

Revista de
**Direito Econômico e
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

vol. 9 | n. 1 | janeiro/abril 2018 | ISSN 2179-8214

Periodicidade quadrimestral | www.pucpr.br/direitoeconomico

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



Desafios da implementação da política de concessões florestais federais no Brasil

Challenges of federal forestry concession policy implementation in Brazil

Eric Luis Chules*

Universidade de Brasília (Brasil)
eric@lawdf.com.br

Fernando Paiva Scardua**

Universidade de Brasília (Brasil)
fscardua00@yahoo.com.br

Rosana de Carvalho Cristo Martins***

Universidade de Brasília (Brasil)
roccristo@gmail.com

Recebido: 25/08/2017

Received: 08/25/2017

Aprovado: 23/11/2017

Approved: 11/23/2017

Como citar este artigo/*How to cite this article*: CHULES, Eric Luis; SCARDUA, Fernando Paiva; MARTINS, Rosana de Carvalho Cristo. Desafios da implementação da política de concessões florestais no Brasil. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 295-318, jan./abr. 2018. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v9i1.18351

* Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (Brasília – DF, Brasil), bolsista do CNPq – Brasil. Especialista em Direito Processual Civil – IDP, Brasília (2015). Graduado em Direito pela Universidade Federal do Paraná – UFPR (2010). Advogado integrante da Sociedade Chules, Vilela & Gomes Rocha – Advogados. E-mail: eric@lawdf.com.br

** Professor Adjunto da Faculdade UNB Gama da Universidade de Brasília (Brasília – DF, Brasil). Pós-Doutor pelo *Institut de Recherche pour le Développement*, França (2006). Doutor em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (2003). Mestre em Ciências Florestais pela Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz" - ESALQ/USP - Piracicaba (1994). Graduado em Engenharia Florestal pela Universidade de Brasília (1991). E-mail: fscardua00@yahoo.com.br

*** Professora Associada II da Universidade de Brasília (Brasília - DF, Brasil). Doutora em Ciência Florestal pela Universidade Federal de Viçosa (2004). Mestre em Ciência Florestal pela Universidade Federal de Viçosa (1990). Graduada em Engenharia Florestal pela Universidade de Brasília (1984). E-mail: roccristo@gmail.com

Resumo

A Lei de Gestão de Florestas Públicas representa um instrumento legal brasileiro criado com apoio ímpar de diversos setores da sociedade, inclusive algumas das principais ONGS ambientalistas. Prevê que o Manejo Florestal Sustentável gere “benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo”. Passados alguns anos do início da primeira concessão florestal federal empresarial é possível estudar a situação da implementação da política com vistas a monitorar seus desafios. Este estudo se propõe a realizar o levantamento de entraves identificados a partir da literatura, documentos oficiais, processos judiciais e procedimento de auditoria. Os achados indicam que política tem apresentado pontos positivos, como, por exemplo, a redução da taxa de desmatamento em área concedida. Entretanto, ampliar o sucesso da política depende de ações efetivas para melhorar a comunicação entre os órgãos envolvidos no processo de concessão e de ações de fomento para assegurar a viabilidade econômica da atividade madeireira exercida de forma sustentável, o que pode se dar por meio de melhorias nos procedimentos licitação e de licenciamento, instituição de incentivos tributários, aplicação de técnicas de equilíbrio econômico dos contratos e realização de compras públicas pautadas por critérios de sustentabilidade.

Palavras-chave: concessão florestal; manejo florestal; política florestal; florestas públicas; atividade empresarial.

Abstract

Brazilian Public Forest Management Law represents a Brazilian legal tool developed with unique support from various sectors of society, including some of the leading environmental NGOs. The Law foresees that Sustainable Forestry Management should generate "economic, social and environmental benefits, respecting ecosystem sustainability mechanisms object of the management". A few years after the beginning of the first business federal forestry concession, it's possible to study implementation status of the policy in order to monitor its challenges. This study identifies obstacles from the literature, official documents, judicial processes and audit procedure. The findings indicate that the policy has presented positive points, such as the reduction of the deforestation rate in the area granted. But to increase the success of the policy depends on actions to improve communication between the agencies involved in the concession process and promote actions to ensure the economic viability of the logging activity carried out in a sustainable way, which can be achieved by means of improvements in the bidding and licensing procedures, the institution of tax incentives, the application of economic equilibrium techniques to contracts and public purchase based on criteria of sustainability.

Keywords: forest concession; forest management; forestry policy; public forests; business activity.

Sumário

1. Introdução. 2. A concessão de florestas públicas. 3. Entraves do modelo de concessão florestal federal brasileiro. 4. Considerações Finais. 5. Referências.

1. Introdução

Avaliar a lucratividade de atividades sustentáveis em florestas naturais necessariamente envolve a consideração das outras alternativas do uso da terra, principalmente as mais lucrativas que o manejo florestal, como o cultivo de sementes industriais, como por exemplo a soja. Embora as legislações comumente sejam restritivas, limitando diferentes usos da terra em áreas de florestas, na prática ocorrem usos alternativos que não necessariamente dependem do potencial dos produtos e serviços naturais, mas sim do potencial destas áreas para promover a satisfação dos indivíduos, que possuem objetivos que não necessariamente comungam com a conservação. Desta forma, assegurar que o manejo florestal sustentável tenha atratividade econômica é necessário para evitar que agentes optem por outras atividades que lhes garantam melhor retorno financeiro (POKORNY; PACHECO, 2014). Sendo o manejo florestal menos lucrativo, algumas vantagens no regime de concessão têm que ser estabelecidas para assegurar sua viabilidade, um exemplo é a longa duração dos contratos de concessão, visando assegurar maior segurança na posse a longo prazo (KARSENTY et al., 2008, 1499).

Dentre as estratégias com enfoque econômico delineadas para traduzir a abordagem da proteção florestal na prática há três principais: i) exploração empresarial de madeiras por meio de concessão florestal; ii) uso de produtos florestais madeireiros e não madeireiros por pequenos proprietários e comunidades locais e iii) venda de serviços oriundos da floresta, especialmente carbono (POKORNY e PACHECO, 2014). A Lei de Gestão de Florestas Públicas, Lei nº 11.284/2006, rege o uso econômico e sustentável das Florestas Públicas e apresenta além destas estratégias a possibilidade de destinação da floresta à comunidade (Art. 6º) e da gestão direta pelo estado (Art. 5º). A Lei não busca a preservação pura e simples da floresta, mas fomenta o uso sustentável de seus recursos, prevendo: 1) o estabelecimento de atividades que visem promover o desenvolvimento sustentável; 2) o respeito aos direitos das comunidades locais; 3) a

valorização do processamento no local; 4) o acesso à informação; 5) o fomento e difusão da pesquisa; 6) a promoção da conscientização acerca da importância da conservação, recuperação e manejo sustentável dos recursos naturais; e 7) a garantia de condições estáveis e seguras que estimulem investimentos de longo prazo no manejo, conservação e recuperação das florestas (Art. 2º) (BRASIL, 2006).

Embora mencione a gestão direta e a destinação à comunidade, a Lei de Gestão de Florestas Públicas deixa transparecer a opção do estado brasileiro em dar enfoque à “gestão indireta, expressa pela outorga ao particular do direito de explorar tal floresta pública por meio de um plano de manejo sustentável aprovado e fiscalizado” (OLIVEIRA, 2013, p. 193). Tal assertiva se percebe a partir do número de dispositivos que o texto legal destina a cada uma das estratégias. Enquanto apenas um de seus artigos é voltado para tratar da gestão direta (Art. 5º) e outro da destinação às comunidades locais (Art. 6º), a Lei destina 41 de seus artigos para tratar da concessão florestal (Art. 7º ao 48).

Ultrapassados mais de dez anos da aprovação da Lei, a política de concessão tem caminhado em ritmo lento. Com enfoque nas concessões empresariais, o presente trabalho busca identificar os entraves para implementação da Política de Gestão de Florestas Públicas no Brasil. Para tanto a pesquisa realiza um diálogo entre a literatura acadêmica e a literatura cinzenta (utiliza de informações disponibilizadas por diversos órgãos, governamentais e não governamentais, dados disponíveis em procedimento de auditoria e ações judiciais).

2. A concessão de florestas públicas

A derrubada de árvores e as queimadas são procedimentos comuns para reduzir a insegurança sobre a posse e definir direitos sobre a terra. A delimitação de direitos possessórios mediante o estabelecimento de concessões florestais em áreas onde a disputa pela terra pode ocorrer é um modo de evitar tais práticas (KARSENTY et al., 2008, p. 1500), reduzindo os conflitos. A conservação mediante o estabelecimento de direitos de propriedade também foi sustentada pelos defensores da implantação da política de concessões florestais no Brasil – inclusive organizações não governamentais que foram relutantes em apoiar a mesma política noutros

países -. Diversos elementos são frequentemente associados ao aumento do desmatamento, como, por exemplo, a abertura de rodovias, a proximidade com áreas urbanas, o aumento da população, a aptidão do solo, e as atividades agrícolas (BUSCH; GALLON, 2017).

Enquanto a agricultura é constantemente associada ao desmatamento, esta regra nem sempre se aplica à produção de madeira. Busch e Gallon (2017) realizaram estudo por meio de meta-análise de dados a partir de periódicos publicados entre 1996 e 2003, tendo identificado que a demanda do mercado por commodities implica de forma diferente nos efeitos sobre o desmatamento. Nem a elevação dos preços da madeira nem o aumento da atividade madeireira puderam ser consistentemente ligados a níveis maiores ou menores de desmatamento, o que segundo os autores sugere que o desmatamento tem como principal condutor a conversão das florestas em outros usos da terra, como o uso agrícola.

A proteção das florestas ocorre de várias formas. Área protegida pode ser entendida como uma determinada área dedicada à proteção e manutenção da diversidade biológica, dos recursos naturais e dos aspectos culturais associados, administrada por mecanismos legais ou por meio de outros modos efetivos¹. A classificação das áreas protegidas pode ocorrer em seis categorias internacionais², em uma escala de maior proteção para menor proteção³ (PHILLIPS, 2002, p. 8-10).

A legislação brasileira, Lei Federal n. 9.985/2000, adota sistema semelhante, fazendo distinção entre dois grupos: i) Unidades de Proteção Integral⁴ e ii) Unidades de Uso Sustentável⁵. A Floresta Nacional, subcategoria de Unidades de Uso Sustentável, é legalmente definida como uma

[...] área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e

¹ Conceito da União Internacional para Conservação da Natureza, IUCN, - organização internacional não governamental de caráter público e privado.

² A nomenclatura pode variar de país para país.

³ i) Reserva Natural e Área selvagem; ii) Parque Nacional; iii) Monumento Natural; iv) Área de administração de espécies e habitats; v) Proteção da paisagem terrestre e marítima; vi) Área protegida com manejo de recursos.

⁴ Subdividindo-se em Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre.

⁵ Subdividindo-se em Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas (BRASIL, 2000).

Segundo o Fórum de Florestas das Nações Unidas, o Manejo Florestal Sustentável é o manejo e uso de florestas e terras de florestas de um modo e a uma taxa segundo a qual seja mantida a biodiversidade, produtividade, regeneração capacidade, vitalidade e seu potencial de preencher agora e no futuro funções ecológicas, econômicas e sociais relevantes a nível local, nacional e global, e que não cause danos a outros ecossistemas. Tal definição destaca a necessidade de balancear as dimensões econômicas, sociais e ecológicas da sustentabilidade (KARSENTY et al., 2008, p. 1499).

Mundo a fora, o plano de manejo é baseado em rodízios de médio a longo prazo (geralmente entre 25 a 30 anos) e a área permitida para colheita anual é igual a uma unidade deste rodízio. Normas de manejo em Camarões, Gabão e Congo determinam a execução de uma simulação sobre a recuperação depois de um rodízio com base em dados de inventário, crescimento e mortalidade. Podendo ser alterados os diâmetros mínimos permitidos para corte das espécies a depender do levantamento. A legislação internacional também costuma impor obrigações sociais ao concessionário, como construir escolas, postos de saúde, realizar manutenção de rodovias e pontes e industrializar a madeira no local (KARSENTY et al., 2008, p. 1503).

Reconhece-se a importância da existência de um amplo arranjo de estratégias de governança ambiental híbridas, levando em conta o mercado, o estado e a sociedade. Até recentemente as preocupações com a perda de biodiversidade, erosão do solo, desertificação, deflorestação e declínio da pesca tinham sido tratadas com controle coercitivos centralizados, com a autoridade estatal visando responder as externalidades do mercado. Mas pesquisas na área da propriedade comum e ecologia política têm demonstrado a capacidade das comunidades e de outras formações de pequena escala gerenciarem recursos, demonstrando a viabilidade da cogestão, o que permite trazer o processo de tomada de decisão mais para perto dos afetados pela governança, e ainda municia os tomadores de decisão com os conhecimentos temporais e espaciais mais precisos acerca dos recursos naturais (AGRAWAL; LEMOS, 2006, p. 297- 303). As formas híbridas de governança estão baseadas no fato de que nenhum agente singularmente tomado possui capacidade de responder as múltiplas facetas

e escalas dos problemas ambientais. O envolvimento de atores do mercado em colaboração objetiva responder as ineficiências da ação estatal, especialmente por trazer competitividade (AGRAWAL; LEMOS, 2006, p. 307–311).

Segundo Agrawal e Lemos (2006) alguns pesquisadores têm afirmado que parcerias entre os diferentes atores podem gerar déficit democrático e desigualdade na alocação de recursos, notadamente por conta de que aqueles que têm melhor acesso e expertise em relação aos novos mecanismos podem tirar maior vantagem deles. Há ainda a crítica relativa à comodificação da natureza – ideia segundo a qual para proteção da natureza devem ser estabelecidos direitos de propriedade, preços pelos serviços da natureza, comercializando estes serviços em um mercado global (LIVERMAN, 2004, 734) – e os registros de que a participação pode ser apenas retórica, sem democratização do processo (FORD, 2003, 129-130), sendo a governança ambiental usada pelas corporações no intuito de bloquear, influenciar e modelar ações ambientais (FALKNER, 2003, p. 81–82).

Mundo a fora há inúmeros modelos relacionados à exploração florestal. Entre estes, a título de exemplo, podem ser citados: i) Modelo de venda da madeira em pé, segundo o qual o departamento florestal é responsável pela supervisão, derrubada, corte, transporte e regeneração, e os compradores adquirem a madeira através de leilões, licitação oral ou oferta lacrada – comum nos EUA, Canadá, Malásia, Honduras, África Ocidental e Sudoeste da África; ii) Venda de Madeira Cortada nas Estradas ou Pátios de Serrarias – o estado é responsável pela distribuição as áreas de extração e pela extração, sendo a madeira disponibilizada para venda nas estradas ou pátios – comum na Suécia, Finlândia, Alemanha e Tanzânia, havendo registros anteriores na Tailândia e Indonésia; iii) Licença de Manejo Florestal – são regimes de propriedade de longo prazo, permitindo direitos de corte anual de uma área geograficamente definida onde o licenciado tem direito a um volume equivalente ao corte anual permitido. A madeira é de propriedade do governo até que o plano de corte anual inicie. Em troca do fornecimento de madeira o licenciado realiza o manejo e atividades de renovação florestal, com ou sem compensação – tal modelo é comum no Canadá; e iv) Privatização – a privatização de florestas pode gerar um problema irreversível visto que as florestas oferecem produtos e serviços sem valor comercial e provem externalidades benéficas – Inglaterra e Chile possuem exemplos de privatização (GRAY, 2002).

Há registros de casos de maior ou menor sucesso na exploração florestal mundo a fora. Um estudo de caso sobre das concessões florestais implantadas em Moçambique a partir de 1999 indicou que relatórios apontam ilegalidades no setor que podem ser relacionadas à participação de empresas estrangeiras que buscam atender a demanda por madeiras da nação natal – notadamente a China – sendo verificada a exploração em excesso, a violação de leis trabalhistas, o trânsito e a compra ilegal de madeira, e exportações ilegais. Há indícios de que o volume real de toras exportadas de Moçambique para China pode ter sido de três a cinco vezes maior que o volume oficial (WERTZ-KANOUNNIKOFF; FALCÃO; PUTZEL, 2016, p. 3–4).

Relatório produzido pelo Banco Mundial indicou que no Camboja estoques de madeira comercial foram esgotados em poucos anos em muitas florestas em razão de uma gestão não sustentável, tendo as concessões florestais contribuído para conversão da floresta em outros usos da terra (THE WORLD BANK, 2006).

As comunidades indígenas de países como Equador e Brasil apresentam reações diversas em decorrência do desenvolvimento de mercados nos ecossistemas, demonstrando preocupação com riscos de: perda de soberania; ameaça aos direitos de uso e acesso; perigo de enfraquecimento de sua posição nas negociações; e ameaças à cultura local decorrente da comercialização de valores naturais (SCHERR, 2004).

Outro problema constatado é o fato de concessionários serem em geral mais eficientes que governos em prestar serviços públicos, tendo sido registrado que tal fato acabou dando aos concessionários poder de estruturar as sociedades locais no Congo, havendo registro da criação de milícia privada para proteção de áreas de conservação e denúncias de abusos e violação de direitos humanos (KARSENTY, 2007).

Há, por outro lado, relatos positivos da existência de parcerias entre concessionárias e ONG's de conservação que enriquecem os planos de manejo da vida selvagem no continente africano (KARSENTY et al., 2008, p. 1503). Pesquisa realizada pela WWF, Wildlife Conservation Society e IUCN identificou que o manejo florestal bem executado em florestas da África e no Sudoeste Asiático gerou resultados importantes para economia local e manteve a riqueza da vida selvagem (SAYER; SENGUPTA, 2006).

3. Entraves do modelo de concessão florestal federal brasileiro

A Lei de Gestão de Florestas Públicas foi resultado de muitos debates e recebeu apoio de importantes organizações ambientalistas (Instituto Sócio Ambiental, Greenpeace, Grupo de Trabalho Amazônico, Fórum Brasileiro de Organizações Não-Governamentais e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento), possivelmente pelo fato dos ambientalistas terem constatado a inviabilidade do controle do desmatamento pelos meios tradicionais, sendo as concessões florestais uma forma de aplicação de instrumentos econômicos de política florestal. Quando da implantação o setor madeireiro da Amazônia também passava por uma crise pela escassez de matéria prima, motivo pelo qual apoiou o projeto de Lei⁶. A Lei 11.284/2006, portanto, foi gestada num contexto de consenso entre ambientalistas e setor produtivo. Mereceu destaque também para o apoio por setores aparentemente antagônicos o dispositivo segundo o qual as florestas públicas somente podem ser direcionadas à iniciativa privada para concessão florestal após analisada a relevância para a destinação às comunidades tradicionais (ARAUJO, 2008).

A Lei de Gestão de Florestas Públicas representa um caminho para combater a exploração ilegal. As concessões garantem o fornecimento de matéria prima de fácil monitoramento durante longo prazo. O estabelecimento de direitos de propriedade juntamente com a estabilidade na oferta e rastreabilidade facilitam o acesso aos mercados internacionais, criteriosos quanto a procedência da madeira (ROMA; ANDRADE, 2013). O texto legal define o Manejo Florestal Sustentável como aquele que gere “benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo” (Art, 3º, VI). Tal lei é recente; tendo sido aprovada em 2006, sua aplicação para concessões florestais ainda não conta com muitos exemplos práticos, ainda há poucas concessões federais em atividade⁷.

Já durante a tramitação do projeto de Lei algumas preocupações surgiram, como a necessidade de fiscalização não apenas da área concedida, mas também das demais florestas, evitando que a madeira de concessão tenha que competir com a madeira ilegal. A biopirataria também foi uma

⁶ Em 2004 o IBAMA suspendeu a execução e novos pedidos para autorização de manejo em áreas públicas. Em razão da falta de documentação fundiária a oferta de madeira reduziu (GOIS, 2011, p. 187).

⁷ Até o fim do primeiro semestre de 2017 apenas seis Flonas haviam sido licitadas: Jamari -RO, Saracá-Taquera-PA, Jacundá-RO, Crepori-PA, Altamira-PA e Caxiuanã-PA (SFB, 2017).

preocupação, tendo a Lei proibido o direito de acesso ao patrimônio genético (ARAUJO, 2008).

O quadro-resumo apresentado abaixo, e explicado a seguir, indica os entraves mapeados nas concessões florestais federais no Brasil. Percebe-se que os problemas nacionais relativos aos direitos indígenas e de comunidades locais acerca do uso e posse da terra nas áreas destinadas à concessão florestal são semelhantes com os problemas registrados no exterior.

Quadro 1. Entraves da implantação da política de gestão

TEMA	ENTRAVE	FONTE
Constitucionalidade da Lei	Alegação de necessidade de autorização do Congresso Nacional para concessões que ultrapassem 2.500 hectares	ADIN n. 3989 e ACP n.2008.41.00.000012-5, (ARAUJO, 2008)
Participação pública	Supostas falhas no procedimento de consulta às comunidades tradicionais	ACP n. 0000257-63.2015.4.01.3903
Identificação de área destinada à comunidade tradicional	Supostas falhas na identificação dos territórios quilombolas previamente existentes	ACPs n. 0001516-09.2009.4.01.3902, 1176-03-016.4.01.3908 e 0002375-31.2014.4.01.3908
Desentendimento com as comunidades locais	Reclamações das comunidades acerca de supostas externalidades negativas geradas pela concessão	ACP n. 0000778-74.2016.4.01.3902
Morosidade	Demora para obtenção de documentos, falta de coordenação entre os atores estatais envolvidos na concessão e grande lapso temporal entre a apresentação das propostas e o início da exploração	TCU (2012) e SFB (2016 e 2017)
Fomento	Dificuldade de prestação e manutenção de garantias por longos períodos, concorrência com madeira ilegal, incentivos fiscais, compras públicas privilegiando madeira sustentável e garantia de acesso a linhas de crédito e aplicação de	TCU (2012), ADEODATO (2011), Rezende, 2005 e (BRASIL, 1988, Art. 37, XXI e BRASIL, 1993, Art. 65)

	instrumentos de equilíbrio econômico-financeiro nos contratos	
Comunicação entre órgãos	Órgãos com concepção axiológica distinta (Instrumentos Econômicos X Poder de Polícia/Comando e Controle)	(L. 11284/2006, Art. 55, III), (L. 7.735/1989, Art. 2º, I) e (L. 11.516/2007, Art. 1º, IV)
Inventário Florestal	Falha nos dados inventariados	TCU (2012)

O primeiro ponto levantado no Quadro 1 refere-se ao questionamento sobre a constitucionalidade da Lei: o texto enviado para sanção presidencial demandava a necessidade de solicitar aprovação do Congresso Nacional a cada concessão que ultrapassasse 2.500 hectares, em acordo ao artigo 49 da Constituição Federal que determina este tipo de aprovação para concessão de terras públicas. Todavia, tal previsão foi vetada pela Presidência da República (ARAUJO, 2008).

Tal preocupação restou traduzida ao menos em duas ações judiciais. A Ação Declaratória de Inconstitucionalidade - ADIN n. 3989, ajuizada no Supremo Tribunal Federal em 21/11/2017 pelo Partido Popular Socialista – PPS e a Ação Civil Pública – ACP – n. 2008.41.00.000012-5, que tramita na Justiça Federal de Rondônia, ajuizada pelo Ministério Público Federal logo que o Serviço Florestal Brasileiro – SFB - lançou a primeira concorrência objeto deste estudo. Ambas ações questionam a possível inconstitucionalidade da Lei, em razão de não ter abarcado a necessidade de que haja autorização do Congresso Nacional para realização de concessões superiores a 2.500 hectares (STF, 2007 e JUSTIÇA FEDERAL, 2008a).

Na ADIN 3989 o PPS pretendeu em caráter liminar a suspensão imediata de todas as concessões superiores a 2500 hectares e a declaração de inconstitucionalidade do texto da lei para lhe dar interpretação conforme a Constituição Federal. O relator da ação, Ministro Eros Grau, deixou de deferir o pedido liminar, tendo postergado tal análise para após o regular processamento da ação, que desde 2011 segue na atual relatoria do Ministro Luiz Fux. Nos termos do Art. 24 da L. 9868/99, caso seja julgada improcedente esta ação, restará declarada a constitucionalidade do atual modelo que dispensa a submissão do Plano de Outorga Florestal - PAOF⁸ ao

⁸ PAOF – instrumento que indica as florestas públicas federais habilitadas para concessão.

Congresso Nacional, independentemente do tamanho da área concedida; sendo julgada procedente, os Planos de Outorga Florestal deverão atender ao disposto no Art. 49 da Constituição Federal. Nesta hipótese, caberá à Corte Suprema decidir uma regra de transição para as concessões já em andamento que – para hipótese de procedência da ação – estariam à margem do entendimento judicial, sob pena de impingir transtornos aos atuais concessionários e a todos que dependem direta ou indiretamente das concessões - como empregados, prestadores de serviço, e comunidade beneficiada pelos recursos gerados pela exploração -.

A Ação Civil Pública n. 2008.41.00.000012-5 teve objetivo semelhante, nesta ação o pedido do Ministério Público foi no sentido de declarar nula a concorrência e o Plano de Outorga Florestal – PAOF da Floresta Nacional de Jamari, por não ter sido submetido à aprovação do Congresso Nacional. Embora o pedido seja para o caso específico de Jamari, a procedência da ação gerará uma jurisprudência desfavorável às demais concessões⁹, podendo gerar ações autônomas com o mesmo fundamento. Sendo a decisão final pela improcedência, consistirá em uma jurisprudência favorável ao atual modelo de concessão florestal, conferindo maior estabilidade e segurança jurídica à política de concessões florestais. A resolução definitiva da questão, entretanto, com efeito vinculante para todas as concessões, depende do desfecho da ADIN 3889.

Outro entrave indicado no Quadro 1 refere-se à participação pública, que é ferramenta para dar transparência ao processo decisório, permitindo a identificação mais completa dos impactos potencialmente significativos e a escolha de medidas adequadas com vistas a evitar, minimizar ou compensar impactos indesejáveis. Existe um debate amplo sobre a

⁹ Nesta ação a liminar foi indeferida e o Ministério Público interpôs recurso de agravo de instrumento, que foi distribuído à Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida (autos n. 2008.01.00.004474-1). A desembargadora responsável pelo julgamento do agravo deferiu o pedido de antecipação de tutela para o fim de suspender a concessão até a apreciação do mérito da ação (JUSTIÇA FEDERAL, 2008b). Por ocasião desta decisão a AGU recorreu ao Supremo Tribunal Federal em recurso de Suspensão de Tutela Antecipada, tendo o Ministro Gilmar Mendes deferido o pedido para suspender a decisão da desembargadora. O Ministro concordou com a AGU no sentido de que não se pode confundir a concessão florestal com a concessão domínial (ou concessão de terras públicas), a concessão florestal, nos termos da Constituição da República e da Lei nº 11.284/2006, não implicaria na transferência da posse da terra pública, mas sim a delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado (STF, 2008). Toda esta discussão passou-se apenas em relação à decisão liminar. A ação principal prosseguiu e foi julgada improcedente pela juíza de 1º Grau. O Ministério Público apelou e o processo está aguardando julgamento da apelação pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

efetividade e a influência no processo decisório das audiências públicas, com críticas à superficialidade, ao formalismo e ao difícil acesso às audiências públicas. Havendo, outrossim, estudos de caso que registram ganhos provenientes da realização de audiências públicas (DUARTE et al., 2016, p. 1077).

Embora a Lei de gestão de Florestas Públicas determine que a publicação do edital de licitação seja sempre precedida de audiência pública (Art. 8º) tal instrumento não parece atender a contento as expectativas dos outros atores. Ações judiciais patrocinadas pelo Ministério Público Federal buscam obstaculizar a implementação de concessões florestais federais por motivos variados.

A Ação Civil Pública n. 0000257-63.2015.4.01.3903 apresenta pedido para obstaculizar a concessão realizada na Flona de Altamira por supostas falhas no procedimento de consulta às comunidades tradicionais¹⁰. As ações n. 1176-03-2016.4.01.3908 e 0002375-31.2014.4.01.3908 em trâmite na Justiça Federal de Itaituba/PA suspenderam os lotes 1 e 2 da concessão da Flona do Crepori por supostas falhas nos estudos prévios, que não teriam apontado a existência de povos indígenas na localidade¹¹ (JUSTIÇA FEDERAL, 2014, 2015 e 2016a).

Outro ponto apresentado no Quadro 1 são os questionamentos relacionados à identificação de área como destinada à comunidade tradicional. A concessão da Floresta Nacional de Saracá-Taquera foi objeto de questionamento nos Autos da Ação Civil Pública n. 0001516-09.2009.4.01.3902. Nesta ação o Ministério Público pretendeu a suspensão da licitação até que fossem publicados na Imprensa Oficial o relatório técnico de identificação dos territórios quilombolas existentes no interior daquela unidade. A decisão liminar suspendeu o procedimento licitatório, mas foi suspensa pelo Tribunal Regional Federal, permitindo concessão. A sentença de mérito foi de improcedência e atualmente o processo aguarda julgamento de recurso de apelação. (JUSTIÇA FEDERAL, 2009).

Desentendimentos com as comunidades locais, podem ser outro entrave, conforme apresentado no Quadro 1: iniciada a exploração da Flona

¹⁰ O pedido liminar para suspender a exploração na Flona de Altamira foi indeferido em razão de ter se entendido que não foi produzida prova preliminar para demonstrar falha no procedimento de consulta pública.

¹¹ As concessões de Crepori estão suspensas, aguardando a produção de provas e o julgamento de recursos.

de Saracá-Taquera uma segunda Ação Civil Pública, ACP n. 0000778-74.2016.4.01.3902, foi movida contra o Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola – Imaflo e contra duas das concessionárias da concessão florestal de Saracá-Taquera. A ação objetivou suspender a certificação FSC¹² das duas concessionárias em razão de supostos conflitos com direitos das comunidades tradicionais, que resultariam em externalidades negativas. Argumentou o autor da ação, Ministério Público, que a manutenção dos certificados induziria os consumidores a erro¹³ (JUSTIÇA FEDERAL, 2016b).

Os demais entraves indicados no Quadro 1, relativos à falha na comunicação entre órgãos, falta de fomento, morosidade, e falhas no inventário florestal, são tratados a seguir.

O Tribunal de Contas da União - TCU tramitou o processo de auditoria TC 046.126/2012-0 que teve como escopo avaliar o processo de concessão florestal federal, objetivando identificar os fatores que prejudiciais a implantação e a consolidação das concessões. A auditoria visou identificar os gargalos e as oportunidades de melhorias, assim como mapear os resultados alcançados pelas concessões em andamento, que tem contribuído para conservação das florestas e desenvolvimento regional (TCU, 2012).

Como resultado do procedimento de auditoria foram expedidas algumas recomendações ao Serviço Florestal Brasileiro e ao Ministério do Meio Ambiente, tendo o acórdão determinado que fosse analisada: i) a pertinência das manifestações no sentido de que as concessões estariam perdendo a atratividade em razão de elevado preço mínimo, alto investimento inicial, excessiva demora para obtenção de documentos, dificuldade de prestação das garantias, deficiência de inventários, forte concorrência com a exploração ilegal ou não sustentável, ausência de incentivos e ações de fomento¹⁴; e ii) a possibilidade de apreenderem com algumas experiências levadas a cabo em concessões estaduais pelo Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará –

¹² A certificação FSC tem reconhecimento internacional. Sua logomarca identifica produtos madeireiros e não madeireiros originados de boas práticas. Entre os Princípios da certificação está o que determina que o manejo contribua para manter ou aumentar o bem-estar social e econômico das comunidades (FSC, 2015).

¹³ A decisão liminar para suspender a certificação foi indeferida pelo juízo de 1º Grau, mas foi reformada em recurso de agravo de instrumento, tendo o Desembargador Souza Prudente determinado a suspensão da certificação.

¹⁴ Posteriormente nos autos de processo 021.791/2016-3 o TCU entendeu que já foram implementadas melhorias relativas a esta recomendação (TCU, 2016).

Ideflor-bio, dando subsídios para modificação de procedimentos que redução o prazo de início da exploração¹⁵.

A mencionada auditoria constatou que a deficiência nos arcabouços legais e institucionais é negativa para implantação e consolidação das concessões federais; que existem ações que podem ser implantadas para aumentar o retorno econômico; e que as concessões florestais já em exercício têm apresentado resultados favoráveis em pequena escala, que podem ser ampliados com a consolidação da política de concessão florestal. Entre os entraves destacados pelo órgão de controle na ocasião da auditoria estão a falta de coordenação entre os diversos atores envolvidos na concessão, a atuação informal das unidades responsáveis pela concessão no SFB, a carência de incentivos econômicos para fazer frente à necessidade de realização de altos investimentos pelos concessionários; a demora na assinatura dos contratos e do início da exploração; a fragilidade nos inventários florestais e a concorrência com madeira ilegal ou não sustentável (TCU, 2012).

A necessidade de concorrer com a madeira ilegal ou não sustentável existente no mercado é uma das principais dificuldades enfrentadas pelas concessões florestais. Uma possível solução é a promoção de ações de fomento, como, por exemplo, o estabelecimento de incentivos fiscais e a inclusão de indicadores de sustentabilidade nas contratações de serviços e compras públicas realizadas pelo Estado, priorizando-se produtos e serviços provenientes de concessões florestais (ADEODATO, 2011). Outro importante instrumento de fomento é a garantia de acesso às linhas de crédito (REZENDE, 2005).

Também pode ser usado como fomento o instituto do equilíbrio econômico financeiro, instrumento que permite manter as condições originais da proposta de modo a assegurar a lucratividade da atividade econômica (CF 1988, Art. 37, XXI e L. 8.666/93, Art. 65). Tal instrumento tem de ser aplicado a fim de garantir a sustentabilidade econômica e a manutenção da relação contratual.

A partir do equilíbrio econômico-financeiro, a ocorrência de fatos que tornem onerosos os encargos do concessionário é justificativa para alteração do contrato de modo a garantir o retorno ao equilíbrio inicial. Na forma da

¹⁵ Nos autos de processo TC 021.791/2016-3 o TCU entendeu que tal recomendação ainda estaria sem solução (TCU, 2016).

lei, sempre que forem constatados “fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual” justifica-se a aplicação do instituto do reequilíbrio econômico financeiro (BRASIL, 1993 e 1988). Desta forma, alterações no equilíbrio que ocorram após a apresentação da proposta podem dar ensejo a pedidos de reajuste.

A auditoria promovida pelo TCU também apontou falha na separação das atribuições dos órgãos envolvidos na concessão federal, que seria causada em parte por problemas na falta de sincronia entre os atos normativos. A Lei de gestão de Florestas Públicas é de 2006, enquanto a criação do ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade ocorreu apenas um ano depois. Neste processo parte da competência do Ibama - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis foi transferida sem que tenha se estabelecido claramente o papel de cada um dos órgãos no processo de concessão. O concessionário tem sua situação dificultada ao ter que recorrer a diversos órgãos, faltando clareza sobre o papel de cada um nas diversas fases do processo, fator que pode desestimular a participação e o interesse nas concessões (TCU, 2012).

O Quadro 2 foi elaborado a partir de informações disponíveis no site do Serviço Florestal Brasileiro e indica todas as florestas nacionais concedidas – com contrato assinado – até o primeiro semestre de 2017.

Conforme demonstra o quadro, o menor tempo decorrido entre a apresentação da proposta e o início execução dos contratos de concessão correspondeu a dois anos, enquanto o maior tempo decorrido foi de quatro anos e dois meses. Para participar das concorrências é necessária a apresentação de garantia das propostas, que deve ser mantida até a assinatura dos contratos. Considerando que o tempo médio entre a apresentação da proposta e o início da exploração corresponde a 33 meses, os concorrentes precisam manter parcela do capital imobilizado por quase três anos, fato que onera ainda mais a atividade de concessão e pode limitar a participação de interessados.

Quadro 2. Tempo médio para efetivação de um contrato de concessão florestal

FLONA	UMF	Área da UMF (ha)	Número do contrato e data de assinatura	Apresentação das propostas	Início das operações	Período entre a apresentação das propostas e o início das operações
Jamari (RO)	I	17.176,36	N.º 02/2008 16/10/2008	Janeiro/2008	Setembro/2010	32 meses
	III	46.184,20	N.º 01/2008 30/09/2008	Janeiro/2008	Setembro/2010	32 meses
Saracá-Taquera (PA)	II	29.769,82	N.º 01/2009 12/08/2010	Julho/2009	Setembro/2012	38 meses
	III	18.933,62	N.º 01/2009 12/08/2010	Julho/2009	Setembro/2013	50 meses
	IA	26.898,00	N.º 01/2014 25/03/2014	Junho/2012	Setembro/2015	39 meses
	IB	59.408,00	N.º 02/2014 25/03/2014	Junho/2012	Junho/2015	36 meses
Jacundá (RO)	I	55.014,27	N.º 01/2013 05/06/2013	Setembro/2012	Setembro/2014	24 meses
	II	32.757,96	N.º 02/2013 05/06/2013	Setembro/2012	Outubro/2014	25 meses
Crepori (PA)	II	134.148,31	N.º 03/2014 06/06/2014	Janeiro/2014	2º semestre de 2017 (Previsto)	42 meses
	III	59.863,90	N.º 04/2014 06/06/2014	Janeiro/2014	2º semestre de 2017 (Previsto)	42 meses
Altamira (PA)	I	39.073,00	N.º 01/2015 28/04/2015	Março/2014	2º semestre de 2017 (Previsto)	40 meses
	II	112.994,00	N.º 02/2015 28/04/2015	Março/2014	Outubro/2016	31 meses
	III	98.414,00	N.º 03/2015 28/04/2015	Março/2014	Agosto/2016	29 meses
	IV	111.436,00	N.º 04/2015 28/04/2015	Março/2014	2º semestre de 2017 (Previsto)	40 meses
Caxiuanã (PA)	I	37.365,15	N.º 01/2016 30/11/2016	Dezembro/2015	2º semestre de 2017 (Previsto)	19 meses
	II	87.067,18	N.º 02/2016 30/11/2016	Dezembro/2015	2º semestre de 2017 (Previsto)	19 meses
	III	52.168,08	N.º 03/2016 30/11/2016	Dezembro/2015	2º semestre de 2017 (Previsto)	19 meses

Fonte: (SFB, 2016 e 2017 - com adaptações)

A dificuldade de comunicação entre os órgãos responsáveis pelo processo de concessão florestal é reflexo da falta de comunicação das legislações que os instituíram (TCU, 2012). O Serviço Florestal Brasileiro tem como principal escopo promover a gestão de florestas públicas, estimulando e fomentando a prática de atividades florestais sustentáveis (L. 11284/2006, Art. 55, III). O ICMBio, por sua vez, tem como enfoque prioritário executar ações da política nacional das unidades de conservação “relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação”, inclusive relativas ao uso sustentável (L. 11.516/2007, Art. 1º) e o Ibama tem como enfoque exercer o poder de

polícia ambiental, além de executar ações relativas a licenciamento, autorização de uso de recursos e fiscalização (L. 7.735/1989. Art. 2º).

Embora as concessões florestais dependam dos três órgãos vinculados ao Ministério do Meio Ambiente, apenas o Serviço Florestal Brasileiro tem o manejo florestal sustentável com escopo principal. O ICMBio tem sua atuação voltada para atividades de preservação e conservação, num espectro amplo, sendo o manejo florestal sustentável apenas uma das estratégias de conservação das quais o órgão participa. Voltado para atividades fiscalizatórias e licenciadoras, o Ibama também tem atuação mais ampla.

O processo de concessão tem etapas que dependem de órgãos que não têm sua estrutura e esforços voltados para política de concessões florestais da mesma forma como Serviço Florestal Brasileiro, o que, juntamente com outros fatores já indicados anteriormente, também pode influir no transcurso de tempo indicado no *Quadro 2*.

A própria missão institucional dos órgãos sob o viés axiológico é distinta. Enquanto o Serviço Florestal Brasileiro parte de uma base de instrumentos econômicos (L. 11284/2006, Art. 55, III), a legislação confere ao Ibama (L. 7.735/1989. Art. 2º, I) e ao ICMBio (L. 11.516/2007, Art. 1º, IV) o poder de polícia ambiental, denotando o maior alinhamento destes órgãos com uma política de comando e controle.

4. Considerações finais

A Lei de Gestão de Florestas Públicas é recente e sua aplicação para concessões florestais ainda não conta com muitos exemplos no âmbito federal. Tal diploma normativo recebeu apoio de diversos setores da sociedade quando de sua concepção, demonstrando ser uma política promissora. Entre os fatores que influenciam na lentidão com que a política de concessões tem sido aplicada estão: a insegurança jurídica, notadamente pela existência de ações judiciais questionando a constitucionalidade da Lei, os procedimentos de consulta e participação das comunidades e a identificação de territórios quilombolas e de comunidades tradicionais; limitações organizacionais como multiplicidade de órgãos com escopos distintos participando do processo de concessão e dificuldade de comunicação entre si; falhas nos inventários florestais; dificuldades de prestação e manutenção de garantias; concorrência com madeira ilegal; falta

de um programa efeito de incentivos fiscais e acesso à linhas de crédito; falta de incentivos no uso de madeira proveniente de concessões florestais em compras públicas; e longo lapso temporal entre a abertura do procedimento de licitação e o início da exploração.

Estudos sobre as unidades de conservação mais desmatadas na Amazônia Legal apontam ter havido redução nas taxas de desmatamento na Flona de Altamira, atribuindo tal constatação, entre outros fatores, ao fato de cerca de 50% de seu território já estar sob regime de concessão (ARAUJO et al., 2017, p. 42). Portanto, um dos principais objetivos da lei, referente a conservação da área concedida e redução do desmatamento tem sido alcançado no país. No Brasil as concessões florestais têm cumprido seu papel de proteger a floresta mediante delimitação de direitos de propriedade – na acepção econômica do termo, muito embora a implementação lenta.

A concorrência da madeira sustentável com a madeira ilegal ou não sustentável, de baixo custo é um problema grave e de solução complexa. Atividades de fiscalização e repressão demandam muitos recursos e os instrumentos de comando e controle não têm surtido o efeito esperado. De todo modo, como indica o exemplo da Floresta Nacional de Altamira, à medida que a política de concessão seja implementada os índices de desmatamento podem reduzir.

Até que a política de concessões se consolide são necessárias ações de fomento para assegurar a viabilidade econômica da atividade madeireira exercida de forma sustentável, o que pode se dar por meio de melhorias nos procedimentos licitação e de licenciamento, instituição de incentivos tributários, aplicação de técnicas de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e priorização de compras públicas pautadas por critérios de sustentabilidade.

5. Referências

ADEODATO, Sérgio. et al. **Madeira de ponta a ponta: o caminho desde a floresta até o consumo.** São Paulo. FGV/RAE, 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/15370>>. Acesso em: 12 out. 2017.

ARAUJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Lei de Gestão das Florestas Públicas: Polêmicas e Perspectivas. **Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**, 2008. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1041#>>. Acesso em: 12 out. 2017.

ARAUJO, Elis. et al. Unidades de Conservação mais desmatadas da Amazônia Legal (2012-2015). Belém: **Imazon**, 2017. Disponível em: <http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/UCS%20mais%20desmatadas%20Amazonia_2012-2015.pdf>. Acesso em: 12 out. 2017.

BRASIL, **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: DOU de 2/9/1981.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: DOU de 5/10/1988.

BRASIL, **Lei 8.666 de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: DOU de 22/6/1993, republicado e retificado em 6/7/1994.

BRASIL, **Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o Art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília: DOU de 19/7/2000.

BRASIL, **Lei n. 11.284, de 2 de março de 2006**. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília: DOU de 3.3.2006.

BUSCH, Jonah; GALLON, Kalifi Ferretti.; What Drives Deforestation and What Stops It? A Meta-Analysis. **Review of Environmental Economics and Policy** 2017. Disponível em: <<https://www.cgdev.org/publication/what-drives-deforestation-and-what-stops-it-meta-analysis-spatially-explicit-econometric>>. Acesso em: 12 out. 2017.

DUARTE, Carla Grigoletto et. al. Analisando audiências públicas no licenciamento ambiental: quem são e o que dizem os participantes sobre projetos de usinas de cana-de-açúcar. **Saúde e Sociedade**, v. 25, n. 4, p. 1075-1094, 2016. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.1590/s0104-12902016151668>>. Acesso em: 12 out. 2017.

FALKNER, Robert. Private Environmental Governance and International Relations: Exploring the Links. **Global Environmental Politics**. Cambridge, v. 3, n. 2, p. 72–87, maio 2003.

FORD, Lucy H. Challenging Global Environmental Governance: Social Movement Agency and Global Civil Society. **Global Environmental Politics**, Cambridge, v. 3, n. 2, p. 120–134, maio. 2003.

FSC. Forest Stewardship Council. **FSC Principles and Criteria for Forest Stewardship**. FSC, 2015. Disponível em: <<https://br.fsc.org/pt-br/certificao/tipos-de-certificados/manejo-florestal-fm>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

GOIS, Susana Lena Lins de. **Gestão de florestas públicas na Amazônia Legal: consensos de uma disputa**. Brasília, 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/8844>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

GRAY, John A. **Forest Concession Policies and Revenue Systems: Country Experience and Policy Changes for Sustainable Tropical Forestry**. Ed. World Bank, Washington, DC. 2002. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/14094>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

JUSTIÇA FEDERAL. Seção Judiciária do Estado de Rondônia. Subseção de Porto Velho. **Ação Civil Pública n. 2008.41.00.000012-5**, Ministério Público Federal e União Federal. Distribuído em 08/01/2008a.

JUSTIÇA FEDERAL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Quinta Turma. **Agravo de Instrumento n. 2008.01.00.004474-1**, Ministério Público Federal e União Federal. Distribuído em 31/01/2008b.

JUSTIÇA FEDERAL. Seção Judiciária do Estado do Pará. Subseção de Santarém. **Ação Civil Pública n. 0001516-09.2009.4.01.3902**, Ministério Público Federal e União Federal. Distribuído em 18/11/2009.

JUSTIÇA FEDERAL. Seção Judiciária do Estado do Pará. Subseção de Itaituba. **Ação Civil Pública n. 0002375-31.2014.4.01.3908**, Ministério Público Federal, União Federal e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio e BRASADOC TIMBER COMERCIO DE MADEIRAS LTDA. Distribuído em 28/11/2014.

JUSTIÇA FEDERAL. Seção Judiciária do Estado do Pará. Subseção de Belém. **Ação Civil Pública n. 0000257-63.2015.4.01.3903**, Ministério Público Federal, União Federal, Patauá Florestal Ltda e RRX Mineração e Serviços Ltda. EPP. Distribuído em 15/09/2015.

JUSTIÇA FEDERAL. Seção Judiciária do Estado do Pará. Subseção de Itaituba. **Ação Civil Pública n. 1176-03-2016.4.01.3908**, Ministério Público Federal, União Federal e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. ICMBio. Distribuído em 15/02/2016a.

JUSTIÇA FEDERAL. Seção Judiciária do Estado do Pará. Subseção de Santarém. **Ação Civil Pública n. 0000778-74.2016.4.01.3902**, Ministério Público Federal, Imaflora – Instituto Manejo e Certificação Florestal Agrícola, Ebata Produtos Florestais, Golf Industria Comercio e Exportação de Madeiras Ltda e União Federal – Serviço Florestal Brasileiro. Distribuído em 14/03/2016b.

KARSENTY, A. **Overview of industrial forest concessions and concession-based industry in Central and West Africa and considerations of alternatives**. Montpellier: CIRAD, 2007. Disponível em: <<http://agritrop.cirad.fr/542167/>>. Acesso em: 12 out. 2017.

KARSENTY, Alain. et al. Regulating industrial forest concessions in Central Africa and South America. **Forest Ecology and Management, Moving beyond reduced impact-logging towards a more holistic management of tropical forests**. v. 256, n. 7, p. 1498–1508, 20 set. 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.foreco.2008.07.001>>. Acesso em: 12 out. 2017.

LEMOS, Maria Carmen, AGRAWAL, Arun. Environmental Governance. **Annual Review of Environment and Resources**. Davis, 297-325, jul. 2006.

LIVERMAN, Diana. Who Governs, at What Scale and at What Price? **Geography, Environmental Governance, and the Commodification of Nature**. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 94, n. 4, p. 734–738, 1 dez. 2004.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Primeira concessão florestal federal do país entra em operação**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/6611-primeira-concessao-florestal-federal-do-pais-entra-em-operacao>>. Acesso em: 12 out. 2017.

OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas. **Concessão florestal: exploração sustentável de florestas públicas por particular**. São Paulo: JHMIZUNO, 2013.

PHILLIPS, Adrian. **Management Guidelines for IUCN Category V Protected Areas: Protected Landscapes/Seascapes**. UK: IUCN Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 2002. Disponível em: <<https://www.iucn.org/content/management-guidelines-iucn-category-v-protected-areas-protected-landscapesseascapes-0>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

POKORNY, Benno e PACHECO, Pablo. Money from and for forests: A critical reflection on the feasibility of market approaches for the conservation of Amazonian forests. **Journal of Rural Studies** 36, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2014.09.004>>. Acesso em: 12 out. 2017.

REZENDE, Fernando. Instrumentos econômicos de estímulo ao manejo florestal na Amazônia. MAY, Peter; AMARAL, Carlos; MILKAN, Brent; ASCHER, Petra. (org). **Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira: experiências e visões**. MMA, 2005. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir894/SeminAMA_InstrumEconomico.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2017.

ROMA, Júlio César; ANDRADE, André Luiz Campos de. Economia, concessões florestais e a exploração sustentável de madeira. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental – Artigos**. Dez. 2013. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5614/1/BRU_n08_economia.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2017.

SAYER, Jeff; SENGUPTA, Sandeep. Can logging save biodiversity? **Arborvitae IUCN/WWF Forest Conservation Newsletter** (30) 2006. Disponível em: http://www.interholco.com/fileadmin/files_group/docs/Article_arborvitae.pdf. Acesso em: 12 jun. 2017.

SCHERR, Sara; WHITE, Andy; KHARE, Arvind. For Services Rendered. The current status and future potential of markets for the ecosystem services provided by forests. **ITTO, Technical Series** No. 21. International Tropical Timber Organization. Disponível em: <http://www.itto.int/direct/topics/topics_pdf_download/topics_id=7240000&no=1&disp=inline>. Acesso em: 12 jun. 2017.

SFB. SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **Seis Florestas Nacionais Abrigam Concessão Florestal**. 2016. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/florestas-sob-concessao>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

SFB. SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **Apresentação do Tema de Pauta: PAOF 2018**. 2017. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/cgflop/70-participacao-social/191-atas-e-documentos-das-reunioes-da-cgflop>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3989**. Partido Popular Socialista – PPS, Presidente da República, Congresso Nacional e Associação Nacional dos Servidores do Ibama. Distribuído em 21/11/2007.

STF. Supremo Tribunal Federal. **STA n. 235**. União, Relatora do Agravo de Instrumento n. 2008.01.00.004474-1 do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Distribuído em 23/04/2008.

THE WORLD BANK. Cambodia - Forest Concession Management and Control Pilot Project: Inspection Panel Investigation Report. **Investigation Report. Report n. 35556.** 2006. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/206011468231848248/Cambodia-Forest-Concession-Management-and-Control-Pilot-Project-Inspection-Panel-Investigation-Report>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

TCU. Tribunal de Contas Da União. **Autos de Auditoria Operacional n. TC 046126 2012-0.** Distribuído em 12/12/2012.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Autos de Auditoria Operacional n. TC 021791 2016-3.** Distribuído em 25/07/2016.

VIANA, Maurício Borato. A contribuição parlamentar para a política florestal no Brasil. **Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados.** Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Biblioteca. 2004. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1203>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

WERTZ-KANOUNNIKOFF, Sheila; FALCÃO, Mario P.; PUTZEL, Louis. Facing China's demand for timber: an analysis of Mozambique's forest concession system with insights from Cabo Delgado Province. **International Forestry Review**, v. 15, n. 3, sep., p. 387-397. 2013.