bioma Amazônia; Apoio ao desenvolvimento rural em bases sustentáveis; Acordos setoriais (BRASIL, 2009b).

Os recursos destinados a essas ações do eixo de fomento importam a quantia de R\$ 416.368.018 para macro ações estratégicas e R\$ 42.386.000 em ações complementares, inseridos no Plano Plurianual 2009-2011 (BRASIL, 2009b, p. 65). Mas houve dificuldade de

implementação dessas ações e o programa agora entra na 3ª fase com o plano operativo do eixo de fomento às atividades sustentáveis 2012-2015.

- Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado – PPCerrado

O plano tem objetivo de reduzir a taxa de desmatamento e da degradação florestal no bioma Cerrado e define 3 eixos temáticos de atuação semelhantes ao PPCDam: monitoramento e controle, áreas protegidas e ordenamento territorial e fomento às atividades sustentáveis. A implementação por meio da articulação de ações e parcerias entre União, estados, municípios e sociedade civil organizada, setor empresarial e academia (BRASIL, 2010, p. 69).

Para o eixo de fomento às atividades sustentáveis haverá ações para:

- fomentar a plantação de florestas energéticas, como meio de reduzir a pressão sobre a vegetação nativa do Cerrado para produção de carvão vegetal e fomentar o manejo florestal de espécies nativas e ampliar o plantio de florestas para fins produtivos;

- recuperar pastagens degradadas, adotando-se sistema de integração lavoura-pecuária-floresta, ampliação do sistema de plantio direto e do uso de fixação biológica de nitrogênio e aumento da área de florestas plantadas;

- pesquisar espécies nativas, fazer levantamento de informações referentes aos recursos florestais e quanto à recuperação de áreas degradadas;

A meta do PPCerrado é reduzir o desmatamento em 40% até o ano de 2020. Para atingir a meta, no plano de ação do programa quanto ao fomento às atividades sustentáveis seriam executados plantios de eucalipto para produção em parceria com produtores no cerrado mineiro entre 2009 a 2011. A previsão era plantar 9.000 hectares a cada ano e o investimento previsto foi de R\$ 21 milhões. Para recuperação de áreas degradadas com plantio de espécies nativas do Cerrado as ações são mais abrangentes englobando projetos de diagnóstico de área degradada, implantação de viveiros, plantio e manutenção de mudas, criação e manutenção de Centro de Referência em Conservação da Natureza de Área Degradada com investimentos de R\$ 3.0 milhões.

Os relatórios de gestão<sup>36</sup> da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente afirmam que o programa estava em plena atividade em 2010 e 2011. O programa está em fase de revisão em 2012.

---

<sup>36</sup> Relatório de gestão do exercício de 2010 e 2011 disponível no sítio do Ministério do Meio Ambiente em: [http://www.mma.gov.br/images/arquivos/relatorios\\_de\\_gestao/relatrio%20da%20smcq\\_2012.pdf](http://www.mma.gov.br/images/arquivos/relatorios_de_gestao/relatrio%20da%20smcq_2012.pdf). Acesso em: 25 mai 2013.

- Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca – PAN-BRASIL

O programa foi criado em 2004 para atender o compromisso assumido pelo Brasil ao ratificar a Convenção de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca. Em 2008, foi criada a Comissão Nacional de Combate a Desertificação – CNCD para dar continuidade a implementação do programa.

O eixo temático que trata a respeito da Conservação, Preservação e Manejo Sustentável dos Recursos Naturais tem várias ações voltadas aos recursos florestais, com destaque para: Implementar programa de incentivo ao reflorestamento com base em compensações financeiras e fiscais; Apoiar a implementação de viveiros de plantas nativas e ao estabelecimento das SAF's e sistemas Agroecológicos; Apoiar projetos que visem o manejo integrado voltado para a produção sustentável de madeira (ou produtos não madeireiros) integrada com a conservação da biodiversidade e serviços ecológicos; Apoiar projetos que visem o manejo integrado voltadas para a produção sustentável de madeira (e/ou produtos não-madeireiros) integrada com a conservação da biodiversidade e serviços ecológicos; Recuperar as matas ciliares e promover o reflorestamento das matas nativas (BRASIL, 2004, p. 214-215).

Os recursos continuam sendo destinados ao programa de combate a desertificação tanto no PPA 2008-2011 como no PPA 2012-2015, sendo que neste último, as metas propostas foram de atualizar o Plano de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca e elaborar o Programa Nacional de Adaptação às Mudanças Climáticas.

Em 2012, estavam em processo de identificação e monitoramento 27 projetos de combate à desertificação, dentre eles 20 foram aprovados e financiados pelo programa e estão sendo executados. Os outros 7 selecionados estão em processo de aprovação. Do total, 7 projetos são destinados a implantação de viveiros, sistemas agroflorestais, manejo florestal comunitário e eficiência energética com uso sustentável de recursos florestais<sup>37</sup>.

- Territórios da Cidadania

O programa foi lançado em 2008 pelo MAPA com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básico de cidadania atrelado ao desenvolvimento territorial sustentável. Para a concretização desses objetivos, ações integradas entre governo federal, estados e municípios são desenvolvidas nos locais

---

<sup>37</sup> Informação disponível nas Atas das Reuniões do Comissão Nacional de Combate à Desertificação retirada do site do Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/images/arquivos/gestao\\_territorial/desertificacao/comissao\\_nacional/Ata\\_Resumo\\_Deliberacoes.pdf](http://www.mma.gov.br/images/arquivos/gestao_territorial/desertificacao/comissao_nacional/Ata_Resumo_Deliberacoes.pdf)>. Acesso em: 25 mai 2013.

estrategicamente escolhidos. No que se refere ao desenvolvimento florestal, são realizadas ações para desenvolvimento de sistemas de produção sustentável: recuperação de áreas agricultáveis de pastagens e agroflorestais degradadas; e, integração lavoura-pecuária-floresta; agricultura de precisão.

Um outro eixo tem ações voltadas à recuperação de áreas degradadas, às florestas energéticas e ao desenvolvimento de cursos de capacitação em manejo florestal e agroflorestal para agentes de ATES/ATER.

São beneficiários deste programa produtores rurais, quilombolas, assentados de reforma agrária e indígenas.

- Programa Brasil sem Miséria

Uma das ações é voltada para o Programa de Apoio à Conservação Ambiental Bolsa Verde que concede um benefício de R\$ 300 às famílias em situação de extrema pobreza que vivem em áreas consideradas prioritárias para conservação ambiental. Como o programa está aliado ao Programa Brasil Sem Miséria, o objetivo é o aumento na renda dessa população à conservação dos ecossistemas e ao uso sustentável dos recursos naturais, destinado àqueles que desenvolvem atividades de uso sustentável dos recursos naturais em Reservas Extrativistas, Florestas Nacionais, Reservas de Desenvolvimento Sustentável federais e Assentamentos Ambientalmente Diferenciados da Reforma Agrária.

- Plano Brasil Maior

O plano tem como foco a inovação e o adensamento produtivo do parque industrial brasileiro, política industrial, tecnológica e de comércio exterior para combater a crise internacional e evitar o desaquecimento da economia brasileira. As ações voltadas ao desenvolvimento do setor florestal são direcionadas às cadeias produtivas de móveis e de suprimento em energias (carvão vegetal).

Medidas anunciadas em agosto de 2011: desoneração da folha de pagamento para o setor de móveis e outros, pela Medida Provisória nº 540, de 02/08/2011.

As metas estipuladas pelo plano atingem a cadeia produtiva da madeira e são impactadas em aumento do percentual do PIB no período entre 2010 a 2014: elevar dispêndio empresarial em Pesquisa e Desenvolvimento de 0,59% para 0,90%, aumentar qualificação de RH dos trabalhadores da indústria com, pelo menos, nível médio de 53,7% para 65%, diversificar as exportações brasileiras ampliando a participação do país no comércio internacional de 1,36% para 1,6%, elevar participação nacional nos mercados de tecnologias, bens e serviços para energias, aumentar Valor da Transformação Industrial/

Valor Bruto da Produção (VTI/VBP) dos setores ligados a energia de 64% para 66% (BRASIL, 2011d, p.21).

- Programa Amazônia Sustentável – PAS

O objetivo do Plano Amazônia Sustentável é a promoção do desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira pautado na valorização de seu patrimônio natural e no aporte de investimentos em tecnologia e infraestrutura, voltado para a viabilização de atividades econômicas, com a geração de emprego e renda, compatível com o uso sustentável dos recursos naturais e a preservação dos biomas buscando a elevação do nível de vida da população (BRASIL, 2008, p. 55).

O plano apresenta quatro diretrizes estratégicas para o desenvolvimento da Amazônia: ordenamento territorial e gestão ambiental, produção sustentável com inovação e competitividade, implantação de infraestrutura para o desenvolvimento sustentável, e inclusão social e cidadania com a adoção de programas de atendimento a desempregados da região Norte. Na diretriz sobre a produção de infraestrutura para o desenvolvimento sustentável foi inserida a produtividade e a recuperação florestal para promoção da utilização de áreas já desmatadas. O plano contempla também o fomento ao uso múltiplo das florestas em bases sustentáveis, a capacitação dos atores locais e a promoção de sistemas produtivos para a produção de biocombustíveis pautados no uso sustentável dos recursos naturais.

A coordenação do plano é da Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Meio Ambiente, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério da Integração, mas por razões desconhecidas não foi dada continuidade às ações e também não há destinação de verbas ao PAS nos últimos planos plurianuais de 2012-2015 e 2008-2011.

- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF

O programa criado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário financia projetos que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária, por meio de baixas taxas de juros para os financiamentos rurais. Os financiamentos estão disponíveis para o custeio da safra ou atividade agroindustrial, contemplando o investimento em máquinas, equipamentos ou infraestrutura de produção e serviços agropecuários ou não agropecuários.

Em 2003, o programa inicia uma linha de crédito própria para floresta – Pronaf Floresta que abrange: o financiamento de investimentos em projetos para sistemas agroflorestais; exploração extrativista ecologicamente sustentável, plano de manejo florestal,

recomposição e manutenção de áreas de preservação permanente e reserva legal e recuperação de áreas degradadas.

- Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco - PRSF

O programa tem o objetivo de promover a revitalização da Bacia do Rio São Francisco com ações voltadas ao monitoramento da qualidade da água; reflorestamento de nascentes, margens e áreas degradadas; e controle de processos erosivos para conservação de água e do solo, nos estados de Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais.

A coordenação do plano é da Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério da Integração Nacional e tem como metas previstas nos programas do Planejamento Plurianual de 2008 a 2011 do Governo Federal o reflorestamento de nascentes, margens e áreas degradadas no São Francisco em Minas Gerais (BRASIL, 2009c, p. 51). O convênio firmado entre a Codevasf e o Instituto Estadual de Florestas prevê como ações o apoio ao manejo florestal, recomposição vegetal e preservação da vegetação remanescente e o valor conveniado de R\$ 1.638.442,36 (BRASIL, 2009c. p. 57).

- Diretrizes para a estruturação de uma Política Nacional de Florestas Plantadas

Recentemente, em 2010, a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – SAE/PR, instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial - GTI<sup>38</sup> para formular e propor a Política Nacional de Florestas Plantadas. O grupo elaborou um documento denominado Diretrizes para a estruturação de uma Política Nacional de Florestas Plantadas, onde apresentou um diagnóstico dos principais segmentos do setor de floresta plantada, identificou programas, projetos e ações governamentais existentes, identificou os entraves que limitam o desenvolvimento do setor e, ao final, propôs diretrizes e ações para a formulação da política. A seguir são transcritos os objetivos e as metas elaboradas pelo grupo, constante do documento:

Objetivo geral: desenvolver um novo pilar para o crescimento futuro da economia brasileira, representado pelas florestas plantadas e as indústrias de base florestal, em seus diversos segmentos, visando ao aumento integrado da produção de seus bens e serviços de modo a atender satisfatoriamente à crescente demanda doméstica e a ocupar posição de relevo no comércio internacional de bens florestais (SAE, 2010, p. 77).

Os objetivos específicos e metas foram definidos para estimular o aumento do consumo doméstico de produtos de base florestal legalizados para vários segmentos e no tocante aos plantios, veja-se:

---

<sup>38</sup> Portaria n. 90, de 20.08.2010

I - Estimular o aumento do consumo doméstico de produtos de base florestal legalizados, notadamente de:

(i) toras e madeira serrada, em 50.000.000 de m<sup>3</sup>/ano;

(ii) móveis de madeira, produção de 600 milhões de peças, especial para as classes populares (e exportando pelo menos US\$ 3 bilhões/ano);

(iii) aumentar de 6 para 10 milhões de t/ano o consumo doméstico de celulose;

(iv) aumentar de 4,8 para cerca 10 milhões de t/ano a produção de papel para embalagem, e o consumo aparente de 4,2 para 8 milhões de t/ano. As exportações de papel para embalagem podem crescer 580.000 para 2 milhões de t/ano);

(v) dobrar o consumo per capita de papel de imprimir e escrever, hoje muito baixo (pouco menos de 7 kg/hab/ano)

(vi) elevar a produção sustentável e o consumo de carvão vegetal, de cerca de 22 para 60 milhões de m<sup>3</sup> até 2020, a de biomassa de madeira para geração elétrica na Região Amazônica para 3 milhões de t/ano, e a de pellets e briquetes, para exportação e consumo doméstico, para 3 milhões de t/ano.

II - Alcançar posição de liderança no mercado externo de madeira e derivados, a exemplo do que aconteceu com os grãos e as carnes, podendo alcançar a meta de exportação de no mínimo, US\$ 20 bilhões em 2020 (celulose, papel, painéis, madeira serrada, móveis, toras e pellets e briquetes)

III – Expandir de 6,3 milhões de ha para 15 a 16 milhões de ha a área coberta por florestas plantadas, apropriando assim o equivalente a cerca de 13% da área total que se espera seja liberada pela pecuária extensiva praticada hoje no campo brasileiro. Não haverá, por conseguinte, escassez de terras para o

Plantio (SAE, 2010, p 77-78).

O grupo selecionou como medidas para o alcance dos objetivos e metas trabalhar os seguintes eixos: campanha para divulgação e esclarecimento, financiamento e mitigação de riscos, pesquisa, assistência técnica e extensão rural, indústria, meio ambiente e energia (SAE, 2010, p 79-95).

A criação do Grupo de Trabalho e a elaboração do documento de Diretrizes foi mais uma iniciativa e esforço do governo federal para trabalhar as questões florestais mais voltadas à produção sustentável, uma vez que as Florestas Públicas e o Sistema de Unidades de Conservação tem mais estruturação nas políticas e programas.

Dando continuidade ao trabalho desenvolvido pelo grupo, a SAE/PR instituiu a Câmara Técnica Especializada – CTE, em 2012, para propor medidas de implementação dos objetivos do documento e apresentar proposta de Política Nacional de Florestas Plantadas. Até o momento, foram realizadas reuniões e alguns eventos para trabalhar o tema, sem que tenha sido publicada a proposta da política.

De forma geral, o quadro institucional das políticas que incentivam as atividades florestais na administração federal pode ser descrito como ações espalhadas pelos diversos ministérios sem sinergia, cada uma com diferentes propósitos e locais de ação em todo o território nacional. Em vista disso, há comprometimento do desenvolvimento do setor

florestal para o plantio e produção, porque as políticas lidam com os problemas do setor florestal de maneira segmentada (SANTOS, 1993, p. 66), havendo pouca ou nenhuma integração e cooperação entre os ministérios, favorecendo a sobreposição de atuação (mais de um órgão atuando) ou lacunas (falta de atuação).

- Programa Terra Legal

O Programa Terra Legal trata da regularização fundiária de ocupações incidentes em terras da União na Amazônia Legal e apesar de não ter ações voltadas ao plantio florestal a sua implementação proporciona acesso a políticas públicas de crédito e o incentivo a produção agrícola, pois a propriedade passa a ser dos ocupantes e servir de garantia a empréstimos e crédito rural como mencionado no item 2.4 sobre direitos de propriedade.

Em 2009, o Governo Federal publicou a Medida Provisória 458/2009, numa tentativa de combater o caos fundiário na Amazônia, procurando beneficiar pequenos posseiros e consolidar um processo mais rápido de emissão de títulos de terra. Apesar de ter recebido várias críticas, pois se estaria legitimando a grilagem de terras, a Medida Provisória foi convertida na Lei n. 11.952/2009, que trata da regularização fundiária urbana e rural de ocupações incidentes em terras da União na Amazônia Legal.

As diretrizes e monitoramento das ações de regularização são realizadas pelo Grupo Executivo Intergovernamental composto pelos Ministérios, Casa Civil e Secretarias e coordenações estaduais. O objeto da regularização se dá nas ocupações incidentes em terras discriminadas e registradas em nome da União, alguns trechos situados ao longo de rodovias, as abrangidas pelo Decreto-Lei n. 2.375/87, remanescentes de núcleos de colonização ou de projetos de reforma agrária que tiveram perdido a vocação agrícola, devolutas, localizadas em faixa de fronteira e registradas ou administradas pelo Incra. Não entram as terras reservadas a administração militar, as florestas públicas e as ocupadas por população indígena.

A meta do programa era emitir títulos num prazo de 60 dias e regularizar 296.856 imóveis rurais com até 15 módulos fiscais em terras federais não destinadas na Amazônia Legal. Mas o georreferenciamento, as vistorias dos imóveis, bem como os imóveis com ações na Justiça Federal esperando decisão judicial têm atrasado muito a entrega dos títulos. Em 2010, foram cadastradas 74.132 posses e 216 títulos de propriedade entregues. No ano seguinte, os imóveis cadastrados totalizaram 87.922 e 611 títulos de propriedade emitidos (BRITO; BARRETO, 2010, p. 10). Em 2013, o Ministério do Desenvolvimento

Agrário divulgou a entrega de 3.633 títulos a agricultores familiares em 75 municípios dos Estados do Acre, Rondônia, Pará, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, e Tocantins<sup>39</sup>.

Enquanto a regularização dos imóveis caminha em passos lentos, a população perde com a falta de acesso a um conjunto de políticas públicas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). A situação de direitos de propriedade inseguros prejudica também as negociações comerciais, pois aumenta os custos de transação e o surgimento de conflitos. Instituições transparentes geram confiança nas pessoas em investir e estimulam as transações entre indivíduos.

### 3.3 FINANCIAMENTO, FOMENTO E PARCERIA FLORESTAL

Os programas de fomento no Brasil são praticados desde a década de 1970, mas o setor florestal se fortaleceu a partir da década de 1980. O primeiro programa de fomento público criado no Brasil foi o projeto Repemir – Programa de Reflorestamento de Pequenos e Médios Imóveis Rurais pelo IBDF, em 1976 (BASSO et al, 2012, p. 323). O programa voltado para pequenos e médios produtores rurais oferecia alternativa de renda aproveitando terras que não estavam sendo utilizadas, buscando criar consciência florestal no meio rural (KENGEN, 2001, p. 27).

Atualmente, o desenvolvimento da atividade florestal no meio rural, principalmente em bases sustentáveis, requer uma atenção do governo para propiciar essas condições. A criação de incentivos econômicos para fomentar as atividades produtivas sustentáveis é erigido como um dos princípios da Lei Florestal n°. 12.651/12, que estabelece a “criação e mobilização de incentivos econômicos para fomentar a preservação e a recuperação da vegetação nativa e para promover o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis” (art. 1°, parágrafo único, inc. VI).

Entre os programas florestais, destaca-se que o fomento é um dos objetivos do Programa Nacional de Florestas – PNF para as atividades de reflorestamento, notadamente em pequenas propriedades rurais (art. 2°, inc. II do Decreto n°. 3.420/00).

Silva (2001, p. 224) acrescenta que o fomento à atividade florestal é uma função típica do Estado e que cabe a ele “criar condições e facilitar os meios para que a atividade florestal seja empreendida, envolvendo desde a formação de florestas homogêneas, recuperação de áreas degradadas, recomposição de matas ciliares ao manejo de múltiplos produtos da floresta”.

Castells (1999, p. 137) observa que o setor público continua a ser o agente central de

---

<sup>39</sup> Notícia disponível no site do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/portal/serfal/noticias/item?item\\_id=11461340](http://www.mda.gov.br/portal/serfal/noticias/item?item_id=11461340)>. Acesso em: 20 mai 2013.

intervenção estratégica nos processos econômicos, embora a interação entre empresas e governos sejam os verdadeiros agentes do crescimento econômico.

Um dos instrumentos para a promoção do uso sustentável da floresta é o crédito rural, previsto na Política Agrícola, e voltado também para as atividades florestais com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte – FNO, Nordeste – FNE e Centro Oeste – FNE (BRASIL, 2012c, p. 7).

O financiamento pode abranger diferentes atividades florestais como os sistemas agroflorestais, plantio de espécies nativas, florestas plantadas com fins industriais focados em celulose, carvão e energia, reflorestamento de área de preservação permanente e área de reserva legal.

As linhas de financiamento podem atender o custeio (insumos e despesas habituais entre o plantio e a colheita), a comercialização (recursos para a adoção de mecanismos que garantam o abastecimento da colheita nos períodos de queda de preços) ou para fins de investimento (bens e serviços duráveis), conforme normas estabelecidas no Manual de Crédito Rural – MCR do Banco Central (BRASIL, 2012c, p. 7).

O quadro abaixo apresenta as principais linhas de financiamento disponíveis para as empresas e para os pequenos e médios agricultores, operacionalizados por bancos federais por meio de recursos repassados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Quadro 13 - Linhas de financiamento florestal

<b>LINHAS DE CRÉDITO</b>	<b>FINALIDADE</b>	<b>AGENTE FINANCEIRO</b>
<b>Pronaf Floresta</b>	Sistemas agroflorestais; exploração extrativista sustentável; recuperação de APP e RL; manejo florestal	BB, BASA, BNB e demais órgãos vinculados ao SNCR
<b>Pronaf ECO</b>	Silvicultura; práticas conservacionistas e de correção da fertilidade do solo; tecnologia ambiental e energia renovável; cultura do dendê ou seringueira	BB, BASA, BNB e demais órgãos vinculados ao SNCR
<b>Propflora</b>	Florestas para uso industrial e produção de carvão vegetal; APP e RL; projetos agroflorestais; manejo florestal; dendezeiros para biocombustível	BB e demais instituições financeiras ligadas ao BNDS
<b>Produsa</b>	Integração lavoura-pecuária e silvicultura; APP e RL; sistemas orgânicos de produção agropecuária; recuperação de área degradada	Instituições financeiras ligadas ao BNDES
<b>BNDES Florestal</b>	Florestamento e reflorestamento para fins energéticos (ferro-gusa, ferroligas e outros), além de recuperação de APP e RL; manejo florestal em áreas nativas;	BNDES e demais instituições financeiras ligadas ao BNDES
<b>BNDES</b>	Aquisição de imóvel rural com cobertura	BNDES e demais

<b>Compensação Florestal</b>	nativa excedente, como também localizado em UC; aquisição do direito de servidão florestal permanente.	instituições financeiras ligadas ao BNDES
<b>BNDES – Apoio a Investimentos em Meio Ambiente</b>	Ecoeficiência; conservação de ecossistemas e biodiversidade; MDL; planejamento e gestão em meio ambiente; recuperação de passivos ambientais.	BNDES e demais instituições financeiras ligadas ao BNDES
<b>BNDES – Programa Fundo Clima - Energias Renováveis</b>	Projetos de geração de energia a partir da biomassa (exceto derivada de cana-de-açúcar).	BNDES e instituição financeira credenciada
<b>BNDES – Programa Fundo Clima – carvão vegetal</b>	Melhoria da eficiência e sustentabilidade da produção de carvão vegetal	BNDES e instituição financeira credenciada
<b>BNDES – Programa Fundo Clima – Desertificação</b>	Implantação e expansão de viveiros de mudas florestais para fins de recuperação de APP, RL, UC, RPPN, assentamentos e terras indígenas; atividades produtivas sustentáveis; certificação de viveiros de mudas florestais; certificação de sementes.	BNDES e instituição financeira credenciada
<b>FCO Pronatureza</b>	Manejo florestal; Florestamento, reflorestamento e sistemas agroflorestais para recuperação de APP e RL; viveiros regionais; certificação de projetos florestais; projetos de redução de emissão de gases do efeito estufa; culturas oleaginosas para o biodiesel.	BB
<b>FNE Verde</b>	Manejo Florestal; reflorestamento APP e RL; geração de energia a partir de fontes renováveis; melhorias ambientais em processos produtivos; projetos de certificação e MDL.	BNB
<b>FNE Pró-Recuperação Ambiental</b>	Projetos produtivos de reflorestamento; sistemas agroflorestais e demais atividades de recuperação de APP e RL.	BNB
<b>FNO Biodiversidade – Apoio às Atividades Sustentáveis</b>	Manejo florestal sustentável; reflorestamento; sistemas silvipastoris e agroflorestais; cadeia produtiva florestal; serviços ambientais.	BASA
<b>FNO Biodiversidade – Apoio às Áreas Degradadas: RL e APP</b>	Recuperação de APP e RL via reflorestamento, sistemas agroflorestais e demais atividades sustentáveis.	BASA
<b>FNO Amazônia Sustentável</b>	Atividades do segmento industrial de transformação de produtos florestais (oriundos do manejo florestal, reflorestamento e recuperação de áreas alteradas); desenvolvimento de micro e pequenas empresas.	BASA
<b>FCO Programa ABC/ Conservação da Natureza</b>	Manejo florestal sustentável; florestamento e reflorestamento para fins energéticos e madeireiros; sistemas agroflorestais; recuperação de RL, APP e demais áreas degradadas; projetos de sequestro de carbono e de redução de emissão de gases	BB

	de efeito estufa.	
<b>FCO Programa ABC/ Integração lavoura-pecuária-floresta</b>	Implantação de sistemas de integração lavoura-floresta, pecuária-floresta, lavoura-pecuária-floresta; intensificação do uso da terra em áreas já desmatadas, c/ produção de produtos florestais, grãos, fibras, oleaginosas, etc.; aquisição de máquinas e equipamentos associados ao projeto de integração objeto de financiamento; despesas com elaboração de projeto técnico e o georreferenciamento; despesas com regularização fundiária e adequação ambiental da propriedade rural;	BB

Fonte: Estudo Nacional do Setor Florestal Brasileiro, 2010, p. 48 e Guia de Financiamento Florestal do Serviço Florestal Brasileiro, 2012).

BNB= Banco do Nordeste do Brasil, BASA= Banco da Amazônia, BB= Banco do Brasil

Apesar de existirem muitas linhas de crédito disponíveis, o maior problema é a acessibilidade, pois esse tipo de instrumento de fomento não tem conseguido alcançar boa parte dos pequenos e médios produtores.

O Pronaf Floresta, por exemplo, teve início em 2003 com 388 contratos de aproximadamente 3 milhões de reais de crédito (GONÇALVES *et al*, 2007). Em 2006, foram firmados 5.356 contratos e 25 milhões de reais acessados. A partir de 2006, houve declínio de acesso ao crédito, pois o Pronaf Florestal se dividiu em 2 linhas, uma voltada para Sistemas Agroflorestais (PRONAF Floresta) e a outra para Energia Renovável e Sustentabilidade Ambiental (PRONAF Eco) na qual se apoia a monocultura florestal (GONÇALVES *et al*, 2007) (Quadro 14).

Quadro 14 – Histórico de contratos firmados pelo Pronaf Florestal

Pronaf Florestal		
Ano-Safra	Número de Contratos	Valor Financiado
2004-05	1.758	8.403.733
2005-06	3.339	15.529.279
2006-07	5.356	25.286.190
2007-08	2.248	12.650.202
2008-09	1.307	7.279.760
2009-10	919	5.875.822
<b>Total geral</b>	<b>14.927</b>	<b>75.024.985</b>

Fonte: SAE/PR, 2011

Os entrevistados que trabalham há muito tempo com o setor florestal relatam a insatisfação com o fomento florestal, pois para boa parte dos entrevistados<sup>40</sup> este

<sup>40</sup> Antônio Hummel, Francisco Oliveira Filho, Fernando Castanheira, Fabiano Toni, Carlos Rosseti, Edson Iede.

mecanismo financeiro é muito tímido, sendo pouco trabalhado pelo governo e não atendendo as pequenas propriedades rurais. Antônio Carlos Hummel entende que o Brasil não tem política de fomento frisando que “falta uma lei de fomento florestal, como tem em outros países, para trabalhar crédito e incentivos econômicos”.

Conforme dados do Ministério de Desenvolvimento Agrário, publicado no documento Estatísticas do Meio Rural 2010-2011, no período de 2009 a 2010 o Pronaf totalizou 1.611.538 milhões de contratos firmados e um montante de R\$ 11,9 bilhões no âmbito do crédito rural. Os grupos que receberam maiores volumes de recursos foram o C (1,6%) e D (5,9%), pois estão inclusos também na variável (composta pelos grupos “C”, “D” e “E” com 67,5%), conforme gráfico abaixo (BRASIL, 2011e, p. 129 e 135).

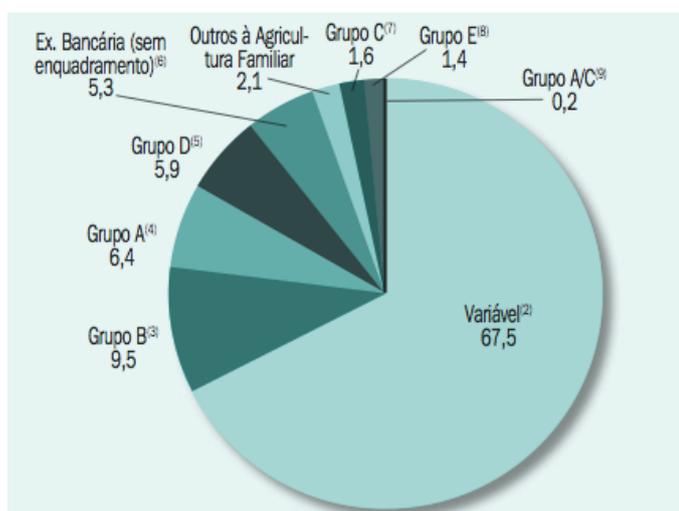


Gráfico 5 – Participação dos grupos no montante de crédito rural do Pronaf 2009-2010

Nota: (1) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar; (2) A partir do ano-agrícola de 2006/2007 a Declaração de Aptidão do Agricultor Familiar (DAP) passou a considerar este grupo como um caso especial no qual se enquadram os casos dos antigos grupos “C”, “D” e “E”; (3) Crédito para o agricultor familiar com renda bruta anual familiar anual de até R\$ 2.000; (4) É o primeiro enquadramento. Destina-se à agricultores familiares assentados que ainda não foram contemplados com o Programa de Crédito Fundiário (PCF) ou investimentos no âmbito do Programa de Crédito Especial; (5) Crédito para o agricultor familiar com renda bruta anual familiar anual de R\$ 14.000 a R\$ 40.000; (6) São créditos contratados diretamente pelos assentados com instituições financeiras privadas. Não são intermediados pelo Pronaf; (7) Crédito para o agricultor familiar com renda bruta anual familiar anual de R\$ 2.000 a R\$ 14.000; (8) Crédito para o agricultor familiar com renda bruta anual familiar anual de R\$ 40.000 a R\$ 60.000; (9) Os agricultores familiares egressos do Grupo “A”, que se enquadrem nas condições do Grupo “C”, que não contraíram crédito de custeio nos grupos “D” ou “E”.

Obs.: No Brasil, o período tomado como referência na divulgação das estatísticas agrícolas se inicia em 1º de julho

Fonte: MDA, 2010-2011

Estão descritas abaixo as modalidades de crédito, classificadas conforme o Plano Safra para Agricultura Familiar:

Pronaf grupo A - Produtores (as) assentados (as) da Reforma Agrária ou beneficiário(as) do Programa do Crédito Fundiário.

Pronaf grupo A/C - Produtores(as) egressos(as) do Grupo A ou do PROCERA.

Pronaf grupo B - Agricultores(as) familiares com renda bruta anual de até R\$ 3 mil.

Pronaf grupo C - Agricultores(as) familiares com renda bruta anual acima de R\$ 3 mil e até R\$ 16 mil.

Pronaf grupo D - Agricultores(as) familiares com renda bruta anual acima de R\$ 16 mil e até R\$ 45 mil.

Pronaf grupo E - Agricultores(as) familiares com renda bruta anual acima de R\$ 45 mil e até R\$ 80 mil.

O Programa de Energia Renovável e Sustentabilidade Ambiental – Pronaf Eco investiu R\$ 2,69 milhões no ano safra 2007/2008, totalizando 204 contratos. No ano safra 2008/2009 os desembolsos operacionalizados foram de R\$ 9,27 milhões para 649 contratos e no ano safra 2009/2010 os números sobem tanto para o desembolso (R\$ 24,8 milhões) quanto para os contratos celebrados (2.355) (ABRAF, 2012, p. 105). Os Estados do Paraná, de Santa Catarina e de Minas Gerais lideram o recebimento de recursos do Pronaf Eco.

Os obstáculos para obtenção do crédito são muitos devido às exigências cadastrais, às garantias exigidas para o adimplemento dos contratos, o risco de "quebra" na safra, gerando inadimplência do produtor. Para o produtor, a produção precisa ser suficiente para pagar o valor do empréstimo e o próprio sustento.

No entanto, as instituições financeiras querem mais lucratividade correndo o menor risco possível. A preocupação é com a inadimplência, sendo mais exigentes quanto aos dados cadastrais e exercendo enorme influência nos contratos firmados com os agricultores.

Por estas circunstâncias, o crédito beneficia poucos e encontra burocracia no alto risco de algumas atividades florestais, impedindo o crescimento do setor. Para os riscos nos plantios florestais, o Plano Safra contempla programa de subvenção ao Prêmio do Seguro Rural. O percentual de subvenção pago pelo Governo Federal é de 50% para atividades seguradas nessa modalidade, iguais à pecuária que é de 50% e inferior à agrícola que varia entre 60 a 90%, dependendo da cultura (BRASIL, 2012d, p. 82-83).

Um outro problema que está associado ao crédito rural são as linhas de financiamento terem sido associadas ao estímulo indireto ao desmatamento legal ou ilegal. Em uma tentativa para tentar conter o financiamento para desmatar ou degradar áreas, o Conselho Monetário Nacional (CMN) editou a Resolução 3.545, em fevereiro de 2008, em que passa a exigir um conjunto de documentos que comprovam a regularidade ambiental do imóvel (CCIR válido, regularidade da Reserva Legal e Área de Preservação Permanente, certidão de regularidade ambiental pelo órgão estadual responsável) para acesso ao crédito rural.

Além dessas linhas de crédito, outras formas diversas de promover os negócios florestais são utilizadas no Brasil, como, por exemplo, o fomento florestal, as parcerias, o arrendamento e por meio das TIMO. Utilizando-se contratos são realizados (FISCHER, 2009, p. 8):

- arrendamento de propriedades de terceiros para plantios: a empresa arrendatária paga quantia certa periodicamente ao proprietário do imóvel;
- parceria florestal: o pagamento é feito em produto, recebendo o proprietário uma proporção percentual da produção no momento do corte;
- fomento florestal: a empresa fornece as mudas, os insumos, capital e assistência técnica, enquanto os produtores assumem a mão de obra de plantio e a manutenção da floresta.

O fomento florestal se encontra disponível tanto no setor público como no privado, e dependendo de onde se localiza a propriedade, o agricultor pode optar por um programa estadual que antecipa renda a pequenos produtores que destinem parte de sua propriedade a plantios florestais, a exemplo de alguns modelos oferecidos pelos governos do estado de Minas Gerais e Santa Catarina. No setor privado, as empresas do setor florestal estimulam os proprietários de terras circunvizinhas ao pátio industrial plantar em suas propriedades, oferecendo as modalidades de fomento ou parceria florestal.

Essas formas de arranjos para os negócios florestais possibilitam benefícios sociais: ocupam a mão de obra em períodos de entressafra agrícola, promovem e inclusão social dos pequenos agricultores em relação às grandes empresas, geram emprego no meio rural; benefícios econômicos: proporciona alternativa de renda, permite o surgimento de novos mercados e indústrias de beneficiamento e aquisição de maquinários; e ambientais: diminui a pressão sobre floresta nativa, controla a erosão do solo, propaga a aplicação de leis ambientais.

Em 2011, os plantios estabelecidos em áreas próprias tiveram uma diminuição de 0,7% (16.070 ha) em relação ao ano anterior, enquanto que os plantios em terras arrendadas aumentaram 29,5% (110.797 ha), devido à dificuldade de aquisição de novas áreas e da necessidade de manutenção de suprimento dos novos projetos industriais em implantação, segundo dados da ABRAF (2012, p. 49). Já a área de fomento sofreu decréscimo da ordem de 5,8% (25.974 ha) (ABRAF, 2012, p. 46).

O gráfico a seguir apresenta a evolução da área de plantio próprio e por meio de fomento ou arrendamento nos últimos anos.

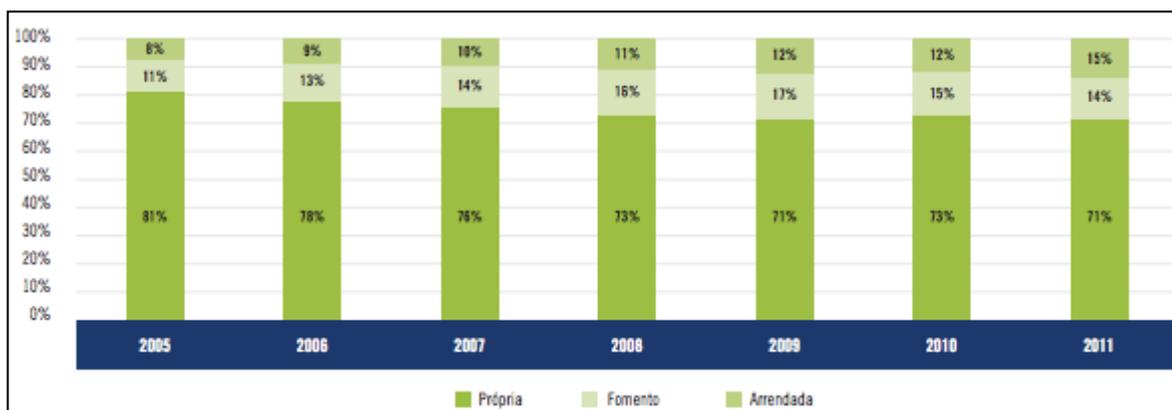


Gráfico 6 - Área de plantio anual por modalidade de plantio - 2005 a 2011

Fonte: ABRAF, Anuário Estatístico, 2012.

Um certo tipo de financiamento bastante comum nos Estados Unidos da América – EUA e Europa vem crescendo no Brasil, as chamadas TIMO – Timber Investment Management Organizations, que sob a forma de Fundos de Investimentos em Participações – FIP fazem investimento no negócio florestal. Os fundos formam florestas, comprando áreas com plantios florestais e fecham contratos de venda com consumidores de madeira, como indústrias de papel e celulose, móveis e ferro-gusa (GÓES, 2010, s/p).

Algumas empresas brasileiras de papel e celulose, como a Klabin e Suzano, a JBS (setor de alimentos), como também Vale e os fundos de pensão dos funcionários da Caixa Econômica Federal – Funcef e da Petrobras – Petros, mais o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, têm investido nesses fundos ou juntaram-se para formar um Fundo de Investimento, como a Vale Florestar, com aporte inicial de R\$ 605 milhões (GÓES, 2010, s/p).

Mas, boa parte dos investimentos foi freada com o parecer da Advocacia-Geral da União – AGU, Parecer CGU/AGU nº 01/2008 – RVJ, que limita a compra de terras rurais por investidores estrangeiros e empresas com controle fora do país, pois os fundos em projetos florestais suspenderam seus investimentos. O Valor Econômico publicou matéria afirmando, com base nas associações do setor florestal, que o parecer levou à suspensão de, pelo menos, R\$ 6 bilhões em investimentos florestais no Brasil (FONTES, 2010, s/p).

O parecer da AGU fixa nova interpretação para a Lei nº. 5.709/71, tomando por base a atual realidade da estrutura fundiária do país e o Princípio da Soberania aplicado a ordem econômica e motivada em questões como o avanço da fronteira agrícola principalmente em áreas de proteção ambiental e em unidades de conservação, a venda ilegal de terras públicas, a especulação imobiliária, a valorização das commodities agrícolas, entre outras.

Segundo a Lei nº. 5.709/71, a aquisição ou arrendamento de imóvel rural no Brasil por empresas brasileiras da qual participe pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham

a maioria do seu capital social estão sujeitas ao regime da lei. As restrições estabelecidas na lei dizem respeito ao tamanho da propriedade, a vinculação dos imóveis adquiridos aos objetivos estatutários das pessoas jurídicas, ao cadastro especial nos Cartórios de Registro de Imóveis e ao controle das aquisições pelo Ministério da Agricultura e pela Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional.

A nova interpretação feita pela AGU visa a segurança nacional e garantir o controle sobre a produção de alimentos e sobre os investimentos estrangeiros diretos. O parecer tem preocupação maior com o território e certamente não irá impedir a expansão da fronteira agrícola sobre áreas importantes no aspecto ambiental. Estas restrições podem, por consequência, proibir que grandes áreas sejam revertidas para a produção agrícola, incluindo a florestal, e a pecuária. Mas a principal proteção ao meio ambiente, como as áreas de proteção ambiental e unidades de conservação citadas no parecer, não depende desse parecer, pois a efetiva proteção está resguardada pela legislação ambiental e pelas Resoluções do Conama que a complementam.

Para a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o parecer da AGU barrou um novo mecanismo de captação de recursos:

O que vinha sendo um caso de sucesso em matéria de novo mecanismo de captação de recursos para fins especificamente florestais, porém, esbarrou num problema de ordem legal. A restrição à aquisição de terras por estrangeiros imposta pelo governo a partir de um Parecer da AGU reinterpretando a Lei nº 5.709/71. (...) Tendo em vista a importância dos investimentos a serem financiados pelos fundos de investimentos em participações (FIPs) que captem recursos no exterior para a expansão das florestas plantadas, a Presidente da República deverá excepcionalizar, com base no § 3º, do art. 12, da Lei n.º 5.709/71, os empreendimentos florestais considerados de interesse para o desenvolvimento nacional pelo governo federal. Com esse mecanismo, superar-se-á o obstáculo criado pelo Parecer da AGU interpretativo da Lei n 5.709/71 (SAE, 2011, p. 81).

Os negócios firmados com base em entendimento anterior ao parecer foram mantidos para preservar a segurança jurídica das relações e, portanto, as novas operações que ocorreram após o parecer serão submetidas à nova interpretação da Lei.

### 3.4 PRINCIPAIS ÓRGÃOS QUE ATUAM NO TEMA DE FLORESTA PLANTADA

A forma de gerir os recursos florestais brasileiros tem passado por grandes mudanças nos últimos 20 anos. A Constituição Federal de 1988, o Programa Nacional de Florestas (Decreto nº. 3.420/00), a Lei de Gestão de Florestas Públicas, a criação do SFB (Lei nº. 11.284/06) e a criação do ICMBio (Lei nº. 11.516/07), a Lei Complementar nº. 140 (LC

140/11) proporcionaram a descentralização política e administrativa da gestão florestal, criando órgãos e entidades para gerir o setor na Administração Federal.

A formulação da política florestal com vistas à utilização sustentável compete ao Ministério do Meio Ambiente por determinação da Lei nº. 10.683/03, dispendo sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e por determinação do Decreto nº. 6.101/07, dispendo sobre estrutura regimental do Ministério do Meio Ambiente.

O planejamento da política agrícola, no qual está inclusa a atividade florestal por força constitucional (art. 187, § 1º, CF) compete ao Ministério da Agricultura, conforme disposição na Lei nº. 10.683/03.

A estrutura organizacional que trabalha com temas relacionados aos plantios florestais de ambos os ministérios pode ser representada, de forma simplificada, no quadro a seguir.

Quadro 15 - Estrutura organizacional federal com competência para trabalhar a política florestal

Estrutura organizacional	MMA Formulação da política florestal	MAPA Planejamento da política agrícola (inclusive florestal)
Órgãos singulares	- Secretaria de Biodiversidade e Florestas - Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável	- Secretaria de Política Agrícola - Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo
Órgãos colegiados	Conama	Conselho Nacional de Política Agrícola
	SFB*	
Entidades vinculadas	Ibama, ICMBio	Embrapa Floresta

Fonte: próprio autor.

\* Órgão gestor de Florestas Públicas.

A Presidência da República e os demais ministérios também atuam em temas que interessam às florestas plantadas. Destaca-se no quadro abaixo os órgãos da Administração Pública Federal que trabalham aspectos relacionados aos plantios florestais, além do Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura.

Quadro 16 - Principais instituições públicas federais com interface na gestão florestal

Órgão central	Principais órgãos atuantes na gestão florestal	Principais temas de atuação
Ministério do Meio Ambiente - MMA	Serviço Florestal Brasileiro, Comissão de Gestão de Florestas Públicas, Comissão Nacional de Florestas, Secretaria de Biodiversidade e Florestas	Propor políticas e normas para promoção de programas sobre: implantação de plantios florestais e de sistemas agroflorestais, recuperação de áreas degradadas e da restauração de ecossistemas, manejo sustentável de florestas nativas para a geração de produtos madeireiros e não madeireiros;

<b>Órgão central</b>	<b>Principais órgãos atuantes na gestão florestal</b>	<b>Principais temas de atuação</b>
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA	Secretaria de Política Agrícola, Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo, EMBRAPA	Crédito florestal (Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas – PROPFLORA), Câmara Setorial de Silvicultura e pesquisa
Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA	INCRA, Secretaria de Agricultura Familiar	Regularização fundiária, projetos de assentamento, crédito florestal Programa de Apoio ao Desenvolvimento Rural – PRONAF
Ministério de Ciência e Tecnologia - MCT	INPE, INPA, MPEG, CNPq, FINEP	Pesquisa e monitoramento das florestas, financiamento para pesquisa e inovação tecnológica
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC	Secretaria de Desenvolvimento da Produção	Fórum de competitividade – cadeia produtiva de madeira e móveis, papel e celulose, siderurgia
Ministério da Educação - MEC	Secretaria de Educação Superior	Ensino florestal superior e pesquisa em parceria com as Universidades Federais
Ministério da Integração Nacional - MI	CODEVASF, Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA; Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE	Desenvolvimento florestal das bacias do São Francisco e do Parnaíba, conservação e uso sustentável dos recursos naturais e recuperação da cobertura vegetal
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG	Secretaria de Orçamento e Finanças, Secretaria de Assuntos Internacionais, Comissão de Financiamentos Externos	Orçamento, Plano Plurianual – PPA e projetos externos
Ministério do Trabalho e Emprego - MTE	Secretaria Nacional de Economia Solidária	Combate ao desemprego e à pobreza
Ministério de Minas e Energia - MME	Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis	Energias renováveis – biomassa
Ministério das Relações Exteriores	ABC; Departamento de Temas Especiais e Meio Ambiente	Projetos com financiamentos externos na área florestal e política florestal internacional
Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Social	Secretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais	Relações das comunidades tradicionais com as florestas para o desenvolvimento sustentável
Secretaria de Assuntos Estratégicos - SAE	Subsecretaria de Desenvolvimento Sustentável	Projeto Amazônia; Diretrizes para a estruturação de uma Política Nacional de Florestas Plantadas

Fonte: Adaptado do Serviço Florestal Brasileiro, 2012.

Na tabela acima, constata-se que as decisões sobre as florestas envolvem vários ministérios e existe um desafio em conciliar os diversos grupos de interesses, dentro do próprio governo, composto pela administração direta e indireta. Por exemplo, quando os plantios florestais estão vinculados a assentamentos e projetos de reforma agrária o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA têm responsabilidade. A pesquisa florestal e desenvolvimento de

programas científico e tecnológico são elaborados pelo Ministério da Ciência e da Tecnologia – MCT e Embrapa Florestas. As linhas orçamentárias referentes a programas florestais são determinadas pelo Plano Plurianual – PPA regido pelo Ministério do Planejamento – MPOG. O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio tem atribuição sobre a política de comércio exterior e o desenvolvimento da indústria, trabalhando, portanto, na exportação dos produtos madeireiros e desenvolvimento da indústria de base florestal. O Zoneamento Ecológico Econômico é de competência do Ministério do Meio Ambiente, mas será exercida em conjunto com os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Integração Nacional; e da Pesca e Aquicultura.

Apesar de não ser objeto deste estudo, as decisões referentes aos plantios florestais são também tratadas nas demais esferas em vista da descentralização da gestão florestal compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios e às competências prevista para o Sisnama, como se apresenta no quadro a seguir.

Quadro 17 – Competências Sisnama

	<b>Esfera Federal</b>	<b>Esfera Estadual</b>	<b>Esfera Municipal</b>
<b>Elaboração de políticas</b>	MMA	Secretarias Estaduais de Meio Ambiente	Secretarias Municipais de Meio Ambiente
<b>Participação da sociedade</b>	Conama	Consema	Consema
<b>Execução das políticas</b>	Ibama	Oema	Agências Municipais de Meio Ambiente

Fonte: Adaptado de Bursztyn e Bursztyn, 2000

Em vista desse modelo, as tomadas de decisão a respeito da floresta plantada necessitam de elevado grau de articulação, pois a política florestal envolve um pluralismo de ações dentro da Administração Pública, como descreve o Estudo Nacional do Setor Florestal Brasileiro:

Ações concertadas com outros setores, como a agropecuário, fundiário, financeiro, comercial e outros são fundamentais para o setor florestal, não como decisões monolíticas de uma determinada esfera da administração, mas como decisão de governo, com poder para envolver e comprometer todas as esferas governamentais que tenham interface com as atividades florestais, diante do pluralismo que configura o setor (MMA, 2011, p. 8).

A governabilidade do tema é bastante delicada já na administração direta com o distanciamento entre o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura, o que não deveria acontecer, um vez que ambos exercem certas competências sobre o setor. As

iniciativas para trabalhar o tema esbarram na liderança institucional, e como a produção florestal pode ser atribuída a ambos os ministérios, o tema não consegue ser trabalhado em sua totalidade por cada unidade administrativa sozinha. Esta realidade oportunizou à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República formular diretrizes para construir a política nacional para floresta plantada costurando com os ministérios, por meio dos membros do Grupo de Trabalho Interministerial, isenta de interesses setoriais.

### 3.5 AS CONSEQUÊNCIAS DO DESENHO INSTITUCIONAL E ORGANIZACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PLANTIOS FLORESTAIS

Foram vistos anteriormente alguns elementos (legislação, políticas e programas, fomento, estrutura organizacional governamental) que interferem no bom desempenho da política existente para a floresta plantada, resultando em um processo descoordenado, inconsistente de formulação e implementação da política, dos planos e dos programas. Sabe-se que alguns setores como meio ambiente, saúde, saneamento, desenvolvimento urbano, dentre outros, demandam mais esforços de gestão e de implementação por parte do governo, devido a participação de várias esferas de decisão e coordenação com diversos setores e as expressivas desigualdades estruturais de natureza econômica, social, política e de capacidade administrativa dos governos (ARRETCHE, 1999, p. 112).

O setor florestal aqui analisado na perspectiva da política para floresta plantada, tanto para fins de recuperação ambiental como para fins comerciais, também demanda esse esforço, pois “apresenta vigorosa pluralidade de políticas públicas, convergentes e divergentes em diferentes graus” (MARTINS, 2003). É um setor que exige do Estado tanto uma ação positiva – direcionada ao investimento financeiro e fiscalização da atividade, para que esta não prejudique o meio ambiente, quanto uma ação negativa – de não financiar as atividades produtivas que não guardem pertinência com o desenvolvimento sustentável e degradem o meio ambiente (SOARES, 2005, p. 556).

Predominam na Administração Federal as ações positivas de fiscalização e comando e controle, e periféricamente são tratadas as demais ações de planejamento, fomento e assistência técnica, pesquisa, administração de áreas florestais públicas, monitoramento e fiscalização da cobertura florestal das áreas privadas (ARIMATÉA, 2001, p.224).

Em vista disso, a política para floresta plantada não está sendo trabalhada no todo, pois a estrutura do governo federal executa apenas alguns fragmentos dela. A implementação de partes da política dificulta a ação administrativa ambiental eficiente tendo em vista que “arranjos estruturais fragmentadores geram processos fragmentadores, que, por sua vez, geram políticas fragmentadas” (MARTINS, p. 3). Uma só parte – ações de

controle e fiscalização - não será capaz de gerar convergência para a política de preservação e uso sustentável de florestas, bem como a integração do meio ambiente e produção. Para Daniela Bandeira de Freitas (2011, p. 27),

o Estado de direito democrático exige a descentralização, a participação e a eficiência como metas, por outro lado, uma certa dose de unidade e controle impõe-se na medida em que a condução das políticas públicas não podem sofrer um grau exagerado de fragmentação, sob pena de se ter ameaçada a soberania interna e uma centralidade axiológica dos princípios políticos e jurídicos que direcionam a coesão de um determinado Estado.

O direcionamento da política florestal para o comando e controle dando tratamento marginal as demais ações para o desenvolvimento de plantios e manejo, os incentivos fiscais, o financiamento, o acesso ao crédito, a pesquisa e desenvolvimento, assistência técnica possivelmente tem contribuído para a menor eficiência da política.

O marco legal, as políticas, os planos e programas, o fomento, a estrutura organizacional na esfera federal são fatores ou elementos que podem explicar a fragmentação da política para floresta plantada o pouco desenvolvimento do potencial do setor florestal, selecionados a partir da pesquisa bibliográfica, documentos governamentais e dos depoimentos dos entrevistados que a seguir se apresenta.

### 3.5.1 Da falta de coordenação de políticas e integração setorial que rebatem no setor florestal

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, Rio+20, além de ter destacado os benefícios sociais, econômicos e ambientais das florestas para as pessoas, reforça a contribuição da gestão florestal sustentável para alcance dos objetivos da Conferência, afirmando também no documento final o apoio às políticas intersetoriais e interinstitucionais:

Apoiamos políticas intersetoriais e interinstitucionais que promovam o manejo florestal sustentável. Reafirmamos que a vasta gama de produtos e serviços que as florestas prestam cria oportunidades para resolver muitos dos mais prementes desafios do desenvolvimento sustentável (CNUDS, 2012).

A coordenação intersetorial foi um dos postulados na Conferência das Nações Unidas sobre Meio ambiente e Desenvolvimento – ECO-92, como medidas e abordagens eficazes para melhorar e harmonizar a formulação de políticas, no Capítulo 11 a respeito do combate ao desflorestamento da Agenda 21.

Dentro desse universo, no tocante à política florestal, percebe-se o pouco uso dos mecanismos institucionais de coordenação, que poderiam trazer uma harmonização nas ações governamentais.

Embora esteja tratando de descentralização política, que ocorre entre os entes federativos, essa foi uma preocupação do legislador ao inserir disposições na Política Agrícola e na Lei Complementar 140/11 cuidando da sintonia na ação governamental desenvolvida pelos entes, conforme se transcreve abaixo:

Art. 7º A ação governamental para o setor agrícola desenvolvida pela União, pelos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, respeitada a autonomia constitucional, é exercida em sintonia, evitando-se superposições e paralelismos, conforme dispuser lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da Constituição.

E, mais recentemente, a Lei Complementar 140/2011 dispôs sobre a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios quando atuem no âmbito da competência comum para que ocorra a harmonização e integração das políticas ambientais, como expressamente determina a lei:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:

I – proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;

...

III – harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente.

A harmonização de políticas e ações administrativas deve ser respeitada obviamente também na Administração Pública Federal, uma vez que os órgãos de assessoramento direto do Presidente da República e os ministérios “não passam de simples repartições de atribuições” (MELLO, 2012, p. 144), compõem o Estado, mas devido à inviabilidade material há necessidade de desconcentrá-las. Na Administração Federal, a coordenação e a integração das ações do Governo competem à Casa Civil da Presidência da República (art. 2º, Lei nº. 10.683/03).

A ausência de harmonização das políticas ambientais com outras setoriais é prejudicial para a concretização do compromisso do país com o desenvolvimento sustentável, pois têm fortes implicações na dinâmica dos atores e na competição pelo uso da terra. Os objetivos contraditórios das políticas junto ao longo período de transições

demográficas têm influenciado a perda ou recuperação das florestas na América Latina tropical (PACHECO, 2011, p. 11).

As políticas, planos e programas descritas no item 3.2 revelam que existem estímulos por parte do governo federal às atividades florestais, englobando de forma geral os plantios florestais de espécies nativas e exóticas para fins comerciais e para recuperação de áreas degradadas, áreas de preservação permanente e reserva legal. Mas, ainda assim, são ações isoladas que procuram alcançar os objetivos daquelas políticas específicas, sem mecanismos de coordenação entre os ministérios e os principais agentes institucionais da política florestal, e sem levar em conta toda a cadeia produtiva do setor florestal.

Os planos e programas mais recentes criados pelo governo como o PPCDAM, o PPCerrado e o Plano Agricultura de Emissão de Baixo Carbono são os que vislumbram mecanismos de coordenação com outros programas já em andamento. Promovem, também, ações que aliam crescimento econômico com preservação ambiental e inclusão social. Por exemplo, o PPCerrado tem como um dos objetivos fomentar a plantação de florestas energéticas para produção de carvão vegetal, a ser alcançado em sinergia com o Plano da Siderurgia para o carvão vegetal. As ações que visam a ampliação de florestas para fins produtivos estão associadas ao Plano Agricultura de Baixa Emissão de Carbono. Portanto, foram elaboradas nesses planos ações harmonizadas que se integram a outros planos setoriais.

Mesmo assim, por em práticas essas ações não tem sido tarefa fácil, admitindo o próprio governo na avaliação do PPCDAm produzido pelo IPEA, GIZ e CEPAL (2011, p. 93) que “o diálogo do PPCDAm com os pactos setoriais é limitado. Não há um diálogo regular do governo com eles, nem uma prática estabelecida de cooperação mútua de médio e longo prazo”.

Fernando Castanheira, um dos entrevistados do governo federal, entende que a questão institucional é muito importante, se existe a política e alguém a está conduzindo, o responsável deve estar presente nos espaços de diálogo e ver as interfaces da política florestal com as demais políticas, a política agrícola, a política de mudança do clima, a política de biodiversidade e outras. “O foco das políticas não é a florestal, então quem está conduzindo a política vai olhar o foco macro, alguém tem que ir lá com a demanda específica de florestas”.

As políticas que trabalham ações voltadas à proteção e conservação do meio ambiente muitas vezes se chocam com as políticas visando o crescimento econômico, promovendo o setor agropecuário, industrial e os investimentos em infraestrutura. Para Pacheco (2011, p. 10), há uma tensão crescente nas políticas públicas aplicadas pelos governos, pois por um lado, algumas políticas tentam facilitar o crescimento econômico em

paisagens tropicais relacionadas com a promoção do setor do agronegócio, juntamente com maiores investimentos em infraestrutura, enquanto por outro lado, implementam-se políticas para colocar as florestas sob conservação junto com tentativas de reconhecimento de direitos de posse dos povos indígenas e outros povos locais, e para fazer cumprir as leis ambientais. Para ACSELRAD (2001, p. 87), “é nulo (...) o poder dos órgãos ambientais sobre os seguidos pacotes agrícolas modernizantes e repletos de implicações sobre o meio ambiente”.

Assim, promove-se a expansão de uma agricultura mais competitiva ligada aos mercados de exportação, enquanto tenta-se garantir o direito de proteger as florestas e meios de subsistência da população local com base no uso dos recursos florestais.

Em 2008, o Ministério do Meio Ambiente divulgou a lista dos 100 maiores desmatadores da Amazônia, apresentando dados do Ibama levantados com base em fotos de satélite de 1997 e 2006. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra estava entre os responsáveis pelas maiores devastações realizadas na região devido aos Assentamentos da Reforma Agrária. Esta situação evidencia o desentendimento entre os Ministérios do Meio Ambiente e Desenvolvimento Agrário e um fenômeno comum de contradição de políticas públicas e falta de integração entre políticas setoriais (FATORELLI; MERTENS, 2010).

Francisco José Barbosa de Oliveira Filho<sup>41</sup> relata que a forma como se trabalha as políticas dentro do governo federal não é integrada, afirmando: “nota-se que as políticas não são necessariamente contraditórias, mas levam os diferentes setores de governo a olhar para o seu lado e não olhar de forma integrada”.

Sidney Carlos Sabbag<sup>42</sup> admite que: “o setor florestal está muito fragmentado em um grande número de instituições federais a ponto de não haver transparência no setor”.

### 3.5.2 Da necessidade de uma Política Florestal

Um outro problema levantado nas pesquisas documental e de campo foi a falta de elaboração de Política Nacional de Florestas no Brasil. Kengen (2001, p. 1) afirma que embora tenha havido preocupação em proteger os recursos florestais sob a forma de extensa legislação disciplinando o uso desses recursos, estas não foram capazes de estimular a elaboração de políticas florestais, esclarecendo: “as leis são instrumentos que permitem implementar uma política, porém não constituem, em si mesmas, uma política. Esta emerge,

---

<sup>41</sup> Francisco José Barbosa de Oliveira Filho, Departamento de Políticas de Combate ao Desmatamento do MMA, em entrevista realizada em dezembro de 2012.

<sup>42</sup> Sidney Carlos Sabbag, analista ambiental do Ibama, em entrevista pessoal realizada em dezembro de 2012.

em geral, de outra instância, normalmente do poder executivo. A aplicação de uma política não requer necessariamente a elaboração de leis” (KENGEN, 2001, p. 1).

Fernando Tatagiba do Ministério do Meio Ambiente, entende que há política nacional de florestas,

o que temos são diversas leis que dialogam com a questão florestal, como a Política Nacional de Meio Ambiente, a Lei de Gestão de Florestas Públicas, a Lei Florestal. Não temos um instrumento normativo que dê um norte comum e uma lógica para todas essas, mas o ideal é que tenhamos um que, no meu entendimento, nem haveria a necessidade de ser uma lei, porque já existem várias, mas talvez um decreto da Presidência da República costurando todos esses marcos e estabelecendo instrumentos efetivos pro setor avançar. E esse decreto inclusive poderia regulamentar alguns dispositivos inclusive do Código Florestal, por exemplo, o art. 41 que trata sobre os programas de incentivo e apoio.

Edson Tadeu Iede<sup>43</sup> compartilha da mesma visão afirmando que um dos desafios para o setor de floresta plantada é “criação de uma política florestal voltada a produção florestal. Não há um marco legal para o setor de florestas plantadas, que vão desde a falta de incentivo, financiamento, assistência técnica e extensão florestal, até a inexistência de um órgão voltado exclusivamente para a produção florestal”.

O Programa Nacional de Florestas, elaborado com a cooperação da FAO é bem avaliado na Administração Federal como uma política estruturante, com diretrizes, metas e prevendo a articulação de políticas setoriais, objetivando o desenvolvimento sustentável por meio de uso sustentável e conservação das florestas, conforme se observa:

Após a criação do IBAMA e do MMA, o que mais se aproximou de uma política florestal, foi o Programa Nacional de Florestas, criado em 2000, que deveria ser um dos instrumentos dessa política. Mesmo assim, não conseguiu organizar a parte institucional do setor (FONTES et al, 2013, p. 45).

A política florestal, como as demais, precisa de uma visão sistêmica: a) com ações voltadas para toda a cadeia produtiva desde a pesquisa e extensão, educação até o financiamento, processamento e comercialização, entre outros, ligadas à atividade florestal, o que não foi tratado na Lei Florestal (Lei n°. 12.651/12); b) articulação entre o ministério responsável pela política de produção florestal e os demais ministérios (integração no plano horizontal) com vistas à implementação conjunta da política ou programa.

Considerando as normas e diversas políticas existentes, a forma como estão sendo trabalhadas dificulta o alcance de metas e objetivos que promovem os plantios e produção florestal sustentável, porque se constituem em ações isoladas, comprometendo a atuação

---

<sup>43</sup> Pesquisador da Embrapa Florestas, em entrevista concedida por e-mail em fevereiro de 2013.

administrativa eficiente em nível federal. Segundo Partidário (1995, p. 42), as tomadas de decisões integradas precisam de cooperação institucional e coordenação entre e dentro das instituições.

Portanto, um aspecto de efetivação da política para produção florestal seria internalizar suas orientações estratégicas no âmbito das políticas setoriais e das instituições governamentais federais, estaduais e municipais. O problema está em internalizar quais estratégias, se apenas há um conjunto de normas e instrumentos que de forma fragmentada tratam do tema (SCÁRDUA, 2011; KENGEN, 2001).

Sidney Carlos Sabbag<sup>44</sup> afirma quanto à política florestal: “falta um coordenador central dentro do governo, definição de metas e prioridades, e aglutinar o setor florestal (plantadas e nativas)”.

A questão florestal tem sido tratada dentro do governo federal de forma fragmentada, sendo que diferentes instrumentos estão sob gestão de instituições diversificadas, órgãos e ministérios, dificultando o efetivo entrelaçamento e atuação encadeada, fazendo com que muitos desses instrumentos tenham aplicações antagônicas e divergentes.

### 3.5.3 As lacunas e sobreposições de ações administrativas e atividades no atual quadro da Administração Federal

A partir do exame do conjunto de políticas e programas existentes para floresta plantada e os órgãos e entidades que têm trabalhado temas envolvendo os plantios florestais na Administração Federal, percebe-se a complexidade administrativa ambiental para trabalhar o tema de forma coordenada e integrada e se alcançar eficiência na política pública.

O processo de descentralização da gestão florestal e a especialização organizacional que ocorre atualmente no Brasil, tende a produzir lacunas e sobreposições de ações, quanto mais se especializa maior a complexidade administrativa. As lacunas são as falhas ou omissões que surgem com a falta de atuação do governo nas ações inseridas nos princípios, objetivos ou mandamentos da lei. As sobreposições referem-se às atuações sobrepostas, surgidas com a atuação de mais de um órgão ou entidade, ou como diz Herman Benjamim, órgãos ambientais múltiplos:

além do cuidado no sentido de impor a cada recanto da Administração Pública o zelo pelo meio-ambiente, deve-se evitar a criação de órgãos ambientais múltiplos, com atribuições sobrepostas e, não raras vezes,

---

<sup>44</sup> Sidney Carlos Sabbag, analista ambiental do Ibama, em entrevista pessoal realizada em dezembro de 2012.

conflitantes. A regra aplicável à Administração Pública, pois, deixa de ser a da mera ação e passa a ser a da coordenação, interface da não-compartimentalização (BENJAMIN, s/d, p. 53).

Assim, em âmbito federal, vários são os órgãos e entidades que cuidam do destino das florestas, tratando de diferentes objetivos (proteção ou exploração), abordagens (técnica, política, administrativa) e ações (fiscalização, regulação, formulação, coordenação, controle, proposição). Para Fontes et al (2013, p. 45), “as atribuições e competências relacionadas à gestão florestal encontram-se fragmentadas dentro do próprio MMA e entre as suas instituições vinculadas, com áreas de sobreposições”. Essa situação é sentida dentro do próprio governo, conforme descreve o entrevistado Fernando Tatagiba<sup>45</sup>:

O MMA mesmo tem diversas secretarias que atuam em alguma medida com agendas florestais e existem algumas lacunas e sobreposições, dentro da mesma personalidade jurídica. Então, em tese, é a gestão desarticulada que favorece lacunas e gera sobreposições, da mesma forma que ocorre em uma gestão desarticulada entre políticas e setores dentro do governo federal. Então, é um problema de gestão. O certo seria uma gestão que promovesse a integração entre ministérios de um mesmo governo, seja desde internamente até as suas vinculadas, no âmbito da gestão ambiental federal. Reforço, não é a estrutura em si e sim a gestão.

Para o melhor entendimento das lacunas e sobreposições de ações administrativas ou atividades exercidas pelos órgãos e instituições ligados às florestas plantadas, elaborou-se uma tabela com a seleção das principais ações e os órgãos responsáveis por elas. As ações e atividades aqui selecionadas foram trazidas da Lei Florestal n°. 12.651/12, da Política Nacional do Meio Ambiente Lei n°. 6.938/81 e Política Agrícola Lei n°. 8.171/91 por serem estas as principais leis que tratam de florestas.

Quadro 18 - Ações em âmbito federal para as florestas plantadas e órgãos relacionados à gestão de florestas plantadas

	<b>AÇÕES ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS/ ATIVIDADES</b>	<b>COMPETÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL/ORGÃO</b>	<b>COMPETÊNCIA DE OUTROS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL</b>	<b>ATUAÇÃO<sup>1</sup></b>
1	Formulação da política/Planejamento	MMA	MAPA	☺
2	Execução da política/planejamento	Ibama SFB ICMBio	MAPA	☹

<sup>45</sup> Diretor Interino do Departamento de Florestas do Ministério do Meio Ambiente em entrevista concedida em dezembro de 2012.

	<b>AÇÕES ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS/ ATIVIDADES</b>	<b>COMPETÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL/ORGÃO</b>	<b>COMPETÊNCIA DE OUTROS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL</b>	<b>ATUAÇÃO<sup>1</sup></b>
3	Integração de programas e ações de órgãos e entidades da União, dos Estados, do DF e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental	MMA		☹
4	Cadastro/registro	Ibama SFB		☹
5	Licenciamento ou Autorização	Ibama SFB		☺
6	Manejo e supressão de vegetação (florestas públicas, terras devolutas, unidades de conservação)	Ibama SFB		☹
7	Fiscalização	Ibama SFB		☹
8	Monitoramento, controle, avaliação	MMA Ibama SFB		☹
9	Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais	Ibama		☺
10	Regulamentos/normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras	MMA Conama SFB Ibama		☺
11	Fomento	MMA	MAPA	☹
12	Assistência técnica e extensão	MMA	MAPA Embrapa	☹
13	Zoneamento ecológico econômico	MMA – competência	MAPA, MDIC, MME	☹
14	Incentivos fiscais, tributários e creditícios	MMA	MAPA MF	☹
15	Políticas e normas para implantação de plantios florestais e sistemas agroflorestais	MMA	MAPA	☹
16	Pesquisa científica e tecnológica	MMA	MAPA Embrapa MCT	☹
17	Seguro agrícola/ ambiental	MMA	MAPA	☹
18	Sistema nacional de informações	MMA, SFB	MAPA	☹
19	Prestação de informações ambientais	MMA, SFB	MAPA	☹
20	Inventário Florestal	SFB	MAPA	☹

	<b>AÇÕES ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS/ ATIVIDADES</b>	<b>COMPETÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL/ORGÃO</b>	<b>COMPETÊNCIA DE OUTROS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL</b>	<b>ATUAÇÃO</b>
21	DOF/CAR	Ibama		☹
22	Auditoria	SFB		☹
23	Prevenção de incêndios	Ibama SFB		☹
24	Multas e penalidades	Ibama Conama		☹
25	Doenças e pragas		MAPA	☹
26	Acordos internacionais	MMA SFB Ibama		☺
27	Espécies invasoras	MMA		☹
28	Economia, mercado e comércio	MMA	MAPA	☹
29	Integração do sistema produtivo		MAPA	☹
30	Associativismo e Cooperativismo		MAPA	☹

Fonte: SFB, 2012 e Fortes *et al*, 2013

<sup>1</sup> ☺ atuação forte: maior atuação de ações e atividades por parte do governo;

☹ atuação média: existe atuação, mas não é satisfatória;

☹️ atuação fraca: não existe atuação ou ela é ínfima.

Em face do quadro apresentado, as lacunas ou falhas podem ser detectadas no fomento, assistência técnica e extensão, zoneamento, incentivos fiscais e tributários, políticas e normas para implantação de plantios florestais, pesquisa científica e tecnológica, seguro agrícola, sistema de informação, prestação de informações ambientais, inventário florestal<sup>46</sup>, prevenção de incêndios florestais, doenças e pragas, espécies invasoras, mercado e comércio, integração do sistema produtivo e associativismo e cooperativismo (11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 23, 27, 28, 29, 30). Nessas ações ou atividades o governo tem pouca atuação ou nenhuma.

A atuação fraca ou média decorre da análise dos últimos Planos Plurianuais. O Relatório de Avaliação do PPA 2000-2003<sup>47</sup> apresentou muitas atividades relativas ao Programa Nacional de Florestas devido ao início do programa. Os projetos de reflorestamento atingiram os 40 mil ha de florestas plantadas e manejadas, com recursos da

<sup>46</sup> O último inventário florestal abrangendo todo País foi realizado em 1983. O Ministério do Meio Ambiente volta a realizar o inventário devido ao déficit de informações qualitativas e quantitativas florestais, considerando que tais dados são fundamentais para lastrear decisões de políticas. Em 24.01.2013 o Ministério assinou contrato com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES que destinará recursos à realização do Inventário Florestal Nacional – IFN. O Estado de Santa Catarina foi o primeiro a concluir o inventário florestal.

<sup>47</sup> Disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/avalppa/avalplano/content/default.htm>. Acesso em: 28 fev 2013.

reposição florestal. Na assistência técnica aos pequenos produtores rurais, foram atendidos 2.800 produtores, correspondendo a 79% da meta planejada. Para a pesquisa e desenvolvimento, o Programa apoiou projetos para a geração ou a adaptação de tecnologia aplicada em conservação, manejo, transformação e utilização de florestas e agroflorestas. Para o manejo florestal foram realizados estudos de identificação de áreas prioritárias para a criação de novas Florestas Nacionais (Flonas), no qual foram criadas 5 Flonas na Região Norte.

Em 2002 foram negociadas linhas de financiamento para o setor florestal com os agentes financeiros gestores dos Fundos Constitucionais (FNO, FCO e FNE) voltadas as particularidades do setor e o tempo de maturação das florestas.

Foram instituídos mecanismos próprios para financiar as atividades de sistemas agroflorestais como o Pronaf/Florestal, destinado aos pequenos produtores rurais nos empreendimentos de sistemas agroflorestais e de recuperação de áreas alteradas.

Avaliou-se que em relação as metas o programa está aquém do resultado desejado, pois segundo o relatório,

O setor deveria plantar 630 mil hectares de florestas por ano; ampliar as áreas das Unidades de Conservação de Uso Sustentável, dos 14,3 milhões de hectares existentes, para 50 milhões de hectares na Amazônia e 1,5 milhões de hectares para a região Nordeste até 2010. O controle sobre as áreas de manejo do setor privado deveria alcançar no mesmo período 20 milhões de hectares na região Amazônica e 560 mil hectares no Nordeste. O Programa previa ainda a recuperação de 100 mil hectares por ano de florestas de preservação permanente; a melhoria da eficiência no processo de produção em 60%; a ampliação do mercado externo em 10% com 30% de diversificação da pauta de exportação.

No PPA 2004-2007, no Programa Nacional de Florestas foram previstos projetos para Implantação de polos de reflorestamento, Instalação de centros de capacitação em manejo florestal, Manejo e conservação florestal e atividades de capacitação, extensão florestal, fomento a projetos, controle e monitoramento das atividades florestais. Segundo o Relatório de Avaliação do PPA não foi possível alocar recursos para os polos de reflorestamento devido a limitações orçamentárias. No Relatório de gestão do MMA no exercício de 2006<sup>48</sup> muitas das atividades previstas no PPA estavam sendo realizadas atividades com repasses de verbas aos projetos. A pesquisa e desenvolvimento florestal, capacitação em atividades florestais, modernização dos Sistemas de licenciamento e controle de atividades florestais, fomento a projetos de extensão florestal com agricultores familiares do Bioma Amazônia com recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente e de gestão e administração do

---

<sup>48</sup> Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/secex\\_contas/\\_arquivos/relatorio\\_de\\_gestao\\_sbf\\_2006\\_117.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/secex_contas/_arquivos/relatorio_de_gestao_sbf_2006_117.pdf)>. Acesso em 28 fev 2013.

programa, foram quase na totalidade realizados. As demais atividades de apoio a recuperação de áreas degradadas, manejo de florestas públicas, monitoramento e controle da reposição florestal e recomposição de matas ciliares ainda não findaram.

No PPA 2008-2011 estavam previstos recursos para um conjunto de ações voltadas para a expansão da base florestal plantada e manejada, como também para recuperação de áreas degradadas no Programa 506 – Programa Nacional de Florestas. O público alvo das ações eram comunidades produtoras e consumidoras dos recursos florestais, agricultores familiares e setores produtivos de base florestal natural e a ampliação da participação social.

Foram previstas ações e recursos para:

10F1 - Demarcação de Florestas Públicas; 10TC - Elaboração do Inventário Nacional; 10TD - Implantação do Sistema Nacional de Informações Florestais; 8298 - apoio a projetos de desenvolvimento florestal sustentável; 8300 - Apoio ao manejo florestal comunitário; 8304 - Cadastramento de florestas públicas nacionais; 2D13 - Criação e implementação de distritos florestais sustentáveis; 20A7 - Desenvolvimento da silvicultura com espécies florestais nativas e sistemas agroflorestais; 8294 - Estruturação dos órgãos do Sisnama; 8290 - Expansão da base florestal plantada; 8292 - Expansão do uso sustentável dos recursos florestais; 6064 – Fomento ao manejo florestal na Amazônia; 2D25 – Funcionamento do Serviço Florestal Brasileiro; 2272 – Gestão e Administração do Programa; 8296 – Licenciamento e controle das atividades florestais; 6035 – Pesquisa e Desenvolvimento Florestal; 2D12 Planejamento e gestão das Concessões Florestais; 8306 – Promoção da Reposição Florestal Obrigatória; 4641 – Publicidade e Utilidade Pública; 8288 – Recuperação da Cobertura Florestal de Áreas Degradadas (PPA 2008-2011, p. 484-487).

Destas ações contidas no PPA, poucas foram executadas, conforme se verifica na avaliação do MMA no Relatório de Gestão Exercício de 2011 da Secretaria de Biodiversidade e Florestas, onde descreveram alguns problemas enfrentados:

O contingenciamento neste exercício foi significativo e comprometeu, principalmente, a celebração de convênios e termos de cooperação para execução de projetos no âmbito do Programa Nacional de Florestas. Em algumas ações não houve qualquer liberação orçamentária. Sendo assim, o Ministério do Meio Ambiente e as vinculadas buscaram parcerias com os Estados e Órgãos do Governo Federal para garantir a execução. (...) Com a limitação executiva pelo contingenciamento dos recursos, buscou-se o apoio por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF). Criado pela Lei nº 11.284, o Fundo tem como objetivo fomentar o desenvolvimento de atividades florestais sustentáveis no Brasil e promover a inovação tecnológica no setor (BRASIL, 2011b, 24).

Destaca-se no documento quanto às ações referente à Recuperação da Cobertura Florestal de Áreas Degradadas (8288) e Expansão do uso sustentável dos recursos florestais (8292):

“Ação 8288: não houve liberação financeira para esta ação, o que comprometeu os compromissos e atividades para este exercício” (...)

“Ação 8292: Com a publicação da Lei de Gestão de Florestas Públicas e a criação do Serviço Florestal Brasileiro, o Ministério do Meio Ambiente contribuiu para ampliação do manejo florestal nas áreas nativas públicas e privadas”.

O relatório de 2011 também descreve que em razão da revisão do Código Florestal (Lei nº. 4.771/1965) no Congresso Nacional, o envolvimento do MMA nas negociações técnicas impactou na execução de algumas ações, impossibilitando o avanço na elaboração de normas para a recuperação de áreas degradadas (BRASIL, 2011b, p. 29).

Portanto, nota-se que muitas das ações planejadas para aumento da cobertura florestal e uso sustentável das florestas no PPA 2008-2011 não foram implementadas principalmente nas áreas privadas. Infere-se que o orçamento restou garantido para ações no âmbito do Serviço Florestal Brasileiro, restringindo-se às áreas públicas, Florestas Públicas.

O Programa Nacional de Florestas não foi inserido no PPA 2012-2015, não sendo possível afirmar se as ações referentes ao programa estão sendo implementadas por meio de outros recursos financeiros. Fernando Tatagiba<sup>49</sup>, do Ministério do Meio Ambiente, afirma que o programa está em processo de revisão, pois tem mais de 12 anos e o contexto florestal mudou, com a lei de gestão de florestas públicas e a criação do Serviço Florestal, por exemplo. “Precisamos de um novo programa, de uma nova estratégia florestal, talvez até com a cara de política nacional de florestas com seus respectivos programas. O ideal é que um programa esteja submetido a uma política, que é uma estratégia de longo prazo com macro objetivos, componentes”.

No PPA 2012-2015 as ações e recursos voltados aos plantios florestais estão inseridos no Programa de Agropecuária Sustentável (2014) no contexto do Plano Agricultura de Baixa Emissão de Carbono do Ministério da Agricultura e no Programa Florestas e Controle do Desmatamento (2036) do Ministério do Meio Ambiente.

Dentro do Plano ABC foram inseridas iniciativas para a capacitação de 500 técnicos e 100.000 produtores rurais para ampliação de áreas com florestas plantadas para fins comerciais, no contexto do Plano ABC, incluindo a heveicultura; e, implantação e reativação de 2.000 viveiros de mudas de espécies florestais nativas e exóticas, visando atender às demandas do Plano ABC.

---

<sup>49</sup> Diretor Interino do Departamento de Florestas do Ministério do Meio Ambiente em entrevista concedida em dezembro de 2012.

No Ministério do Meio Ambiente foram propostas iniciativas para apoio ao fomento florestal (400 atividades produtivas de desenvolvimento florestal sustentável), autorização de manejo sustentável de uso múltiplo (em 400.000 hectares), elaboração de programas florestais (em 27 unidades da federação), firmar acordos de cooperação técnica para a gestão florestal compartilhada (com as 27 unidades da federação), implementação do inventário florestal nacional, implementação de Planos de Manejo Florestal Sustentável Comunitário e Familiar.

Ainda dentro do Programa de Florestas e Controle do Desmatamento um dos objetivos tratou da ampliação de florestas plantadas para suprimento de matéria-prima florestal e redução da pressão sobre os remanescentes nativos. Constam das iniciativas do programa: a) a ampliação da área de florestas plantadas em 6 milhões de hectares, b) a ampliação em 1 milhão de hectares das áreas plantadas destinadas ao suprimento de lenha e carvão vegetal do setor industrial, c) ampliação em 600 mil hectares das florestas plantadas com espécies nativas, d) disponibilizar acesso ao crédito florestal a 250 mil pequenos produtores rurais, e) apoio à realização de pesquisas sobre o reflorestamento energético em áreas degradadas, f) desenvolvimento da silvicultura com espécies nativas e de sistemas agroflorestais, g) estímulo à certificação florestal, com foco na produção sustentável, h) financiamento de projetos de manejo florestal, implantação e manutenção de florestas comerciais e reflorestamento, e i) fomento à expansão da base florestal plantada para atividades produtivas.

Os programas inseridos nos planos plurianuais de 2008-2011 e 2012-2015, quanto às ações que envolvem os plantios florestais, não tiveram continuidade, se tornaram inconsistentes e a política restou fragmentada. No PPA 2012-2015, o Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Agricultura têm novas demandas relacionadas aos plantios florestais por conta do Plano de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono.

As sobreposições ocorrem na fiscalização, registro, licenciamento ou autorização, normas e critérios para o licenciamento, DOF (4, 7, 8, 10, 21) entre outras ações dentro do próprio Ministério do Meio Ambiente, como explicita Fontes (2013. p. 44): “atualmente, no âmbito federal, as atribuições e competências relacionadas à gestão florestal encontram-se fragmentadas dentro do próprio MMA e entre as suas instituições vinculadas, com áreas de sobreposições”.

A pesquisa documental e as entrevistas convergem no sentido de que ações de controle e fiscalização (itens 4, 5, 6, 7, 8, 9 da tabela) têm atuação mais forte por parte do governo federal.

A identificação das lacunas e sobreposições importam para entender os problemas de coordenação e gestão nas políticas voltadas aos plantios florestais, evidenciando um

fenômeno comum de falta de integração das políticas governamentais. São esses problemas obstáculos para consecução da política e a eficiente gestão dos recursos florestais.

#### 3.5.4 Falta de liderança institucional no trato da política voltada à floresta plantada

A falta de liderança dentro da Administração Federal para tratar a política de uso sustentável dos recursos florestais é apontada pela pesquisa documental e de campo como um fator que compromete o desenvolvimento de políticas e ações voltadas para os plantios florestais. A governabilidade do tema é um ponto delicado devido ao distanciamento entre o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura, principais órgãos com competência sobre a formulação e planejamento de políticas para a produção sustentável florestal. As iniciativas para trabalhar o tema esbarram na liderança institucional e a política de produção florestal não consegue ser implementada na sua totalidade, em razão de cada unidade administrativa gerar, sozinha, ações isoladas, sem apoio mútuo e sem arranjos de cooperação ou coordenação.

Sobre a liderança institucional e a política florestal Edson Tadeu Iede<sup>50</sup> fez a seguinte ponderação:

O setor de florestas plantadas está à margem dos interesses do Ministério em que está alocado e, no MAPA, não tem a mesma consideração de setores como a pecuária e a agricultura. Por outro lado, no MMA, os interesses são excludentes, pois esse ministério tem uma preocupação maior com a preservação e conservação ambiental. Não há um marco legal para o setor de florestas plantadas, que vão desde a falta de incentivo, financiamento, assistência técnica e extensão florestal, até a inexistência de um órgão voltado exclusivamente para a produção florestal.

Sebastião Kengen<sup>51</sup> afirma que o setor produtivo e o segmento de florestas plantadas “ficou órfão desde a extinção do IBDF e a ênfase desde então tem sido focada dentro de uma visão ambientalista”.

A criação do Serviço Florestal Brasileiro foi um esforço para promoção e implementação das ações para o uso sustentável, embora restritas às Florestas Públicas, pois o SFB não se ocupa das florestas privadas. Mas, mesmo com a criação do SFB, “o setor procura uma identidade institucional própria na esfera federal, fruto de sucessivas transformações no modelo institucional de governança do setor florestal no Brasil, parte

---

<sup>50</sup> Edson Tadeu Iede, pesquisador da Embrapa Florestas, em resposta ao questionário enviado por e-mail, em janeiro de 2013.

<sup>51</sup> Sebastião Kengen, servidor aposentado do Ibama e consultor autônomo, em resposta ao questionário em fevereiro de 2013.

resultado de incompreensões do tema pela sociedade brasileira e a consequente indefinição dos centros de poder e decisão sobre os rumos a seguir” (BRASIL, 2011a, p. 18).

### 3.5.5 Sistema de crédito inadequado

As linhas de crédito e o fomento voltados à atividade florestal são elementos que auxiliam na percepção do impacto de uma política pública nos seus destinatários, por questões de acessibilidade e distribuição de recursos no espaço e no tempo.

O acesso ao financiamento rural mesmo apresentando um aumento progressivo ainda é pouco utilizado por parte dos pequenos e médios produtores rurais, seus destinatários. Os desafios estão no processo de divulgação do crédito para seu público alvo, no baixo interesse dos agentes financeiros em oferecer linhas de financiamento de longo prazo para pequenos agricultores, na burocracia referente ao processo de financiamento afastando o interesse do agricultor.

Além disso, segundo Jefferson Mendes (2005, p. 27), “o processo significa dispêndio de tempo e dinheiro para famílias que normalmente têm renda mensal inferior a 3 salários mínimos” e “têm-se um processo excessivamente burocrático de licenciamento florestal e ambiental, tanto para o plantio quanto para a colheita das florestas; e uma assistência técnica incipiente, tanto em termos de assessoria de negócios quanto de manejo silvicultural” .

Contribui ainda para o incipiente número de acessos ao crédito os poucos incentivos adequados às especificidades dos plantios florestais, visto que o crédito é incompatível com a realidade de longo prazo da silvicultura. Por exemplo, são apontados como pontos positivos do Pronaf Florestal:

Quanto às condições de financiamento, limite de crédito adequado para o público-alvo (R\$ 1.000 a R\$ 6.000), taxas de juros atraentes (3% a.a.), sendo a menor entre as demais linhas de financiamento governamental); dispensa de garantia; e risco zero para o agente financiador, no caso do produtor rural não pagar o empréstimo (MENDES, 2005, p. 27).

Os pontos negativos são:

período de carência (8 anos) e prazo de financiamento (12 anos) inadequados, principalmente para a silvicultura do Pinus, que demanda entre 14 e 16 anos para começar a gerar um fluxo de caixa positivo; exigência de pagamento em dinheiro, quando o pagamento poderia ser do tipo equivalente-produto (MENDES, 2005, p. 27).

A obtenção de financiamentos pode esbarrar também em questões relacionadas a ausência de regularização fundiária, problema muito comum em muitos municípios brasileiros, pois a terra é oferecida como garantia de empréstimos (AMARAL; NETO, 2005, p.49).

O Serviço Florestal Brasileiro tem levantado informações sobre o fomento em várias regiões do Brasil. No Sul, por exemplo, os produtores se queixam dos entraves em relação as instituições financeiras, devido a falta de divulgação das linhas de crédito e “pelo calendário de liberação de financiamento estar direcionado ao calendário agrícola, apesar de a atividade florestal trabalhar com prazos produtivos diferentes”<sup>52</sup>.

Um dos entrevistados, Ariel Garces Pares<sup>53</sup> alertou que o produtor rural fica impossibilitado de obter novos financiamentos enquanto não quitar suas dívidas, pois “a cultura florestal é de maturação longa, você começa a colher lá para os 7 anos e se for madeira serrada é 12 anos por aí, o que acontece quando eu me endivido por 7 anos aquilo fica prendendo o meu limite de crédito para as outras culturas anuais”. Esta situação de longo prazo de empréstimo com o banco dificulta, portanto, ao agricultor usar o sistema lavoura-pecuária-floresta, prejudicando as iniciativas de uso de produção sustentável na propriedade.

Luiz Cornacchioni<sup>54</sup> comenta sobre as linhas de fomento voltadas à floresta plantada para fins comerciais, considerando como exemplo o Pronaf:

o recurso é pequeno, a burocracia é enorme, os juros são complexos porque é uma atividade de 6 ou 7 anos. [O Pronaf] é um programa importante, mas ele tem uma cara meio agrícola e que não encaixa com o contexto da nossa atividade. Esse dinheiro é para ser diluído em mais de 7 anos e não em 1 ano. Está aí a diferença, você pegar R\$ 100 mil para plantar soja em 1 ano é completamente diferente de você pegar R\$ 100 mil para plantar eucalipto em 7 anos. Os custos são completamente diferentes. Então, existe aí a iniciativa do governo, mas ela carece de adaptação à realidade da cultura que você está fazendo, a floresta plantada. Por isso tem baixa adesão, tendente a zero.

Outro entrevistado, Fernando Castanheira Neto<sup>55</sup>, acrescenta que as linhas de financiamento precisam estar mais adequadas as espécies, explicitando que os financiamentos existentes estão mais adequadas aos plantios florestais de eucalipto de ciclo

---

<sup>52</sup> Notícia divulgada no site do Serviço Florestal Brasileiro. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/noticias-do-sfb/sfb-levanta-informacoes-do-setor-florestal-na-regiao-sul>>. Acesso em: 20 mar 2013.

<sup>53</sup> Diretor da Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente em entrevista concedida em dezembro de 2012>. Acesso em 10 fev. 2013.

<sup>54</sup> Luiz Cornacchioni, Diretor Executivo da ABRAF, em entrevista concedida em dezembro de 2012.

<sup>55</sup> Fernando Castanheira da Secretaria de Assuntos Estratégicos, em entrevista concedida em fevereiro de 2013.

mais curto para celulose e não se adequam para o plantio de pinus para movelaria e serraria, que exige mais de 12 anos de ciclo para produzir árvores mais desenvolvidas, com ramos mais grossos.

Carlos Rosseti<sup>56</sup> entende que

o fomento e assistência praticamente estão esquecidos pelo governo federal, seja pela falta de ação de suas instituições, seja pela extinção da EMBRATER na década de 1990, ao tempo em que a iniciativa privada por meio de parcerias e contratos vem atuando com ênfase em áreas específicas que ficam no raio econômico do interesse privado da silvicultura.

O acesso ao crédito por parte dos pequenos e médios produtores de floresta depende do apoio do governo, com políticas públicas de apoio financeiro para dar alternativa à diversificação de atividades no campo, quando hoje prevalece a agricultura tradicional e a pecuária. O apoio financeiro em conjunto com a assistência técnica pode trazer maior renda para o produtor sem o desmatamento de mais áreas, pois aumenta-se o desempenho econômico das atividades pela intensificação agrícola, uma vez que o rendimento por hectare aumenta.

---

<sup>56</sup> Analista Ambiental do Ibama, em resposta ao questionário recebido em fevereiro de 2013.

## CONCLUSÕES

A exemplo do que ocorreu em países da Europa e nos Estados Unidos e Canadá, o Brasil à medida que veio se desenvolvendo e crescendo economicamente foi desmatando em busca de matéria prima e convertendo as áreas de florestas em uso agrícola ou ocupação humana. Alguns países têm conseguido interromper e até reverter esse processo sem deixar de crescer, diferentemente do Brasil, que tem continuado a destruir as florestas primárias e as demais a custo de pouco crescimento econômico. Até o presente momento, ainda possuímos em torno de 520 milhões de hectares de florestas, ficando apenas atrás da Rússia.

Com a previsão de aumento da população mundial esse quadro tende a agravar em razão da demanda crescente por alimentos, fibras e combustível renovável. Conciliar a produção e o meio ambiente requer alternativas, pois não há produção sem recursos naturais. A floresta plantada é uma alternativa para redução da pressão sobre a floresta nativa, na busca da manutenção dos 60% de áreas de florestas que ainda possuímos, com benefícios econômicos, sociais e ambientais, todos importantes para o homem. Assim, a floresta plantada é a atividade integradora dos preceitos normativos da ordem econômica e do direito ao meio ambiente equilibrado, inseridos na Constituição Federal brasileira e constante do conjunto de normas infraconstitucionais como a Política Nacional do Meio Ambiente, Política Agrícola, Gestão de Florestas Públicas e a recente Lei Florestal.

Dispomos de um conjunto de normas que resguardam a proteção da vegetação e concedem o direito a exploração florestal de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável tanto na política ambiental quanto na política florestal. A conciliação entre a proteção e o uso ainda é desafio para o país, pois a promoção de políticas para integração do meio ambiente e produção mesmo estando inserida nas normas, não está servindo para orientar as ações humanas. Das normas, saem mais ações voltadas para a proteção, o controle e a origem dos produtos florestais, evidenciadas na fiscalização, cadastros, licenciamento, planos de manejo, documentos de origem florestal e mais recentemente a regulamentação do Cadastro Ambiental Rural – CAR e do Programa de Regularização Ambiental – PRA na nova lei florestal. Essas ações, apesar de necessárias, estão dissociadas de outras que estimulam o fomento e a produção florestal sustentável. Os dispositivos que determinam a criação de incentivos econômicos para promover o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis carecem de regulamentação e poucos saem do papel para se transformar em ações. Do mesmo modo, o fomento que atenda as peculiaridades dos plantios florestais, à pesquisa científica e tecnológica para fins

de recuperação e uso sustentável das florestas, principalmente para as espécies florestais nativas, que carecem de estudos para viabilizar a produção.

O plantio florestal demanda cuidados técnicos (ambiente, espécies) e operacionais (plantio, preparo do solo, adubação, desbastes) para o sucesso do estabelecimento de florestas plantadas, investimentos, conhecimento de processos de comercialização, infraestrutura para escoamento da produção. Acrescenta-se que o produtor precisa fazer o licenciamento ambiental, esperar o longo prazo para retorno do investimento e contar com a assistência técnica deficiente para a atividade florestal. Essas são algumas das razões para que muitos dos entrevistados sintam a necessidade de uma lei de fomento florestal no Brasil visando dar estímulos aos plantios florestais e reduzir a pressão sobre as florestas nativas.

A elaboração de mais normas não garante a melhoria qualitativa substancial para a gestão florestal e para o desenvolvimento da área de cobertura florestal, mas certamente que há necessidade de regulamentação de dispositivos para a promoção do fomento florestal ou uma política florestal ou conjunto de programas e ações aptas a planejar o setor florestal frente as demandas de exploração e recuperação de áreas degradadas sem comprometer a qualidade ambiental e conciliando os interesses do Estado, das empresas privadas e das populações rurais. Aliás, um espaço que os órgão de natureza consultiva como a Comissão Nacional de Florestas – Conaflor e a Comissão de Gestão de Florestas Públicas – CGFLOP têm para abrir discussões, oferecer recomendações, avaliações e propostas para políticas e gestão do setor florestal.

A implementação de partes da política ou fragmentos dela não será suficiente para gerar preservação e o uso sustentável da floresta, tendendo a ação administrativa do governo sempre ao insucesso. As ações de comando e controle tem mais peso e perifericamente são tratadas as ações de planejamento, pesquisa e extensão, fomento, processamento, e comercialização, gerando um desequilíbrio e a fragmentação da política que deveria ser trabalhada no todo.

Por outro lado, a estrutura do governo federal para tratar as questões florestais tem se mostrado frágil com o excesso de descentralização. A descentralização da gestão florestal vertical (níveis de governo) e horizontal (administração direta e indireta) e a desconcentração administrativa (distribuição interna de competência dentro do mesmo órgão) vêm comprometendo a gestão florestal. A estrutura administrativa criada para gerir as florestas composta pelo Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Agricultura, Serviço Florestal Brasileiro, Ibama, ICMBio, diversas secretarias e ainda os órgãos estaduais e municipais enseja lacunas e sobreposição de ações e ausência de interlocutor do setor florestal, por omissão ou conflito de interesses dos órgãos nos diferentes serviços prestado pela floresta, principalmente quanto a política de produção sustentável. É visível a

necessidade de aperfeiçoar, no nível federal, o arranjo institucional responsável pela formulação, gerenciamento e implementação de políticas para o fomento florestal, bem como a necessidade de coordenação que compatibilize políticas setoriais para um objetivo comum.

A criação de outras unidades administrativas contribuiu para a sobreposição de ações, tendo em vista que os órgãos devem proteger, fiscalizar e monitorar as áreas destinadas. O Ibama, o SFB e o ICMBio acabam atuando conjuntamente com outros entes dentro da mesma esfera ou não de governo. Um número maior de órgãos ou unidades administrativas constituídas para administrar um setor, exige apoio mútuo e mecanismos institucionais de coordenação. O distanciamento dos órgãos está promovendo uma administração com ações isoladas, fragmentadas e a política deixa de ser trabalhada em sua totalidade. Por exemplo, ministérios que têm outras missões institucionais executam ações com rebatimento no setor florestal, o fomento florestal e a acessibilidade ao crédito ficam a cargo do MDA, pesquisa com o MCT, desenvolvimento da indústria sob responsabilidade do MDIC, política de preços e produção com o Ministério da Agricultura que tem atribuição.

A falta de coordenação entre os órgãos tem influenciado na trajetória da política florestal, gerando processos fragmentados em razão de decisões que não se coadunam por haver interesses divergentes. A política nacional de florestas plantadas que a Secretaria de Assuntos Estratégicos pretende construir com os demais Ministérios envolvidos no tema, apresenta-se como uma boa iniciativa para dar planejamento ao setor e reunir os programas e ações espalhados no governo federal. Isso contribui para torná-los visíveis e dar lógica aos diversos programas e ações em desenvolvimento no governo, enxergar as lacunas e sobreposições passíveis de serem amenizadas, potencializando as ações dos diferentes Ministérios e seus órgãos vinculados para os objetivos e metas da política. Com medidas para toda a cadeia produtiva florestal, desde o plantio ao desenvolvimento, industrialização e comercialização de produtos florestais, incluindo também a pesquisa, o desenvolvimento tecnológico e a extensão rural é possível melhorar o potencial do setor florestal e o aumento da área de cobertura florestal.

A construção de mecanismos de coordenação entre os diferentes órgãos e a integração de políticas distintas, embora passíveis de convergência quando não avançarem podem ser levadas a um órgão encarregado específico. Para estes casos em que a política ultrapassa várias esferas de decisão e é necessário a coordenação entre diversos ministérios, setores e diferentes níveis de governo recomenda-se que a política seja levada para a discussão na Câmara de Política dos Recursos Naturais do Conselho de Governo. A Câmara é composta pelo Chefe da Casa Civil e mais os Ministros da Fazenda, Planejamento e Orçamento, Minas e Energia, Meio Ambiente, Agricultura, Desenvolvimento

Agrário, Relações Exteriores, Ciência e Tecnologia, Indústria e Comércio com o objetivo de formular e coordenar a implementação de políticas públicas setoriais cujo escopo ultrapasse as competências de um único Ministério. Dessa forma, a implementação da política se dará de maneira coordenada pelo estabelecimento dos papéis de cada órgão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAF. **Anuário estatístico da ABRAF 2012**: ano base 2011. ABRAF: Brasília, 2012.150p.

ABRAF. **Plano estratégico do setor de florestas plantadas 2012**. 10 p. Disponível em: <[http://www.agricultura.gov.br/arq\\_editor/file/camaras\\_setoriais/Florestas\\_plantadas/1RE/APP\\_Planejamento\\_Abraf.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/camaras_setoriais/Florestas_plantadas/1RE/APP_Planejamento_Abraf.pdf)>. Acesso em: 20 jan 2013.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil**: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Revista de Sociologia Política n. 24. Curitiba, jun. 2005.

\_\_\_\_\_. **Federalismo e políticas públicas**: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: LEVY, Evelyn; MEDEIROS, Paulo César. (Org.). Construindo uma Nova Gestão Pública. Natal: SEARHH/RN 2010, v. 1, p. 23-51.

\_\_\_\_\_. “Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC”. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita Garcia (orgs.). *O Estado numa era de reformas*: os anos FHC – Parte 2. Brasília: MP/SEGES, 2002, p. 143-246

\_\_\_\_\_. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.

ABSY, Miriam L. (Coord.). **Avaliação de Impacto Ambiental**: Agentes Sociais, procedimentos e ferramentas. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis, 1995.

ABIMCI. **Estudo setorial 2008**: indústria de madeira processada mecanicamente, ano base 2007. Curitiba: ABIMCI, 2008. 43 p. Disponível: <[http://www.abimci.com.br/dmdocuments/ABIMCI\\_Estudo\\_Setorial\\_2008.pdf](http://www.abimci.com.br/dmdocuments/ABIMCI_Estudo_Setorial_2008.pdf)>.

AMARAL, Paulo; NETO, Manuel Amaral. **Manejo florestal comunitário**: processos e aprendizagens na Amazônia brasileira e na América Latina. Belém: IEB: IMAZON, 2005.

AMS. **Anuário Estatístico 2008**. Disponível em: <[http://www.silviminas.com.br/NumerosSetor/Arquivos/numero setor\\_200.pdf](http://www.silviminas.com.br/NumerosSetor/Arquivos/numero setor_200.pdf)>.

ACSELRAD, Henri. **Políticas ambientais e construção democrática**. In: VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo. O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

AHRENS, Sérgio. **O código florestal brasileiro no século XXI**: histórico, fundamentos e perspectivas. In: FIGUEIREDO, José Guilherme Purvin de *et al* (Org.). Código florestal: 45 anos: estudos e reflexões. Curitiba: Letra da Lei, 2010. 488 p. (63-82).

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil**: problemas de coordenação e autonomia. Revista São Paulo em perspectiva. São Paulo: Seade, 2004. v. 18, n. 2. p. 17-26.

ARRETCHE, Marta. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 31 (11): 44-66, 1996.

ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. **Descentralização de políticas sociais no Brasil**. São Paulo/Brasília: FUNDAP/FAPESP/IPEA, 1999. v. 1. 184 p.

ARRETCHE, Marta. **Relações federativas nas políticas sociais**. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48.

AZEVEDO, Andrea; PASQUIS, Richard; BURSZTYN, Marcel. **A reforma do estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais**. Revista do Serviço Público (RSP), 58 (1) p. 37-55, 2007.

BACHA, Carlos José Caetano. **O uso dos recursos florestais e as políticas econômicas brasileiras**: uma visão histórica e parcial de um processo de desenvolvimento. EST. ECON., São Paulo, v. 34, n. 2, p. 393-426, Abril-junho 2004.

BELTRÃO, Helio. **Descentralização e liberdade**. 3. ed. Brasília: UnB/Instituto Beltrão, 2002. 134 p.

BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcellos. **Função ambiental**. BDJUr. Disponível em: <[http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/8754/Fun%E7%E3o\\_Ambiental.pdf;jsessionid=5C45E53B965E874EAE3FC387862C66C8?sequence=1](http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/8754/Fun%E7%E3o_Ambiental.pdf;jsessionid=5C45E53B965E874EAE3FC387862C66C8?sequence=1)>. Acesso em: 20 fev. 2013.

BACHA, Carlos José Caetano. **Importância do setor florestal para a economia brasileira**. **Revista opiniões**. mar-mai 2009. Disponível em: <<http://revistaonline.revistaopinioes.com.br/revistas/flo/31/>>. Acesso: 04 jan 2013.

BASSO, Vanessa Maria; JACOVINE, GONÇALVES, Laércio Antônio; GRIFFITH, James Jackson; NARDELLI, Aurea Nardelli; ALVES, Ricardo Ribeiro; SOUZA, Agostinho Lopes. **Programas de Fomento Rural no Brasil**. Pesq. flor. bras., Colombo, v. 32, n.71, p. 321-334, jul./set. 2012.

BNDES. Panorama de mercado: painéis de madeira. BNDES Setorial 32, p. 49-90. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set3404.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set3404.pdf)>. Acesso em: 20 jan 2013.

BRASIL. **Ações de revitalização na bacia hidrográfica do Rio São Francisco**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2009c. Disponível em <[http://www.mma.gov.br/estruturas/srhu\\_drb/\\_publicacao/152\\_publicacao24082009102422.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/srhu_drb/_publicacao/152_publicacao24082009102422.pdf)>. Acesso em: fev 2013.

\_\_\_\_\_. **Avaliação do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm 2007-2010**. Governo Federal, 2011c. Disponível em: <[http://www.eclac.org/ddsah/publicaciones/sinsigla/xml/7/45887/IPEA\\_GIZ\\_Cepal\\_2011\\_Avaliacao\\_PPCDAm\\_2007-2011\\_web.pdf](http://www.eclac.org/ddsah/publicaciones/sinsigla/xml/7/45887/IPEA_GIZ_Cepal_2011_Avaliacao_PPCDAm_2007-2011_web.pdf)>. Acesso em: 20 jan 2013.

\_\_\_\_\_. **Brasil com florestas**: oportunidades para o desenvolvimento de uma economia florestal e a reestruturação necessária do setor. Brasília: Serviço Florestal Brasileiro, 2012g.

\_\_\_\_\_. **Balço Energético Nacional 2012**: Ano base 2011: Resultados Preliminares. Rio de Janeiro: EPE, 2012a. 51p.

\_\_\_\_\_. **Cadeia produtiva de madeira**. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Secretaria de Política Agrícola, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura; coordenadores Antonio Márcio Buainain e Mário Otávio Batalha. – Brasília: IICA: MAPA/SPA, 2007. 84 p.

\_\_\_\_\_. **Estatísticas do meio rural 2010-2011**. 4.ed. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural; Ministério do Desenvolvimento Agrário. -- São Paulo: DIEESE; NEAD; MDA, 2011e. 292p.

\_\_\_\_\_. **Estudo Nacional do Setor Florestal Brasileiro**. Brasília: MMA; SFB, 2011a. 46 p.

\_\_\_\_\_. **Florestas do Brasil em resumo - 2010**: dados de 2005-2010. Serviço Florestal Brasileiro: Brasília, 2010a. 152 p.

\_\_\_\_\_. **Geo Brasil Florestas**: Componente da série de relatórios sobre o estado e perspectivas do meio ambiente no Brasil. MMA: Brasília, 2011f. No prelo.

\_\_\_\_\_. **Guia de Financiamento Florestal 2012**. Serviço Florestal Brasileiro. Brasília, 2012c.

\_\_\_\_\_. **Implantação e Manejo de Florestas em Pequenas Propriedades no Estado do Paraná: Um Modelo para a Conservação Ambiental, com Inclusão Social e Viabilidade Econômica. Documentos 167**. Erich Gomes Schaitza ... [et al.]. - Colombo: Embrapa Florestas; MAPA, 2008. 49 p.

\_\_\_\_\_. **Lançamento do programa nossa natureza**. Biblioteca da Presidência da República. Brasília: MMA, s/d "a". p. 509-517. Disponível em: <[http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jose-sarney/discursos/1988/92.pdf/at\\_download/file](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jose-sarney/discursos/1988/92.pdf/at_download/file)>. Acesso em: 02 nov 2012.

\_\_\_\_\_. **Plano Agrícola e Agropecuário 2012-2013**. Brasília: MAPA, 2012d. Disponível em: [http://www.agricultura.gov.br/arq\\_editor/file/Politica\\_Agricola/Plano%20Agr%C3%ADcola%202012\\_2013/PAP2012-2013\\_livroWEB%20-%20Atualizado.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/Politica_Agricola/Plano%20Agr%C3%ADcola%202012_2013/PAP2012-2013_livroWEB%20-%20Atualizado.pdf)>. Acesso em 13 nov 2012.

\_\_\_\_\_. **Plano Amazônia Sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira / Presidência da República. – Brasília: MMA, 2008.112 p.

\_\_\_\_\_. **Plano Brasil Maior**: inovar para competir. Competir para crescer. Plano 2011-2014. Brasília: MDIC, 2011d.

\_\_\_\_\_. **Plano de Ação para a prevenção e o controle do desmatamento na Amazônia legal**: 2ª fase 2009-2011, rumo ao desmatamento ilegal zero. Brasília: Casa Civil, 2009b. Disponível em: <[http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/export/sites/default/site\\_pt/Galerias/Arquivos/Publicacoes/2\\_ppcdam.pdf](http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/export/sites/default/site_pt/Galerias/Arquivos/Publicacoes/2_ppcdam.pdf)>. Acesso em: 20 jan 2013.

\_\_\_\_\_. **Plano de Ação para Prevenção e controle do desmatamento e das queimadas no Cerrado**: Conservação e desenvolvimento. Brasília, 2010b. Disponível em: <[http://www.casacivil.gov.br/arquivos/101116%20-%20PPCerrado\\_Vfinal.pdf](http://www.casacivil.gov.br/arquivos/101116%20-%20PPCerrado_Vfinal.pdf)>. Acesso em 20 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura**: plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono). Brasília: MAPA, Casa Civil da Presidência da República, 2012b. 172 p.

\_\_\_\_\_. **Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca - PAN-BRASIL**. Brasília: MMA, 2004. Disponível em:

<[http://www.ibama.gov.br/rn/wp-content/files/2009/05/PAN\\_BRASIL.pdf](http://www.ibama.gov.br/rn/wp-content/files/2009/05/PAN_BRASIL.pdf)>. Acesso em 22 jan 2013.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Capacitação de gestores ambientais:** licenciamento ambiental. Brasília: MMA, 2009a. 90p. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa\\_pnla/\\_arquivos/ultimo\\_caderno\\_pnc\\_licenciamento\\_caderno\\_de\\_licenciamento\\_ambiental\\_46.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/ultimo_caderno_pnc_licenciamento_caderno_de_licenciamento_ambiental_46.pdf)>. Acesso em: 15 out 2012.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Florestas.** Brasília: MMA, 2000. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/florestas/programa-nacional-de-florestas>>. Acesso em: 1 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Florestas.** Brasília: MMA, s/d “b”. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/florestas/programa-nacional-de-florestas>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Projeto PRODES:** Monitoramento da floresta amazônica brasileira por satélite. INPE, 2012e. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php>. Acesso em: jan 2013.

\_\_\_\_\_. **Políticas Públicas e Financiamento para o Desenvolvimento Agroflorestal no Brasil.** Brasília: MMA e Instituto Rede Brasileira Agroflorestal, 2005. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/168/\\_publicacao/168\\_publicacao03022009104830.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/168/_publicacao/168_publicacao03022009104830.pdf)>. Acesso em 25 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **Relatório de gestão exercício de 2011.** Brasília: Secretaria de Biodiversidade e florestas. Brasília: MMA, 2011b. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/images/arquivos/relatorios\\_de\\_gestao/relatrio%20da%20sb\\_f\\_2012.pdf](http://www.mma.gov.br/images/arquivos/relatorios_de_gestao/relatrio%20da%20sb_f_2012.pdf)>. Acesso em 28 fev 2013.

\_\_\_\_\_. **Vade Mecum Acadêmico de Direito.** Anne Joyce Angher, org. 14. ed. Atual. e ampl. São Paulo: Rideel, 2012f.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do estado patrimonial ao gerencial. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259 Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>>. Acesso em: 20 dez 2012.

\_\_\_\_\_. Uma nova gestão pública para a América Latina. Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento. 1998, p. 25-42. Disponível em: <<http://bresserpereira.org.br/Documents%5CMARE%5CCLAD%5Cngppor.pdf>>. Acesso em: 10 jan 2013.

BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. **Primeiro ano do Programa Terra Legal:** avaliações e recomendações. Belém: Imazon, 2010. 60 p. Disponível em: <<http://www.imazon.org.br/publicacoes/livros/primeiro-ano-do-programa-terra-legal-avaliacao-e>>. Acesso em 20 mai 2013.

BURSZTYN, Maria Augusta A., BURSZTYN, Marcel. **Gestão ambiental no Brasil:** arcabouço institucional e instrumentos. In: NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do, & VIANNA, João Nildo de Souza (Orgs.). Economia, meio ambiente e comunicação. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p.85-112.

CANADA. **Canada's Forest Strategy for 2008 and Beyond:** a discussion paper. Canadian Council of Forests Ministers. 2008. Disponível em: <<http://www.ccfm.org/pdf/CCFMCANForStratBklt.pdf>>. Acesso em: 1 mar 2013.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 1. v. São Paulo: Paz e terra, 1999.

CASTRO, Alexandre Grimaldi de; MORROT, Sérgio. **Perspectivas de desenvolvimento sustentável para o setor florestal na América Latina**, Estudos Avançados. vol.10 no.27. São Paulo. Mai/Aug. 1996. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010340141996000200019](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340141996000200019)>. Acesso em: 1 dez 2012.

CNI; BRACELPA. **Florestas plantadas**: oportunidades e desafios da indústria brasileira de celulose e papel no caminho da sustentabilidade. CNI, Bracelpa: Brasília, 2012. 57 p.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DIAS, Jean Carlos. **Políticas públicas e questão ambiental**. Revista de direito ambiental, v.8, n. 31, p. 117-135, jul./set., 2003.

DIAS, Marcelo Henrique. **A floresta mercantil**: exploração madeireira na capitania de Ilhéus no séc. XVIII. Revista Brasileira de História. São Paulo, v. 30, nº 59, p. 193-214 – 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20 ed. São Paulo: 2007.

FAO. Global Forest Resources Assesment 2010. Main Report. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/013/i1757e/i1757e.pdf>>. Acesso em: 10 dez 2012.

FAO. Global Forest Resources Assessment 2000. On definitions of forest and forest change. FRA Working Paper No. 33. Rome. 2000479 p. Disponível em: <<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/003/Y1997E/FRA%202000%20Main%20report.pdf>>. Acesso em: 6 dez 2012.

FAO. Planted Forests and Trees Working Papers. Global Planted Forests Thematic: supplementary Desk Study on Planted Forests. A. Del Lungo; J. Ball. Roma. Dec. 2006. Disponível em: <<http://www.fao.org/forestry/12140-0cf68e156db07a20c82c03178a2dcb06d.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

FAO. **Programa de avaliação de recursos florestais**: FRA 2000: Termos e definições. Roma. Nov. 1998. Disponível em: <http://www.fao.org/forestry/4222-0dd83a652d950f2fcd7d74272ecdb39db.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

FAO. Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação FAO (2004). **FRA: Terms and Definitions**. Disponível em:<<http://www.fao.org/forestry/media/7797/1/0/>>. Acesso em: 03 dez 2012.

FAO, Yearbook of Forest Products 2010. Roma, 2012. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/015/i2715m/i2715m00.pdf>>. Acesso em: 22 dez 2012.

FATORELLI, Leandra; MERTENS, Frédéric. **Integração de políticas e governança ambiental**: o caso do licenciamento rural no Brasil. Ambient. soc. vol.13 n.2 Campinas Dec. 2010.

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito**: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. 238 p.

FISCHER, Augusto. **O fomento na indústria de base florestal**. Informe Gepec, Toledo, v. 13, n. 2, p. 6-19, jul./dez. 2009.

FONTES, Stella. Parecer da AGU congela 6 bilhões. **Valor Econômico**. São Paulo. Disponível em: <http://www.valor.com.br/arquivo/857855/parecer-da-agu-congela-r-6-bilhoes>>. Acesso em 16 fev 2012.

FREITAS, Daniela Bandeira. **A fragmentação administrativa do Estado**: fatores determinantes, limitações e problemas jurídico-políticos. Belo Horizonte: Fórum, 2011, 320p.

FSC. **Forest Practices in Canada**. Module 10. Naturally Wood. 2009. Disponível em: <<http://www.naturallywood.com/sites/default/files/Module-10-Forest-Practices-in-Canada.pdf>>. Acesso em: 1 mar 2013.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. 1230 p.

GODARD, Olivier. **A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente**: conceitos, instituições e desafios de legitimação. In: (Org.) VIEIRA, Paulo Freire e WEBER, Jacques; *Gestão de Recursos Naturais Renováveis e Desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental* (Trad.) Anne Sophie Pontbriand-Vieira, Christilla de Lassus. São Paulo: Cortez, 1997. (p. 201-266).

GÓES, Francisco. Fundos que investem em florestas têm R\$ 4,5 bi para novos projetos. **Valor Econômico**. Rio de Janeiro, 25 jun. 2010. Disponível em:< <http://www.valor.com.br/arquivo/832137/fundos-que-investem-em-florestas-tem-r-45-bi-para-novos-projetos>>. Acesso em: 16 fev 2012.

GONÇALVES, Kátia Geórgia Costa; COUTINHO, Marcos Pellegrini; GATTO, Alcides CASTELLANI, Estela Dalpim; PEDREIRA, Fábio Luiz de Oliveira. **Acesso dos agricultores familiares ao crédito Pronaf Florestal e à assistência técnica e extensão rural em Atividades florestais**. Embrapa, 2007. Disponível em: < <http://www22.sede.embrapa.br/snt/viicbsaf/cdanais/tema05/05tema15.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2013.

HIRAKURI, Sofia R. Políticas de comércio internacional e manejo florestal sustentável. p. 233-261. In. BARRAL, Welbel; PIMENTEL, Luiz Otávio. *Direito ambiental e desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006. 328 p.

HOCHSTETLER, Kathryn; KECK, Margaret E. **Greening Brazil: environmental activism in state and society**. Durham: Duke University, 2007. 304p.

IBGE. **Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura**. Rio de Janeiro: IBGE. v. 26, 2011. 55p.

IBGE. Em 2011, PIB cresce 2,7% e totaliza R\$ 4,143 trilhões. Notícias. Sala de imprensa. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=2093&id\\_pagina=1&titulo=Em-2011,-PIB-cresce-2,7%-e-totaliza-R\\$-4,143-trilhoes](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2093&id_pagina=1&titulo=Em-2011,-PIB-cresce-2,7%-e-totaliza-R$-4,143-trilhoes). Acesso em: 08 jan 2013.

IBGE. **PIB varia 0,4% em relação ao 1º trimestre e chega a R\$ 1,10 trilhão**. Sala de Imprensa. Contas Nacionais Trimestrais-Indicadores de Volume e Valores Correntes. 31 ago 2012. Disponível em: < [http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=2205&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2205&id_pagina=1)>. Acesso em: 03 jan. 2013.

ILO. **Working towards sustainable development: opportunities for decent work and social inclusion in a green economy.** Geneva: ILO, 2012. 185 p. Disponível em: <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_181836.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_181836.pdf)>. Acesso em: 4 dez. 2012.

IPEA, GIZ, CEPAL. **Avaliação do plano de ação para prevenção do desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm 2007-2010.** Brasília: governo federal, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 6. ed. Belo Horizonte: Forum, 2010. p. 240. 1295 p.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto.** São Paulo: Companhia das Letras, 2012. 360 p.

LIMA, Walter de Paula. **Impacto ambiental das florestas plantadas.** USP/ESALQ p. 1-8. Disponível em: <<http://www.cpamn.embrapa.br/agrobioenergia/palestras/IMPACTO%20AMBIENTAL%20DA%20FLORESTAS%20PLANTADAS%20.PDF>>. Acesso em: 20 jan 2013.

LUSTOSA, M.C.J., CÁNEPA, E.M., YOUNG, C.E.F. Política Ambiental. In: MAY, P.H., LUSTOSA, M.C.J., VINHA, V. Da (org.). Economia do Meio Ambiente. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

MACHADO, José Arimatéia Rabelo; BACHA, Carlos José Caetano. Análise da rentabilidade econômica dos reflorestamentos com essências nativas brasileiras: o caso do Estado de São Paulo. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 40, n. 3, 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032002000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032002000300004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 Jan. 2013.

MACHADO. Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MARTINS, Humberto F. Uma teoria da fragmentação de políticas públicas. In: XXVIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. **Anais.** São Paulo: FGV, 2003.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 29 ed., Malheiros: São Paulo, 2012, 1135 p.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário.** 7. Ed. Atual e reform. São Paulo: RT, 2011, p.

MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Novo Código Florestal: comentários à lei 12.651, de 25 de maio de 2012 e à Medida Provisória 571, de 25 de maio de 2012.** 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. 512 p.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance.** New York: Cambridge University Press, 2009. 152 p.

PACHECO, Pablo; STOEN, Mariel Aguilar; BORNER, Jan; ETTER, Adres. Landscape transformation in tropical Latin America: assessing trends and policy implications for Redd+. MDPI: Forests, 2011, 2, 1-29;

PEREIRA, Osny Duarte. **Direito florestal brasileiro**: ensaio: direito comparado, autonomia, propriedade, desapropriação, imunidade fiscal, exploração infrações, responsabilidade civil e penal, processo, policia, administração das florestas. Rio de Janeiro: Borsoi, 1950, 573 p.

PRADO, Maurício Almeida; CRUZ, Breno de Paula Andrade. **A nova administração pública e a educação: a competição administrativa e o gerencialismo no Reino Unido** (96- 122). A trajetória das políticas públicas no Brasil: uma reflexão multisetorial. Org. Roberto Salles Xavier, Marcelo Henrique Costa Pimenta e Luiz Henrique Rodrigues da Silva. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2007. 242 p.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 260 p.

RIBASKI, Jorge; MOTOYA, Luciano Javier; RODIGHERI, Honorino Roque. Sistemas Agroflorestais: aspectos ambientais e socioeconômicos. **Informe Agrário**, Belo Horizonte, v. 22, p. 61-67, set/out. 2001.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 30.

SANTIAGO, Armando José Storni. Desenvolvimento tecnológico: a base da competitividade. **Revista Opiniões**. dez2012-fev2013. Disponível em: <http://www.revistaopinioes.com.br/cp/materia.php?id=883>>. Acesso em 28 fev. 2013.

SANTOS, A. J. Contribuição para a formulação da política florestal brasileira. **Floresta**, v.23, n.1/2, p. 63-73, Jul./Dez. 1993. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/floresta/article/view/6434/4626>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

SANTOS, Sueli de Fátima de Oliveira Miranda; HATAKEYAMA, Kazuo. Processo sustentável de produção de carvão vegetal quanto aos aspectos: ambiental, econômico, social e cultural. **Prod.**, São Paulo, v. 22, n. 2, abr. 2012. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-65132012000200011&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65132012000200011&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 15 jan. 2013.

SCOLARI, Dante D. G. **Produção agrícola mundial**: o potencial do Brasil. In: Visão Progressista do Agronegócio Brasileiro. Revista da Fundação Milton Campos, n. 25. Brasília, DF: Fundação Milton Campos, 2006. p. 9-86.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133 p.

SILVA. J. de A. 2001. **As funções de Estado na área florestal**. Revista Floresta e Ambiente, Rio de Janeiro, v. 8, p. 223-226, 2001.

SILVA, Luciano Pereira da. **O código florestal e sua execução**. Revista de Direito Administrativo, v.2, n.1, 1945, p. 387-397.

SOARES, Inês V. P. **Meio Ambiente e Orçamento Público**. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado (Org.). Desafios do

Direito Ambiental no Século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 553-578.

THUAULT, Alice. **Análise da articulação das políticas públicas**: o exemplo da descentralização florestal. Desenvolvimento territorial: diretrizes para a região da BR 163. 2. v. Projeto Diálogos.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. 224p.

TUCKER, Catherine; OSTROM, Elinor. Pesquisa multidisciplinar relacionando instituições e transformações florestais. In: MORAN, Emilio F.; OSTROM, Elinor (Org.). *Ecosistemas florestais: interação homem-ambiente*. Tradução de Diogenes S. Alves e Mateus Batistella. São Paulo: Senac: Edusp, 2009. 544 p.

WEBER, Max. **O que é a burocracia**. Tradução de Conselho Federal de Administração. Brasília. s.d. 85p. Disponível em: <[http://www2.cfa.org.br/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro\\_burocracia\\_diagramacao\\_final.pdf](http://www2.cfa.org.br/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro_burocracia_diagramacao_final.pdf)>. Acesso em: 2 nov. 2012.

VARELLA, Marcelo Dias; LEUZINGER, Márcia Dieguez. **O meio ambiente na Constituição de 1988**: sobrevôo por alguns temas vinte anos depois. Brasília a. 45 n. 179 jul./set. 2008. Disponível em: < <http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/176554/1/000843895.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

VERISSIMO, Adalberto; NUSSBAUM, Ruth. **Um resumo do Status das Florestas em países selecionados**: nota técnica. Belém: Imazon, The Proforest Initiative, 2011. 36p. Disponível em: <[http://www.observatoriodoredd.org.br/site/pdf/Estudo\\_Florestas.pdf](http://www.observatoriodoredd.org.br/site/pdf/Estudo_Florestas.pdf)>. Acesso em 1 mar 2013.

VIOLA, Eduardo. A globalização da política ambiental no Brasil, 1990-1998. In: XXI International Congress of the Latin American Studies Association, Chicago, 1998. **Anais...** Chicago, 1998. p. 1-24.

VITAL, Marcos H. F.. **Impacto ambiental de florestas de eucalipto**. Revista do BNDES. Rio de Janeiro, v. 14, n. 28, p. 235-276, dez. 2007. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev2808.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev2808.pdf)>. Acesso em: 17 dez. 2012.

VITAL, Virgílio M.; MAY, Peter; LAGO, Lucineide; DUBOIS, Olivier; GREIG-GRAN, Maryanne. **Instrumentos para o manejo sustentável do setor florestal privado no Brasil**: uma análise das necessidades para o manejo de florestas naturais e plantações florestais de pequena escala. [S.l.]. lied: 2002. 90 p.

VULCANIS, Andréa. **Direito Ambiental e Direitos Humanos fundamentais**: de uma base epistemológica a fundamentação jurídica. In: FREITAS, Vladimir Passos. *Direito Ambiental em Evolução*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 35-56.

## APÊNDICE

### Lista de entrevistados

	ENTREVISTADO	CARGO	ÓRGÃO
1	Antônio Carlos Hummel	Diretor Geral	Serviço Florestal Brasileiro
2	Ariel Cecílio Garces Pares	Diretor do Gabinete da Secex/ Secretaria Executiva	MMA
3	Fernando Coutinho Tatagiba	Diretor Interino do Departamento de Florestas	MMA
4	Francisco José Barbosa de Oliveira Filho	Departamento de Políticas para o combate ao desmatamento/ Secretaria Executiva	MMA
5	Sidney Carlos Sabbag	Analista Ambiental da Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas	Ibama
6	Fernando Castanheira Neto	Chefe de Gabinete da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável	SAE/PR
7	Edson Tadeu Iede	Pesquisador	Embrapa Florestas
8	Elvison Nunes Ramos	Fiscal Federal Agropecuário/ Coordenador de Manejo Sustentável dos Sistemas Produtivos-CMSP/DEPROS/SDC-DEPROS	MAPA
9	Luiz Cornacchioni	Diretor Executivo	Abraf
10	Sebastião Kengen	Servidor aposentado do Ibama e consultor autônomo	Autônomo
11	Carlos Francisco Rosseti	Analista ambiental	Ibama
12	Fabiano Toni	Coordenador do Curso de Mestrado Acadêmico do Centro de Desenvolvimento Sustentável	UnB

## ANEXOS

### Anexo 1. Questionário aplicado ao servidores do Governo Federal



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - CDS

Aluna: Elisa Ulbricht Silbernagel

Matrícula: 110095294

Título da Dissertação: A política de floresta na Administração Pública Federal

### QUESTIONÁRIO

---

#### Identificação do Entrevistado

---

Nome:

Órgão:

Cargo:

---

#### 1. Sobre o Setor de Floresta Plantada no Brasil

---

1.1 Como você avalia o setor de floresta plantada, considerando todos os segmentos, comparado a outros países produtores?

( ) Excelente

( ) Bom

( ) Regular

Por quê?

1.2 O setor tem desenvolvido todo o seu potencial?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

1.3 Quais os desafios e oportunidades para o setor de floresta plantada?

---

#### 2. Sobre Política Florestal e políticas públicas voltadas ao setor de floresta plantada

---

2.1 Existe uma política nacional de florestas no Brasil?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

2.2 Considerando a política florestal existente, você entende que existe um planejamento para o setor de floresta plantada por parte do governo federal?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

2.3 As questões referentes ao fomento, a assistência técnica, a pesquisa, ao monitoramento e controle estão sendo trabalhadas para o setor de floresta plantada?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

2.4 Quais estímulos estão sendo realizados para dar apoio ao plantio sustentável de florestas nativas e exóticas? São suficientes? Se não, o que deveria ser feito?

2.5 Quanto a integração de políticas setoriais (Política Agrícola, Política Nacional sobre Mudança do Clima, Política Nacional da Biodiversidade e outras) que envolvem o setor de floresta plantada, o que dificulta a articulação entre elas?

2.6 As políticas e programas existentes (PNF, Programa ABC, PPCDAm-eixo fomento, Propflora, Fundo Amazônia, Pronaf) têm contribuído efetivamente para o desenvolvimento do setor de floresta plantada?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

---

3. Sobre a legislação federal ambiental atinente as florestas plantadas e Lei Complementar 140/2011 sobre cooperação dos entes federativos nas ações decorrentes do exercício de competência comum

---

3.1 Os instrumentos de comando e controle (licenciamento, EIA/RIMA) ou algum outro, interferem no desenvolvimento do setor de floresta plantada?

3.2 Os instrumentos de gestão ambiental exigidos na atividade florestal (nas fases de plantio, corte e transporte) são mais restritivos do que para outras atividades (agropecuárias)?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

3.3 O órgão onde você trabalha tem utilizado dos instrumentos de cooperação institucional da Lei Complementar 140/2011 para integrar as políticas governamentais voltadas ao setor florestal? Quais?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

3.4 As modificações advindas após a CF/88 (PNF, Lei de Gestão de Floresta Pública, LC 140/2011, mudanças no Código Florestal) tiveram significativos impactos para as florestas plantadas?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

---

4. Sobre a descentralização administrativa (estrutura descentralizada do governo federal para tratar sobre florestas com a criação de diferentes autarquias e órgãos)

---

4.1 A estrutura administrativa que existe atualmente no governo federal para tratar sobre florestas plantadas (MMA, IBAMA, SFB) acaba por favorecer lacunas (falta de atuação) e sobreposições (mais de um ente atuando) de ações?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

4.2 A descentralização administrativa (Execução da atividade para Administração indireta no plano horizontal – MMA, Ibama, ICMBio, SFB) da gestão ambiental tem contribuído para fortalecer a política florestal?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

4.3 A estrutura administrativa na esfera federal que cuida da política florestal (MMA, IBAMA, SFB) tem sido eficaz para a política de floresta plantada? Tem contribuído para o incremento de cobertura florestal?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

---

## 5. Comparação do setor florestal com o setor agropecuário

---

5.1 A respeito da Política Agrícola (que engloba a atividade florestal), o que dificulta o tratamento igualitário (planejamento, recurso financeiro, produção) entre as atividades (lavoura, pecuária, floresta)

## QUESTIONÁRIO

---

### 1. Sobre o Setor de Floresta Plantada no Brasil

---

1.4 Como você avalia o setor de floresta plantada comparado a outros países?

( ) Excelente

( ) Bom

( ) Regular

Por quê?

1.5 O setor tem desenvolvido todo o seu potencial?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

1.6 Quais os desafios e oportunidades para o setor de floresta plantada?

---

### 2. Sobre Política Florestal e políticas públicas voltadas ao setor de floresta plantada

---

2.1 Existe uma política nacional de florestas no Brasil?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

2.2 Considerando a política florestal existente, você entende que existe um planejamento para o setor de floresta plantada por parte do governo federal?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

2.3 As questões referentes ao fomento, a assistência técnica, a pesquisa, ao monitoramento e controle estão sendo trabalhadas para o setor de floresta plantada?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

2.4 Quais estímulos estão sendo realizados para dar apoio ao plantio sustentável de florestas nativas e exóticas? São suficientes? Se não, o que deveria ser feito?

2.5 Quanto a integração de políticas setoriais (Política Agrícola, Política sobre Mudança Climática, Política Nacional da Biodiversidade e outras) que envolvem o setor de floresta plantada, o que dificulta a articulação entre elas?

2.6 As políticas e programas existentes (PNF, Programa ABC, PPCDAm, Propflora, Fundo Amazônia, Pronaf) têm contribuído efetivamente para o desenvolvimento do setor de floresta plantada?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

2.7 Como o governo deveria atuar para contribuir com o aumento de florestas plantadas?

---

### 3. Sobre a legislação federal ambiental atinente as florestas plantadas e Lei Complementar 140/2011 sobre cooperação dos entes federativos nas ações decorrentes do exercício de competência comum

---

3.1 Os instrumentos de comando e controle (licenciamento, EIA/RIMA) ou algum outro, interferem no desenvolvimento do setor de floresta plantada?

3.2 Os instrumentos de gestão ambiental exigidos na atividade florestal (nas fases de plantio, corte e transporte) são mais restritivos do que para outras atividades (agropecuárias)?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

3.3 O governo federal tem utilizado dos instrumentos de cooperação institucional da Lei Complementar 140/2011 para integrar as políticas governamentais voltadas ao setor florestal? Quais?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

3.4 As modificações advindas após a CF/88 (Programa Nacional de Florestas-PNF, Lei de Gestão de Floresta Pública, LC 140, mudanças no Código Florestal) tiveram significativos impactos para as florestas plantadas?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

---

4. Sobre a descentralização administrativa (estrutura descentralizada do governo federal para tratar sobre florestas com a criação de diferentes autarquias e órgãos)

---

4.1 A estrutura descentralizada que existe atualmente no governo federal para tratar sobre florestas plantadas (MMA, IBAMA, SFB) acaba por favorecer lacunas (falta de atuação) e sobreposições (mais de um ente atuando) de ações?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

4.2 A descentralização administrativa (Execução da atividade para Administração indireta no plano horizontal) da gestão ambiental tem contribuído para fortalecer a política florestal?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

4.3 A descentralização dos órgãos que cuidam da política florestal (MMA, IBAMA, SFB) tem sido eficaz para a política de floresta plantada?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

---

5. Comparação do setor florestal com o setor agropecuário

---

5.1 A respeito da Política Agrícola (que engloba a atividade florestal), o que dificulta o tratamento igualitário (planejamento, recurso financeiro, produção) entre as atividades (lavoura, pecuária, floresta)

5.2 Que estímulo utilizado para desenvolver o setor agrícola pelo governo poderia ser replicado ao setor florestal?

## QUESTIONÁRIO

---

### Identificação do Entrevistado

---

Nome:

Órgão:

Cargo:

---

### 1. Sobre o Setor de Floresta Plantada no Brasil

---

1.7 Como você avalia o setor de floresta plantada, considerando todos os segmentos, comparado a outros países produtores?

( ) Excelente

( ) Bom

( ) Regular

Por quê?

1.8 O setor tem desenvolvido todo o seu potencial?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

1.9 Quais os desafios e oportunidades para o setor de floresta plantada?

---

### 2. Sobre Política Florestal e políticas públicas voltadas ao setor de floresta plantada

---

2.1 Existe uma política nacional de florestas no Brasil?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

2.2 Considerando a política florestal existente, você entende que existe um planejamento para o setor de floresta plantada por parte do governo federal?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

2.3 As questões referentes ao fomento, a assistência técnica, a pesquisa, ao monitoramento e controle estão sendo trabalhadas para o setor de floresta plantada?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

2.4 Quais estímulos estão sendo realizados para dar apoio ao plantio sustentável de florestas nativas e exóticas? São suficientes? Se não, o que deveria ser feito?

2.5 Quanto a integração de políticas setoriais (Política Agrícola, Política Nacional sobre Mudança do Clima, Política Nacional da Biodiversidade e outras) que envolvem o setor de floresta plantada, o que dificulta a articulação entre elas?

2.6 As políticas e programas existentes (PNF, Programa ABC, PPCDAm-eixo fomento, Propflora, Fundo Amazônia, Pronaf) têm contribuído efetivamente para o desenvolvimento do setor de floresta plantada?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

---

3. Sobre a legislação federal ambiental atinente as florestas plantadas e Lei Complementar 140/2011 sobre cooperação dos entes federativos nas ações decorrentes do exercício de competência comum

---

3.1 Os instrumentos de comando e controle (licenciamento, EIA/RIMA) ou algum outro, interferem no desenvolvimento do setor de floresta plantada?

3.2 Os instrumentos de gestão ambiental exigidos na atividade florestal (nas fases de plantio, corte e transporte) são mais restritivos do que para outras atividades (agropecuárias)?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

3.3 O governo federal tem utilizado dos instrumentos de cooperação institucional da Lei Complementar 140/2011 para integrar as políticas governamentais voltadas ao setor florestal? Quais?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

3.4 As modificações advindas após a CF/88 (PNF, Lei de Gestão de Floresta Pública, LC 140/2011, mudanças no Código Florestal) tiveram significativos impactos para as florestas plantadas?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

---

4. Sobre a descentralização administrativa (estrutura descentralizada do governo federal para tratar sobre florestas com a criação de diferentes autarquias e órgãos)

---

4.1 A estrutura administrativa direta e indireta que existe atualmente no governo federal para tratar sobre florestas plantadas (MMA, MAPA, IBAMA, SFB) acaba por favorecer lacunas (falta de atuação) e sobreposições (mais de um ente atuando) de ações?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

4.2 A descentralização administrativa (Execução da atividade para Administração indireta no plano horizontal – MMA, Ibama, ICMBio, SFB) da gestão ambiental tem contribuído para fortalecer a política florestal?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

4.3 A estrutura administrativa na esfera federal que cuida da política florestal (MMA, MAPA, IBAMA, SFB) tem sido eficaz para a política de floresta plantada? Tem contribuído para o incremento de cobertura florestal?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

---

5. Comparação do setor florestal com o setor agropecuário

---

5.1 A respeito da Política Agrícola (que engloba a atividade florestal), o que dificulta o tratamento igualitário (planejamento, recurso financeiro, produção, consumo) entre as atividades (lavoura, pecuária, floresta)?