

DIOGO SENA BAIERO

**GOVERNANÇA, GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ARRANJO INSTITUCIONAL DO SETOR
FLORESTAL BRASILEIRO**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Ciência Florestal, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.

Orientador: Sebastião Renato Valverde
Coorientador: José Ambrósio Ferreira Neto

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2022**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da
Universidade Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

B152g
2022

Baiero, Diogo Sena, 1990-
Governança, gestão de políticas públicas e arranjo institucional do
setor florestal brasileiro / Diogo Sena Baiero. - Viçosa, MG, 2022.
1 tese eletrônica (134 f.): il. (algumas color.).

Orientador: Sebastião Renato Valverde.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Viçosa, Departamento
de Engenharia Florestal, 2022.
Referências bibliográficas: f. 128-134.
DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2022.593>
Modo de acesso: World Wide Web.

1. Política florestal - Brasil. 2. Florestas - Legislação - Brasil. 3.
Desenvolvimento sustentável. I. Valverde, Sebastião Renato, 1962-. II.
Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Engenharia
Florestal. Programa de Pós-Graduação em Ciência Florestal. III. Título.

GDFC adapt. CDD 22. ed. 634.990381

Bibliotecário(a) responsável: Bruna Silva CRB-6/2552


DIOGO SENA BAIERO

**GOVERNANÇA, GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ARRANJO INSTITUCIONAL DO SETOR
FLORESTAL BRASILEIRO**


Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Ciência Florestal, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.

APROVADA: 11 de julho de 2022.

Assentimento:

Documento assinado digitalmente
 **DIOGO SENA BAIERO**
Data: 24/04/2023 09:58:00-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Diogo Sena Baiero
Autor

Documento assinado digitalmente
 **SEBASTIAO RENATO VALVERDE**
Data: 24/04/2023 09:51:59-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Sebastião Renato Valverde
Orientador

“Não se deixe hipnotizar, mistificar, enganar, pelas repetidas afirmações acerca das maravilhas do método científico. Ele é muito importante. Sem anzóis não há peixes. Cuidado, entretanto, com a arrogância do pescador que, com um peixinho na mão, pretende haver desvendado o mistério da lagoa escura.”
(Rubem Alves)

“When viewed from one standpoint, 'methodology' seems a purely technical concern devoid of ideology; presumably it deals only with methods of extracting reliable information from the world, collecting data, constructing questionnaires, sampling and analysing returns. Yet it is always a good deal more than that, for it is commonly infused with ideologically resonant assumptions about what the social world is, who the sociologist is, and what the nature of the relation between them is.”
(Alvin Gouldner)

“Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi.”
(Tomas di Lampedusa)

“Quando o direito ignora a realidade, a realidade se vinga ignorando o direito.”
(Georges Ripert)

“O verdadeiro jurista há de ser também cientista social, sob pena de não ser nada, cientificamente.”
(Roberto Lyra Filho)

“A história é feita de um movimento de lembrar um pouquinho e esquecer muito.”
Lilia Schwarcz

“Pensar é também curar as feridas da inquietação.”
(Mia Couto)

Docendo discimus
Provérbio

Da mesma forma que na dendrologia, há, na política,
muito Jacarandá querendo se passar por Ipê.
Autoria própria

A Matheus, alma pura e de luz,
dedico.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais Silvana e José Luiz pelos valores, apoio e encorajamento.

Aos meus irmãos pela fraternidade: a Matheus, por seu coração puro, e a Murilo, por sua capacidade impressionante de ouvir.

Ao professor Sebastião Renato Valverde, mentor e orientador, pelos votos pacificadores, amizade, confiança e ensinamentos, imprescindíveis em todas as fases do curso. Decerto, a pessoa mais serena e tranquila que já conheci na academia, características essas louváveis nos dias atuais.

Aos membros das bancas de qualificação e de defesa, Luís Antônio Coimbra Borges, Ana Louise de Carvalho Fiúza, Márcio Lopes da Silva, Rodney Alves Barbosa e Fernando Castanheira Neto, pelas dúvidas sanadas, ensinamentos, participação e contribuições.

Ao professor José Ambrósio Ferreira Neto pela participação na banca de qualificação e pelos ensinamentos holísticos nas dimensões de desenvolvimento.

Aos amigos “UFVianos” Moacir Lima, Vinicius Sousa, Daniel Alves, Lucas Dornelas, Jomar Magalhães, Gabriel Barros (Bael), Ana Paula Teixeira, Matheus Balduin (Xibungo), Everton Marques (Mamãe), Tiago José Oliveira, Marcos Miranda, Frederico Pozenato, Renato Damásio, Indira Comini, Monique Sabioni, e Wagner Canal pelo companheirismo e pela amizade.

Aos amigos “UnBensis” João Guilherme Araújo, Raiza Vasconcelos, Orestes Araújo, João Pedro Lima, e Artur Bernardo pelo companheirismo e pela amizade.

Aos amigos do programa “CsF” e da república “Dilmãe” Daniel Souza (*in memoriam*), Técio Sousa (*in memoriam*), Paulo Xavier, Jennifer Dantas, Kevin Ruas, Adolpho Maia (Tuti), Victor Queiroz (Dique), Felipe Medeiros (Caça), Mateus Melo (Gigas), Filipe Vasconcelos (Zezé), Douglas Briske, Gabriel Moreno e Moriá Araújo pela fraternidade e pela amizade.

A tia Carmen, ao tio Fernando e aos primos Fernandinho, Guilherme e Mariana pelos votos de apoio.

A Brenda Barreto pela amizade e pelos incentivos à continuidade do curso.

A Maria Elza (*in memoriam*), Santinha, avó e amiga, pelos valores, criação e sabedoria.

Aos estudantes de graduação e pós-graduação do Laboratório de Gestão e Política Florestal pelo convívio e pelo auxílio.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Florestal da UFV pela oportunidade de realizar o sonho de cursar o Mestrado e o Doutorado.

À Universidade Federal de Viçosa (UFV), ao Centro de Ciências Agrárias (CCA) e ao Departamento de Engenharia Florestal (DEF), corpo docente e técnico-administrativo, pela formação agrária e florestal.

Aos professores Vladimir Di Iorio, Gláucio da Silveira, Viviani Lírio, João Carlos da Silva, Odemir Baeta e Débora Madeira, bem como ao servidor Edson Ramos pelo auxílio.

Aos trabalhadores do DEF, em especial, Julien, Chiquinho, Marquione, Alexandre, Jussara, Dilson, Beth e tantos outros, imprescindíveis ao apoio de todas as atividades universitárias.

Ao ensino público brasileiro pelos ensinamentos e formação plural, gratuita e de qualidade, em especial, à política de ações afirmativas e promoção da igualdade material do acesso ao Ensino Superior.

À assistência estudantil e à política de permanência de estudantes de baixa renda, especialmente, ao Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), pela alimentação subsidiada.

À Universidade de Brasília (UnB) e à Faculdade de Direito (FD), corpo docente e técnico-administrativo, pela formação jurídica e humanista.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) – Código de Financiamento 001.

Aos demais órgãos financiadores de pesquisa e ensino, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) pela política de apoio à ciência e à pós-graduação.

Ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), à Advocacia Geral da União (AGU), ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e à Câmara dos Deputados pela oportunidade de realização de estágio.

À possibilidade de participação nos órgãos colegiados universitários, pelos ensejos de visão crítica e contraditório, e pela oportunidade representativa discente.

A todos não citados, mas que contribuíram para a realização desta tese.

A Deus pelo dom da vida, à Nossa Senhora Aparecida, padroeira do Brasil, a Santo Expedito, das causas justas e urgentes, por serem depositários de fé.

BIOGRAFIA

DIOGO SENA BAIERO, filho de Silvana e José Luiz, nasceu na cidade de Jundiaí, SP, Brasil.

Em março de 2010, iniciou o curso de Engenharia Florestal na Universidade Federal de Viçosa (UFV), Viçosa, MG, Brasil, graduando-se em julho de 2015.

Entre agosto de 2013 e janeiro de 2015 participou de intercâmbio e mobilidade acadêmica na *Curtin University of Technology*, Perth, WA, Austrália.

Em agosto de 2015, ingressou no curso de pós-graduação em Ciência Florestal da UFV concluindo os requisitos para obtenção do título de *Magister Scientiae* em julho de 2017.

Entre 2015 e 2019, foi eleito representante discente da pós-graduação no Conselho Universitário (CONSU), no Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE), no Conselho Técnico de Pós-Graduação (CTP), no Conselho Técnico de Pesquisa (CTQ), no Colegiado do Departamento de Engenharia Florestal e na Comissão Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Florestal da UFV.

Foi eleito Diretor Geral da Associação de Pós-Graduandos (APG) da UFV entre 2016 e 2019.

Em março de 2020, iniciou o curso de Direito na Faculdade de Direito (FD) da Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil.

Foi monitor de graduação na disciplina de Direito Ambiental na FD UnB, campus Darcy Ribeiro, em 2022.

Foi monitor voluntário, nível II (pós-graduação), nas disciplinas de Administração Florestal e Política e Legislação Florestal do DEF UFV, campus Viçosa, entre 2017 e 2022.

Iniciou, em março de 2022, o curso de especialização em Engenharia de Segurança do Trabalho na Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP).

Em agosto de 2017, ingressou no curso de pós-graduação em Ciência Florestal da UFV concluindo os requisitos para obtenção do título de *Doctor Scientiae* em julho de 2022.

Em julho de 2022, ingressou no servidor público federal como servidor efetivo do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), após aprovação em concurso público.

RESUMO

BAIERO, Diogo Sena, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, julho de 2022. **Governança, gestão de políticas públicas e arranjo institucional do setor florestal brasileiro**. Orientador: Sebastião Renato Valverde. Coorientador: José Ambrósio Ferreira Neto

O arranjo institucional do setor florestal, apesar das potencialidades observadas, pode não produzir os melhores resultados para o desenvolvimento social, econômico e ambiental. Nesse sentido, a pesquisa estudou diferentes arranjos institucionais do poder executivo para a promoção da agenda positiva em florestas e para o desenvolvimento do setor florestal como estratégia de longo prazo e em conformidade com as características das cadeias que o compõem. A metodologia baseou-se na análise de impactos de cenários apontados, a partir da matriz fator-atributo-critério e do método espontâneo, *ad hoc*. O estudo abordou aspectos teóricos do desenvolvimento sustentável - crescimento econômico, justiça social e proteção ao meio ambiente - particularmente aplicados à atividade florestal, apontou características e esforços históricos de governança dos segmentos florestais a partir do período republicano brasileiro, descreveu a influência da agenda positiva em florestas durante o processo legislativo do Código Florestal, Lei nº 12.651 de 2012, e analisou vantagens e desvantagens comparadas, entre diferentes arranjos institucionais da administração pública brasileira, bem como recomendou formato de governança do setor florestal com melhor responsividade administrativa, holística e estratégica. Com efeito, a consecução da agenda positiva em florestas pode ser atendida a partir da qualificação do órgão Serviço Florestal Brasileiro (SFB) à categoria de autarquia especial (agência executiva), por marco regulatório próprio. A propositura de modelo administrativo descentralizado da hierarquia de governo pode facilitar a gestão de políticas públicas do setor florestal a partir de contrato de gestão e planejamento estratégico, conforme apontado pela análise da matriz Swot-Pest. Assim, este trabalho tem recomendado pela criação de agência executiva com relativa autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira, e com vinculação a instrumentos estatais de tutela e controle.

Palavras-chave: Política florestal. Legislação florestal. Estrutura organizacional. Gestão florestal.

ABSTRACT

BAIERO, Diogo Sena, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, July, 2022. **Governance, policy management and institutional arrangement of the Brazilian forest sector.** Adviser: Sebastião Renato Valverde. Co-adviser: José Ambrósio Ferreira Neto.

The institutional arrangement of the forest sector, despite the observed potential, may not produce the best results for the social, economic and environmental development. Thus, the research studied different institutional arrangements of the federal government for the promotion of the positive agenda in forests and for the development of the forest sector as a long-term strategy and according to the characteristics of the chains that compose it. The methodology was based on the analysis of the impacts of the indicated scenarios, based on the factor-attribute-criterion matrix and the spontaneous method, *ad hoc*. The study addressed theoretical aspects of sustainable development - economic growth, social justice and environmental protection - particularly applied to forest activity, pointed out characteristics and historical efforts of governance of the forest segments from the Brazilian republican period, described the influence of the positive agenda in forests during the legislative process of the Forest Code Law, and analyzed compared advantages and disadvantages between different institutional arrangements of the Brazilian public administration, as well as, it has recommended a governance format for the forestry sector with better administrative, holistic and strategic responsiveness. In fact, the achievement of the positive agenda in forests can be met from the qualification of the Serviço Florestal Brasileiro to the category of special autarchy (executive agency), by its own regulatory framework. Proposing a decentralized administrative model of the government hierarchy can facilitate the management of public policies in the forestry sector based on a management contract and strategic planning, as pointed out by the analysis of the Swot-Pest matrix. Thus, this work has recommended the creation of an executive agency with relative functional, decision-making, administrative and financial autonomy, and linked to state instruments and control.

Keywords: Forest politics. Forest legislation. Organizational structure. Forest management.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO GERAL	11
2. PANORAMA DA PESQUISA, JUSTIFICATIVA E CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA	14
3. INTERESSE PELA PESQUISA E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	16
3.1. Procedimentos metodológicos	18
3.1.1. Etapa exploratória	18
3.1.2. Etapas descritiva e analítica	18
3.2. Avaliação e análise de dados	19
4. OBJETIVOS	19
4.1. Geral	19
4.2. Específicos	19

CAPÍTULO 1 - APORTE TEÓRICO: AS CARACTERÍSTICAS DA ATIVIDADE FLORESTAL E O PAPEL DO PODER PÚBLICO COMO INDUTOR DE DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL

1. INTRODUÇÃO	21
2. DESENVOLVIMENTO	23
2.1. Setor florestal brasileiro: a conservação nos segmentos de produção e proteção	23
2.1.1. Características principais da atividade florestal brasileira	23
2.2. Dasonomia, ciência florestal e a estratégia de governança da atividade	25
2.2.1. Implicações do federalismo na política ambiental brasileira	27
2.3. O Estado como indutor de políticas públicas e sua atuação no desenvolvimento da atividade florestal	31
2.4. Princípios e aplicabilidade do direito ambiental na gestão de recursos florestais	35
2.5. Arcabouço principiológico da teoria da atividade florestal brasileira	43
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	46

CAPÍTULO 2 - GOVERNANÇA DO SETOR FLORESTAL NA REPÚBLICA BRASILEIRA: ASPECTOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS E SÓCIO-HISTORIOGRÁFICOS DO PODER PÚBLICO BRASILEIRO

1. INTRODUÇÃO	47
2. DESENVOLVIMENTO	48
2.1. Apontamentos de estratégias institucionais da governança florestal no Estado brasileiro	48
2.2. Alternâncias e descontinuidades dos marcos legais da governança florestal	52
2.3. Historicização da política ambiental e da governança florestal a nível nacional	59
2.3.1. Avaliação	70

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	74
-------------------------	----

CAPÍTULO 3 - ESTUDO DE CASO: A REFORMA DO CÓDIGO FLORESTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA E A INFLUÊNCIA DO PODER PÚBLICO NA AGENDA DE FLORESTAS

1. INTRODUÇÃO	75
2. DESENVOLVIMENTO	76
2.1. O recurso natural, o conflito e o ordenamento jurídico nacional	76
2.1.1. O Estado Democrático de Direito e o modelo axiológico no direito ambiental	78
2.2. A razão de ser do Código Florestal e o ciclo das políticas públicas	82
2.3. A influência das relações governamentais e institucionais na formação da agenda e na formulação do Código Florestal	85
2.4. Institutos, instrumentos e mecanismos do Código Florestal e as repercussões como políticas públicas	89
2.5. Considerações sobre a exegese e as políticas socioambientais no Código Florestal	97
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	101

CAPÍTULO 4 - CONSECUÇÃO DA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS FLORESTAIS ATRAVÉS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA E DA DESCENTRALIZAÇÃO POR SERVIÇOS OU OUTORGA

1. INTRODUÇÃO	102
2. DESENVOLVIMENTO	104
2.1. Panorama geral, potencialidades e imperfeições da governança florestal no poder executivo a nível nacional	104
2.2. Análise de arranjos institucionais do poder executivo a nível nacional para a efetividade administrativa, holística e estratégica da atividade florestal brasileira	107
2.3. A descentralização por serviços ou por outorga e as repercussões ao setor florestal brasileiro	115
2.3.1. Autarquização do SFB: a qualificação do órgão à autarquia especial (agência executiva)	120
2.4. Proposta de apresentação da matriz de impacto como ferramenta de análise quali-quantitativa de implementação da Política Nacional de Governança Florestal	121
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
5. CONCLUSÕES GERAIS	126
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	128

1. INTRODUÇÃO GERAL

Ao se falar do setor florestal brasileiro, torna-se importante primeiramente defini-lo, como fenômeno e objeto de estudo, dentro da ciência florestal. No escopo deste trabalho, setor florestal é compreendido como a sinergia organizacional de diferentes cadeias de bens e serviços a partir de florestas, o que abrange segmentos de produção e de proteção, tendo como finalidade níveis adequados de sustentabilidade do ecossistema e de conservação da sociobiodiversidade, bem como a entrega de produtos renováveis, benefícios ambientais e impactos positivos à sociedade¹.

O processo de geração e implementação das políticas públicas² para a governança florestal tem tido, nos últimos anos, destacada importância como fenômeno mundial. No Brasil, os instrumentos de gestão pública historicamente utilizados para conferir proteção legal aos recursos naturais apresentam-se como aparatos de comando e controle com elevado caráter repressivo. Apesar de sua característica preventiva, a prerrogativa do Estado brasileiro, de forma geral, se limita aos excessivos instrumentos normativos atrelados ao juspositivismo. Nesse cenário, políticas públicas pouco efetivas podem tornar determinada atividade pouco atrativa, em especial, a atividade florestal, pois contribui com a cultura de desvalorização do produto oriundo de florestamento ou reflorestamento e produz baixa integração e diálogo entre órgãos públicos, entre outros.

Atualmente, o estudo e a proposição de políticas públicas florestais carregam certo grau de ineficiência devido ao não atendimento dos objetivos de longo prazo na transformação da realidade. As escolhas da administração pública ora esbarram em projetos de governo que podem se alterar com a alternância de mandato, outrora, são focados apenas na área produtiva ou protetiva, exclusivamente. A capacidade estatal está diretamente relacionada com o sucesso político associado a aumentos de produtividade a longo prazo, como sistemas tributários e subsídios governamentais, um setor formal mais amplo, infraestrutura de melhor qualidade, flexibilidade no mercado de trabalho e facilidade de entrada de empresas (SCARTASCINI et al., 2011). O desenvolvimento desta capacidade no setor florestal necessita, indispensavelmente, do aprimoramento de princípios, objetivos e

¹ Note-se que setor florestal, mais específico, difere de atividade florestal que é mais ampla.

² O termo política pública refere-se à materialização do Estado com intuito de resolver determinado problema, mesmo que para atingir o resultado, o governo opte por adotar ou não certas medidas.

instrumentos da conservação de florestas no Brasil, políticas públicas estratégicas e fomento à atividade florestal.

A governança florestal brasileira, embora possam ser destacadas tentativas de reorganização anteriores, teve início com a criação de órgãos responsáveis pela estruturação da atividade florestal (SILVA; SAMBUICHI, 2016). Passando por diplomas legais que inovaram ao instituir uma política nacional e ao descentralizar politicamente a distribuição de competências sobre meio ambiente. Hodiernamente, pode-se dizer que a governança e a gestão de políticas públicas do setor florestal reduziram-se em importância nos órgãos e nas entidades da esfera federal: como no caso do Serviço Florestal Brasileiro (SFB). O SFB é o órgão da administração direta responsável precipuamente pela gestão de florestas públicas para a produção sustentável, porém com potencial para, entre outros, o estudo de políticas estruturantes e a regulação da atividade florestal a nível nacional.

A respeito da gestão do setor florestal brasileiro, os principais relatos de ineficiência abarcam a ausência de marco regulatório próprio, o desestímulo produtivo e a vigência de arranjo institucional caracterizado pela gestão ambiental focada no modelo burocrático. Ademais, em determinados segmentos, o setor florestal é caracterizado por falhas de mercado, sendo observada tendência de concentração na forma de monopólios, oligopólios e oligopsônios (ALMEIDA et al., 2012). A consequência das falhas de mercado (truste) tende a ser a degradação produtiva dos pequenos e médios produtores florestais que, sem a consecução do fomento governamental, mostram-se desestimulados com a atividade florestal. A intervenção estatal pelo fomento, dentro de uma política estruturante e respaldada em comprovação técnico-científica, é elencada por especialistas como fator de desenvolvimento (MOURA, 2016). A efetiva implementação de uma política de fornecimento de matéria-prima florestal, que em situações de preços baixos, remunere o produtor pelo estoque do excedente versus o custo de oportunidade de produção de florestas, por exemplo, trata-se de ação estatal de elevada importância ao setor.

A organização administrativa e o arranjo institucional públicos devem ser propícios ao desenvolvimento de mecanismos de proteção ambiental de longo prazo e de instrumentos de governança do recurso florestal mais próximos ao indivíduo. Apesar de haver diferentes significados do conceito, governança pode ser considerada como o modo democrático, eficaz e legítimo de governo, que se baseia na qualidade da interação entre as

organizações sociais, empresariais e os diferentes níveis de governo (PRATS, 2006; TCU, 2010). Segundo Fukuyama (2013), governança seria a capacidade estatal de execução de políticas e oferta de serviços para a sociedade independente de interesses privados. Dessa forma, a definição de governança está atrelada, de certo modo, à consecução de políticas públicas, pois o referencial básico de governança compreende o grau de autonomia institucional frente à finalidade e à gestão de determinada organização ou estrutura.

A capacidade estatal para ofertar bens e serviços com maior qualidade à sociedade independe da perspectiva prestadora ou regulamentadora do Estado e deve ser tal que considere o segmento econômico e características próprias das cadeias produtivas. Partindo dessa premissa, a análise de impacto da capacidade estatal tem demonstrado a necessidade de garantia da prestação dos serviços de determinados segmentos produtivos da administração pública a nível nacional. Os estudos de caso brasileiros ressaltam a promoção de arranjos institucionais na utilização de recursos naturais, como os recursos hídricos (BARBOSA; BARBOSA, 2012), da mesma forma, na consecução de obrigações constitucionais, como prestação de serviços de energia elétrica, telecomunicações, produção e comercialização de petróleo, entre outros (SALGADO, 2003; MOURA, 2014).

Para o processo de desenvolvimento da atividade florestal torna-se crucial o conhecimento das pessoas e partes interessadas e como estas se comportam quanto à implementação de ações de aperfeiçoamento da governança. Desse modo, o presente trabalho visa estudar arranjos institucionais do poder público a nível nacional, permitindo a aplicação do formato organizacional que possa se adaptar à melhoria da qualidade da atividade florestal brasileira e da agenda positiva em florestas. Como consequência, espera-se promover o aprimoramento de instrumentos de gestão sistêmicos e estratégicos em conformidade com as cadeias do setor florestal, bem como promover o comportamento organizacional por meio de método humanista, holístico, democrático e participativo.

Nas próximas seções serão abordados o panorama da pesquisa, justificativa e a contextualização do problema, bem como, logo após, serão discutidos os interesses pela investigação e os procedimentos metodológicos. O trabalho está dividido em quatro capítulos (Figura 1). No primeiro será tratado aspectos teóricos do desenvolvimento sustentável - crescimento econômico, justiça social e proteção ao meio ambiente - particularmente aplicados à atividade florestal; no segundo, será apontado características e

esforços históricos de governança do setor florestal a partir do período republicano brasileiro; e, no terceiro, como a agenda positiva em florestas foi repercutida durante o processo legislativo do Código Florestal, Lei nº 12.651 de 2012. Por fim, no quarto capítulo, serão analisadas vantagens e desvantagens, comparados diferentes arranjos institucionais da administração pública brasileira, bem como feita a recomendação *ad hoc* de formato de governança do setor florestal com melhor responsividade administrativa, holística e estratégica.

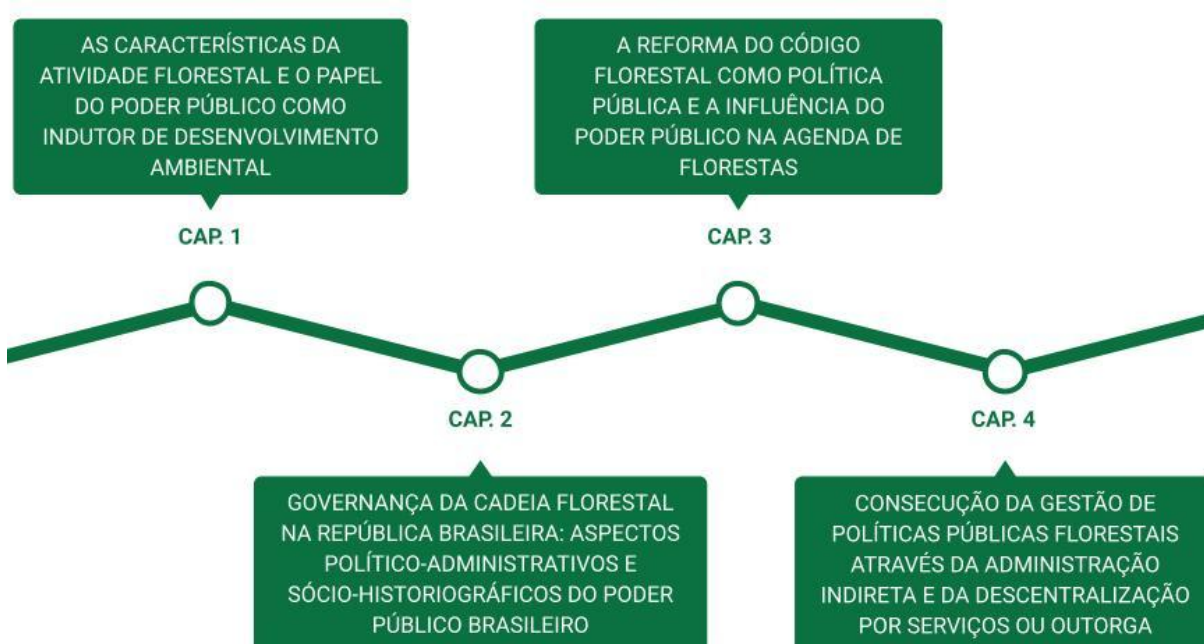


Figura 1. Divisão do trabalho nos diferentes capítulos.

2. PANORAMA DA PESQUISA, JUSTIFICATIVA E CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA

A relação do ser humano com o ambiente enquanto fenômeno intrínseco à vida constitui registro que remonta aos primórdios da sociedade humana. O uso dos recursos naturais faz parte desta história e a forma como cada sociedade trata os produtos e os serviços florestais variou ao longo do tempo conforme seu estágio social, cultural e econômico, o que exprime características distintas e peculiares da população e da época.

A gestão pública dos recursos florestais no Brasil tem sido, historicamente, subjugada a órgãos de reduzido protagonismo ou relevância, dentro da estrutura de administração direta, concentrada e centralizada. Desde os primeiros ministérios abordando

a temática, no início do século passado, e, mais recente e alternadamente, nos ministérios de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e do Meio Ambiente (MMA), observa-se praticamente a inexistência de políticas públicas com qualidade e grau satisfatório do resultado obtido, quando comparado a outros países com elevada cobertura florestal. O que pode explicar a baixa efetividade e o baixo grau de institucionalização de um sistema nacional integrador das cadeias florestais.

Dessa forma, esta pesquisa sustenta as teses de que a governança do setor florestal no país possui nível de existência baixo e, ou, que o arranjo institucional não é adequado, implicando a ausência da devida segurança jurídica e da requerida previsibilidade administrativa. Parte do problema se dá por entraves nas políticas formuladas para o mandato governamental, em projetos de governos focados, exclusivamente, no segmento produtivo ou protetivo, mas também, pela baixa integração e diálogo entre entidades e órgãos públicos e pela ausência de características de planejamento de longo prazo.

A atividade florestal tem como uma de suas características principais o longo prazo até a primeira rotação e, ou, até o ciclo de corte. Ocorre que a estrutura altamente hierarquizada, inerente ao modelo de administração direta, imprime características de vinculação aos objetivos previamente determinados pelo superior hierárquico e de impossibilidade de participação frequente e contínua da sociedade organizada. Um exemplo prático dessa característica é o de que políticas de governo variam substancialmente com mandato de 4 (quatro) anos, quando muito, 8 (oito) anos, contando com a reeleição. As políticas governistas com frequência mantêm-se estritamente conectadas ao plano de campanha do então candidato. Outros desabonadores dessa prática envolvem a ênfase no passado, sem a definição em conjunto do corpo técnico (subordinado), presente em órgãos e entidades administrativas, e a nomeação do gestor da pasta de forma discricionária pelo mandatário do executivo federal.

Esforços sinérgicos são requeridos para o desenvolvimento da governança florestal com estratégias próprias à atividade. Uma das principais características da atividade florestal - a longevidade - é condição necessária da segurança jurídica, administrativa e política. Bastando-se haver condição suficiente que é o efetivo arranjo institucional do setor florestal, requerida por atores florestais. Nesse ínterim, não seria o setor florestal que deveria se adequar às políticas de governos, mas, sim, estas se adequarem às regras e

diretrizes de longo prazo definidas pela atividade florestal e pelos planejadores públicos florestais. Para tal, exige-se a mudança do atual arranjo institucional focado, sobremaneira, no modelo de administração pública de um Estado burocrático.

É necessário superar tal paradigma e redesenhar a gestão de políticas públicas a partir da premissa que a sociedade se apresenta como um campo complexo de conflitos, competitividade e incertezas. A problemática administrativa de gerência da atividade florestal pode ser superada na atualidade pela equacionalização da característica de longo prazo, além de outros, na administração pública. Diante do apresentado, o atual trabalho pretende estudar a reestruturação institucional e a organização governamental do setor florestal com a finalidade de promover o desenvolvimento do setor florestal, nos segmentos de proteção e produção, como estratégia de longo prazo e em conformidade com as características da atividade.

Espera-se que os resultados obtidos neste trabalho possam ser utilizados como ferramentas para subsidiar a decisão do agente político, proponente executivo e, ou, legislativo de políticas públicas, para a gestão ambiental adequada nos segmentos de produção e de proteção florestal. Tal alternativa é especialmente importante em um cenário de dados e informações insuficientes no ambiente institucional brasileiro. Além disso, espera-se que esse trabalho forneça indicadores de um marco regulatório e legal próprios da atividade florestal e de arranjo institucional aplicado à realidade e às características nacionais.

3. INTERESSE PELA PESQUISA E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Estudos em política florestal são imprescindíveis ao debate e à materialidade do ordenamento jurídico, seja a partir da comparação de diferentes realidades, seja promovendo a experiência construtiva de categorias, conceitos e princípios ambientais. Apesar de ser crescente o interesse intelectual nas instituições e nas leis, especialmente relacionada à normatização do uso de recursos naturais renováveis, ainda se emprega extensivamente a perspectiva formalista, restrita à análise descritiva ou taxonômica de tais acepções (WEINGAST, 2006; LANDAU, 2014; HIRSCHL, 2019). Ao retomar historicamente legislações brasileiras sobre o tema, não é difícil delinear o campo de estudo e relacionar

filosoficamente a política ambiental com as realidades de seu tempo, entre as quais sobressaem as socioeconômicas e culturais.

A necessidade de trabalhos críticos é crucial para o desenvolvimento do conhecimento nas ciências florestal e ambiental, o que poderia permitir a compreensão de transições conflituosas ou antinomias. Assim como, auxiliar na definição de arquiteturas institucionais que sejam suficientes para refletir a complexidade e gerar desenvolvimento nas várias dimensões da palavra. A investigação comparada com olhar crítico deve atentar-se a setores específicos da seara política que vão muito além do olhar estanque jurídico (PRZEWORSKI, 2001). Dessa forma, em matéria de conservação de ecossistemas naturais, a procura por inferências estatísticas pode mascarar a realidade fática.

Certos cuidados e pressuposições precisam ser tomados quando da determinação de conexões amostrais e estruturas universais, especialmente, quanto à metodologia (HIRSCHL, 2019). A população amostral nas ciências sociais aplicadas distingue-se consideravelmente de outras ciências, o que pode exigir da investigação a determinação primordial da homogeneidade ou não de dados. Os equívocos mais comuns concentram-se no universalismo da forma inferencial (amostra para o todo) e no excessivo particularismo da forma dedutiva (todo para a amostra). É recomendado que na condução experimental a análise estatística seja conduzida a partir de uma amostra representativa de casos (*large-N*). Ao passo que, o número amostral pequeno (*small-N*), apesar de fatidicamente comum na literatura por problemas variados, produz desvios fáticos ultra-particulares ou de baixa representatividade (HIRSCHL, 2019).

Ainda permanece latente na política ambiental certa demanda metodológica que, quando possível, se apresente com rigor experimental e relevância social aplicada. A fim de fugir de embaraços relacionados ao anacronismo, a delimitação de escopo e objeto estudado deve ser precisa. Algumas disposições constitucionais, particularmente ligadas à atualização de instituições anacrônicas ou obsoletas (GARGARELLA, 2015), têm-se apresentado como resistentes e merecem atenção científica (ELKINS; GINSBURG; MELTON, 2009), especialmente na delimitação amostral de estudos de caso na ciência florestal. Cumpre esclarecer que a formulação de perguntas adequadas em matéria de produção e conservação florestal possibilita a delimitação de fontes relevantes e o fortalecimento de argumentos, sem, necessariamente, implicar em viés de determinado resultado. Sempre que

possível a análise científica-epistemológica deve ser acompanhada das categorias do constitucionalismo democrático e da visão política holística (LANDAU, 2014).

Logo, há a necessidade de superar a dicotomia homem/ambiente em investigações que versem sobre o crescimento econômico, a justiça social e a proteção ao meio ambiente, de maneira consorciada. O pensamento integrado, com melhor responsividade administrativa, holística e estratégica, tende a favorecer a multiplicidade de partes interessadas (atores), e a mitigar a vinculação ao “ambiente sob redoma”, em prol da ubiquidade do planeta. Emerge-se, então, a necessidade de garantir materialmente o princípio do desenvolvimento sustentável entre pessoas e meio natural, por meio da distribuição mais equitativa de bens e serviços naturais, e da promoção do reconhecimento do ser humano como expressão evolutiva inerente à condição de habitante terrestre.

3.1. Procedimentos metodológicos

Este trabalho de pesquisa está dividido nas etapas exploratória, descritiva e analítica.

3.1.1. Etapa exploratória

Na etapa exploratória, utilizou-se da revisão de bibliografias e da análise documental envolvendo princípios, objetivos e instrumentos da gestão de políticas públicas em governança de florestas no Brasil.

3.1.2. Etapas descritiva e analítica

A etapa descritiva contou com auxílio de documentos impressos e eletrônicos, planos de desenvolvimento, normativas, decretos e leis, que outrora ou atualmente regularizam e dão validade jurídica às políticas em governança de florestas no Brasil, desde que publicados até a data de defesa do trabalho.

Na etapa analítica, compilou-se as informações obtidas por meio de literaturas consultadas, utilizando-se o conhecimento e experiência profissional. Os métodos utilizados foram espontâneo *ad hoc*, listas de controle *check-list* e descritiva pelo plano de ação 5W2H -

what (o quê), *who* (quem), *when* (quando), *where* (onde), *why* (por quê?), *how* (como) e *how much* (quanto) -, matrizes de interações de impacto Swot/Fofa - *strength* (força), *weakness* (fraqueza), *opportunity* (*oportunidade*) e *threat* (ameaça) - com análise fator-atributo-critério, redes de interações *networks* e modelos de simulação.

3.2. Avaliação e análise de dados

As informações consideradas relevantes para o estudo em questão foram descritas através de planilhas, gráficos e textos descritivos, conforme o caso, a fim de facilitar a compreensão do fenômeno e das hipóteses. As informações foram organizadas com a finalidade de proporcionar melhor entendimento do assunto em estudo.

4. OBJETIVOS

4.1. Geral

Estudar modelos organizacionais de governança do setor florestal brasileiro como estratégia de desenvolvimento a longo prazo, de melhoria administrativa dos arranjos institucionais do poder público e de promoção da agenda positiva em florestas.

4.2. Específicos

1. Apontar e relacionar características da atividade florestal brasileira com o princípio do desenvolvimento sustentável;
2. Descrever instrumentos, características e esforços historicizados de governança do setor florestal pelo poder público a partir do período republicano brasileiro;
3. Avaliar repercussões e apontamentos do processo legislativo do Código Florestal, Lei nº 12.651 de 2012, como política pública constitutiva em florestas e meio ambiente;

4. Analisar vantagens e desvantagens das características da governança de florestas em diferentes arranjos institucionais do poder executivo a nível nacional;
5. Comparar formatos de arranjos institucionais da administração pública brasileira, considerando a efetividade administrativa, holística e estratégica do setor florestal brasileiro; e
6. Recomendar formato institucional da administração federal aplicável à melhoria da qualidade da governança do setor florestal brasileiro, nos segmentos de proteção e produção.

CAPÍTULO 1 - APORTE TEÓRICO: AS CARACTERÍSTICAS DA ATIVIDADE FLORESTAL E O PAPEL DO PODER PÚBLICO COMO INDUTOR DE DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL

1. INTRODUÇÃO

O Brasil possui uma das maiores áreas com cobertura florestal, absoluta e relativa, do mundo. O país abriga parte majoritária do maior remanescente de floresta tropical e um dos ecossistemas com maior biodiversidade do planeta: a Floresta Amazônica³, nela compreendida as fitofisionomias de Floresta Ombrófila Densa, Floresta Ombrófila Aberta e Campinarana (VELOSO; RANGEL FILHO; LIMA, 1991). Ademais, a cobertura florestal brasileira é estimada em 530 milhões de hectares (Mha) (ou 5,3 milhões de km²), o que equivale a 62% do território nacional, sendo 318 Mha em propriedades particulares (60%) e 212 Mha em áreas públicas ou terras indígenas (40%) (SOARES-FILHO et al., 2014). Aliada a toda essa biodiversidade, a balança comercial de produtos florestais no segmento produtivo apresenta-se positiva e representa o terceiro agrupamento econômico do agronegócio em valor de exportações nos últimos anos. Os produtos florestais celulose, madeira, papel e borracha natural movimentaram US\$ 13,9 bilhões (11,56% do valor exportado), aproximadamente 29 milhões de toneladas, em 2021, e US\$ 16,4 bilhões (10,38% do valor exportado), aproximadamente 32 milhões de toneladas, em 2022, segundo dados de estatísticas e comércio exterior do agronegócio brasileiro (BRASIL, s/d).

Outrossim, conferir proteção legal a esta sociobiodiversidade sem comprometer aspectos econômicos tem sido uma tarefa desafiadora, pois impõe ampla discussão da hermenêutica jurídica envolvendo homem-natureza. A legislação vem sendo um dos principais instrumentos da política ambiental nacional, quiçá o único instrumento em muitos casos. O paradigma legal-sancionista do Estado, entretanto, não tem conseguido êxito, por si só, no aprimoramento de objetivos e de instrumentos de uso dos recursos naturais brasileiros, seja nos segmentos de proteção, seja daqueles de produção. A baixa efetividade de políticas públicas ambientais, em especial, ao considerar princípios do desenvolvimento sustentável, da dignidade da pessoa humana, da função social da propriedade e da redução

³ Domínio fitogeográfico presente nas Regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste do Brasil, com grande variedade de fitofisionomias, mas com o predomínio de Florestas de Igapó e Florestas de Terra-Firme (TER STEEGE et al., 2003). Ocupa 49,3% do território brasileiro e se estende através da Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela e Guianas (KRESS et al., 1998).

das desigualdades regionais e sociais, parece estar atrelada à excessiva prolixidade do legislador e da normatização ligada a aspectos de comando e controle, dentre outros.

Ao se falar do direito de proteção ambiental, faz necessário enfatizar seu caráter difuso (art. 225, *caput*) presente na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988. Embora difuso, o direito de proteção ambiental é delegado ao poder público e à coletividade, nessa ordem. Sendo imperioso afirmar que a atuação do Estado pode funcionar de forma dual na seara ambiental, como indutor de desenvolvimento ou subdesenvolvimento, a depender de como for feita a governança de políticas públicas. Nesse ínterim, assegurar os princípios e os objetivos da política ambiental abrange ampla discussão de valores democráticos e jurídicos, e a aplicação do arcabouço normativo-legal vigente.

Em corolário, o Brasil possui abrangente e extensa base legal acerca dessa questão, que merece ser conhecida para que efetivamente auxilie na busca do desenvolvimento sustentável. Embora sejam previstos os instrumentos de licenciamentos, incentivos, inibições econômicas, punições e conservação, dado por marco regulatório na Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), a lei por si só não altera a realidade socioambiental. Nesse aspecto, os poderes constituídos têm, historicamente, adotado somente aqueles instrumentos de comando e controle. As alternativas são várias, desde que não conflitem com a equidade (tratamento igual entre diferentes) ou alteridade (empatia aplicada). O que se afirma, via de regra, é que políticas eficientes e eficazes, mais próximas ao indivíduo, com aplicação em esferas locais, em vez de nacionais, e que considerem todas as fontes do direito, tendem a resultar em maior efetividade. Assim, a aplicabilidade social da norma deve resultar de necessidade substancial, não bastando tão somente o aspecto formal, positivado nas leis, mas também o material, a equidade intergeracional, os valores sociais, o fato concreto e a observância de princípios.

Nesse sentido, este capítulo tem como fim a descrição da atividade florestal e sua relação com o desenvolvimento sustentável: crescimento econômico, justiça social e proteção ao meio ambiente.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Setor florestal brasileiro: a conservação nos segmentos de produção e proteção

2.1.1. Características principais da atividade florestal brasileira

O setor florestal brasileiro, enquanto produtor de bens e serviços, possui características particulares e exclusividades logísticas. Ao considerar aspectos econômicos do mercado florestal, a atividade é notadamente de fluxo de caixa de longo prazo, com custo inicial alto devido à implantação e receitas ao final do horizonte planejado. A atratividade econômica está relacionada com o custo de capital (taxa de juros ou de desconto) e com a taxa de câmbio. O que lhe confere grau de planejamento intenso e investimento de longo prazo e elevados riscos, diferentemente da maioria das atividades agropecuárias.

A madeira de reflorestamento como matéria-prima para a atividade industrial de base florestal apresenta baixo coeficiente preço sobre peso específico, o que implica dizer que, de forma geral, o produto florestal é pesado e de baixo valor comercial. Esta condição, faz com que o valor de uma carga de madeira seja relativamente baixo, próximo ao custo de transporte. A principal força de localização de florestamento e reflorestamento é, em última análise, o custo de transporte versus o valor da carga. A localização do projeto de reflorestamento próximo à indústria consumidora possui particularidades a serem consideradas. A instalação de uma unidade industrial mínima exige alto investimento inicial e deve considerar a possibilidade ou não de expansão das plantas fabris. Em alguns casos, requer-se nível elevado de produção, para que sejam diluídos os custos por unidade produzida, o que levaria a formação de grandes empreendimentos florestais, operando em economia de escala - como, por exemplo, as unidades da cadeia de celulose.

Pode-se dividir os projetos florestais de acordo com as proximidades: fonte da matéria prima versus mercado consumidor. Os empreendimentos possuem, didaticamente, força locacional próximo à matéria-prima ou ao mercado consumidor. E, ainda, há aqueles empreendimentos que possuem localização independentemente do mercado consumidor ou da matéria prima, são os produtos de alto valor tecnológico agregado, como a cadeia produtora de óleos essenciais. Ao comparar exigências legais a outros segmentos nacionais e, ou, subsídios internacionais, a atividade florestal no Brasil torna-se pouco atrativa, pois acaba sendo preterida frente aos demais segmentos da atividade econômica, em especial,

aqueles agropecuários, de menor complexidade normativa. Somada à falta de políticas de incentivo à atividade florestal, o setor apresenta-se com alta complexidade normativa, o que pode afastar os investidores que desconhecem o procedimento de regularização.

A oscilação cambial da moeda brasileira frente à moeda norte-americana, amplamente utilizada como base em transações internacionais, possui implicações diversas na atividade florestal. A desvalorização do Real (R\$) tende a aumentar a competitividade do preço no mercado exterior e conseqüentemente a aumentar a exportação do produto nacional. Outra variável é a oscilação (alta/baixa) excessiva do preço do produto florestal que pode levar a efeitos similares. Ao analisar o mercado internacional pela ótica do produto (saída ou output), o setor florestal brasileiro se vê representado pelas indústrias de celulose e siderurgia, principalmente. Na atualidade, a taxa de câmbio tende a continuar desvalorizada, por questões macroeconômicas favoráveis, e é provável que as exportações brasileiras continuem crescendo. A análise feita pela ótica do insumo (entrada ou input), tende a ver certos problemas na desvalorização, em especial, na importação de fertilizantes minerais, máquinas e demais insumos agrícolas.

A flexibilidade comercial de colheita tem sido relatada como aspecto potencialmente positivo da atividade florestal. A característica de flexibilidade comercial talvez seja o aspecto técnico mais potencial da atividade, pois, no caso madeireiro, não exige colheita imediata, diferentemente da maioria dos produtos agropecuários. Ao não promover a colheita das árvores, o silvicultor pode, numa situação de desvalorização do preço pago, não realizar a colheita. Todos os demais fatores constantes, a queda na taxa de juros tende a postergar a idade de corte. O crescimento natural do indivíduo lenhoso pode valorizar a madeira devido ao seu incremento em diâmetro, ou seja, produzindo fustes de maior área seccional, o que permite maior variabilidade de uso da madeira. Adicionalmente, tendo em vista o cenário atual pouco atrativo e deixando de efetuar a colheita, o produto madeireiro pode ter propriedades industriais, para determinados fins, mais desejáveis. O maior tempo de crescimento lenhoso promove a melhoria da qualidade da madeira, em especial, com o aumento do teor de extrativos e a diminuição do teor de cinzas.

Outro aspecto positivo da atividade florestal é a possibilidade de diversificação produtiva florestal quando manejado de forma correta e havendo mercado. Esta característica possibilita a diluição dos riscos e a flexibilidade na comercialização e

armazenamento. Ademais, as condições edafoclimáticas das regiões do país são favoráveis ao florestamento e reflorestamento. O principal fator de competitividade à economia florestal no país é a alta produtividade dos povoamentos, fruto destas condições favoráveis, possibilitando ciclos de crescimento rápido e de alta qualidade, além de baixo custo de produção em relação aos outros países.

2.2. Dasonomia, ciência florestal e a estratégia de governança da atividade

O Brasil possui elevada riqueza natural, representada pela maior floresta tropical do planeta, que atrai a atenção da comunidade internacional, e uma das maiores riquezas em biodiversidade em espécies, genes e ecossistemas, ainda que não explorada na sua plenitude. Da mesma forma, possui características comparativas favoráveis ao reflorestamento e florestamento e um ativo em florestas nativas de escala continental. Indubitavelmente, o país possui vocação e *status* de potência florestal e, inserida nesse contexto, está a política florestal que passa a ser um elemento fundamental e estratégico da gestão de recursos naturais e da soberania do desenvolvimento nacional. No Brasil, essas razões justificam a necessidade da compreensão acadêmica da dasonomia, disciplina que possui como escopo a importância, a influência, a estrutura, a produtividade e a proteção de ecossistemas florestais.

Ao se falar sobre política florestal, torna-se crucial definir o objeto de estudo inerente dessa ciência, sua abrangência, limites e caracterização. Partindo dessa premissa, a atividade florestal inclui todas as atividades humanas que dependem de bens e serviços originários das florestas. Considerando a importância de valores vinculados às florestas, a conceituação é particularmente importante na definição de objetivos e na caracterização da finalidade para o campo do saber florestal. A ciência florestal distingue-se do ramo das ciências puras, devido sua alta aplicabilidade e visão holística⁴ e multidimensional nos segmentos de proteção e produção. Da mesma forma, não se poderia classificá-la como aquela exata, com parâmetros estáticos, ou com estrutura escalonada e rigidamente controlável. O campo do saber da política florestal leva em consideração, entre outros, os

⁴ Entende-se por holismo ambiental o sistema que interage e é interdependente, que está interconectado entre si, numa visão dualista de meio, acepção com desdobramentos positivo e negativo. Tal acepção é contraposta pela visão monista de ambiente - unitária, indistinta.

aspectos econômicos, sociais, políticos, culturais, históricos e ambientais de forma articulada nas diversas dimensões de seu objeto - as florestas.

Além disso, o campo de atuação da política florestal envolve partes interessadas variadas, grupos de pressão e oposição, pessoas naturais, agentes políticos, organizações administrativas, governo, iniciativa privada, terceiro setor e as sociedades. Por fim, a ciência florestal tem a obrigação de equacionar o “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981)⁵, muitas vezes renegado a uma perspectiva de menor prioridade, visto ser um sistema de interações imprescindíveis, com interdependências positivas e negativas com os demais. Contemporaneamente, definir o campo de estudo da ciência florestal abrange, além do prisma natural, também o artificial, o cultural, o do trabalho e o patrimônio genético. É razoável alçar como objeto de estudos os mais diversificados espaços urbanos, os sítios de valor histórico, paisagístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico, e o ser humano em seu local de trabalho ou em lugar que reflita sua expressão existencial. Entendimento tal, que doutrinariamente vai de encontro com o paradigma de meio, ambiente circundante, embora atinente a um dos componentes: as florestas.

Os ativos florestais são propícios para o planejamento estratégico, pois o regime de manejo (ciclo de corte) quanto a oferta de matéria prima prevê a colheita em longo prazo. A depender de fatores produtivos e variáveis a serem equacionados na análise econômica de riscos, a economicidade da atividade florestal torna-se atraente e uma opção real de investimento no país. Considerando aspectos técnicos, os produtos florestais têm, de forma geral, baixo coeficiente preço por peso específico e exclusividades logísticas próprias que resultam em alta sensibilidade ao custo de transporte a ponto de ser apenas viável economicamente na proximidade, na consistência e na escala. Outro fator negativo é a competição com substitutos potenciais, em especial, produtos não renováveis como carvão mineral, resíduos sólidos e derivados de petróleo e gás, apesar de o produto florestal permitir diversidade de usos.

⁵ Definição legal de meio ambiente - leia-se meio ambiente sob a perspectiva ou prisma natural -, presente no art. 3º, I, da Lei nº 6.938/1981. Meio ambiente se diferencia de natureza, apesar desta estar contida naquele.

Ao considerar aspectos socioambientais da atividade florestal torna-se crucial a implementação de ações de aperfeiçoamento da política de conhecimento das pessoas e partes interessadas. A matéria florestal possui caráter difuso e garantidor de dignidade humana, da mesma forma, o campo jurídico exige a participação comunitária, a função socioambiental da propriedade e o desenvolvimento sustentável como princípios a serem observados. Considerando aspectos ambientais, necessita-se esclarecer que certas atividades humanas possuem alto impacto lesivo e degradante, necessitando-se de um juízo de ponderação constante. O estudo prévio de impacto ambiental é obrigatório na instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental e deve compreender a avaliação da ação antrópica e de empreendimentos no meio ambiente.

O setor florestal brasileiro possui vantagens competitivas e comparativas que a colocam em posição de destaque na estratégia nacional de desenvolvimento. Todavia, a ausência de uma política florestal orientada à produção de bens e serviços florestais e de arranjo institucional adequado são empecilhos à definição de mecanismos de planejamento público e incentivo à atividade privada. Os principais relatos de ineficiência abarcam a ausência de marco regulatório próprio, o desestímulo produtivo e a vigência de arranjo institucional caracterizado pela gestão ambiental focada no modelo administrativo burocrático.

2.2.1. Implicações do federalismo na política ambiental brasileira

A CRFB de 1988 posiciona a temática ambiental em lugar de destaque. O capítulo dedicado exclusivamente ao meio ambiente possui caráter socioambientalista, difuso, sustentável e garantidor da dignidade humana. Decorre da interpretação desse artigo pela doutrina dominante o princípio da intervenção estatal compulsória, em que se apregoa o papel comissivo e o dever de agir do Estado brasileiro. Da mesma forma, define o princípio da natureza pública da proteção, isto é, o caráter difuso⁶ e coletivo do meio ambiente entre governo e sociedade.

Como forma de atenuação da centralização do poder, a CRFB consagra, além da divisão de poderes (legislativo, executivo e judiciário), a distribuição de competências entre

⁶ Transindividual, muitas vezes, sem condição de determinar os titulares do direito.

os entes federados, esta última está consagrada no título III - Da Organização do Estado. A organização política e a repartição de competências entre os entes são particularmente importantes para o direito ambiental e para o estudo do arranjo institucional. Ressalvadas competências exclusivas (art. 22), o princípio da competência comum (art. 23, VI) apregoa, entre outros, o dever de proteção ambiental comum; já o princípio da participação concorrente (art. 24, VI) dispõe sobre a possibilidade legiferante concorrente entre União, Estados e DF; e os Municípios (art. 30, I e II) em matéria ambiental. Eis que se destaca o que respeito ao arranjo institucional nos artigos 22, 23 e 24 da CRFB (BRASIL, 1988):

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, **agrário**, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II - desapropriação; (...)

IV - **águas**, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; (...)

XII - jazidas, minas, outros **recursos minerais** e metalurgia; (...)

XIV - **populações indígenas**; (...)

XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza; (...)

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo. (grifo meu).

A definição de competências exclusivas da União explicita o traço de centralização privativa em um único ente federativo, ainda que na prática seja de utilidade à solução de antinomias. Percebe-se que as Constituições brasileiras de 1937, principalmente, mas também a de 1946 atribuíam competência privativa à União na matéria de florestas. No entanto, durante o processo de formação do Estado brasileiro e o desenvolvimento da distribuição de competências, procurou-se descentralizar o poder unitário, permitindo maior autonomia e delegação de competências (federalismo centrífugo, do centro para a periferia). Corroborando esta linha, observa-se:

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

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; (...)

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

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

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; (...)

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; (...)

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (grifo meu).

A competência comum explicita o caráter ativo de proteção, entre outros, ao meio ambiente, florestas e fauna atribuído a todos os entes indistintamente. O legislador constituinte intencionalmente deixou em aberto certas lacunas do pacto federativo a serem disciplinadas por Lei Complementar (LC) (art. 23, parágrafo único). Não obstante, afirma-se:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...)

V - **produção** e consumo;

VI - **florestas**, caça, pesca, fauna, **conservação da natureza**, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do **meio ambiente** e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao **meio ambiente**, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; (...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (grifo meu).

A competência legislativa na seara ambiental é concorrente, cabendo à União normas gerais e, aos Estados e ao DF, normas específicas. Cumpre esclarecer que, de modo geral, o caráter superveniente da norma geral prevalece sobre o restritivo da norma específica. Há quem defenda que as leis estaduais devem prevalecer quando elas são mais restritivas. Este raciocínio prevê que os Estados podem estabelecer normas que sejam mais rigorosas em matéria ambiental, entretanto, não o é preponderante entre juristas. A prevalência da norma mais restritiva frente a norma geral não encontra prescrição nas fontes do direito. O debate deveria se fundamentar na repartição de competências e não se a norma tem maior ou menor rigor, pois é sobremaneira subjetiva e carece de análise especializada. Fato é que se a lei federal proíbe ou permite tal conduta, não é produtor de dizer que a lei estadual poderia contrariá-la somente pelo argumento de ser mais rigorosa.

O federalismo brasileiro possui alto grau de diferenciação no estudo constitucional, pois inova na teoria do Estado atribuindo autonomia aos municípios, que passam a ser entes federais. Portanto, não se torna distante afirmar que em matéria ambiental o federalismo é cooperativo entre os entes. Ainda que tenham autonomia parcialmente tutelada, os municípios em matérias concorrentes que não sejam de competência exclusiva possuem prerrogativa de legislar no interesse local e complementar a legislação federativa. Trata-se o disposto no art. 30, a saber:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; (...). (grifo meu).

O modelo de distribuição de competências, embora possua pontos positivos consideráveis, pode ter complicações quando há conflitos e invasão de competências. Em especial, pode-se ressaltar a possibilidade de os entes legislarem concorrentemente em matéria ambiental. A definição do exercício do limite de sua competência torna-se matéria nebulosa, especialmente quando o legislador desconhece preceitos fundamentais do pacto federativo. Na eventualidade de um ou mais entes legislarem concorrentemente deve-se fazer a análise concreta do caso, o que requer a ponderação de outro poder constituído da república: o judiciário. Em havendo antinomias claras, o juízo deve apontar a regra superveniente, pelos preceitos de superioridade (hierarquicamente superior), especificidade (distinta em competência, mais específica) e, ou, temporalidade (mais nova). Entretanto, este juízo de solução de antinomias nem sempre envolve a violação de competência e faz-se necessário a ponderação por princípios ambientais. Caso haja compatibilidade de âmbito de competência, o caso concreto pode ser decidido pelo princípio do nível mais elevado de proteção⁷ (*in dubio pro ambiente*) ou pela proibição do retrocesso ou, ainda, pelo desenvolvimento sustentável, isolada ou simultaneamente.

Importante avanço normativo foi feito valendo-se da prerrogativa de definição de competências por diploma complementar (art. 22, parágrafo único) e do princípio da integração e cooperação. Tal iniciativa resultou na sanção da LC nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que regula instrumentos de cooperação dos entes federativos na matéria ambiental, em especial, procedimentos de licenciamento, preservação⁸ e conservação⁹ entre União,

⁷ Nessa linha é o art. 174 do Tratado de Maastricht (1992), tratado da União Europeia, em que diz “basear-se-á nos princípios da precaução e da ação preventiva, da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador”, conforme o nível mais elevado de proteção.

⁸ Definição legal de preservação apresentada no art. 2º, V, da Lei nº 9.985/2000: “conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais.”

⁹ Definição legal de conservação da natureza presente no art. 2º, II, da Lei nº 9.985/2000: “o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral.”

estados, DF e municípios. A Lei regulamentou a atuação supletiva (leia-se que substitui) e a atuação subsidiária (leia-se que apoia) no licenciamento, na análise de estudos de impactos e na autorização de licença ambiental em diferentes entes federativos. Em seu texto definiu instrumentos de cooperação entre os entes federativos, os quais ressalta-se:

Art. 4º. Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional:

I - consórcios públicos, nos termos da legislação em vigor;

II - convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241 da Constituição Federal;

III - Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal;

IV - fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos;

V - delegação de atribuições de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar;

VI - delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar (...) (grifo meu).

Cabe ao federalismo reconhecer a importância da divisão de competências, de forma a torná-lo mais cooperativo, no sentido de que a União deve possibilitar a norma possuir características gerais, sem adentrar em competências específicas reservadas aos demais entes federados. Informalmente a este complexo sistema de distribuição de competência dá-se o nome de “condomínio legislativo”. O estabelecimento constitucional de um arranjo institucional de competências ambientais trouxe maior complexidade, assim como caracterizou a integração da gestão ambiental não apenas preocupada com produtos e serviços, mas também com a preservação e conservação ambiental.

2.3. O Estado como indutor de políticas públicas e sua atuação no desenvolvimento da atividade florestal

A finalidade do Estado deve envolver a preocupação com o bem comum (NOGUEIRA, 1940). O Estado deve se incumbir de criar as condições necessárias para que os indivíduos desenvolvam suas aptidões físicas, morais e intelectuais. A expressão do bem-estar da sociedade envolve segurança e progresso, a primeira com o intuito de satisfazer a necessidade de segurança protegendo os direitos dos associados e a segunda, com a finalidade de satisfazer a necessidade de progresso, auxiliando os cidadãos a se aperfeiçoarem (DALLARI, 2003). Assim, pode-se dizer que a competência do Estado é o que ele deve fazer para a realização do bem público, em última análise, o modo pelo qual visa

assegurar a ordem e promover o progresso. Contemporaneamente, a função principal do ente estatal é a de ampliar as oportunidades individuais, institucionais e regionais da forma mais sistemática possível.

O Estado gerador de oportunidades de participação e de identidades coletivas pode funcionar de forma dual, como indutor de desenvolvimento ou subdesenvolvimento, a depender de como for feita a governança de políticas públicas (SANTOS, 1993). O Estado com competência supletiva, numa corrente eclética de intervenção, teria sua função planejadora e fiscalizadora, nesta última, a administração descentralizada por serviços pode ser realizada por meio de agências reguladoras. Agências reguladoras são autarquias especiais cuja principal função é controlar determinado setor econômico, uma vez que planejam, fiscalizam, executam e controlam a prestação de serviços.

A necessidade de colocar as pessoas em primeiro lugar no processo de desenvolvimento tem ganhado maior respaldo (SEN, 2000; SEN; KLIKSBURG, 2010; CHAMBERS, 2010). O desenvolvimento está fortemente ligado à melhoria das condições de vida das sociedades e compreenderia muitas dimensões de uso e apropriação dos recursos naturais e de garantias individuais e coletivas, que vão além da dimensão econômica (PEREIRA, 2006). A ideia de desenvolvimento nos dias de hoje considera os modos de vida, liberdades, sustentabilidade da produção e o relacionamento das apropriações com a utilização da terra (MOREIRA et al., 2016). Neste sentido, o desenvolvimento deve ser pensado como um meio e fim em si mesmo, a partir de seu aspecto multidimensional, levando em consideração os aspectos econômicos, sociais, políticos, culturais, históricos e ambientais de forma articulada nas diversas sociedades.

Assim como a diversidade de elementos que devem ser inseridos no debate do desenvolvimento, deve-se ser considerado também a diversidade de partes interessadas, instituições e processos que buscam melhorias nas condições de vida das sociedades. A efetividade de políticas públicas no setor florestal parece estar relacionada a instrumentos legais objetivos na área socioambiental, à inovação tecnológica e à cultura da população. Adicionalmente, ressalta-se a necessidade de o legislador ter conhecimento da temática ambiental no que diz respeito ao equilíbrio de mercado.

Em última análise, o Estado tem como finalidade a realização do bem público como constante dever de fazer, apesar deste possuir função dual: induzindo ou dissuadindo

o desenvolvimento nos seus diversos significados. O modo pelo qual o Estado atinge sua finalidade tem sido amplo objeto de estudo, seja para assegurar a ordem, seja para promover progressivamente o desenvolvimento. Os meios para realizar a ordem (interna e externa) envolvem a manutenção de serviços públicos, no plano externo, como forças armadas, diplomacia, etc.; e, no interno, a justiça, a polícia¹⁰, a administração pública, etc. Não há consenso sobre como deve ser a atuação do Estado para alcançar a prosperidade material e moral da sociedade, ressaltando-se, todavia, três correntes distintas: a abstencionista, a intervencionista e a eclética.

O pensamento político continua dividido quando o elemento é o progresso desenvolvimentista. O processo de reforma e modernização do Estado representa movimento predominantemente político que, durante o século XIX, teve principalmente como escopo o do confronto entre liberalismo e socialismo (MATIAS-PEREIRA, 2014). Dessa perspectiva, derivam-se duas posições bastante contrastantes e, de certa forma, balizantes e delimitadoras da perspectiva de atuação do Estado: abstencionista e intervencionista. O primeiro pregando o livre mercado e apregoando o princípio da autonomia da vontade com matiz *laissez faire et laissez passer*. O segundo prevê uma atuação estatal com equanimidade, que corrige desigualdades, e tendo como princípio da ação governamental compulsória ou estatal dirigente, compromissada com alguns objetivos.

A corrente abstencionista assume que o Estado deve se ater à função de manter a ordem, deixando tudo mais à iniciativa individual (*laissez faire, laissez passer*). Toda intervenção do Estado é nociva ao bem comum, devendo-se apenas garantir segurança aos indivíduos, liberdade de profissão, liberdade de trabalho, liberdade de comércio. Esta corrente também é chamada de liberal, pois se apregoa a liberdade individual como principal fundamento, tendo como diretrizes o número reduzido de leis, baixa ou nenhuma restrição ao direito de propriedade e baixo conhecimento estatal sobre as ações dos indivíduos. A crítica a esta corrente demonstra a liberdade ilusória e a reduzida racionalidade quanto à indiferença do Estado, pois pode gerar situações de exploração e abusos quanto ao poder econômico.

¹⁰ Conforme apontado por Seelaender (2021), o conceito de polícia sofreu o processo de evolução histórica, inicialmente designava a política ou polícia no significado de bom governo, civilidade e bons modos; na atualidade, designa também o ato de regular e limitar a sociedade em favor da ordem (leia-se bem comum).

A corrente intervencionista considera a presença absoluta do Estado como forma de intervenção a alcançar a prosperidade material e moral da sociedade. O indivíduo não pode e não deve se encarregar de atividades que interessam a toda a sociedade, devendo o Estado fornecer grande parte do que ele precisa. Esta corrente também é denominada socialista, porque tudo deve ser socializado por pertencer ao Estado que, em troca, dará aos indivíduos os bens materiais e morais necessários. A competência do Estado é significativamente maior, incumbindo-se da gestão de propriedade, comércio, indústria, produção e da circulação dos bens, enfim, de ampla variedade de serviços de utilidade geral. Nas vertentes mais totalitárias e extremas é preconizada a abolição da propriedade privada e submissão do homem, física e moralmente, ao domínio do Estado, que lhe fornece bens materiais e imateriais estandardizados. A crítica da corrente intervencionista envolve a limitação da iniciativa e liberdade do homem como indivíduo, além de impor uniformidade na maneira de viver e de pensar dos indivíduos.

Para a corrente eclética a realização do bem público utiliza partes da teoria abstencionista e da teoria intervencionista. O Estado teria competência supletiva, isto é, papel substituto em ajudar a fazer na ausência de iniciativa particular, com exceção à segurança interna e externa, funções de Estado, cuja manutenção não poderia nunca ser deixada aos particulares. O Estado não deveria suprimir a iniciativa particular e sim auxiliá-la, especialmente caso ela for capaz de realizar um serviço. A coexistência de atuação do Estado e dos particulares não exime a fiscalização ou supervisão jurídica estatal através de leis, regulamentos e inspeção direta. Torna-se imperiosa a atuação do Estado para evitar a exploração ou opressão e ainda fiscalizar as condições de trabalho. Salvo nas matérias de sua exclusiva atribuição, a competência do Estado deve variar de acordo com as condições peculiares a cada sociedade, em determinado momento de sua história. Na corrente eclética, a determinação da competência do Estado se amplia ou se restringe, evidenciando a capacidade do governo frente a necessidades coletivas, em adotar providências para criar o ambiente necessário à segurança e ao progresso da coletividade estatal.

2.4. Princípios e aplicabilidade do direito ambiental na gestão de recursos florestais

A aplicação do direito como ciência social possui imbricações variadas que demandam maestria na interpretação jurídica da questão. A aplicação concreta da norma ao longo do tempo foi crucial para se perceber a necessidade de ideias centrais ou estandartes, comportando-se como agentes estabilizantes da regra. Embora a regra já possuísse função de estabilização do ordenamento jurídico, com implicações de rigidez, faltava elemento “cimentante”, de interpretação a situações concretas, o qual viria a ser preenchido pelos princípios. Insta salientar que os princípios são normas gerais com elevada permanência e, por sua relevância, abrangência e valor intrínseco, são utilizados como fundamentos do sistema jurídico. No ordenamento jurídico ambiental, eles estabelecem diretrizes, critérios básicos e inafastáveis para o entendimento de regras, conferem sentido lógico e racional, e fornecem interpretação. A consagração da interpretação principiológica em seara ambiental marca o início de nova aplicação da filosofia e hermenêutica jurídicas. Isso implica dizer que o direito ambiental passou a contar, para além da rigidez provida por regras, com a aplicação de normas gerais e abstratas: os princípios.

A conscientização em relação à necessidade de preservar o meio ambiente é um fenômeno recente na história da humanidade, passando a paradigma a partir da segunda metade do século XX, o que tem imposto ao Estado o poder-dever de agir frente às atividades humanas. Em razão disso, o tema praticamente inexistia nas constituições promulgadas até meados do século passado. Mesmo os textos constitucionais mais recentes, em grande parte, se limitam a enunciar a proteção do meio ambiente como um princípio a ser observado, sem maiores diligências e sanções decorrentes de sua violação. A CRFB, todavia, coloca a temática em lugar de destaque e trata abrangentemente a constitucionalização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 1988).

A literatura e a doutrina ambientais reforçam que o capítulo dedicado exclusivamente ao meio ambiente possui caráter socioambientalista, difuso, sustentável e garantidor de dignidade. Ademais, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é considerado pela jurisprudência como um direito fundamental¹¹, por consequência, cláusula pétrea, que não pode ser alterada em seu núcleo essencial por emendas. Cumpre esclarecer,

¹¹ Supremo Tribunal Federal, ADI nº 3510/DF. Relator: Ministro Ayres Britto. Trecho do voto da Ministra Cármen Lúcia: “Concebido como direito social fundamental do homem, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, está inserido em um contexto constitucional segundo o qual ao Estado brasileiro compete atuar de modo a assegurar a sua efetividade.”

ainda, que o texto constitucional tem caráter comissivo, no sentido de delegar exclusivamente aos poderes constituídos certas incumbências; e, caráter omissivo, para que o Estado e a coletividade se abstenham de certas atividades, em especial, as de alto impacto, lesivas e degradantes. Da mesma forma, o texto define os princípios da competência federativa em matéria ambiental, da preservação do ambiente por todos e da participação comunitária em matérias ambientais.

A Constituição brasileira proclama o direito de todos, presentes e futuras gerações, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*). O princípio da equidade intergeracional, que visa a exploração legítima dos recursos naturais de uma geração ponderada pela não privação das seguintes, é enfatizado, pactuado e tem condicionantes descritas na Constituição. Além disso, a Constituição (art. 225, § 4º) eleva determinadas áreas ao status de patrimônio nacional, por exemplo, a Mata Atlântica¹², a Floresta Amazônica e o Pantanal¹³, em razão de sua relevância para a preservação do meio ambiente e da biodiversidade, bem como sua vulnerabilidade, de modo a permitir, ao menos formalmente, maior controle do seu uso.

Os princípios ambientais para além de funções normativas, de base do sistema jurídico, devem ter a aplicação vinculada ao ordenamento pátrio. As funções principiológicas na seara ambiental servem de juízo de balanceamento e de ponderação, da mesma forma, de materialização no direito positivado. De forma fundamental, os princípios funcionam como estandartes na existência simultânea de antinomias e regulam conflitos sem perder o status de norma. Nesse ínterim, a postura humana em relação ao meio ambiente tem sido marcada pelas características de ocidentalocêntrica, utilitarista e antropocêntrica mitigada. Explica-se: o ser humano é o que atribui valor, coloca-se ao centro, ainda que reforçando a proteção do ambiente, a exploração se dá no limite ao interesse humano na lógica dual de sistemas de exploração homem-natureza.

A atuação do Estado na proteção do meio ambiente deve ser pautada racionalmente na relação de causa e efeito entre perda de biodiversidade, desequilíbrio

¹² Domínio que ocorre ao longo da costa brasileira com formações florestais e não-florestais e grande amplitude latitudinal, desde o RN até o RS e com variação altitudinal a partir do nível do mar até as regiões serranas do Complexo da Mantiqueira. O Brasil abriga 95% deste domínio fitogeográfico, que corresponde a 13% do seu território (STEHMANN et al., 2009).

¹³ Domínio das terras submetidas às inundações periódicas dos rios Paraná e Paraguai, ocorrente na Região Centro-Oeste do Brasil, que ocupa 1,8% do território brasileiro e se distribui continuamente até a Bolívia, Paraguai e Argentina (POTT; POTT, 1997).

ecológico e violação ao princípio da proibição do retrocesso. Da mesma forma, a função administrativa de recursos florestais, como desdobramento do poder-dever, requer racionalidade na aplicação dos princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade dos bens e interesses públicos. Isto é, a partir de uma visão principiológica em que o Estado atua em supremacia e que o interesse público é indisponível. Administrar recursos florestais é realizar uma atividade de zelo pelo interesse público, pois inerente é a impossibilidade de eles dispor. É o que dispõe o princípio da intervenção estatal compulsória na seara ambiental: o dever de agir, promovendo a proteção ambiental e a integração e cooperação social e estatal. A atividade pública, diferentemente daquela particular, requer ainda mais atenção quanto à legalidade, porque ao Estado tudo é proibido, salvo aquilo expressamente permitido na lei (*lato sensu*).

Outro princípio diz respeito à função socioambiental da propriedade em que o meio ambiente acaba por ser fundamental à atividade financeira e econômica da propriedade privada. A função social da propriedade, entre outros, não se coaduna com a perda de biodiversidade, com o desequilíbrio ecológico e com as violações no princípio da proibição do retrocesso, por exemplo. Na propriedade (posse ou domínio) rural, a produção de alimentos e a proteção ambiental não são concepções excludentes. A ideia de uso dos recursos naturais, de fruição plena coletiva é compatível legalmente com a ideia de regramento de gozo, acesso e equilíbrio ecológico. A atividade agrícola pode ser entendida como desdobramento dos princípios da legalidade e da livre iniciativa, ao particular é tudo permitido, salvo aquilo expressamente proibido na lei.

A visão holística do meio ambiente tem ganhado respaldo científico, visto que este é um sistema que interage e possui interdependências positivas e negativas. Nessa linha, destaca-se o princípio de maior controvérsia jurídica na atualidade, o conceito de desenvolvimento sustentável. A crítica se dá no sentido de este ser um conceito de ideal utópico, de visão paradoxal, constituir-se num oxímoro e não propriamente num princípio normativo do direito. De fato, sustentabilidade é um conceito aberto, mas que também tem sido construído e reafirmado no plano internacional por tratados, convenções e protocolos. Ao se fazer tal distinção, o princípio do desenvolvimento sustentável é caracterizado por três

elementos de expressão: social, ambiental e econômico¹⁴, muitas vezes traduzidos no mote: crescimento econômico, justiça social e proteção ao meio ambiente.

O princípio do nível mais elevado de proteção serve de embasamento para a aplicação dos princípios da prevenção e da precaução frente ao efeito deletério de determinados procedimentos. Em ambos, observa-se os vertentes preventiva e contenciosa do risco ambiental, porém na prevenção há concretude de dano e potencialidade indesejável, já a precaução, o perigo é abstrato e existe incerteza quanto ao dano. Traduzindo-se: há no princípio da prevenção razoável nível de certeza científica do potencial dano ambiental, ou seja, o risco é certo e conhecido. Por outro lado, no princípio da precaução, o conhecimento científico não oferece respostas conclusivas, sendo o nível de certeza menor e o risco incerto e desconhecido. A atuação executiva de órgãos e entidades de meio ambiente encontra elevado amparo nesses princípios, em especial, pois as certas atividades carecem de autorização expressa da autoridade, que goza de discricionariedade objetiva vinculada a instrumentos e procedimentos na autorização de uso do recurso natural. Os postulados principiológicos do nível mais elevado de proteção, prevenção e precaução têm aplicação conjunta em diversos casos concretos nos quais se suscitam o postulado do *in dubio pro salute/natura*, e servem de embasamento, inclusive, para o instituto da inversão do ônus da prova¹⁵.

Por fim, a doutrina e a jurisprudência enumeram outros princípios norteadores do direito ambiental. Entre os quais vale ressaltar: do poluidor-pagador quando há a internalização das externalidades negativas por prevenção ou reparação, por exemplo, ao evitar a privatização do lucro e a socialização das perdas, e do protetor-recebido quando possibilita a internalização das externalidades positivas. O princípio do poluidor-pagador, como instrumento econômico com despesas a cargo do empreendedor, funda-se na responsabilidade objetiva¹⁶ e na exigência do poluidor da reparação civil imprescritível dos

¹⁴ Definição legal de uso sustentável presente no art. 2º, XI, da Lei nº 9.985/2000: “exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável.”

¹⁵ Observa-se a aplicação do postulado *in dubio pro natura* em: “Justifica-se a inversão do ônus da prova, transferindo para o empreendedor da atividade potencialmente perigosa o ônus de demonstrar a segurança do empreendimento, a partir da interpretação do art. 6º, VIII, da Lei 8.078/1990 c/c o art. 21 da Lei 7.347/1985, conjugado ao Princípio Ambiental da Precaução” (REsp 972.902/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 14.9.2009) e em “A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental.” (Súmula nº 618/STJ).

¹⁶ A responsabilidade por dano causado por atividade poluidora é de natureza objetiva, conforme afirma o art. 14, § 1º, da PNMA: “Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado,

danos ambientais¹⁷, de risco integral, não podendo o devedor alegar força maior ou caso fortuito. Como principal causador de impacto, os agentes econômicos devem buscar internalizar as consequências externas geradas a todo o ambiente, às suas expensas. Outros princípios a serem citados são do usuário-pagador, reparação ambiental, ubiquidade, vedação ao retrocesso ecológico e correção prioritária na fonte.

A Carta Política brasileira (art. 225, *caput*) delega ao poder público e à coletividade, nessa ordem, o dever de proteção ambiental. A elaboração de instrumentos exclusivamente normativos pelo Estado, no cenário nacional, não tem surtido efeitos desejáveis para o ambiente (GERHARDINGER et al., 2011), tampouco, tem promovido a cooperação entre entes federados na construção de políticas públicas eficientes. Desde a década de 1930, o Brasil tem aprovado leis relativas à conservação de recursos naturais, como o Código de Águas¹⁸, o Código Florestal¹⁹ e a Lei de Proteção à Fauna²⁰, embora a base jurídica em vigor seja bem mais recente (ARAÚJO, 2015). A tais dispositivos, somam-se a PNMA²¹, a Lei do Fundo Nacional do Meio Ambiente²², a Lei de Crimes Ambientais²³, entre outras. Este extenso conjunto de normas não exprime, necessariamente, o cumprimento dos princípios, objetivos e instrumentos a cargo do poder público no âmbito da conservação e proteção ambiental.

A Lei nº 6.938 de 1981, que institui a PNMA, propõe conceituar meio ambiente e distingui-lo do conceito de natureza. A definição legal de meio ambiente contempla a interação multidisciplinar e plurifacetada, em que o ser humano é um dos elementos, ao mesmo tempo, protagonista-chave das mudanças. Pelo contexto em que foi editada, a Lei pode ser considerada inovadora e descentralizadora, além de trazer significativo marco instrumental em políticas públicas para o meio ambiente. Os atributos formais do

independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.”

¹⁷ De acordo com o art. 225, § 3º, da CRFB, “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.” Recurso Extraordinário nº 654.833/AC: “é imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental.”

¹⁸ Decreto nº 24.643/1934, com força de lei, porque foi editado em regime de exceção.

¹⁹ Lei nº 4.771/1965, que substituiu o Decreto (com força de lei) nº 23.793/1934, e foi revogada pela Lei nº 12.651/2012.

²⁰ Lei nº 5.197/1967.

²¹ Lei nº 6.938/1981 e a regulamentação dada pelo Decreto nº 99.274/1990.

²² Lei nº 7.797/1989 e Decreto nº 10.224, de 5 de fevereiro de 2020.

²³ Lei nº 9.605/1998 e a regulamentação dada pelo Decreto nº 6.514/2008.

instrumento legal, entretanto, não necessariamente refletem a primazia observância de seus instrumentos e princípios na materialidade. É o que tem apontado a literatura especializada quanto à estruturação integrada nos diferentes níveis de governo e a efetiva articulação na proteção e melhoria da qualidade ambiental. O requerido nível de aprimoramento ainda necessita de ação comissiva do poder executivo no intuito de viabilizar a observância legal. De acordo com Araújo (2008), disfunções existem quanto a:

(...) centralização histórica de atribuições na esfera federal, ou seja, no Ministério do Meio Ambiente (MMA) e no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), nem sempre justificável; sobreposição e conflito nas atuações do MMA/Ibama e dos órgãos seccionais (estaduais); indefinição do papel dos órgãos locais (municipais) e conflito entre eles e os órgãos seccionais; indefinição dos limites do poder normativo do Conama; e falta de diálogo com sistemas voltados a áreas específicas da gestão ambiental.

Em corolário, não basta o aspecto formal, o direito ambiental precisa do aspecto material, pois a aplicabilidade social da norma deve resultar de necessidade substancial.

O conceito de meio ambiente não deve ser pensado de forma categorizada em dicotomias setorializadas, muito pelo contrário, ele o é ubíquo, pois está presente em toda parte. Nesse sentido assevera Fiorillo (2009):

De fato, não há como pensar no meio ambiente dissociado dos demais aspectos da sociedade, de modo que ele exige uma atuação globalizada e solidária, até mesmo porque fenômenos como a poluição e a degradação ambiental não encontram fronteiras e não esbarram em limites territoriais.

Dessa forma, observa-se que o direito ambiental reclama não apenas que se pense em sentido global, mas também que se aja em âmbito local, pois somente assim é que será possível uma atuação sobre a causa de degradação ambiental e não simplesmente sobre seu efeito. De fato, é necessário combater as causas dos danos ambientais, e nunca somente os sintomas, porquanto, evitando-se apenas estes, a conservação dos recursos naturais será incompleta e parcial.

Ao se pensar uma corrente principiológica holista em meio ambiente, cumpre enfatizar que a aplicabilidade da norma precisa de correlação com os anseios hodiernos da sociedade (Tabela 1). A gestão do ambiente deve proporcionar o uso múltiplo dos recursos e, quando possível, possuir níveis de descentralização, a partir da participação dos poderes constituídos, dos usuários e das comunidades.

Tabela 1. Quadro resumo dos principais princípios aplicados à atividade florestal, posição no ordenamento, abrangência e inferência

PRINCÍPIO	POSIÇÃO NO ORDENAMENTO: constitucional ou legal	ABRANGÊNCIA: geral ou especial
------------------	-----------------------------------------------------------	------------------------------------------

		INFERÊNCIA: explícito ou implícito
dignidade da pessoa humana	art. 1º, inc. III, da CRFB	geral implícito
legalidade	art. 37, <i>caput</i> , da CRFB	geral explícito
competência federativa em matéria ambiental (“condomínio legislativo”)	arts. 23, inc. VI e VII, 24, inc. VI e VII, e 30, inc. I e II, da CRFB	especial implícito
preservação do ambiente por todos	art. 225, <i>caput</i> , da CRFB	geral implícito
ambiente ecologicamente equilibrado (sadio)	art. 225, <i>caput</i> , da CRFB	geral implícito
equidade intergeracional (transgeracionalidade)	art. 225, <i>caput</i> , da CRFB	geral implícito
participação cidadã (comunitária, popular ou democrática)	art. 225, <i>caput</i> , da CRFB art. 4, inc. I, da Lei nº 9.795/1999	geral implícito
função social e ambiental da propriedade	arts. 1º, inc. IV, 5º, inc. XXIII, 170, inc. III, 182, §2º, e 186, da CRFB art. 2º da Lei nº 4.504/1964 art. 3º, inc. II e III, da Lei nº 12.651/2012	geral implícito
tratamento diferenciado da pequena empresa, propriedade ou posse rural familiar	arts. 5º, inc. XXVI, 170, inc. VI e IX, da CRFB art. 3º, inc. V, da Lei nº 12.651/2012	geral implícito
livre iniciativa e livre concorrência	art. 170, <i>caput</i> , parágrafo único e inc. IV, da CRFB	geral implícito
tríplice responsabilização (administrativa, civil e penal)	art. 225, inc. IV, da CRFB. art. 3º da Lei nº 9.605/2008	especial implícito
ação governamental (compulsória ou dirigente) na manutenção do equilíbrio ecológico	art. 2º, inc. I, da Lei 6.938/1981	geral explícito
prevenção e precaução	art. 6º, inc. I, da Lei nº 12.305/2010	especial explícito
poluidor-pagador e protetor-recebedor	art. 6º, inc. II, da Lei nº 12.305/2010	especial explícito
desenvolvimento sustentável (sinônimo manejo sustentável)	art. 6º, inc. IV, da Lei nº 12.305/2010	especial ou geral explícito

	art. 3º, inc. VII, da Lei nº 12.651/2012	
razoabilidade e proporcionalidade	art. 6º, inc. XI, da Lei nº 12.305/2010	especial ou geral explícito
máxima proteção ao ambiente (<i>in dubio pro natura</i>)	-	especial doutrinário*

A abrangência pode ser aplicável de maneira geral ou a relações específicas, enquanto a inferência pode decorrer de previsão expressa como princípio ou de decorrência interpretativa. *Diz-se doutrinário o princípio não positivado em completude no ordenamento pátrio e descrito em estudos acadêmicos, científicos e investigativos por algum estudioso do tema. Apesar de esparsamente descrito, o princípio da máxima proteção ao ambiente não encontra posição dominante ou majoritária na exegese ambiental.

A legislação que de certo modo foi eficaz na entrega desses quesitos foi a Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei 9.433/1997. Partindo da premissa que a água é um recurso natural limitado, de domínio público, dotado de valor econômico, o diploma legal estabelece instrumentos da política em planos de recursos hídricos, outorga dos direitos de uso, enquadramento dos corpos de água em classes, sistema de informações e cobrança pelo uso. Considerando as informações, o órgão gestor das águas é responsável por emitir as outorgas de uso, em geral, o processo é aberto a órgãos públicos e entidades da Sociedade Civil e envolve decisões colegiadas pelos comitês gestores de bacias hidrográficas e outros. Assim, a fim de minimizar os potenciais conflitos pela água, a alocação negociada fortalece o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, contribuindo para o avanço da Política Nacional de Recursos Hídricos, principalmente por favorecer a implementação de instrumentos de gestão participativa entre usuários, sociedade civil organizada e poder público.

Embora existam expoentes marcos regulatórios para o setor florestal brasileiro e para a atividade florestal, a lei por si só não altera a realidade. Para além da mecânica de comando e controle é importante que os instrumentos de licenciamentos, incentivos, inibições econômicas, punições e ações de conservação sejam prestigiados em sua completude, e não somente adotar aqueles repressivos. As alternativas são várias, desde que não conflitem com a equidade (tratamento na medida da diferença) e com a alteridade (empatia aplicada). É forçoso reconhecer que políticas públicas eficientes e eficazes, mais próximas ao indivíduo, em esferas locais em vez de nacionais e que considerem todas as fontes do direito, tendem a resultar em maior efetividade.

2.5. Arcabouço principiológico da teoria da atividade florestal brasileira

A essencialidade da atividade florestal é vislumbrada a partir dos desdobramentos do princípio do desenvolvimento sustentável e pela necessidade socioeconômica e ambiental das florestas no Brasil. Os diferentes ecossistemas florestais são responsáveis por entregar recursos naturais renováveis - produtos e serviços - para diversas atividades humanas; são fibras, alimentos e produtos associados aos mais variados usos farmacológicos, culturais, paisagísticos, alimentícios e ambientais. Nesse contexto, o papel essencial da atividade justifica-se, porque a expressão de existência humana depende indissociavelmente de bens e serviços originários das florestas.

Para melhor compreender a proposta doutrinária, a teoria da atividade florestal brasileira, que possui como objetivo valorizar e viabilizar o uso sustentável dos recursos florestais, é sustentada a partir de três elementos: ubiquidade do meio, juridicidade e historicidade.

Certa celeuma entre os atores florestais é gerada quando ocorre a necessidade de conversa entre os dois segmentos pertencentes ao setor florestal: produção e conservação. Em que pese haver diferenças claras quanto à finalidade das cadeias florestais que compõem tais segmentos, o meio ambiente circundante não reconhece barreiras institucionais, organizacionais, ideológicas, políticas e administrativas. Mais do que isso, aos segmentos produtivo e conservativo incumbe o dever legal de proteção ambiental, o que leva ao entendimento de que as finalidades, apesar de distintas, podem coadunar-se em um objeto comum: a ubiquidade do meio.

O planeta Terra, único conhecido e apto a suportar e abrigar a vida como a conhecida, compreende o conjunto de ecossistemas, habitats, seres e condições necessárias à vida. A este conjunto dá-se o nome de biosfera, meio ou ambiente que é único. Nesse sentido, a preservação do ambiente é dever comum das cadeias florestais e independe do segmento a elas vinculado. Logo, o primeiro elemento da teoria da atividade florestal, é a ubiquidade do meio, responsável por esclarecer a unicidade do recurso florestal, serviços ou produtos, nos dois segmentos e nas diferentes cadeias.

O segundo elemento remete ao caráter jurídico de meio ambiente, tal qual postulado em nossa Carta Política - socioambientalista, difuso, sustentável e garantidor de

dignidade. O elemento jurídico também aporta compatibilidades, formal e material, e aplicabilidade das normas florestais ao constitucionalismo. Com efeito, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado impõe incumbência comissivas e omissivas ao poder público e à coletividade, respectivamente, no dever de proteção e na abstenção de atividades lesivas e degradantes ao meio ambiente.

Nesse diapasão, a juridicidade não pode deixar de ser considerada fundamentalmente na proposta de teoria, sendo essa responsável pela exegese da norma relacionada a florestas. Visto que a necessidade de preservar o meio ambiente é um fenômeno recente na história da humanidade e requer a função estabilizadora do ordenamento jurídico. Ao longo do tempo, portanto, a concretude da norma é necessária para se perceber a necessidade dos recursos florestais.

Para além do fenômeno jurídico, certos marcos temporais do uso das florestas permitem a compreensão teórica do recurso florestal: a historicidade. A historicidade compreende o conjunto de eventos do uso histórico dos recursos florestais madeireiros e não madeireiros com imbricações na realidade ambiental observada. Apesar de o caminho da humanidade tender a refletir algum nível de proteção aos ecossistemas florestais, é parte indissociável desta a passagem do valor instrumental para o valor intrínseco das florestas. Passo que, a administração da atividade florestal mais demonstra o estágio de desenvolvimento humano e da sociedade frente a um bem e recurso natural que, a depender da forma de uso, pode ou não voltar naturalmente a níveis de estoque anteriores.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A descrição de características, princípios e diretrizes da atividade florestal brasileira permite inferir a função essencial das florestas no desenvolvimento sustentável.

A essencialidade da atividade florestal encontra respaldo teórico no princípio basilar da dignidade da pessoa humana, positivado na carta política nacional. Para além disso, o texto constitucional encontra outras passagens que reforçam os fundamentos para a proposição de uma política pública integrada ao setor florestal, como os princípios dos valores sociais do trabalho, da livre iniciativa, da propriedade privada e da atividade econômica.

Além dos princípios expressos, este trabalho ressalta a teoria da atividade florestal brasileira corroborando a função essencial das florestas no desenvolvimento sustentável. O marco doutrinário da teoria aponta-se nos elementos: ubiquidade do meio, sendo o meio ambiente único independente de segmento florestal em questão; juridicidade, atinente a compatibilidades e aplicabilidade principiológica ao constitucionalismo com a norma florestal; e historicidade, o conjunto de eventos atrelados aos marcos temporais do uso das florestas com implicação na realidade.

Nesse sentido, o estabelecimento de normas de controle ambiental é apenas parte da estratégia de se cuidar da proteção ambiental, porque há abrangente base legal, bastando-se que seja conhecida e aplicada para que efetivamente auxilie na busca do desenvolvimento sustentável.

CAPÍTULO 2 - GOVERNANÇA DO SETOR FLORESTAL NA REPÚBLICA BRASILEIRA: ASPECTOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS E SÓCIO-HISTORIOGRÁFICOS DO PODER PÚBLICO BRASILEIRO

1. INTRODUÇÃO

Durante o período republicano brasileiro, o instrumento que vem sendo historicamente utilizado para conferir proteção legal aos recursos florestais brasileiros é a norma jurídica, na forma de leis e aparatos de comando e controle com alto caráter repressivo. Depreende-se, da mesma forma, que neste processo de formação várias regulamentações com a matéria florestal foram implementadas e que muitas destas permanecem consideradas como marcos legais e referências na contemporaneidade.

A iniciativa de criação de órgãos executivos com delimitações claras em escopo florestal foi estruturada majoritariamente na década de 1960. Entre os marcos iniciais, pode-se citar a criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF)²⁴, inicialmente vinculado ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, e que veio a ser redefinido até culminar na criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis²⁵ (Ibama) no final da década de 1980 (SILVA; SAMBUICHI, 2016). Com as posteriores mudanças e divisões de competências, o Ibama passou a ser vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) - o que permanece até o momento. Já quanto ao SFB (Serviço Florestal Brasileiro), órgão inicialmente vinculado ao MMA (SILVA; SAMBUICHI, 2016), alterações na estrutura de competência das pastas ministeriais, sobremaneira devido a políticas governistas, implicaram em sua reorganização hierárquica no Mapa (Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento) em 2019.

É forçoso reconhecer, ademais, que a governança da atividade florestal parece ter acompanhado *pari passus* as legislações sobre o tema, sob influências variadas, com acentuado grau de reação frente à demanda popular. A postura reativa possui como desdobramento negativo o imediatismo administrativo do poder executivo, que deveria inovar no processo legiferante e administrativo, acompanhando o desenvolvimento da atividade florestal brasileira.

²⁴ Autarquia criada pelo Decreto-Lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967, e extinta pela Lei nº 7.732, de 14 de fevereiro de 1989.

²⁵ A promulgação da Lei nº. 7.735, em 22 de fevereiro de 1989, foi responsável pela criação do Ibama com especificidades de caráter ambiental.

Outro marco expoente para a gestão florestal é o Código Florestal Brasileiro²⁶, pois a legislação reúne, entre outros, características de preservação e elementos subsistência sustentável do recurso florestal. A lei impõe restrições do uso de recursos naturais em áreas de elevada importância ambiental dentro da propriedade privada, além de estabelecer o conceito de área de preservação permanente (RIBEIRO, 2011). Ao mesmo tempo, propõe medidas equânimes no tratamento de imóveis rurais de pequeno porte e familiares quando comparadas aos latifúndios, nas diversas regionalidades do território nacional, e possibilita o gerenciamento desses dados pelo órgão controlador, inclusive quanto à formulação de políticas públicas.

Assim, este capítulo tem como finalidade a descrição historicizada da governança do setor florestal, em especial, instrumentos, características e esforços, empenhados pelo poder público no período republicano brasileiro.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Apontamentos de estratégias institucionais da governança florestal no Estado brasileiro

O estabelecimento de normas de controle ambiental deveria ser apenas parte da estratégia de se cuidar da produção e proteção de florestas. Todavia, o poder público brasileiro, no passado, incentivou o uso e a ocupação indiscriminados dos recursos naturais. Ao passo que as políticas públicas florestais deveriam se integrar na busca do estabelecimento de elementos para planejar, organizar, dirigir e controlar as ações que resultem em efeitos degradantes sobre o meio ambiente, certas ações estatais acabaram por incentivar indiscriminadamente o recurso florestal.

Destaque pode ser feito a programas de governo intitulados: Pró-várzeas, cuja intervenção se dava em áreas de mata ciliar; Agricultura de Montanha, sendo objeto de produção agrícola o topo de morro; ou a filosofia “Integrar para não Entregar”, este último se preocupou em “desbravar” a Amazônia utilizando-se da perspectiva que os ecossistemas

²⁶ A Lei nº 12.651 de 2012, Lei de Proteção à Vegetação Nativa (vernaculamente conhecida como Novo Código Florestal) revogou a Lei nº 4.771 de 1965, que, por sua vez, substituiu o Decreto (com força de lei) nº 23.793 de 1934.

naturais são empecilho desenvolvimentista (VALVERDE, 2009). Este mesmo Estado, na atualidade, não provê meios adequados ao desenvolvimento, nos vários significados desta palavra. As sociedades são parte e expressão do ecossistema natural - são cidadãos brasileiros que, muitas vezes, ficam às margens das políticas estruturantes e do desenvolvimento sustentável. De acordo com especialistas, não seria correto se render ao argumento protecionista sob redoma e à intocabilidade ambientalista (SCHELHAS; PFEFFER, 2009; THOMAS, 2014). Em certos casos, a ausência de planejamento estatal para o fomento da produção e para a organização do abastecimento alimentar ocasiona severos efeitos negativos. Seria mais sábio adotar uma política de uso dos seus recursos naturais para a população local obter meios de subsídio, entre outros.

Por outro lado, a imposição com tanto controle pode acabar restringindo sobremaneira a colheita dos recursos - produtos e serviços - madeireiros e não madeireiros pela população local, inviabilizando planos de manejos florestais. O manejo pode carecer de autorização expressa da autoridade, que goza de discricionariedade instrutoriamente objetiva, isto é, observada a disposição procedimental técnico-legal, na concessão da autorização de uso do recurso natural. Ao viabilizar economicamente o uso racional de ecossistemas, bens e serviços ambientais, o manejo pode se tornar mais competitivo quando comparado à agricultura. O indivíduo, ainda que não opte pelo manejo florestal como atividade principal, pode utilizá-lo como forma de diversificar sua renda, mantendo parte do ecossistema natural. Portanto, o manejo é uma forma racional de utilização do recurso natural que almeja a sustentabilidade e não pode ser confundido com irregularidades legais, especialmente, com o desmatamento.

Há a possibilidade de desenvolvimento de políticas públicas florestais com a observação de preceitos constitucionais, envolvimento das partes interessadas e propositura de modelo institucional mais adequado. De certa forma, as ações necessárias passam pela orientação clara de termos de referência, o que pode ensejar na desconstrução da barafunda de regras, de caráter positivista, e a participação das partes interessadas, a fim de possibilitar a proposição de arranjo institucional que reflita particularidades e características próprias de cada segmento.

Com o advento das perspectivas estatais de prestação e regulação dos serviços públicos, foi criada a possibilidade de a administração pública agir descentralizadamente.

Esta atuação poderia ocorrer por centros de competência, através de pessoas jurídicas de direito público com características específicas, a depender do serviço a ser prestado. O Estado criou a tipificação de entidades administrativas no sentido de executar serviços, produzir produtos, ou, ainda, fiscalizar as atividades da iniciativa privada, regulamentar e controlar a execução dos serviços públicos prestados por concessionárias ou permissionárias. A adoção da postura governamental de transferir para centros de competência a prestação de serviços públicos tem origem neoliberal, já que promove a administração indireta e reserva ao Estado a regulamentação, o controle e fiscalização desses serviços.

O exercício da atividade administrativa pode ser feito diretamente pelo Estado, através de seus órgãos, caracterizando a administração direta, ou através de entidades da chamada administração indireta. Entre os órgãos pode-se citar o Ministério do Meio Ambiente e as subdivisões internas: a Secretaria da Floresta e do Desenvolvimento Sustentável e o Departamento de Floresta, por exemplo. Já compoendo as entidades, enumeram-se o Ibama (autarquia) e o ICMBio (autarquia), por exemplo. Na atual organização do poder executivo federal (Tabela 2), os órgãos, hierarquicamente subordinados ao respectivo ministério e à chefia de governo, são os principais formuladores de políticas públicas e governança na matéria florestal. As entidades autárquicas Ibama e ICMBio encarregam-se do poder de polícia²⁷ em matéria ambiental, sendo o segundo responsável pela fiscalização, controle, planejamento e outros em Unidades de Conservação federais.

²⁷ Poder de polícia é a prerrogativa estatal para limitar o exercício de direitos individuais em benefício da coletividade.

Tabela 2. Marcos institucionais da governança florestal, a nível nacional (União Federal), no período republicano brasileiro, de 1889 a 2022

	1906	1921	1938	1941	1962	1967	1989	1992	1992	2006	2014	
ÓRGÃO (adm. direta)	MAPA (pasta)	SF do B			DRNR			MMA (pasta)	SBF/MMA	SFB		SPA/CG-FP /MAPA
ENTIDADE (adm. indireta)			INM	INP		IBDF (autarquia)	IBAMA (autarquia)				ICMBio (autarquia)	
Subordinação ou vínculo INICIAL		MAIC	PR	PR	MA	MA	MI e SEMAM/PR		MMA	MAPA	MMA	MAPA
Subordinação ou vínculo ATUAL		-	-	-	-	-	MMA		MMA 2020* ¹	MAPA 2019* ²	MMA	MAPA

Legenda/Nota: Serviço Florestal do Brasil (SF do B); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) foi criado pelo Decreto Legislativo nº 1.606, de 29 de dezembro de 1906, com a designação Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (MAIC); Instituto Nacional do Mate (INM); Instituto Nacional do Pinho (INP); Departamento de Recursos Naturais Renováveis (DRNR); Ministério da Agricultura (MA); Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF); Ministério do Interior (MI); Secretaria de Meio Ambiente (SEMAM) da Presidência da República (PR); Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBF) do Ministério do Meio Ambiente (MMA); Secretaria de Política Agrícola (SPA) do MAPA; Coordenação-Geral de Culturas Perenes, Pecuária e Florestas Plantadas (CG-FP). *¹A SBF perde status de Secretaria e passa a Departamento de Conservação Florestal e Serviços Ambientais, através do Decreto nº 10.455, de 11 de agosto de 2020; *²A subordinação inicial ao MMA é transferida ao MAPA, através da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Fonte: Castanheira Neto (2019), com adaptações.

2.2. Alternâncias e discontinuidades dos marcos legais da governança florestal

No Brasil, a origem política da preocupação produtiva e preservacionista dos recursos naturais remonta à análise historiográfica, tendo como maior expoente a visão integrada desses recursos ao meio ambiente. Embora possam ser destacadas tentativas de pacificação anteriores pouco integradas, a maioria dos instrumentos com pioneirismo em conservação foi instituída na década de 1930 com codificações de caça, água e florestas. Outro passo relevante foi a criação e estruturação de órgãos executivos na governança de florestas e meio ambiente na década de 1970 (SILVA; SAMBUICHI, 2016). Este fenômeno pode ser relatado como indutor de mudanças nos paradigmas de gestão de florestas brasileiras, principalmente, pois tiveram influência de ideais de prestação estatal dirigente e de efetivação de direitos difusos e coletivos²⁸. Para melhor compreendê-lo, é necessário entender as influências e as transformações sociais, jurisdicionais, de pensamento e de subjetividades que culminaram no entendimento paradigmático de que as florestas se constituem em bem comum²⁹ de uso do povo.

Durante o processo de formação histórica do Brasil é possível identificar várias regulamentações de escopo florestal, muitas destas consideradas contemporaneamente como marcos legais na gestão de recursos naturais e como referências na proposição de mecanismos regulação e controle ambientais. A governança integrada destes recursos, em especial, de florestas, passou a ser concebida a partir da formulação e implementação de políticas públicas nacionais. Num primeiro momento, as iniciativas do governo estavam, pontualmente, preocupadas com a exploração madeireira em uma visão estritamente econômica e instrumentalista. Passando pela implementação de normas setorializadas e compiladas na forma de códigos e pela criação de órgãos e entidades com atribuições executivas. Até chegar a marcos regulamentadores mais expoentes com a criação de políticas integradas, delegação e descentralização de competências, entre outros. Cumpre esclarecer que o Estado brasileiro a despeito de sua característica preventiva tem realizado baixo nível de inovações na gestão florestal, e que a grande maioria das iniciativas tem característica

²⁸ O governo passa a ter, não apenas mero papel abstencionista, passivo e de espectador, mas também papel compromissório, ativo e que avoca responsabilidades na proteção ambiental, entre outros. A influência do Estado Social de Direito marca o constitucionalismo dirigente, pois exige que o aparato estatal tenha como objetivo a garantia de condições mínimas à existência do indivíduo (CARVALHO NETO, 2003).

²⁹ Bens comuns possuem como características a rivalidade (consumi-lo impede o seu consumo por outra pessoa) e a não exclusividade (impedir ou controlar seu consumo pessoal é extremamente difícil).

repressiva, isto é, de comando e controle. Eis que o processo histórico político de governança florestal pode ser descrito (Tabela 3).

Tabela 3. Marcos legais históricos - originário, ato normativo primário e ato normativo secundário (respectiva regulamentação) - das políticas públicas de governança florestal, a nível nacional, no período republicano brasileiro, de 1889 a 2022

REGIME POLÍTICO	MARCO LEGAL	OBJETO	DESCRIÇÃO
VALORAÇÃO INSTRUMENTAL DO AMBIENTE			
FASE 1 - FRAGMENTÁRIA-INSTRUMENTAL³⁰			
República Velha (1889 a 1930)	Decreto nº 4.421, de 28 de dezembro de 1921 (íntegra)	Cria o Serviço Florestal do Brasil (SF do B)	Enfoque administrativo de florestas públicas destinadas à exploração, conservação e ao cultivo florestal. Possui função de polícia administrativa e está hierarquicamente subordinado ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio
	Decreto nº 17.042, de 16 de setembro de 1925 (íntegra)	Dá regulamento ao SF do B	
Era Vargas (1930 a 1945)	Decretos de 1933 nº 22.338, de 11 de Janeiro (íntegra), nº 22.380, de 20 de janeiro (íntegra) e nº 22.416, de 30 de janeiro (íntegra)	Organiza a estrutura e serviços do Ministério da Agricultura	Reformulou a estrutura do Ministério da Agricultura, centralizou competências do SF do B pela avocação de funções
	Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934 (íntegra)	Aprova o Código Florestal	Estabeleceu a estrutura de fiscalização e polícia administrativa, frente à exploração de florestas, e regulamentou infrações florestais. Criou um fundo e um Conselho Florestal
	Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934 (íntegra)	Promulga a Constituição brasileira	Estabelece, como ato originário, a competência exclusiva da União em: “(...) florestas, caça e pesca e a sua exploração” (art. 5º, inc. XIX, alínea j)
	Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937 (íntegra)	Outorga a Constituição brasileira	Estabelece, como ato originário, a competência exclusiva da União em: “(...) florestas, caça e pesca e sua exploração” (art. 15, inc. XIV)
	Decreto-Lei nº 375, de 13 de abril de 1938 (íntegra)	Cria o Instituto Nacional de Mate (INM) e dá outras providências	O instituto, administrativa e financeiramente autônomo, tem função prospectiva de mercado da cultura do mate (<i>Ilex paraguariensis</i>)

³⁰ A proposta de estudo do direito ambiental brasileiro em quatro fases remete ao trabalho de Sarlet e Fensterseifer (2020).

	Decreto-Lei nº 3.124, de 19 de março de 1941 (íntegra)	Cria o Instituto Nacional do Pinho (INP) e dá outras providências	Idem, aplicável à cultura do pinho (<i>Araucaria angustifolia</i>)
República Populista (1945 a 1964)	Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946 (íntegra)	Promulga a Constituição brasileira	Estabelece, como ato originário, a competência da união em “(...) floresta, caça e pesca” (art. 5º, inc. XV, alínea I)
	Lei Delegada nº 9, de 11 de outubro de 1962 (íntegra)	Reorganiza o Ministério da Agricultura e dá outras providências Cria o Departamento de Recursos Naturais Renováveis (DRNR)	Altera a estrutura governamental, com vistas a adequação ao regime parlamentarista O órgão tem função taxativa de elaborar anteprojeto revisional do Código Florestal
Período Militar (1964 a 1985)	Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (íntegra)	Dispõe sobre o Estatuto da Terra	Regulamenta a função social da propriedade
	Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 (íntegra)	Institui o novo Código Florestal	O diploma legal trazia inovações significantes, como a implementação das florestas de preservação permanentes e de reserva legal na propriedade privada. O governo reconhece a utilidade pública dessas áreas na forma da legislação
	Lei nº 5.106, de 2 de setembro de 1966 (íntegra) Decreto nº 461 de 10 de fevereiro de 1969 (íntegra)	Dispõe sobre os incentivos fiscais concedidos a empreendimentos florestais	Autorizou incentivos fiscais à implantação de empreendimento florestal e desonerou o investimento em reflorestamentos, via renúncia fiscal. Atribuiu ao Ministério da Agricultura a autorização de projetos
	Decreto-Lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967 (íntegra)	Cria o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal e dá outras providências Cria a carreira de Engenheiro Florestal (art. 10, parágrafo único)	A entidade autárquica, vinculada ao Ministério da Agricultura, resultou da fusão dos órgãos DRNR, INP e INM. Assume a gestão sobre a concessão de incentivos fiscais. O rol de funções ganha aspecto planejador, elaborador de planos de ação e definidor de diretrizes gerais da política florestal. A presidência da entidade, indicada pelo ministério vinculado cabe à Presidência da República
	Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 (íntegra)	Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências	Cria cadastro nacional de florestas públicas e isenta de imposto territorial rural áreas com vegetação nativa
	Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973 (íntegra)	Cria a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), no âmbito do Ministério do Interior	Promove a institucionalização da política ambiental, no âmbito federal

	Decreto nº 73.069, de 1º de novembro de 1973 (íntegra)	Aprova o Projeto de Desenvolvimento e Pesquisa Florestal do Brasil Institui a Comissão Nacional de Pesquisa Florestal	O projeto conveniado a instituição internacional visava promover a integração e a capacitação de pessoal, entre outros Reforça o desenvolvimento de pesquisas e atribui autonomia de administrá-las
	Lei nº 6.151 de 4 de dezembro de 1974 (íntegra)	Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979	A Lei instituiu estratégias para o desenvolvimento autossuficiente dos setores de base. No texto anexo é enfatizado principalmente o Programa Nacional de Celulose e Papel, mas menciona-se também o segmento de siderurgia a carvão vegetal e o inventário florestal nacional, já em execução desde 1970
	Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981 (íntegra)	Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências	Ato normativo secundário
VALORAÇÃO INTRÍNSECA DO AMBIENTE			
FASE 2 - SISTEMÁTICO-VALORATIVA			
	Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (íntegra)	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) Cria o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)	Legislação inovadora que descentraliza competências e propõe mecanismos de formulação e aplicação integrada de governança ambiental Estabelece atribuições a órgãos consultivos responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental
Nova República (1985 a atual)	Decreto nº 91.145, de 15 de março de 1985 (íntegra)	Cria o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente	Ato de governança para a consagração do Ministério do Meio Ambiente (MMA)
	Decreto nº 96.934, de 4 de outubro de 1988 (íntegra)	Dispõe sobre a estrutura básica do Ministério do Interior	Ato de governança que estrutura a administração direta e indireta, respectivamente, órgãos e entidades
	FASE 3 - CONSTITUCIONALIZAÇÃO		
	Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988 (íntegra)	Promulga a Constituição brasileira	Promove a proteção ambiental como dever do poder público e da coletividade, nessa ordem. Atribui fundamentalidade à matéria ambiental, hoje, compreendida como cláusula pétrea

Lei nº 7.714, de 29 de dezembro de 1988 (íntegra)	Altera a legislação dos incentivos fiscais relacionados com o imposto de renda	A política de incentivos fiscais é reduzida significativamente. São mantidos recursos ao Programa Nacional de Celulose e Papel, que contava com o suporte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, mas foram extintos programas de reflorestamento, pesquisa florestal e o de inventário nacional
Lei nº 7.732, de 14 de fevereiro de 1989 (íntegra)	Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica	Extinguem-se a Superintendência da Borracha (Sudhevea), a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe) e o IBDF.
Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro 1989 (íntegra)	Cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)	O Ibama, autarquia vinculada ao MMA, surge da união dessas entidades e órgãos
Lei nº 7.754, de 14 de abril de 1989 (íntegra)	Estabelece medidas para proteção das florestas existentes nas nascentes dos rios	Por força de norma, é criado o diploma de preservação permanente, na forma do código florestal vigente
Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989 (íntegra)	Cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA)	Ato normativo primário que cria Fundo com o objetivo contábil e financeiro de desenvolver projetos de uso racional e sustentável de recursos naturais
Decreto nº 99.724, de 6 de junho de 1990 (íntegra)	Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981	Ato normativo secundário que dispõe sobre a composição do Conama
Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991 (íntegra)	Dispõe sobre a política agrícola	Trata dos princípios e objetivos da Política Agrícola para Florestas Plantadas
Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996 (íntegra)	Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e dá outras providências	Trata do ITR incidente sobre áreas cobertas sobre vegetação nativa em diferentes estágios sucessionais e produtivas, em especial, florestas plantadas
Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (íntegra)	Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências	Estabelece a criminalização e a repressão estatal (sanção) às condutas lesivas ou potencialmente lesivas ao meio ambiente
Decreto nº 3.420, de 20 de abril de 2000 (íntegra)	Dispõe sobre a criação do Programa Nacional de Florestas (PNF), e dá outras providências.	Sob orientação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e estruturação orientativa da FAO, é estabelecido diretrizes para o programa de articulação e organização da política florestal
Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000	Regulamenta o art. 225, § 1º, inc. I, II, III e VII, da	Lei Complementar responsável por estabelecer uma política nacional de

(íntegra)	CRFB, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc)	unidades de conservação da natureza, definir categorias de proteção integral (uso indireto), com cinco tipos, e de uso sustentável (uso direto), com sete tipos
Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001 (íntegra)	Altera os arts. da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 (Código Florestal)	Inserir-se nova nomenclatura para as “florestas de preservação permanente” que a partir de então passam a ser “áreas de preservação permanente”
Lei nº 10.410, de 11 de janeiro de 2002 (íntegra)	Cria e disciplina a carreira de Especialista em Meio Ambiente	Estrutura a carreira nos órgãos e entidades da Administração em cargos de gestor, analista, técnico e auxiliar ambiental e, ou, administrativo
Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (íntegra)	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios	Altera a competência do MMA e dispõe sobre órgãos específicos da Amazônia Legal, de Recursos Hídricos, do Patrimônio Genético, do FNMA, do Serviço Florestal Brasileiro, e de Gestão de Florestas Públicas
Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006 (íntegra)	Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável	Institui, na estrutura do MMA, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB); cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF) Instituiu o instrumento cartorial de averbação da reserva legal e da servidão ambiental
Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006 (íntegra)	Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica	Estabelece regime jurídico específico para o bioma com instrumentos de sanção e restrição a supressão em estágios sucessoriais avançados
Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007 (íntegra)	Cria o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	Entre outros, a entidade é responsável por exercer o poder de polícia ambiental e executar a política nacional de unidades de conservação da natureza na especificidade do SNUC e da Lei 9.985/2000
Decreto nº 6.100, de 26 de abril de 2007 (íntegra)	Aprova a Estrutura Regimental do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	Ato normativo secundário que é responsável por regulamentar a Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007 e cria a estrutura interna da entidade
Decreto nº 7.515, de 8 de julho de 2011 (íntegra)	Aprova a Estrutura Regimental do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	Ato normativo secundário que revoga o Decreto anterior e altera a estrutura interna da entidade
Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 (íntegra)	Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às	Ato normativo primário que altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006

	Atividades Produtivas Rurais	
Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (íntegra)	Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa	Ato normativo primário, em sua terceira edição, que reformula e acrescenta institutos. Dos quais sobressai o da Área de Preservação Permanente (APP) e o da Reserva Legal (RL)
Decreto nº 8.375, de 11 de dezembro de 2014 (íntegra)	Define a Política Agrícola para Florestas Plantadas	Inclui a Política Brasileira de Florestas Plantadas na competência do Plano Agrícola e Pecuária, consolidando sua relação à política agrícola governista
Decreto nº 8.974, de 24 de janeiro de 2017 (íntegra)	Aprova a Estrutura Regimental do ICMBio	Ato normativo secundário que revoga o Decreto anterior e cria a estrutura interna da entidade
Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019 (íntegra)	Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios	Transfere o SFB do MMA para o Mapa criando vínculo estrutural ao ministério não antes observado. Na prática, a responsabilidade pela condução da política do Sinima é delegada ao Mapa
Decretos nº 9.806, de 28 de maio de 2019 (íntegra), e nº 9.939, de 24 de julho de 2019 (íntegra)	Altera o Decreto nº 99.274/1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conama	Ato normativo que realiza mudanças estruturais da composição do Conama, antes disciplinado pelo Decreto nº 99.724/1990. Reduz os membros integrantes do Conama e outros
Decreto nº 10.224, de 5 de fevereiro de 2020 (íntegra)	Regulamenta a Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o FNMA	Ato normativo secundário que revoga os Decretos nº 3.524, de 26 de junho de 2000, e nº 6.985, de 20 de outubro de 2009, e dá novo escopo ao Conselho Deliberativo do FNMA, restringindo a participação a órgãos e entidades governamentais
Decreto nº 10.234, de 11 de fevereiro de 2020 (íntegra)	Aprova a Estrutura Regimental do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	Ato normativo secundário que revoga o Decreto anterior e altera a estrutura interna da entidade
Decreto nº 10.455, de 11 de agosto de 2020 (íntegra)	Aprova a Estrutura Regimental e outros do MMA	A Secretaria de Biodiversidade e Florestas do MMA perde status de Secretaria e passa a Departamento de Conservação Florestal e Serviços Ambientais

Elaborado a partir da consulta ao Portal da Legislação (BRASIL, s/d). Nota: Segundo Sarlet e Fensterseifer (2020), a fase 4 - ecocêntrica (ou biocêntrica) não possui marco temporal e caracteriza-se pelo reconhecimento do valor intrínseco dos animais não humanos, da natureza e dos elementos naturais. São exemplos, entre outros, o art. 225 da CRFB ao consagrar a proteção dos processos ecológicos essenciais (§1º, inc. I), das espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção (§1º, inc. VII) e da vedação de práticas cruéis contra os animais (§1º, inc. VII). Fonte: o autor.

2.3. Historicização da política ambiental e da governança florestal a nível nacional

A escola histórica, como conjunto de ideias e doutrinas historiográficas, surge como explicadora analítica dos marcos temporais vinculados a eventos e à realidade de seu tempo. Ao se proceder o relato da governança florestal a nível nacional é preciso pensar as várias realidades que formaram a estrutura atual sem, contudo, deixar de evidenciar que a marca principal da governança florestal é, sem dúvida, a sua historicidade. O período republicano no Brasil traz uma série de elementos que podem dar alguns caminhos para pensar a realidade sociopolítica nacional e a gestão de recursos naturais, especialmente, na forma como vem tratando a visão integrada de proteção e proteção desses recursos ao meio ambiente.

Os primeiros dispositivos legais brasileiros na seara florestal apresentaram, majoritariamente, a preocupação econômica como motivadora. No período da colonização, a exploração sem autorização ou além da cota estabelecida de espécies nativas, como o Pau-Brasil, resultou no estabelecimento do Regimento do Pau-Brasil em 1605, (FONSECA, 2009) e, como consequência, previa-se sanções variadas. O objetivo normativo precípua era o controle da exploração madeireira, utilizada para construção naval e extração do corante, garantindo-se a rentabilidade para a Coroa portuguesa. Com objetivo análogo, outros atos administrativos da Coroa impuseram restrições à exploração florestal com fins madeireiros econômicos.

No período imperial brasileiro, como marco significativo pode-se destacar a determinação do reflorestamento e da conservação, por órgão do próprio governo, das florestas da Tijuca e das Paineiras. Em 1861³¹, o governo imperial dá instruções visando restabelecer os cursos de água e mitigar problemas de abastecimento, na cidade do Rio de Janeiro, tal execução foi feita a cargo da administração pública (DEAN, 1995). No século XVIII, ainda, são criadas na Europa escolas dedicadas aos estudos florestais e ocorre a ampliação de iniciativas de reflorestamento através da silvicultura, entendida como uso científico ou planejamento das florestas para a produção de bens econômicos (LEÃO, 2000). A iniciativa brasileira de criação de curso dedicado ao estudo florestal ocorreu somente no ano de 1960 na Universidade Federal de Viçosa.

³¹ Decisão nº 577, de 11 de dezembro de 1861.

Em 1912, no período da república velha, são estabelecidas medidas para o desenvolvimento econômico da colheita e beneficiamento na cultura da seringueira e outras, vinculadas ao Ministério da Indústria e Comércio³². O governo criou o Plano de Defesa da Borracha, ao qual destinou recursos específicos e criou órgão de superintendência visando mitigar os efeitos no mercado internacional a partir da entrada da borracha asiática. Esta ação apesar de resguardar correlação produtiva e mercadológica, talvez tenha sido a primeira iniciativa governamental a fim de fomentar a silvicultura com espécies nativas.

Uma das principais características do Estado brasileiro tem sido sua historicidade e a consolidação do Direito Ambiental como seara de intervenção estatal. Segundo Seelaender (2021), a preocupação com a crescente intervenção estatal tem sido constante desde a Primeira República, embora concentrada inicialmente em saúde pública e na gestão urbana, a ação administrativa intensificou-se e experimentou certa inovação. Em especial, pois o princípio da ação governamental havia sido positivado no art. 2º da PNMA de 1981. Nesse sentido, a construção do princípio da intervenção estatal compulsória, em que se apregoa o papel dirigente e o dever de agir do Estado, foi paulatina e historicamente desenhada - o qual enfatiza o marco legal em 1981.

No início do século XX, a reivindicação ambientalista ganha apoio de intelectuais que correlacionam o tema de proteção à natureza ao fortalecimento do Estado e à construção de uma identidade nacional, que viria a ganhar importância na década de 1930 (FRANCO; DRUMMOND, 2009). Em 1921, é criado o Serviço Florestal do Brasil (SF do B), com vínculo ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (MAIC) (CASTANHEIRA NETO, 2019), com foco administrativo de áreas públicas destinadas à exploração, conservação e ao cultivo florestal. O SF do B teve atuação muito restrita à sua sede, no então Distrito Federal da Guanabara, com baixo protagonismo nacional e baixa proposição de políticas públicas. A atuação reduzida do Serviço Florestal é consequência de recursos orçamentários escassos e de atividades limitadas pela ausência de um código florestal (DEAN, 2010). Após algumas mudanças na competência, o órgão passa a ter poder de polícia administrativa, cumprir e fazer cumprir a legislação florestal, especialmente, o primeiro Código Florestal do País, de 1934 (FONSECA, 2009). Em 1962, a instituição é extinta e sua competência é avocada pelo Ministério da Agricultura e distribuída internamente ao Departamento de Recursos Naturais

³² Decreto nº 2.543-A, de 5 de janeiro de 1912.

Renováveis, como órgão central relacionado com a conservação e a exploração dos recursos florestais e da fauna (CASTANHEIRA NETO, 2019). Pela primeira vez no Brasil uma atribuição ligada à produção coexiste com uma preocupação ambiental que não se restringe às propriedades públicas, estendendo-se às áreas privadas.

Novos ciclos econômicos de produtos madeireiros e não madeireiros se instalaram a partir das décadas de 1920 e 1930 na porção sul do país com o cultivo da Erva Mate e a extração da Araucária (pinho ou pinhão do paraná). Foram criados o Instituto Nacional do Mate (INM), em 1938, e o Instituto Nacional do Pinho (INP), em 1941, que funcionavam com maior independência e autonomia, vinculados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (CASTANHEIRA NETO, 2019). As culturas representavam,  época, grande parcela da economia brasileira e a preocupcao governamental destinava-se  producao, transformacao e comercializacao e seus efeitos socioeconmicos, sem qualquer mencao a aspectos ambientais conservativos.

Outro marco legal da iniciativa de gestão florestal  a instituicao do primeiro Código Florestal, em 1934, pelo governo provisório (BRASIL, 1934b). A norma dispunha que o direito de propriedade (posse e domínio) seria exercido com certas limitacoes em áreas florestais. Aliado a movimentos ambientalistas, a necessidade de estabelecimento normativo e organizacao da exploracao florestal contribuíram para a formacao de ambiente politicamente adequado  mudanca (MEDEIROS, 2006). Pode-se dizer que as reivindicacoes conservacionistas, inclusive, nortearam a insercao protetiva aos recursos naturais na Constituicao nacional. A primeira vez que o texto constitucional brasileiro faz mencao  protecao natural (art. 10, III), de natureza comissiva pelo Estado,  na Constituicao de 1934, promulgada em 16 de julho de 1934 (BRASIL, 1934a). A saber:

Art. 10 - Compete concorrentemente  União e aos Estados: (...) III - **proteger** as belezas **naturais** e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte; (...) (grifo meu).

Note-se que o caráter concorrente de protecao comum ganha respaldo histórico ao passo que se tem uma visão integrada da historicidade normativa. Ainda que desprovido de uma visão integrada e holística de meio ambiente, a disposicao na Constituicao assegura contrapartidas do governo brasileiro.

A partir de meados da década de 1960 que a gestão de florestas ganhou impulso de caráter estratégico e diferenciacao de especificidades. Naquele momento, a definicao

clara que o processo de desenvolvimento industrial necessitava do fomento aos plantios florestais serviu de propulsor silvicultural. O aprimoramento desse modelo de governança florestal perpassa pela sanção do segundo Código Florestal, Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965. O diploma trazia expoentes inovações, como a implementação das florestas (que viria a ser expandida a áreas)³³ de preservação permanentes e de reserva legal. O aumento das áreas especialmente protegidas nas propriedades privadas traduz o paradigma de que a propriedade privada deve observar sua função socioambiental, ou seja, corroboram por ato do governo a utilidade pública dessas áreas.

Aproveitando-se do movimento de modernização da agricultura, em 1967, cria-se o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF)³⁴, período correspondente ao início dos incentivos fiscais para o reflorestamento. A fonte de recurso do financiamento oriunda da renúncia fiscal, aliada à característica intrínseca de ciclo longo florestal possibilita o fomento produtivo da atividade. O IBDF era vinculado ao Ministério da Agricultura e uma de suas atribuições era operacionalizar o incentivo fiscal, além de controlar as cadeias produtivas florestais. No plano federal, a visão dicotômica entre produção florestal e meio ambiente, aparentemente perdia força no plano institucional, o que pode ser verificado pelas preocupações em formação de estoques florestais. De modo semelhante, a desvinculação da competência ministerial indústria e comércio favoreceu a diferenciação do setor florestal, ainda que com uma visão aquém do que se espera da preservação do meio ambiente, hodiernamente. Assim, a criação do IBDF, favorecida por políticas públicas ao incentivo florestal, é um relevante marco historiográfico de apoio governamental inicial ao cultivo florestal e de sua diferenciação produtiva com implicações na preservação ambiental.

O apoio governamental, que vigorou por cerca de duas décadas, foi descontinuado com a extinção do incentivo fiscal e do órgão nacional responsável por sua gerência em 1989. Apesar de certos vícios de controle da execução e implementação em que a utilização do recurso público não foi nem eficientemente, tão pouco eficazmente gerido, não houve no Brasil a disponibilidade de nenhuma outra linha de financiamento para a produção florestal no século XX. Há críticas, ainda, ao caráter com forte apelo dicotômico e antagônico à proteção do meio ambiente e do modo de vida das sociedades alinhadas pelo

³³ A Lei nº 7.754, de 14 de abril de 1989, conjugada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, imprime novo significado às APPs, outrora apenas florestas.

³⁴ Autarquia criada pelo Decreto-Lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967, e extinta pela Lei nº 7.732, de 14 de fevereiro de 1989.

movimento de modernização da agricultura. Apontado seus vícios, ainda que detivesse imperfeições, o investimento público foi responsável por proporcionar a expansão do estoque florestal, fomento à cultura de ciclo longo, em especial, de árvores.

A participação brasileira na Conferência das Nações Unidas para o Ambiente Humano, em 1972, viria a caracterizar significativo marco temporal na governança florestal nacional. Após a Conferência, realizada em Estocolmo (Suécia), parte da sociedade brasileira e da comunidade internacional passaram, a partir de um fenômeno ambientalista crescente, a reivindicar a proteção ambiental sistemática. É importante mencionar, ainda, que já se aspirava a mudança do paradigma utilitarista e antropocêntrico, porém, até então, não se imprimiam anseios ecodesenvolvimentistas na governança da relação homem-natureza. Em 1973, o compromisso brasileiro assumido em Estocolmo foi a mola propulsora para criar, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), órgão com orientações ao uso racional dos recursos naturais e à conservação ambiental. À Sema foi atribuída a responsabilidade de estudo do arranjo institucional, bem como o estudo de atualização e a criação de marco legal regulatório. Por certo período temporal houve a existência simultânea de dois órgãos com competência na área ambiental, o IBDF, vinculado ao Ministério da Agricultura, e a Sema, com vínculo ao Ministério do Interior.

Com a extinção do IBDF, no final da década de 1980, suas atribuições foram transferidas à autarquia recém criada, o Ibama³⁵, vinculado inicialmente ao Ministério do Interior. O Ibama assume administrativamente os projetos de incentivo aos plantios florestais, sem possibilidade de aumento ou novas concessões de rubricas.

As décadas de 1980 e 1990 são marcadas pela relevância da proteção ambiental no cenário internacional, com reflexos na implementação de diploma legal com caráter descentralizador e integrado no Brasil. O marco regulamentador mais expoente foi a promulgação da PNMA, instituída pela Lei nº 6.938 de 1981 e regulamentada pelo Decreto 99.274 de 1990, ambos vigentes. A lei é considerada um marco em política pública para o meio ambiente, pois, entre outros, implementa o Sisnama. Da mesma forma, define o Conselho de Governo como órgão superior, o Conama como órgão consultivo e deliberativo, e o MMA como órgão central. Além disso, as atuais autarquias federais, Ibama e ICMBio,

³⁵ A Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989 extingue a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema) e cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

classificam-se como órgão executor, Estados e DF como órgãos seccionais e Municípios como órgãos locais.

O grande mérito da PNMA tem sido a visão sistêmica de política integrada ao federalismo brasileiro e à participação da sociedade civil organizada, inclusive, antes do disposto na CRFB de 1988. A expertise da Lei desdobra-se em órgãos variados nos entes federativos e a definição de instrumentos de gestão. Outro ponto favorável é a razão de ser bastante clara a partir de princípios e diretrizes. Como pode ser observado nos princípios expressos da Lei 6.938/1981:

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes **princípios**:

- I - **ação governamental** na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II - **racionalização** do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III - **planejamento e fiscalização** do uso dos recursos ambientais;
- IV - **proteção** dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI - **incentivos** ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII - **acompanhamento** do estado da qualidade ambiental;
- VIII - **recuperação** de áreas degradadas;
- IX - **proteção** de áreas ameaçadas de degradação;
- X - **educação ambiental** a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente. (grifo meu).

Para além de dispositivos legais, a Carta Política brasileira inspirou-se em conceitos e diretrizes de compatibilização de desenvolvimento sustentável para formular o disposto constitucional em matéria de meio ambiente. A previsão do meio ambiente ecologicamente passou a ser difundida tanto como um direito fundamental quanto como princípio jurídico fundamental que orienta a aplicação das regras legais. Entre outros exemplos, as pessoas jurídicas, além das pessoas naturais, passaram a ser responsabilizadas indiscutivelmente nas esferas administrativa, civil e penal - também conhecida como teoria da tríplice responsabilização³⁶. A CRFB também passa a reconhecer, a partir da PNMA, certos ecossistemas como patrimônio nacional e a obrigação do causador de impacto ambiental de repará-lo.

³⁶ Art. 225, §3º, da CRFB c/c art. 3º da Lei 9.605/1998.

Nesse ínterim, o movimento pela redemocratização nacional, acompanhado pela constituinte, foi importante para a CRFB apresentar-se tão contemporânea com o tema ambiental, mas não foi exclusivo. Os anseios sociais para a edição do novo texto constitucional, canalizados por representantes eleitos, acompanharam sobremaneira o movimento internacional de mudança de paradigma ambiental. Talvez, os principais estandartes dessa política tenham sido a Conferência de Estocolmo (1972) e o Relatório Brundtland (1987), “nosso futuro comum”. O principal atributo de influência desses documentos são, respectivamente, o reflexo das ações humanas sobre recursos naturais e a solidariedade intergeracional (sincrônica e diacrônica), sem o comprometimento desses recursos para as gerações presentes e futuras. Ademais, outro marco internacional de difusão desses conceitos foi a realização da Conferência Eco-92 ou Rio-92. A reunião foi a primeira com escopo ambiental e nela se discutiu científica, diplomática, politicamente o modelo de desenvolvimento sustentável com implicações na noção do acesso equitativo aos recursos naturais.

Com a virada do século XX, intensificam-se as políticas de combate ao desmatamento e conversão de áreas com vegetação, em resumo, por estratégias orientadas de comando e controle. Entre as quais cita-se a criação do ICMBio, em 2007, com foco executivo da política nacional de unidades de conservação³⁷. A atividade florestal torna-se altamente cobrada e visada por suas ações diretas ao recurso madeireiro e não madeireiro. Entre os marcos do período está a estratégia de gestão de ativos florestais nativos que se desenvolve com fins à concessão de florestas públicas pela Lei nº 11.284/2006. Se por um lado o marco legal trouxe para a estrutura do MMA o SFB e criou o FNDF, a legislação criou ônus para a consecução do registro da reserva legal e da servidão ambiental, através da averbação destas por instrumento cartorial.

A política de governança de florestas é marcada por um ponto de inflexão nas ações de combate ao desmatamento a partir do fim da década de 2010. Entre as características da política governista estão a desarticulação de estruturas institucionais de fiscalização; a diminuição da participação da sociedade civil em órgãos ambientais; e a nomeação de pessoas em cargos de direção, chefia ou assessoramento com pouca experiência técnica na área ambiental e, ou, fora do quadro de efetivos do respectivo órgão

³⁷ Criado pela Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007.

ou entidade. Talvez, a mais proeminente fala que retrata a ideologia, seja a fala do Ministro de Estado do Meio Ambiente, em uma reunião com a presença da cúpula do poder executivo (BRASIL, 2020):

Porque tudo que a gente faz é pau no judiciário no dia seguinte. Então, para isso, precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos neste momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de COVID e ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas. De IPHAN, do Ministério da Agricultura, do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério disso, do Ministério daquilo. Agora é hora de unir esforços para dar de baciada a simplificação regulamentar que nós precisamos, em todos os aspectos.

A intenção da fala do Ministro foi a de flexibilizar aspectos regulatórios em diversas áreas relacionadas com o ambiente e os recursos naturais. Ocorre que determinadas mudanças violam ditames constitucionais e princípios basilares da República brasileira. No ponto, não se pode confundir ações governamentais com os preceitos do Estado Democrático de Direito, paradigma calcado no constitucionalismo, defesa de direitos fundamentais e participação popular.

Aliado a falhas estruturais históricas de fiscalização do desmatamento, o discurso de flexibilização do controle de recursos naturais pode implicar em perdas irreparáveis aos ecossistemas brasileiros. Primeiro porque ainda se encontra arraigado na percepção popular e de parte dos governantes que a preservação é empecilho desenvolvimentista e que não haveria compatibilidade produtiva - ideário que necessita ser refutado com veemência. Secundariamente, mazelas sócio-históricas e culturais demonstram que há forte correlação do desmatamento com a especulação de terras para a grilagem, a expansão agropecuária desordenada, o narcotráfico e a pesca e a caça ilegais, bem como com a extração ilegal de recursos naturais, especialmente os minerais e madeireiros. Com intuito de melhor elucidar a problemática, a investigação científica tem esclarecido que o desmatamento é premissa para consecução de algumas das ilegalidades decorrentes. A exploração madeireira ilegal, acompanhada muitas vezes de incêndios, almeja a limpeza da área para fins muito mais rentáveis, como o plantio de pastagem para a criação pecuária extensiva ou por culturas agrônômicas ou, ainda, assegurar o domínio útil de áreas com vegetação nativa. Não se torna difícil a conclusão dedutiva de que a ilegalidade, acompanhada da ausência estatal em diversas vertentes, é terreno fértil para mazelas sociais que acabam por repercutir degradando o meio natural.

A fala do integrante do executivo a nível federal coaduna a narrativa instrumentalista dos recursos naturais, especialmente relacionada aos recursos florestais madeireiros, e demonstra que a mesma ainda não foi superada. A visão do meio como mero instrumento de se alcançar o desenvolvimento possui valor lógico falso, pois, especialmente, no meio florestal, define desmatamento como sinônimo de progresso. Mais do que isso, apesar de certo marco de valor intrínseco ter sido atingido, o poder do discurso se faz instrumento de desconformidade com a conservação das florestas. O apoio do discurso sem apego à conservação do meio ambiente é responsável por incitar ilegalidades com a expectativa de retribuição ou mesmo com a especulação de políticas públicas. Em verdade, há a dissuasão do desenvolvimento sustentável ao se incentivar a simplificação irrestrita do regramento, pois retrocede o nível de preservação e recrudesce os objetivos de reduzir o desmatamento no território nacional.

Em se tratando de governança de recursos florestais no Brasil, não seria produtora deixar holística e estrategicamente a gestão desses em cargo de uma política governista, devido à possibilidade de aparelhamento das instituições. Para além de mandatos alinhados a determinada ideologia política, a governança florestal requer a ação técnica e de longo prazo, como política permanente de Estado. O fenômeno de aparelhamento das instituições de gestão do meio ambiente, outrora denominado de “cupinização”, tem gerado movimento contrário de defesa fiscalizatória. A alcunha do termo “cupinização” se dá devido a mudanças desconstrutivas nem sempre vistas explicitamente, promovendo o retrocesso subliminar aos princípios da dignidade da pessoa humana e do meio ambiente ecologicamente equilibrado e a corrosão institucional no propósito de órgãos e entidades da administração pública federal. A fim de exemplificar o estado de coisas inconstitucional, a ministra relatora de quase a totalidade das ações do pacote verde³⁸, utilizou o termo e assim ponderou: "As instituições são destruídas por dentro como cupim, sem que mostre exatamente o que se passa. Promovem-se políticas públicas ineficientes, ineficazes" (BRASIL, 2022).

Outro fenômeno aplicado à seara ambiental tem emergido no cenário brasileiro: a atuação concretista do poder judiciário. Diferentemente dos dois demais, este poder é

³⁸A relatora de seis dentre as sete ações que compõem o chamado pacote verde é a ministra Cármen Lúcia, do STF. O pacote verde reúne tópicos relacionados à pauta ambiental contra decisões ou omissões do governo federal. Os tópicos versam sobre desmatamento, licenciamento ambiental e fundos de proteção, em especial, da Amazônia.

desvinculado de mandato eletivo e, ao se falar de tutela dos recursos naturais, a atuação contramajoritária do judiciário pro ambiente nos últimos anos merece olhar historiográfico. A jurisprudência constitucional na omissão da tutela de bens ambientais tem derivado ao declarar, num primeiro momento, a mora legislativa, seguida pela fixação de prazo e sanção ao legislador, até culminar na tomada de determinada medida e facultar que o legislativo a reverta. Fato é que frente a omissão reiterada e relevante aos ditames constitucionais, o judiciário tem atuado com viés concretista seja na ausência de norma regulamentadora, seja na sua insuficiência ou deficiência, bem como restabelecendo legislações alteradas quando configura lesão a normas constitucionais.

Como se depreende do texto dito pelo integrante do governo, as ações de governo estariam sendo contrapostas pelo controle jurisdicional. O controle de constitucionalidade, difuso ou concentrado, é feito pelo poder judiciário e tem sido invocado na prestação jurisdicional da tutela do meio ambiente. A judicialização de demandas ambientais vem sendo um fenômeno emergente, frequentemente procurado por minorias contra atos estatais. O pacote verde, conjunto de demandas que visam a defesa de preceitos ambientalistas, tem resultado em teses vitoriosas nos Tribunais de superposição, entre os quais se destaca o STF. Além da própria constitucionalidade do Código Florestal, o STF enfrentou ações que questionavam a constitucionalidade dos Decretos nº 9.806/2019 e nº 9.939/2019 que, em suma, realizaram mudanças na composição do Conama, reduzindo membros integrantes do conselho. Em contraponto, a corte constitucional julgou inconstitucional a exclusão da sociedade civil em órgãos ambientais de participação popular (ADPF 651). Em julgado semelhante que tinha como objeto a simplificação de procedimentos de estudo de impacto ambiental, o STF julgou inconstitucional a concessão de licença ambiental pelo método simplificado (ADI 6808).

É parte do jogo democrático certo tensionamento republicano entre os poderes constituídos. Para além de uma posição mais concretista do judiciário em matérias ambientais, cumpre esclarecer que o legislativo não se mantém inerte. Com efeito, introduz-se o *efeito backlash* - reação à decisão judicial, com forte teor político, em tema considerado polêmico sem uma opinião consolidada entre a população. Tal reação pode ser vista no caso das vaquejadas no nordeste brasileiro. Apesar de ter havido decisão da corte

constitucional proibindo tal prática³⁹, os parlamentares alçaram de sua prerrogativa de emendar a Constituição e editar leis para permitir a prática das vaquejadas. O entendimento hoje é que a vaquejada integra uma manifestação cultural, assim definida por lei e com respaldo constitucional derivado, como expressão permitida pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Estudo de caso interessante se desdobra na criação do ICMBio, pois a autarquia é criada a partir da descentralização de competências antes de responsabilidade do Ibama. O diploma legal de sua criação alterou Leis para adequar a entidade autárquica à estrutura administrativa nacional. Do ponto de vista da teoria administrativa aplicada à descentralização por agências reguladoras, o ICMBio é reflexo dos anseios políticos à época de sua propositura e trata da questão pela especificidade técnica na administração indireta, mantendo-se o mesmo vínculo ministerial do Ibama. Embora integrante da administração descentralizada, a estrutura interna da entidade é marcada por viés parcial na indicação de sua diretoria. Apesar de ser exercida por um presidente e quatro diretores, a administração fica adstrita à nomeação do mandatário do poder executivo federal, sem mandato fixo.

Interessante mencionar, ainda, que desde sua criação, a estrutura interna do ICMBio tem sido alterada por sucessivos Decretos do poder executivo nacional e que, assim como na outra autarquia ambiental federal (Ibama), seus cargos de direção, chefia e assessoramento são eminentemente comissionados. A falta de mandato fixo da presidência e da diretoria da entidade impõe certa correlação política com a plataforma do governo mandatário, pois o cargo está à disposição do chefe do executivo federal para livre escolha e dispensa na nomeação e exoneração. A correlação política, presente em todos os governos presidenciais até a atualidade, revela a inobservância de procedimentos técnico-legais, na concessão da autorização de uso do recurso natural. Percebe-se nos sucessivos Decretos executivos que as datas de criação ou alteração: abril de 2007, julho de 2011, janeiro de 2017 e fevereiro de 2020 coincidem com o mandato do governante eleito nos quatro últimos presidentes da república brasileira.

Em corolário, ao tratar da regulação legal de recursos florestais, o ordenamento jurídico nacional não é recente, pois remonta aos tempos de colônia portuguesa e à

³⁹ Segundo a ementa da ADI 4983 do STF: “A obrigação de o Estado garantir a todos o pleno exercício de direitos culturais, incentivando a valorização e a difusão das manifestações, não prescinde da observância do disposto no inciso VII do artigo 225 da Carta Federal, o qual veda prática que acabe por submeter os animais à crueldade. Discrepa da norma constitucional a denominada vaquejada.”

exploração desses. O paradigma da utilização de recursos naturais iniciou-se mercantilista, durante os Brasis Colônia (1500-1808), Império (1808-1822) e Reino (1822-1889), com o objeto de exploração econômica e de acumulação primária de capital, passando pelo integralismo, já no Brasil República (1889), que tratou da ocupação e utilização dos recursos por nacionais visando a ocupação territorial. No entanto, a visão integrada do meio ambiente foi ganhando espaço mundialmente a partir de movimentos sociais na década de 1960. Paulatinamente, o paradigma da possibilidade de produção de alimentos conjugada com a proteção ambiental emerge na sociedade e toma novos contornos: transfronteiriço, multidisciplinar, axiológico, multifacetado, entre outros.

Fato é que a acepção contemporânea do meio ambiente integra a crise ética e política de nosso tempo, exigindo a reflexão da relação homem-natureza em maior ou menor grau. A discussão profícua perpassa várias categorias ambientais: valores intrínseco e instrumental, produção de alimentos e proteção ambiental, utilitarismo com foco antropocêntrico e holismo multi-pluri facetado, monista e dualista, e outros.

2.3.1. Avaliação

Na seara de codificação florestal brasileira, observa-se a correlação responsiva da cultura do juspositivismo⁴⁰, conjunto de ideais e doutrinas da atividade jurídica, e do modelo *civil law*⁴¹, modelo que apregoa o papel ativo da atividade jurisdicional especialmente na criação do direito, com a consecução da atividade estatal repressiva de comando e controle. O principal desdobramento dessas características são legislações ambientais com alta prolixidade, que culminam no excessivo regramento e concentração histórica de competências no ente nacional, a despeito da edição de normas específicas pelos entes regional e local.

⁴⁰ Em contraste com formas mais tradicionais, social e antropologicamente concebidas, a doutrina monista positivista apregoa que o direito, em síntese, só poderia ser encontrado em dispositivos formalmente estatais. O positivismo acaba impondo epistemologicamente ao jurista o exame restritivo da ordem normativa e sua análise puramente objetiva dos deveres jurídicos emanados pelo Estado (SILVA, 2016).

⁴¹ Escola ou expressão que designa a tradição jurídica de origem romano-germânica, responsável pelo entendimento do direito a partir dos atos legislativos e normativos como a principal fonte jurídica e atualmente aplicado em países como Alemanha, Espanha, Itália, Portugal e outros países da Europa. Contrasta-se com a tradição jurídica anglo-saxônica, *common law*, responsável pelo entendimento do direito a partir da linguagem precedente - jurisprudência - de Tribunais e pela utilização do “estar decidido” (*stare decisis*) e atualmente aplicado em países como Inglaterra, Estados Unidos, Canadá, Nova Zelândia e Austrália, entre outros.

A tradição histórica da *civil law* representa a aplicação jurídica de origem romano-germânica com imbricações na codificação, no direito escrito e positivado, e nas repercussões ao ordenamento jurídico nacional em matéria de meio ambiente. Ressalta-se, também, que a própria tradição de elaboração de compêndios legais, como a formação de códigos legislativos, por exemplo, é característica típica desse sistema (MARINONI, 2009). A construção engenhosa do mesmo, que se origina com a edição de atos legislativos e normativos, segundo Marinoni (2009), faz referência aos doutrinadores contemporâneos - estudiosos e investigadores jurídicos - que moldam situações de construção discursiva e argumentativa do direito. Assim, é possível apontar que o ordenamento jurídico nacional em matéria de legislação florestal, majoritária e historicamente, adota o sistema *civil law*, embora legislações esparsas possam tentar atenuar as diferenças e aproximar as jurisdições dos precedentes no direito brasileiro.

Cumprе rememorar que os três diplomas florestais, apesar de diferentes entre si, foram regidos por seis ordens constitucionais muito distintas no período republicano do Brasil. Os ordenamentos políticos foram a Constituição de 1891⁴² (Brasil República), Constituição de 1934⁴³ (Segunda República), Constituição de 1937⁴⁴ (Estado Novo), Constituição de 1946⁴⁵, Constituição de 1967⁴⁶ (Regime Militar) e Constituição de 1988⁴⁷ (atual) (Figura 2). Mister, ainda, é afirmar que desde 23 de janeiro de 1934 - data da promulgação do primeiro Código Florestal, por força de Decreto do poder executivo na Era Vargas - que o Brasil conta com o regramento de uso de recursos florestais. O período de positivação do Código Florestal de 1934 completou quase três décadas ininterruptas, o que pode induzir a crença de que as disposições legais fossem cumpridas, fato é que a razão de ser do primeiro Código Florestal foi corroborada por anseios políticos de seu tempo.

Quanto às codificações florestais, as respectivas datas de vigência são respectivamente 1934, 1965 e 2012, sendo contínua o vigor da legislação sucessora com a revogação da antecessora. Percebe-se, ainda, como a primeira e a segunda codificação refletiam um Estado-nação centralizado e concentrado em matéria de repartição de

⁴² Promulgada em 24 de fevereiro de 1891.

⁴³ Promulgada em 16 de julho de 1934.

⁴⁴ Outorgada em 10 de novembro de 1937.

⁴⁵ Promulgada em 18 de setembro de 1946.

⁴⁶ Promulgada em 24 de janeiro de 1967, ainda que emendada por atos institucionais duvidosos que podem vir a descaracterizar o conceito de promulgação.

⁴⁷ Promulgada em 5 de outubro de 1988.

competências. O dever de proteção comum entre todos entes federados (art. 23, VII) e de legislar sobre florestas (art. 23, VI, da CRFB) - União, Estados e DF - somente é explicitamente presente na Constituição atual. Motivo que se faz supor a necessidade de mudança para o terceiro Código Florestal para a recepção do federalismo brasileiro e para a descentralização de competências em seara de florestas.

Dessarte, vale dizer que o fator sociocultural da utilização de recursos florestais - produtos e serviços - madeireiros e não madeireiros é altamente miscível com a história da utilização desses recursos naturais no Brasil.

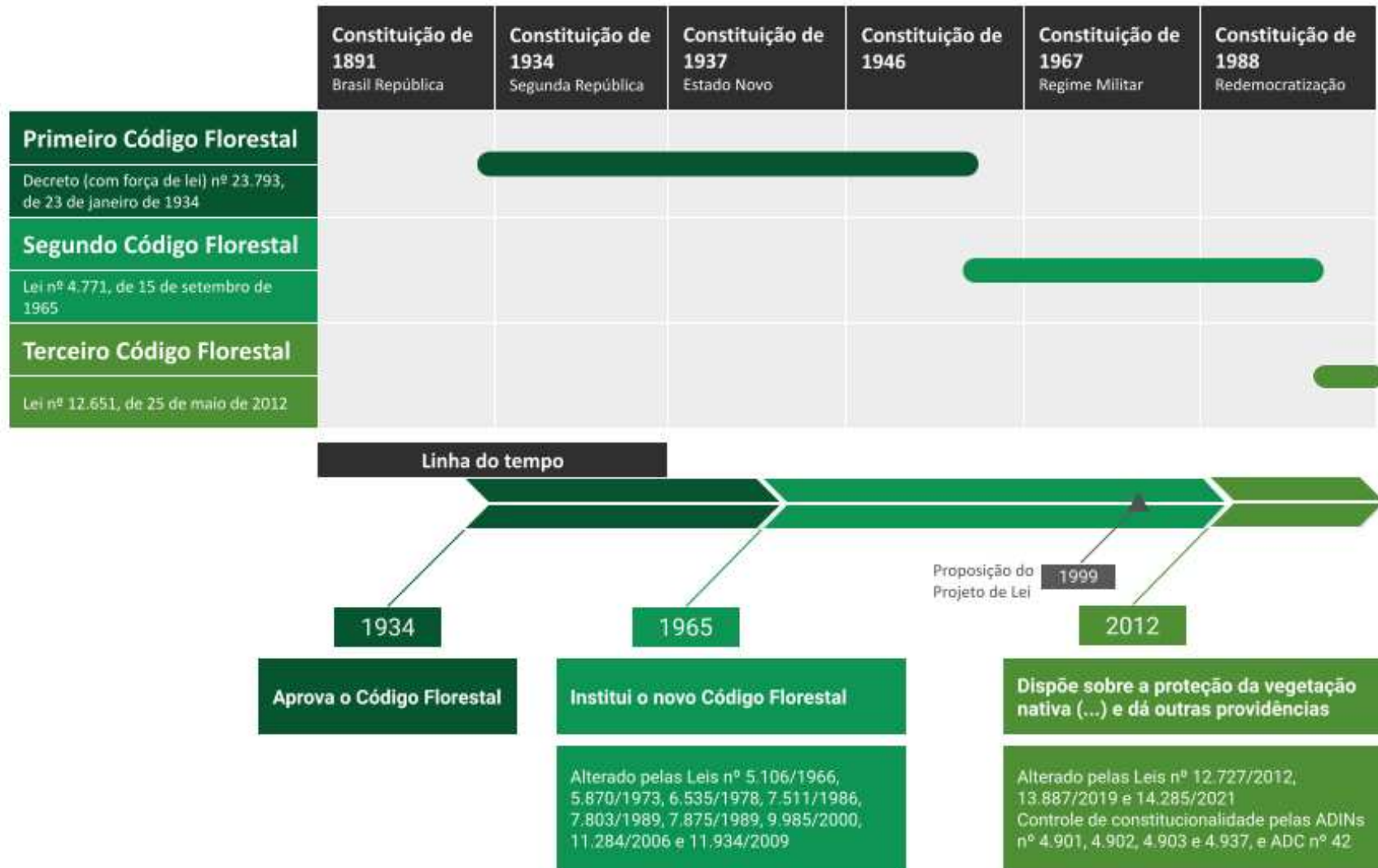


Figura 2. Linha do tempo das três codificações florestais e as respectivas ordens constitucionais do período republicano brasileiro.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise dos marcos normativos do Estado brasileiro em matéria de governança da atividade florestal, é possível indicar que a valoração dos produtos florestais possui dois marcos bastante evidentes: o valor instrumental e o valor intrínseco. A visão meramente instrumental ou utilitarista do ambiente perdurou sobre parcela significativa do período republicano brasileiro. O reconhecimento do valor intrínseco da proteção dos recursos naturais somente ocorreu a partir dos anos de 1960. No Brasil, o principal ponto de ruptura de um paradigma a outro é a PNMA, Lei nº 6.938/1981, sob influência de movimentos sociais preocupados com a poluição e a degradação ambientais.

A governança da atividade florestal no Brasil tem sido marcada por dilemas estruturais históricos e por esforços do poder público e da iniciativa privada marcadamente ineficientes em gerar desenvolvimento social, apesar de serem observados níveis de crescimento econômico do setor florestal. Foi possível observar disposições de elevada antinomia quanto ao paradigma de desenvolvimento sustentável, pois o mesmo poder público que incentivara, outrora, a ocupação territorial e o uso dos recursos naturais, não provê, na atualidade, meios adequados ao desenvolvimento.

Ademais, constata-se que o ordenamento jurídico brasileiro em matéria de governança ambiental resguarda correlação ao juspositivismo, concatenado ao modelo *civil law*. As estratégias do poder público na gestão do recurso florestal atrelam-se a instrumentos coercitivos, de comando e controle, a despeito do caráter preventivo, informativo e de fomento.

CAPÍTULO 3 - ESTUDO DE CASO: A REFORMA DO CÓDIGO FLORESTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA E A INFLUÊNCIA DO PODER PÚBLICO NA AGENDA DE FLORESTAS

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, designada formalmente como Lei de Proteção à Vegetação Nativa, é uma política pública de tipo constitutiva, que disciplina a proteção da vegetação natural em âmbito nacional. Vernaculamente conhecida como Código Florestal, a referida Lei é um diploma de cunho ordinário⁴⁸, isto é, esse tipo legal não regulamenta necessariamente o disposto na Constituição, o que requer, entre outros, regulamento específico para a plenitude no plano de eficácia do negócio jurídico. A normativa é responsável por dispor sobre a proteção da vegetação nativa, inclusive no âmbito da propriedade privada. Adicional e recentemente, ganhou maior aplicabilidade no ordenamento jurídico brasileiro pela publicação de acórdãos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) e da Ação Direta de Constitucionalidade (ADC) no Supremo Tribunal Federal (STF) que questionavam a sua constitucionalidade frente a Carta Política brasileira.

Apesar de críticas contundentes, parte significativa dos especialistas sugere que o Código Florestal se apresenta como potencial instrumento para interromper o desmatamento ilegal nas florestas nativas e savanas brasileiras (SOARES-FILHO et al., 2014; AZEVEDO et al., 2017; GUIDOTTI et al., 2017). A estratégia agregante da política pública funda-se, entre outros, na implementação de cadastro nacional, aliado a ferramentas que potencialmente podem compensar o passivo ambiental e facilitar a aplicação legal. É apontado, de um lado, que muitos proprietários e posseiros de terras continuam a desmatar suas propriedades ilegalmente e que os benefícios econômicos de cumprimento são escassos (AZEVEDO et al., 2017). Do outro, embora os dados indiquem para o aumento do desmatamento, principalmente na região norte do país, a implementação da política pública

⁴⁸ Leis Ordinárias diferem das Leis Complementares, além do quorum para a aprovação, pois as últimas devem ser adotadas para regulamentar assuntos quando expressamente determinados pela Constituição. São exemplos de Leis Complementares - a própria regulamentação da CRFB - a Lei nº 9.433 de 1997 e o dispositivo programático do art. 21, XIX; a Lei nº 9.985 de 2000 - SNUC e os dispositivos programáticos do art. 225, I, II, III e VII; Lei nº 11.105 de 2005 e os dispositivos programáticos do art. 225, II, IV e V; e a Lei nº 13.123 de 2015 e o dispositivo programático do art. 225, II.

apresenta-se com nível de eficácia satisfatório. Porque o Código Florestal, para além de instrumentos de comando e controle, foi capaz de fomentar a inscrição de parcela majoritária dos proprietários e posseiros rurais no instrumento do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e de fomentar a necessidade de adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA). O cadastro público é elementar para a atuação do Estado na problemática, pois fornece ao gestor público dados e informações subsidiários à tomada de decisão administrativa.

Irrefutável é afirmar que a Lei nº 12.651 de 2012 está em vigor, passou pelo processo democrático de edição, pela chancela do judiciário em diversas ações que questionavam sua constitucionalidade e deve ser aplicada em todos seus ditames e instrumentos. O Código Florestal brasileiro, entre outros, reúne características explícitas de preservação e restrições do uso de recursos naturais em áreas de elevada importância ambiental dentro da propriedade privada, além de estabelecer o conceito de área de preservação permanente (RIBEIRO, 2011). Subsidiariamente, as certificações de empresas florestais, como o *Forest Stewardship Council* (FSC), são responsáveis por atestar boas práticas e por fornecer garantia de conformidade legal (NEW GENERATION PLANTATIONS, 2018; FAO 2020), inclusive do Código.

Ponto crucial da investigação científica é avaliar potencialidades e limitações atinentes à continuidade das políticas públicas presentes no Código Florestal, bem como sua efetiva implementação pelo poder público. O que pode ocorrer a partir de estudos heurísticos, *ad hoc*, ou, ainda, de incentivos financeiros e políticos que deveriam encorajar a busca por metas e resultados na melhoria da qualidade ambiental e proteção à vegetação nativa - objeto da política em comento. Portanto, o presente capítulo visou avaliar e discorrer sobre repercussões e apontamentos do processo legislativo e constitutivo das políticas públicas relacionados à Lei nº 12.651 de 2012.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. O recurso natural, o conflito e o ordenamento jurídico nacional

As florestas⁴⁹, as savanas e demais ecossistemas vegetacionais naturais têm papel chave no desenvolvimento sustentável. A acepção se dá a partir do potencial em conservação *in situ*⁵⁰ da biodiversidade local, principalmente preservando seu nível de distribuição de espécies endêmicas. Como, também, pela melhoria das condições socioeconômicas da população, particularmente levando em consideração as necessidades e a dependência das pessoas ao recurso natural e a ampliação sistemática das oportunidades individuais, institucionais e regionais. A discussão motriz é permeada pelo ideal de meio ambiente ecologicamente equilibrado e seu nível de proteção.

Na atualidade, parece haver consenso unísono e entendimento granítico que algum nível de proteção deve ser dado aos recursos naturais, em especial, os ecossistemas florestais. Corroborando o paradigma de atuação do Estado Democrático de Direito, parcela majoritária da sociedade brasileira parece almejar que o poder público preze dirigente e comissivamente pelo uso equilibrado dos recursos florestais. Indubitavelmente, para que determinadas áreas sejam protegidas com regramento específico, haveria a necessidade da ação estatal primordialmente. Os fundamentos legais da proteção dos recursos naturais, bem como sua utilização racional estruturam-se com bastante propriedade na Carta Política brasileira.

A previsão expressa do meio ambiente ecologicamente equilibrado pode e deve ser entendida como direito fundamental e como princípio jurídico fundamental, a fim de orientar a aplicação das regras legais, em especial, a Lei nº 12.651 de 2012, vernacularmente conhecida como Código Florestal. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, presente na CRFB de 1988, embora difuso, é delegado ao poder público e à coletividade, nessa ordem. O art. 225, com elevado vanguardismo, assevera o princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que traz segurança jurídica às relações humanas entremeadas ao meio circundante. A positivação do disposto almeja o equilíbrio entre atividades humanas e meio natural, que não anula outros direitos e garantias constitucionais - ao menos em seu núcleo essencial. Tal asserção é observada reciprocamente a partir da compatibilização entre meio ambiente ecologicamente equilibrado e institutos igualmente constitucionais de

⁴⁹ Floresta é o ecossistema natural, terrestre, organizado em estratos superpostos possibilitando a utilização máxima da energia solar e de modo a criar uma maior diversificação de nichos ecológicos (ANJOS, 2002).

⁵⁰ Definição legal de conservação *in situ* disposta no art. 2º, VII, da Lei nº 9.985/2000: “conservação de ecossistemas e habitats naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características”

propriedade privada, autonomia da vontade, atividade econômica, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, entre outros.

Dessarte, por meio do princípio da concordância prática, busca-se coordenar, harmonizar e combinar o equilíbrio entre atividades humanas e meio natural, bens constitucionais, evitando o sacrifício total de uns em relação aos outros. Para além das regras, a fruição das normas no tema ambiental emerge com natureza eminentemente principiológica. A aplicação do ordenamento pátrio positivado, de base do sistema, passa a ser adequado, balanceado e ponderado por estandartes fluidos. Diferentemente de regras, que se invalidam ou se sobrevêm hierarquicamente, os princípios possuem alta fundamentalidade, sem perder o *status* de norma. A existência de conflito de princípios não deve ser vista com antagonismo, mas, sim, simultaneidade positiva ou negativa atrelada ao caso concreto.

2.1.1. O Estado Democrático de Direito e o modelo axiológico no direito ambiental

A utilização racional conciliada com a proteção dos recursos naturais no Brasil encontra abrigo na CRFB. A opção do constituinte em promover a matéria ambiental ao patamar da Carta Política pode indicar os anseios da sociedade no momento de sua elaboração, o que já denota o nível de proteção almejado aos recursos naturais. Além disso, as normas constitucionais em matéria de meio ambiente possuem natureza programática, ou seja, caráter eminentemente analítico e dirigente. O impasse da preservação do recurso natural, todavia, emerge-se, com bastante frequência e intensidade, ao abordar os atos normativos primário e secundário, respectivamente, Leis em sentido estrito e seu respectivo regulamento, decretos, portarias, instruções normativas, resoluções e outros.

A governança de políticas públicas possui papel motriz na consecução de entregas e produtos de proteção ambiental. O poder executivo intrinsecamente é o que dispõe de meios concretos para agir, mas está igualmente impossibilitado de atuar única e exclusivamente de forma discricionária (CARVALHO FILHO, 2015). Isto porque todos os seus atos estão limitados pelos atos gerais praticados pelo poder legislativo (leia-se, devido ao princípio da legalidade). A exorbitância do ato do executivo em matéria ambiental surge a faculdade de ação jurisdicional do poder judiciário, obrigando cada um a permanecer nos

limites de sua respectiva esfera de competências, conforme os ditames constitucionais. É o que se apregoa na divisão tripartite de atribuições e funções estatais. Nesse ínterim, assegurar os princípios e os objetivos da política ambiental abrange ampla discussão de valores jurídicos e democráticos, e aplicação do arcabouço normativo-legal vigente.

É forçoso reconhecer a inexistência de direito subjetivo à outorga, licença ou autorização ambiental; pois este não é espécie de ato vinculado. Tão pouco seria discricionário, pois a atuação estatal, ainda que em regime de conveniência e oportunidade, a vincula ao estudo de impacto ambiental. A análise técnica em temas ambientais possui finalidades bem determinadas e parece suficientemente instruída. A conclusão da permissão de uso do recurso natural é, senão outra, de terço gênero: condicionada à atividade pública e a respaldo. Ou seja, desde que observados objetivos fundamentais, progressivamente constitucionalizados, e a instrução, a motivação e a decisão administrativa da permissão. No campo da política ambiental, o exercício do poder público não deve ser visto como um mero ideal e, tampouco, como carta branca (*ver carte blanche*)⁵¹ aos mandatários. Apesar de certo nível de discricionariedade ser dado à administração pública, sob a análise de conveniência e oportunidade, a sua atuação deve se dar dentro dos limites da norma, em especial, quando o tema é meio ambiente.

Em se tratando de processo de licenciamento ambiental, por exemplo, o procedimento administrativo ambiental é função típica do poder executivo⁵², pois decorre do exercício regular do poder de polícia na atividade de outorga do ato administrativo. Todavia, não é prudente dizer que a autorização é irrestrita ou absoluta, pois é um ato procedimental que envolve a análise técnica-científica. Além da análise legal, a titularidade da autorização ou outorga se vincula a uma discricionariedade instrutoriamente objetiva⁵³, segundo autores do tema. Ou seja, a discricionariedade, como capacidade conferida ao Estado pelo povo, encontra limitação conforme os limites legais de uma dada jurisdição (MONTEIRO, 2014;

⁵¹ *Carte blanche* é uma expressão, emprestada da Língua Francesa, que se refere à ilimitação da autoridade, isto é, o ato essencialmente discricionário.

⁵² Segundo a ADI 3.252 do STF, de 06/04/2005, "condicionar a aprovação de licenciamento ambiental à prévia autorização da Assembléia Legislativa implica indevida interferência do poder legislativo na atuação do poder executivo, não autorizada pelo art. 2º da Constituição."

⁵³ A discricionariedade, como capacidade conferida ao Estado pelo povo, encontra limitação conforme os limites legais de uma dada jurisdição. Em se tratando de processo de licenciamento ambiental, por exemplo, a titularidade da autorização ou outorga se vincula ao embasamento profissional especializado por meio de procedimentos: relatórios e pareceres técnicos, entre outros.

COSTA NETO, 2020). Com base no exposto, tal asserção pode evidenciar o caráter eminentemente técnico do instrumento administrativo a cargo de especialistas.

Torna-se imperioso afirmar, da mesma forma, que o poder-dever do Estado em promover os princípios e diretrizes do desenvolvimento sustentável. A proposta de construção do pensamento jurídico a partir da compreensão da estrutura social axiológico-normativa possibilita a interpretação dos atos administrativos em três elementos indissociáveis: fato, valor e norma (REALE, 2002). Nesse entendimento, não há se falar em norma, ou seja, na edição do Código Florestal ou, ainda, na edição da Lei de Crimes Ambientais, se não houver efetiva violação a valores sociais a partir do caso concreto, respectivamente, a preservação dos ecossistemas naturais no âmbito privado ou a lesão efetiva ao bem ambiental juridicamente tutelado. Tão pouco, parece-se idônea a motivação apresentada genericamente, sem dados ou respaldo técnico-científico material. De forma análoga, a Teoria dos Motivos Determinantes (DI PIETRO, 2015), apregoa a validade do ato administrativo a depender da existência real dos motivos declarados⁵⁴; sendo que sua inobservância ensejar-se-ia vício insanável.

Ademais, hodiernamente, manifesto é o juízo de proporcionalidade no direito ambiental. O exame de aferição da proporcionalidade além de proibir os excessos (*Übermassverbot*), possui como subitens a adequação (*Geeingnetheit*), a necessidade (*Erforderlichkeit*) e a proporcionalidade *stricto sensu* (MENDES, 2020). Aprioristicamente, não é sensato tomar medida gravosa que não leve em consideração os subitens doutrinários do princípio da proporcionalidade cumulativamente. A análise deve objetivamente ponderar se (i) a adequação foi atendida, isto é, o meio escolhido é adequado para se alcançar os objetivos; (ii) a necessidade foi igualmente atendida, porque o ato pode ser dispensável para alcançar as metas pretendidas, ou seja, a equacionalização se há outras medidas menos gravosas e eficazes para o atingimento do objetivo; (iii) a proporcionalidade em senso estrito resta violada igualmente, pois a medida pode ser considerada ilegítima quando os prejuízos resultantes superarem os benefícios.

Para ficar mais claro, pode-se citar a reivindicação do direito ao uso da terra, pauta constante ao longo do processo de formação do Estado brasileiro. Em diversos estudos de

⁵⁴ A administração pública é obrigada a indicar os fundamentos fáticos e de direito de suas decisões, de modo a permitir o controle dos atos administrativos pelos administrados (art. 37, *caput*, da CRFB). A indicação expressa da situação geradora do ato inidôneo pode ser passível de questionamento e de anulação.

caso enunciam-se o paradigma do desenvolvimento sustentável e suas repercussões nos direitos ao uso da floresta. Entre os exemplos, Almeida (2004) relatada o surgimento do referido paradigma a partir da participação popular:

Os seringueiros amazônicos eram invisíveis no cenário nacional nos anos 1970. Começaram a se articular como um movimento agrário no início dos anos 1980, e na década seguinte conseguiram reconhecimento nacional, obtendo a implantação das primeiras reservas extrativas após o assassinato de Chico Mendes. Assim, em vinte anos, os camponeses da floresta passaram da invisibilidade à posição de **paradigma de desenvolvimento sustentável com participação popular**. (grifo meu).

Ações de conservação do meio ambiente podem ser conciliadas com a produção racional de produtos florestais, fibras, alimentos e demais produtos ambientais. O meio ambiente possui influência fundamental à atividade financeira e econômica da propriedade privada, pois a produção pode ser afetada negativamente por diversos fatores ambientais, tais como, solos depauperados, alteração do regime pluviométrico e do clima, desequilíbrio de predadores naturais e espécie-pragas e perda de biodiversidade que, por sua vez, afetam a renda do produtor rural.

A preservação do ecossistema nativo pode ser conciliada com bastante efetividade em modelos de baixo impacto ambiental. Sistemas de produção que utilizem os recursos ambientais de maneira sustentável, como nos sistemas agroflorestais - sistemas integrados com elementos arbóreo, agrícola e animal - vêm sendo considerados opção efetiva no manejo de ecossistemas a longo prazo. Eles podem ser manejados produtivamente a fim de gerar benefícios econômicos e ambientais (KLEIN et al., 1997; SOUZA et al., 2015), e possui como potencialidades o menor custo em relação à implantação, à reforma e o menor impacto negativo sobre o solo (BAIERO, 2017). Os sistemas integrados de produção e conservação permitem o sequestro de carbono (NAIR et al., 2010), a geração de renda (SCHROTH et al., 2016), a manutenção de áreas naturais (TREMBLAY et al., 2014) e a manutenção ou aumento da biodiversidade (CLOUGH et al., 2011; NOGUÉ et al., 2017), entre outros.

Como se observa, a atuação do poder público em matéria ambiental foi paulatinamente sendo construída por esforços, muitas vezes populares, que tentaram suscitar critérios democráticos e objetivos, resguardando o caráter técnico-científico e, também, o jurídico através da aplicabilidade material da norma. Em conclusão, parece-se preponderantemente sedimentado na dogmática ambiental que a avaliação deontológica,

com base no juspositivismo, define tratamento estanque na valorização da interpretação. Para além de um modelo jurídico estanque, faz-se necessário na contemporaneidade o debate de valor intrínseco ou instrumental. Tal reflexão é feita a partir da axiologia de valores ambientais.

2.2. A razão de ser do Código Florestal e o ciclo das políticas públicas

A legislação florestal brasileira remonta ao Brasil colonial, tamanha é a importância do recurso florestal. Considerando o período republicano, a codificação florestal é marcada por três diplomas legais (Figura 2), responsáveis por estabelecer marcos de utilização de florestas no território nacional. Em 1934, é instituído o Primeiro Código Florestal, através do Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. A vigência desse diploma cessou em 1965, até a entrada em vigor da segunda edição do Código, Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Somente em 2012, passou a vigor a Lei nº 12.651 de 2012, atual codificação, revogando explicitamente o diploma antecessor. Ressalta-se que até 1988, possivelmente devido ao modelo político centralizado de competências, o Código de 1965 era o único diploma legal a balizar a utilização dos recursos florestais no país (VALVERDE et al., 2001). A partir da nova ordem constitucional, foi permitido aos Estados e ao DF legislar concorrentemente sobre florestas, conservação da natureza e proteção ao meio ambiente, por exemplo. Além da função extravagante dos Municípios para complementar a legislação em assuntos de interesse local, o que inclui matéria florestal e tópicos de meio ambiente.

Desde o primeiro diploma florestal do período republicano brasileiro, em 1934, que se observa a preocupação com a cobertura florestal situada às margens de rios e topos de morros, então designadas como “florestas protetoras”. A codificação florestal de 1965 passou a denominar tais áreas como “florestas de preservação permanente”. Posteriormente, por força de mudanças e regulamentações no diploma, o termo florestas viria a ser substituído por áreas, até culminar, em 2012, na promulgação do instituto com mesmo nome e na definição paradigmática: “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa” (art. 3, II, da Lei nº 12.651/2012). Os institutos da Área de Preservação Permanente (APP) e da Reserva Legal (RL), presentes na legislação florestal brasileira, fazem parte do

gênero de Espaço Territorial Especialmente Protegido (Etep)⁵⁵ também chamados de áreas protegidas. Em específico, a APP e a RL vêm apresentando, desde sua instituição, o delineamento com algum nível de restrição da extração de produtos, madeireiros e não madeireiros. Da mesma forma, elas têm apresentado fins de preservação do ecossistema florestal, especialmente no âmbito das propriedades e posses privadas. Portanto, percebe-se a preocupação em se proteger porções de áreas com vegetação nativa desde o nascedouro republicano da legislação florestal.

O espírito jurídico da instituição de Etep's em matéria ambiental parece ter correlação com a função socioambiental da propriedade privada e com o princípio do desenvolvimento sustentável. Nessa acepção jurídica, rememora-se que a propriedade ou posse, para além do tradicional direito de uso, gozo, fruição e disposição, envolve igualmente o inseparável dever de atendimento à função socioambiental. Como membro de uma comunidade social, o proprietário ou possuidor se sujeita a obrigações coletivas, que visam o bem-estar geral (JELINEK, 2006). Depreende-se, portanto, que o Código Florestal é responsável por reconhecer áreas de vegetação nativa, bem como a superfície territorial que é revestida, como bens de interesse e utilidade comum com características naturais relevantes. Nessas áreas, o direito de uso, gozo, fruição e disposição é atenuado, isto é, exerce-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação estabelece. Cumpre ressaltar, todavia, que é persistente o debate ontológico e hermenêutico dos pressupostos e das premissas da referida atenuação jurídica, nas diversas situações, antinomias e dicotomias possíveis envolvendo Etep's.

Quanto ao Código Florestal, originalmente a finalidade do ato normativo primário envolvia a preservação e a proteção dos recursos hídricos e do solo, mas foi ampliada para contemplar a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, e assegurar o bem-estar das populações humanas. A principal crítica a esta razão de ser está relacionada ao aumento significativo dos fins a que a Lei se destina, o que exigiria áreas extensas, sem o devido incentivo em contrapartida pelo poder público e sem observar o equilíbrio social e econômico. O argumento utilizado encontra correspondência no dispositivo constitucional da ordem econômica (art. 170 da CRFB), o

⁵⁵ Gênero ou hiperônimo constituído das espécies ou hipônimos: Terras Indígenas, Áreas de Preservação Permanente, Reservas Legais, Unidades de Conservação, por exemplo. Entre objetivos comuns estão o fim de conservação e a necessidade de garantias adequadas de proteção, sob regimes especiais de administração.

qual é embasado na valorização do trabalho social-humano e na livre iniciativa. Enquanto no Brasil as compensações às áreas correspondentes de APP e RL, pela limitação no direito de propriedade, concentram-se no instrumento de isenção do Imposto Territorial Rural (ITR), nos EUA, por exemplo, os proprietários ficam, além de isentos, beneficiados por programas de subsídios financeiros e zoneamentos para uso racional do recurso (VALVERDE et al., 2001).

A RL também carrega viés quando determina a observância de percentuais mínimos para todos os imóveis nos biomas brasileiros, inclusive sendo maiores nas áreas de florestas e de savana na Amazônia Legal⁵⁶. Embora a ideia possa parecer interessante do ponto de vista ecológico, a obrigatoriedade de manter parcela percentual da propriedade, posse ou domínio útil rural com vegetação nativa acaba tendo efeito diverso da conservação. As funcionalidades ambientais da RL dependem do retorno econômico dessas áreas mantidas com vegetação, do fomento de um novo paradigma no meio rural, da aceitação social dos produtores envolvidos, de estudos técnicos demonstrando ou não tal viabilidade, entre outros. Motivos que deixaram a política pública constitutiva sem o devido amparo e com nível de cumprimento aquém do esperado.

Da mesma forma, não seria produtor colocada a responsabilidade pelo equilíbrio de atividades humanas e de preservação ambiental apenas no meio rural, onde a exigência de APP e RL faz-se de mais fácil imposição estatal. Nesse ínterim, percebe-se a necessidade de a legislação florestal tratar as áreas protegidas no âmbito privado de maneira equânime nas diversas regionalidades do território nacional, em especial, aquelas propriedades e posses rurais de pequeno porte e familiares.

Assim, a necessidade de mudança para o terceiro e atual Código Florestal parece encontrar correspondência positiva na implementação do federalismo brasileiro e na descentralização de competências em seara de florestas. Isto pois o diploma anterior (Código Florestal de 1965) possuía a pecha de um Estado-nação centralizado em matéria de legislação florestal. A partir da redemocratização, ocorrida na segunda metade da década de 1980, particularmente com a promulgação da Constituição de 1988, houve o reconhecimento da divisão de competências do federalismo cooperativo em seara de meio

⁵⁶ A Amazônia Legal abrange a plenitude dos Estados do Acre, Amazonas, Amapá, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Roraima, e as regiões situadas ao norte do paralelo 13º S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44º W, do Estado do Maranhão. O termo Amazônia Legal não é propriamente um termo ecológico, pois se diferencia do conceito natural de bioma, domínio ou fitofisionomia, por ser uma definição político-administrativa.

ambiente. Além do argumento relacionado ao federalismo, a literatura ressalta o anacronismo e a inaplicabilidade de regras extremamente rígidas, em todos os casos suficientes para culminar em uma condição frutífera para o debate político.

2.3. A influência das relações governamentais e institucionais na formação da agenda e na formulação do Código Florestal

A aprovação da Lei nº 12.651 de 2012 guarda peculiaridades no processo legislativo e no modelo de fases enquanto política pública constitutiva. Não apenas pelos reflexos socioambientais e econômicos, mas também pela grande repercussão e particularidades do desfecho legiferante. Mister é afirmar que o fenômeno ainda é relatado como um estudo de caso singular e que, apesar do demorado processo, a legislação ainda é objeto de mudanças em seu texto.

A mudança da legislação florestal brasileira, então disciplinada pela Lei nº 4.771 de 1965, vinha sendo objeto de mudanças pormenorizadas que resultaram em sucessivas emendas em seu texto original. Os dispositivos da legislação florestal foram substancialmente alterados pelo poder executivo, especialmente, dando novas definições legais aos termos florestas de preservação permanente para fazer constar áreas de preservação permanente, bem como definindo porcentagem de reserva legal entre diferentes biomas, sem claro embasamento científico que o respaldasse. Entre 1996 e 2001, diversas medidas provisórias foram responsáveis por imbricar novas emendas e por dar interpretações controversas que viriam a se sintonizar com os anseios de proteção emanados por parte da população brasileira e pela comunidade internacional, mas também com forte anseio governamental à época.

A iniciativa para a alteração do Código Florestal não resguarda grandes formalidades, por não se tratar de matéria de iniciativa privativa de nenhum órgão, poder ou pessoa. A ordinariiedade do diploma (arts. 59, III, e 61, da CRFB) encontra subsunção constitucional que não reserva à atividade florestal afetamento especial, como regramento complementar, de iniciativa privativa ou outro. Na esfera federal, a propositura de leis ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional. Da mesma forma, o projeto de lei pode ser proposto pelo Presidente da

República, pelo Supremo Tribunal Federal, pelos Tribunais Superiores, pelo Procurador-Geral da República e, por fim, pelos cidadãos, nos termos da Constituição. O andamento de determinado processo legislativo é complexo, envolve vontades políticas variadas, influência popular, institucional e governamental, janelas de oportunidade (*timing*), entre outros.

Por se tratar de uma Lei Ordinária, que não é regulamento de nenhuma disposição da CRFB, o quórum para alteração legislativa do Código Florestal é o simples. A mudança legal é atendida pela metade mais um dos presentes no plenário, em ambas casas do Congresso Nacional, ou pelo parecer conclusivo nas respectivas comissões a serem tramitadas, conforme o caso. Há uma terceira possibilidade, por medida provisória de iniciativa do executivo nacional, igualmente considerando os dispositivos constitucionais e legais, ainda que suscite dúvida quanto à sua relevância e urgência (art. 62 da CRFB).

Embora o poder legislativo, competente para formular e alterar diplomas legais federais, seja notoriamente bicameral, a casa iniciadora em regra é a Câmara dos Deputados. Além disso, devido a ambas as casas do Congresso Nacional poderem iniciar o processo legislativo, a exceção ocorre justamente quando do início por membro ou comissão do Senado Federal. O que não foi o caso do Projeto de Lei (PL) que culminaria na reforma da legislação florestal, cuja tramitação foi iniciada pela Câmara dos Deputados, em virtude de apresentação por deputado federal. A apresentação do PL, que viria a ser convertido no Código Florestal, ocorreu em 19 de outubro de 1999, e teve como proponente o deputado Sérgio Carvalho (PSDB, Roraima).

Até o encampamento da agenda de reforma do Código Florestal pelos poderes executivo e legislativo, sobravam propostas de alteração da legislação florestal. Concentrados inicialmente na propositura por membros parlamentares, as tentativas de alteração minguavam por influências e razões das mais distintas. A principal iniciativa foi o PL nº 1.876 de 1999 com o condão de alterar os institutos da APP e RL, dispor sobre exploração e outros pormenores. Outros PLs com temas correlatos e mais recentes foram apensados à proposta principal, o que resultou na ementa capaz de alterar ou revogar diversos regramentos⁵⁷. O PL nº 1.876 de 1999 é novamente proposto, em 2009, na 53ª legislatura, pelo deputado Valdir

⁵⁷ Alterar as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; além de revogar as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001.

Colatto (PMDB, Santa Catarina). Todavia, sem o devido apoio político, a proposta legislativa caminhava pouco na Câmara dos Deputados, devido a influências variadas.

Tal projeto viria a ser tramitado por duas legislaturas: 53ª (2007-2011) e 54ª Legislatura (2011-2015) e passar por quatro comissões - Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), além da Comissão Especial (BRASIL, 2013). Insta salientar, ainda, que o projeto foi relatado por cinco deputados, somente na Câmara dos Deputados: Moacir Micheletto (PMDB, Paraná) na CAPADR, Luciano Zica (PT, São Paulo) na CMADS, e Luciano Pizzatto (DEM, Paraná) e Paulo Magalhães (DEM, Bahia) na CCJC (BRASIL, 2013).

O impasse infrutífero viria a culminar na formação da Comissão Especial de Reforma do Código Florestal, em 8 de setembro de 2009, estabelecida pela mesa diretora da Câmara dos Deputados com o intuito de diminuir etapas nas comissões ordinárias. A presidência da referida comissão foi atribuída ao deputado Moacir Micheletto (PMDB, Paraná) e, a relatoria, ao deputado Aldo Rebelo (PCdoB, São Paulo). Os grandes avanços na tramitação foram observados entre os anos de 2009 e 2011, quando os pareceres foram relatados, as audiências públicas ocorreram e os grupos de pressão e oposição fizeram movimentos em determinado sentido.

Em termos de desobstrução da dicotomia, talvez, o grande mérito da aprovação do texto de reforma do Código Florestal, que viria a ser formalmente designado como Lei de Proteção à Vegetação Nativa, tenha sido a escolha da relatoria. Foi somente com a relatoria do deputado, integrante da base governista e filiado a partido de ideologia comunista, que o diálogo na comissão pôde avançar. Com efeito, o parlamentar apresentava-se com fluidez republicana entre seus pares, o que pode ser considerado um fenômeno de estabelecimento do agente mediador político (*policy broker*).

Ademais, o debate polarizado acirrava os ânimos da sociedade e principalmente do parlamento brasileiro. A informação era costumeiramente veiculada de forma polarizada, o que categorizou os argumentos em dois grupos ou bancadas bastante distintos. Em linhas gerais, o grupo ou a bancada dos ruralistas, com argumentos pró flexibilização do regramento, e o grupo ou a bancada dos ambientalistas, responsável pela argumentação pró endurecimento das regras do Código. Para além da discussão se determinado ator seria

quali-quantitativamente classificado nesses grupos de interesse, o tabuleiro político foi tomado por esses termos, muitas das vezes acompanhados por conotação subjetiva e movimentos extremados de organizações político-institucionais do terceiro setor.

No jogo político nacional, é comum que determinado grupo de interesse, aproveitando-se da insatisfação popular com a pauta, galgue posições através de plataforma populista-ambiental. Na teoria dos jogos especialmente aplicada à política, o processo de democratização e a interação das partes interessadas/jogadores no tabuleiro é notadamente marcado por incertezas, o que implica dizer que não deve ser esperado consenso prévio ou respeito às regras do jogo, mas sim abrangente desacordo. Assim, para esta teoria, o estabelecimento de estratégias claras de poder e o alcance de objetivos nem sempre funcionam com direção una (BENVINDO, 2015). Ao longo da partida, janelas de oportunidade são aproveitadas numa espécie de tentativa e erro, normalmente conjugada com adjetivações bem versus mal, correto e adequado versus incorreto e inadequado. Esse movimento político, observado em diversas democracias globais, de resgate antagônico e divergente vem ganhando relevância quando abordado pela perspectiva da teoria dos jogos, analogamente ao movimento de peças no jogo de xadrez (BENVINDO, 2015). Dessarte, o jogo político de agenda relacionada às florestas possui nuances democráticas que são aceitas e, muitas vezes, requeridas a fim de suscitar a discussão ambiental.

Já no Senado Federal, após a recepção do projeto da outra casa legislativa, houve a tentativa de endurecimento da proposta aprovada na Câmara. No entanto, o texto substitutivo do Senado Federal foi rejeitado e, entre idas e vindas, manteve-se no Congresso Nacional o parecer do deputado Paulo Piau (PMDB, Minas Gerais). Este parlamentar, junto a outros, teve grande influência como formador da agenda de utilização de recursos florestais, tendo aparição recorrente em pareceres, requerimentos, vistas e votações (BRASIL, 2013) e também porque substituiu o relator original da proposta que assumiu função junto ao governo federal.

Corroborando os anseios da Comissão Especial, que mais se debruçou sobre a proposta, o placar de aprovação foi aprovado com margem significativa pelas duas casas do Congresso Nacional.

2.4. Institutos, instrumentos e mecanismos do Código Florestal e as repercussões como políticas públicas

Os principais impactos responsáveis por prover a inovação nos vários institutos, instrumentos e mecanismos do Código Florestal atrelam-se ao tratamento equânime entre propriedades rurais (posses e domínios), na medida de sua diferença territorial, e à observância local e regional quando observadas as condições fitofisionômicas. Destaca-se a definição de uso consolidado aliada ao marco temporal, o fomento para a regularização de passivos ambientais (leia-se situação de ilegalidade) para a recomposição das vegetações degradadas, e o estabelecimento de sistemas nacionais responsáveis por integrar a informação dos entes federativos, de cadastro de propriedades rurais e de controle público do passivo e ativo ambientais, entre outros.

A caracterização legal de área rural consolidada, conceitualmente definida pela ocupação antrópica, está condicionada ao regime cumulativo de requisitos. Os requisitos gerais envolvem a ocupação anterior de 22 de julho de 2008, e a presença de edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris que caracterizem a ocupação. Ademais, outros requisitos devem ser observados, como a inscrição no CAR, a consequente adesão ao PRA, se for o caso, a vedação da conversão de novas áreas para uso alternativo do solo⁵⁸, entre outros, a depender de qual instituto se refira. Cumpre esclarecer que a inscrição no CAR é obrigatória para todos os imóveis rurais, adquirindo caráter de prazo indeterminado⁵⁹. Apesar de não ser a inscrição do CAR compulsória, a inscrição é fortemente recomendada pela literatura especializada, não havendo aspecto negativo quando realizada com suporte técnico idôneo. A principal implicação da não inscrição no CAR é a não caracterização do imóvel rural como área rural consolidada.

Outrossim, para além de regularizar as atividades econômicas realizadas na propriedade até 22 de julho de 2008 exigindo-se, entretanto, determinadas contrapartidas, a legislação reconhece o interesse e a utilidade da vegetação nativa, em especial, a vegetação

⁵⁸ Definição legal de uso alternativo do solo é dada pela Lei nº 12.651/2012: “substituição de vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo, como atividades agropecuárias, industriais, de geração e transmissão de energia, de mineração e de transporte, assentamentos urbanos ou outras formas de ocupação humana” (art. 3º, VI).

⁵⁹ Em vigor a Lei nº 13.887, de 17 de outubro de 2019 e o Decreto nº 10.473, de 24 de agosto de 2020 que revogou os prazos da Lei nº 13.295, de 14 de junho de 2016, e do Decreto nº 9.257, de 29 de dezembro de 2017.

arbórea, como bens comuns e difusos na sociedade. A partir do marco temporal, o legislador intencionalmente estabelece disposições permanentes e disposições transitórias, estas últimas visam facilitar a regularização das propriedades com efeitos futuros. Nesse sentido, o marco temporal conjugado com demais requisitos legais caracteriza dois grandes grupos de observância cogente tanto em domínio público como em domínio privado: o enquadramento em disposições permanentes e em disposições transitórias. A fundamentação para edição de transições legais está na facilidade de regularização das propriedades, com efeitos futuros, mas voltando-se para o passado. Ainda que parem dúvidas da real motivação da data (22 de julho de 2008), inegável é o fato dela ser um marco temporal, cuja opção do legislador aparenta não encontrar óbice de subordinação, condicionamento ou limitação na matéria.

A definição da data de 22 de julho de 2008 é por muitos considerada um casuísmo jurídico, apesar de ter correspondência temática com a vigência de outro regramento nacional. A coincidência de datas se dá a partir da entrada em vigor do decreto regulamentador da Lei nº 9.605 de 1998, a Lei de Crimes Ambientais. O Decreto nº 6.514 de 2008 é responsável por regulamentar sanções e infrações administrativas ao meio ambiente. No entanto, não se observa fenômeno ou fato que apoie juridicamente a justificativa da escolha da data na Lei nº 12.651 de 2012 associando-a à vigência do ato normativo secundário. A justificativa mais plausível parece ser exclusivamente a opção do legislador, motivada didaticamente ou por intenções putativas. Isso porque a Lei de Crimes Ambientais já tinha plena validade 45 (quarenta e cinco) dias após sua publicação⁶⁰, corroborando o fato de o art. 81, que definiria a vigência imediata, ter sido vetado pelo Presidente da República⁶¹. Embora o veto presidencial tenha ocorrido em fevereiro de 1998, a administração pública não regulamentou a matéria por Decreto, criando um vácuo regulamentador, na forma de ato normativo secundário, que perdurou por mais de dez anos e que só viria a ser regulamentado pelo governo seguinte, na data em comento.

Além disso, a Lei nº 12.651 de 2012 tenta trazer equidade de tratamento às diferentes propriedades, posses e domínios úteis. Um dos exemplos encontra-se no

⁶⁰ Prazo ordinário de entrada em vigor de leis. Presente no art. 1º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.

⁶¹ Mensagem nº 181, de 12 de fevereiro de 1998, veta o art. 81 "Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação" da Lei nº 9.605 de 1998. As razões do veto foram: "Trata-se de lei inovadora, que inclui em seus dispositivos, além de figuras penais e sanções graves, um novo conceito de prevenção e reparação dos danos ao meio ambiente, que necessitam de uma divulgação adequada antes de entrar em vigor para que alcance os seus reais objetivos. Assim sendo, a Lei há de entrar em vigor no prazo ordinário estabelecido na Lei de Introdução ao Código Civil."

tratamento privilegiado, leia-se tratamento na medida de sua diferença, às pequenas propriedades ou posses rurais familiares com até 4 (quatro) módulos fiscais⁶² e que desenvolvam atividades agrossilvipastoris (art. 3º, inc. V). Percebe-se que a condicionante legal não apenas abarca as pequenas propriedades, tão pouco, as posses rurais familiares, mas sim, além desse requisito, aquelas que realizem atividades agrossilvipastoris⁶³. Outro tratamento equânime da pequena propriedade ou posse rural familiar é definir que o percentual de vegetação nativa existente no marco temporal do Código Florestal será considerado como montante da RL, mesmo que inferior a 20%, 35% ou 80%, conforme o caso.

Dessa forma, a codificação florestal vai ganhando maior concretude de individualização de caso a caso, proporcionando maior robustez, basicamente, em função do benefício ou não do uso consolidado (disposições transitórias ou permanentes), do tamanho da propriedade, do bioma ou grupamento fitossociológico e da área do bem natural que se deseja proteger. Logo, observa-se a modulação do ato normativo primário para atender as diversas situações ambientais no território nacional.

Além de utilizar a definição de agricultor familiar e empreendedor familiar rural, colmatada pela Lei nº 11.326/2006, o Código Florestal também utiliza do conceito de módulo fiscal⁶⁴, fixado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). O módulo fiscal, determinado em cada município, considera: a exploração predominante, a renda obtida, outras formas de exploração existentes e a concepção de propriedade familiar. A expertise da definição é expressar a área mínima necessária, economicamente viável, em uma unidade produtiva, além de expressar a situação mais próxima à realidade do indivíduo. Outrossim, esta classificação está presente na Lei nº 8.629/1993 (art. 4, inc. II e III) e na aplicação da alíquota no cálculo do ITR (Imposto Territorial Rural), para classificar os imóveis rurais em três categorias de acordo com sua área. Pequena propriedade, com área de até 4 módulos fiscais, respeitada a fração mínima de parcelamento; média propriedade, com área

⁶² Para efeitos do Código Florestal, entende-se pequena propriedade ou posse rural familiar como: “aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária, e que atenda ao disposto no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.”

⁶³ Integração do componente arbóreo, agrícola e, ou, animal. O consórcio utiliza espécies lenhosas com cultivos agrícolas em uma mesma área de forma simultânea ou em sequência temporal.

⁶⁴ Unidade de medida, em hectares, cujo valor varia de acordo com a localidade (municípios ou DF) de 5 a 110 hectares. Conceito introduzido pela Lei nº 6.746/1979 no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964).

superior a 4 e até 15 módulos fiscais, ficando entendido que a grande propriedade aquela de área superior a 15 módulos fiscais (Figura 3).

Para fins da Lei nº 12.651 de 2012, entre outros requisitos, o enquadramento em pequena propriedade ou posse rural familiar requer área igual ou inferior a 4 (quatro) módulos fiscais. Em caso de subsunção a este tipo, juntamente com o de área rural consolidada, para a propriedade ou posse passam a ser exigidos quantitativos inferiores na definição de faixas mínimas para recomposição de APP, na manutenção ou recomposição de RL, entre outros. Outro exemplo é a inscrição no CAR via procedimento simplificado para a pequena propriedade ou posse rural familiar, bastando a apresentação de documentos e croqui (art. 55). Portanto, não se torna distante dizer que o Código Florestal busca diligentemente promover o tratamento diferenciado, na medida das características da propriedade rural e da família que a integra, com fins de equidade.

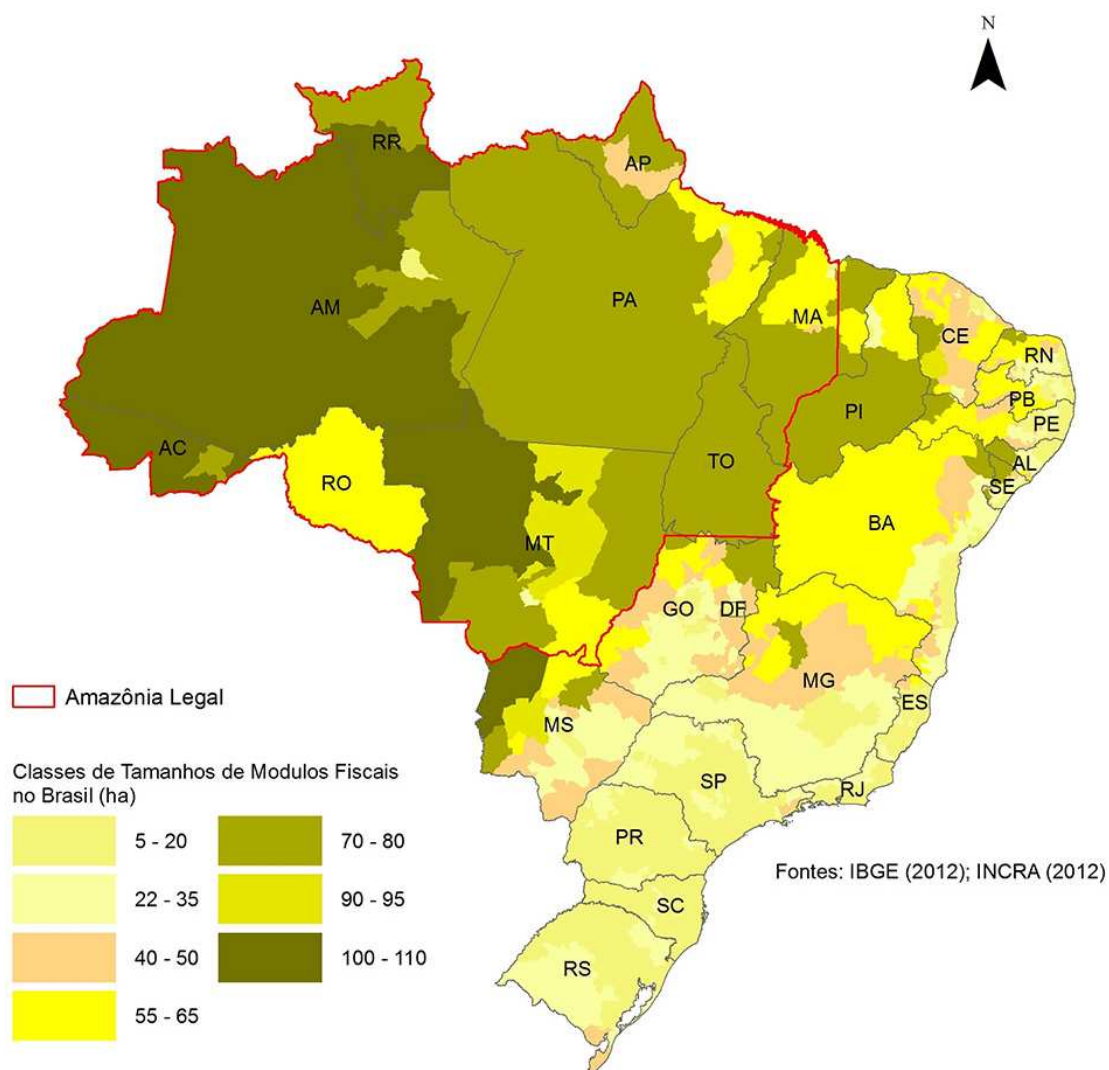


Figura 3. Distribuição das classes de tamanhos dos Módulos Fiscais no território brasileiro, destacando-se os Estados e o DF e a Amazônia Legal. Fonte: IBGE (2012) e Inkra (2012).

Quanto à APP nas disposições transitórias e permanentes (Figura 4), além dos requisitos gerais, é necessário a observância de critérios técnicos de conservação da água e do solo, em regra. Devido a sua natureza ambiental e utilização restrita, a intervenção ou a supressão de vegetação nativa em APP somente é permitida, em regra, nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental. Exceção mais rígida é observada no caso de intervenção no entorno de nascentes e de supressão de vegetação fixadora de restingas e dunas, para ambos casos somente é possível a retirada da vegetação nativa no caso específico de utilidade pública. Na APP em que houve o uso consolidado é permitida a permanência de atividades agrossilvipastoris, culturas de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo e a infraestrutura física associada ao desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris (art. 63 da Lei nº 12.651/2012). Sendo também permitida a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural.

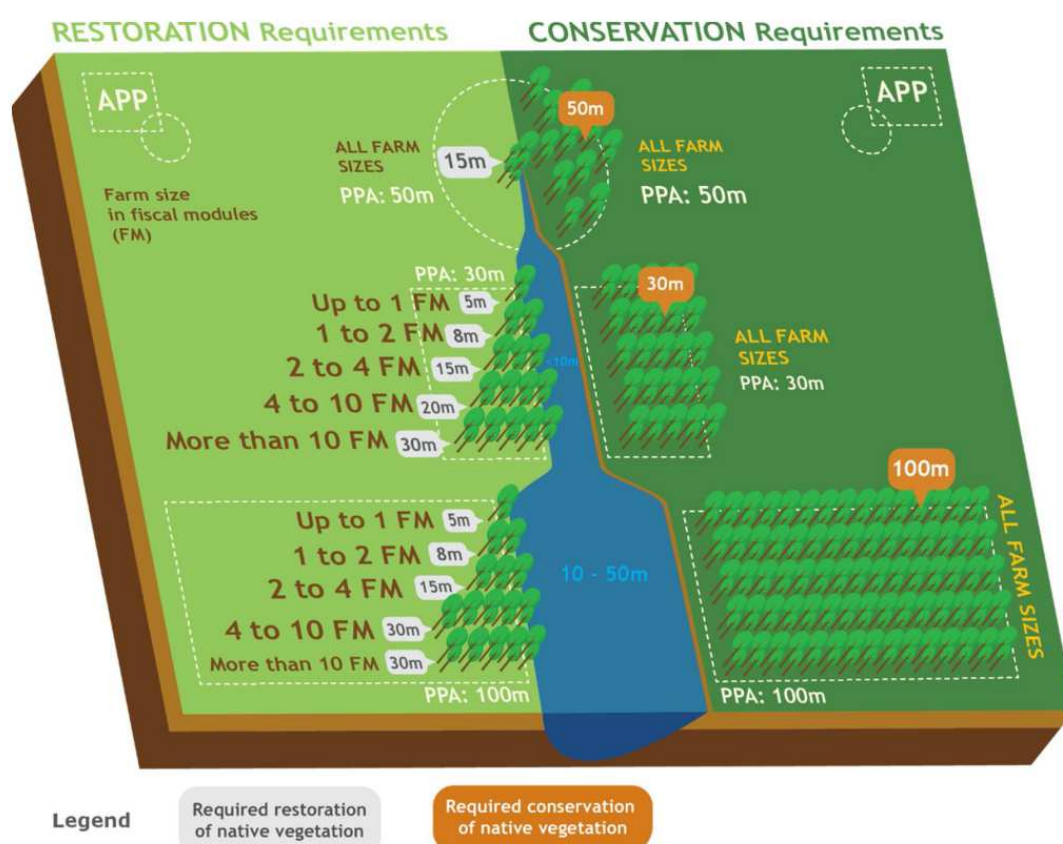


Figura 4. Ilustração da Área de Proteção Permanente (APP) de nascentes, olhos d'água perenes e cursos d'água naturais, perenes e intermitentes, em disposições transitórias (*restorations requirements* em verde claro) e em disposições permanentes (*conservation*

requirements em verde escuro) para imóveis rurais da Lei nº 12.651 de 2012 (Código Florestal). Fonte: Guidotti et al. (2017).

O pastoreio extensivo em APP de uso consolidado deve ficar restrito às áreas de vegetação campestre, admitindo-se nessa fitofisionomia o consórcio com vegetação lenhosa perene ou de ciclo longo. Exceção é dada para a pequena propriedade, imóveis rurais de até quatro módulos fiscais, em admitir a consolidação de outras atividades agrossilvipastoris no âmbito do PRA. Para tal, a contrapartida é, ressalvadas as situações de risco de vida, a observância de boas práticas agronômicas e de conservação do solo e da água, mediante deliberação dos Conselhos Estaduais do Meio Ambiente ou órgãos colegiados estaduais equivalentes, a consolidação de outras atividades.

Salienta-se as disposições legais que possibilitaram a fruição do uso sustentável da APP, adequando-a para além de sua função natural, como também social e cultural. Entre as quais estão a permissão para a abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, necessárias à travessia de um curso d'água. Bem como, a permissão ao acesso de pessoas e animais para a obtenção de água ou à retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável. Já em movimento mais conservativo e em casos específicos, o diploma estabelece a possibilidade de criação de APP "administrativas" pelo chefe do poder executivo, nos diferentes entes da federação - o que pode ser visto como medida vantajosa e de atendimento às especificidades do bem público comum.

Já quanto à RL, observados os requisitos gerais, também deve ser feita a inscrição no CAR e a adesão ao PRA, se for o caso, e a observância de critérios técnicos de conservação da água e do solo. Cumpre destacar que diferentemente da APP que é exigida em áreas rurais e urbanas, o instituto da RL é exclusivo para posses, propriedades e domínios úteis rurais. Ademais, a permissão de uso sustentável da RL estende-se para além de atividades agrossilvipastoris, ecoturismo ou turismo rural, e abarca a exploração econômica com propósito comercial considerando o manejo sustentável⁶⁵, desde que aprovado pelo órgão competente do Sisnama (arts. 17, § 1º, e 66 da Lei nº 12.651/2012), e demais ditames do diploma. O manejo florestal sustentável da RL para exploração florestal na própria posse ou

⁶⁵ Definição legal de manejo sustentável, instituída pela Lei nº 12.651/2012: "administração da vegetação natural para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras ou não, de múltiplos produtos e subprodutos da flora, bem como a utilização de outros bens e serviços" (art. 3º, VII).

propriedade não requer aprovação pelo órgão competente do Sisnama, bastando-se a declaração da motivação e do volume, e a observância dos quantitativos na legislação (art. 23).

Interessante, ainda, mencionar que o novo diploma vem facultando a exigência da RL em alguns casos, adequando o anacronismo da codificação anterior à realidade rural, especialmente a situações toleradas pela sociedade. São exemplos de adequação social em que a RL não é exigida: empreendimentos de abastecimento público de água e tratamento de esgoto, implantação e ampliação de capacidade de rodovias e ferrovias, e exploração de potencial de energia hidráulica. Além do caso de pequenos produtores rurais que poderão adotar o percentual de vegetação nativa na data de 22 de julho de 2008. O Código Florestal permitiu, independentemente do tamanho da posse ou propriedade rural, que a APP fosse utilizada no cálculo da RL. Para tal, o imóvel, inscrito no CAR, não poderá converter novas áreas para uso alternativo do solo, e a área a ser computada deve estar em processo de recuperação ou recuperada.

A reforma da codificação florestal foi responsável por inserir outro instrumento para compensar o excedente de RL em outros imóveis por meio da aquisição de Cota de Reserva Ambiental (CRA). Além dos mecanismos já consolidados de permitir a regeneração natural ou recompor a RL, a Lei nº 12.651 de 2012 permite compensá-la em outro imóvel, desde que haja equivalência em extensão, seja localizada no mesmo bioma e, se em outro Estado da federação, seja em regiões prioritárias. Em imóveis rurais que não possuam os percentis de áreas de RL, observada a legislação, há a possibilidade de compensação por aquisição de CRA, arrendamento de área sob o regime de servidão ambiental ou RL, doação de área localizada no interior de Unidade de Conservação ao poder público ou cadastramento de área de vegetação equivalente de RL no mesmo bioma. Ao optar pelo plantio suplementar é imposição legal a observância de espécies nativas de ocorrência regional, em sistema agroflorestal, intercalado com exóticas ou frutíferas, sem exceder 50% da área a ser recomposta.

Outro instrumento inovativo foi o CAR, instituído na lógica do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima), e que constitui registro público eletrônico nacional dos imóveis rurais. A ferramenta serve, entre outros, para controle dos PRAs, monitoramento e planejamento ambiental e combate ao desmatamento. Além disso, um dos

requisitos para que o imóvel rural seja beneficiado pelo uso consolidado é a inscrição no CAR, ficando os proprietários de imóveis rurais adstritos a sua inscrição, quando da concessão de crédito agrícola.

O registro da RL no CAR, apesar de meramente declaratório, foi relevante estratégia de ganho mútuo. Isto, pois, de um lado desobriga explicitamente a averbação no Cartório de Registro de Imóveis e, de outro, fornece aos órgãos do Sisnama dados subsidiários à tomada de decisão e implementação de políticas públicas ambientais. Alguma celeuma jurídica foi criada a partir da desobrigação de averbação da RL e a inscrição no CAR quanto ao reconhecimento do direito de propriedade ou posse. Entretanto, o cadastramento não possui o condão de reconhecimento do direito de propriedade ou posse, pois não é título e tampouco elimina a necessidade de prestar declaração de cadastro fundiário⁶⁶.

Outra ponderação deve ser feita ainda sobre a exploração madeireira na Lei nº 12.651 de 2012. O Código Florestal isenta de Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) a supressão de florestas e formações sucessoras (art. 32, inc. I) para substituição por atividades agropecuárias, industriais, de geração e transmissão de energia, de mineração e de transporte, assentamentos urbanos ou outras formas de ocupação humana (c/c art. 3º, inc VI). Da mesma forma, ficam isentos de PMFS o manejo e a exploração de florestas plantadas, desde que localizadas fora da APP e da RL (art. 32, inc. II) e a exploração florestal não comercial realizada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por populações tradicionais (art. 32, inc. III).

Entretanto, a referida Lei condiciona a exploração de florestas nativas para fins madeireiros, ainda que de domínio privado, à aprovação prévia de Plano de Manejo Florestal Sustentável e ao licenciamento pelo órgão competente do Sisnama, mediante técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme (art. 31). Essa disposição normativa parece sobremaneira colocar empecilhos para a viabilidade do manejo florestal sustentável. Todavia, ao incluir tantas condicionantes para o manejo florestal, o desenvolvimento sustentável, que é o principal objetivo do Código Florestal, acaba sendo esvaziado. Os instrumentos florestais, econômicos e financeiros - exploração, suprimento de matéria-prima, controle da origem dos produtos e controle e prevenção dos incêndios - a partir dos princípios legais não passam de

⁶⁶ Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, que cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e alterações.

políticas públicas esvaziadas. Assim, a exigência legal com mais rigor aos produtos florestais não ajuda a criar valor aos bens e produtos do manejo do ecossistema florestal, o que torna mais atrativo o desmatamento para instalação da agropecuária extensiva.

Em que pese a máxima que o manejo florestal é técnica e ambientalmente mais recomendado que o desmatamento, há certo paradoxo aparente na isenção e no tratamento diferenciado das atividades apontadas pelo legislador, inclusive na supressão florestal. A opção do legislador indica maior rigor para produtos oriundos da floresta do que aqueles oriundos de monoculturas, que não dependem da manutenção do ecossistema florestal. A verdade é que a opção de isenção e tratamento diferenciado de certas atividades foi uma escolha de política agrícola, ditada pelo poder público e pelas partes interessadas de influência nos tomadores de decisão.

2.5. Considerações sobre a exegese e as políticas socioambientais no Código Florestal

Ao realizar a análise panorâmica dos institutos, instrumentos e mecanismos do Código Florestal parece ser crucial a atuação do Estado na proteção do meio ambiente, em especial, a equacionalização da agenda positiva em florestas. Visto que a produção de alimentos e proteção ambiental dos ecossistemas florestais brasileiros não são conceitos ou valores excludentes.

Se de um lado há evidente relação de causa e efeito entre perda de biodiversidade e desequilíbrio ecológico com a mudança de uso e ocupação do solo e com o aumento da emissão de gases de efeito estufa; de outro, a população humana é parte e expressão do ecossistema que habita - são cidadãos brasileiros que, muitas vezes, ficam às margens das políticas estruturantes e do desenvolvimento sustentável. Não seria correto se render ao argumento de proteção absoluta, sob redoma, em detrimento do bem-estar local. Tão pouco, não trazem retornos significativos a especulação de terras ao capital internacional e a intocabilidade ambientalista. Seria mais sábio adotar uma política social de uso direto⁶⁷ dos seus recursos para obter renda por meio do manejo florestal.

⁶⁷ Definição legal de uso direto apresentada no art. 2º, X, da Lei 9.985/2000: “aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais.” No mesmo diploma, diferencia-se uso indireto como aquele que “não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais.”

Ao viabilizar economicamente o uso direto de produtos florestais, com seus recursos - produtos e serviços - madeireiros e não madeireiros, o manejo de florestas passa a se tornar competitivo quando comparado à agricultura. O produtor florestal, ainda que não opte pelo manejo florestal como atividade principal, pode utilizar dele como forma de diversificar sua renda, mantendo parte do ecossistema natural. Portanto, o manejo é uma forma racional de utilização do recurso natural que almeja a sustentabilidade e não pode ser confundido com irregularidades legais, especialmente, com o desmatamento.

Uma das potencialidades atingidas pela reforma do Código Florestal foi alçar a exploração florestal ao patamar nunca antes visto na legislação ambiental brasileira. Não apenas aperfeiçoando a legislação anterior que possuía elevado anacronismo, mas viabilizando usos sustentáveis dos recursos florestais madeireiros e não madeireiros. As disposições sobre exploração de florestas deram respaldo legal ao uso direto dos recursos florestais, os quais abrangem produtos florestais como madeira, celulose, papel, carvão, óleos essenciais, resinas, gomas, extrativos, frutos, sementes, palmitos, cogumelos, além de recreação e turismo, conservação de recursos genéticos, entre outros (JUVENAL; MATTOS, 2002; SANTOS et al., 2003). Das florestas se extraem frutos e sementes como fonte de alimento, princípios ativos utilizados como medicamentos, madeira como energia calorífica e matéria prima, entre outros (SCHULZ, 1992; LEÃO, 2000). Os benefícios indiretos da floresta incluem a recuperação ou manutenção do regime hídrico e do ciclo do carbono, a proteção de bacias hidrográficas a fixação de carbono, a regulação do microclima, a redução da poluição do ar, a ciclagem de nutrientes, a manutenção ou melhora da fertilidade do solo, o enriquecimento ou manutenção da biodiversidade, preservação de habitats, entre outros (SELING; SPATHELF, 1999).

A literatura científica minoritária enfatiza a violação ao princípio da proibição do retrocesso na alteração do Código Florestal como uma repercussão negativa. O argumento de que a legislação infraconstitucional brasileira desconsidera frontalmente o disposto no § 3º do art. 225 da CRFB precisa ser melhor elucidado. Trata-se, *data venia maxima*, de uma teratologia jurídica sem ser minimamente sensato. O princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado dispõe sobre o equilíbrio entre atividades humanas e meio natural, que não anula outros direitos e garantias constitucionais. Logo, tal tese não é corroborada pela melhor literatura técnica, nacional e internacional.

O impasse sobre a vedação ao retrocesso, a anistia ao desmatamento e demais conflitos aparentes não foram convalidados pelos órgãos judiciais quando da análise de mérito. Muito pelo contrário, a constitucionalidade da Lei nº 12.651 de 2012 foi confirmada pelo STF nas ADIs 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937 e na ADC 42. O embasamento pode advir da sociologia e da filosofia jurídicas; ambas têm demonstrado que ações dotadas de positivismo exagerado não refletem em conservação do meio ambiente. O Direito não deve se resumir à lei ou unicamente a instrumentos de comando e controle. Ao colocar toda utilização de produtos e serviços ambientais como ilegal, desconsidera-se a ciência florestal como promotora de soluções e menospreza o manejo florestal como técnica racional. Os estudos técnicos, heurísticos, locacionais e de avaliação, possuem a capacidade de potencializar impactos positivos e mitigar os negativos das atividades humanas quando da exploração florestal.

O que pode ser arguido é que houve benefício ao infrator e prejuízo para quem cumpriu a lei, controversamente denominado de anistia. Embora muitos trabalhos científicos (SOARES-FILHO et al., 2014; AZEVEDO et al., 2017; GUIDOTTI et al., 2017) classifiquem a mudança como anistia, tecnicamente não é um termo apropriado. De fato, a Lei nº 12.651 de 2012 permitiu a regularização de infrações administrativas de supressão irregular de vegetação em APP, de RL e outras áreas de uso restrito, anteriores a 22 de julho de 2008. No entanto, neste caso, para regularizar posses e propriedades rurais quando do cometimento, o proprietário deve inscrever o imóvel no CAR, aderir ao PRA, assinar termo de compromisso e reparar integralmente o dano, nessa ordem (arts. 59 e 60). A assinatura do termo de compromisso possui o condão de suspender as sanções decorrentes das infrações administrativas, cuja prescrição ficará interrompida durante o período e cuja punibilidade estatal se extingue com a efetiva regularização.

A razão que faz da disposição ser caracterizada erroneamente como anistiadora é a afirmação de que aquelas posses e propriedades que seguiram os ditames do diploma anterior viram-se desbastadas de tratamento diferenciado similar. Se por muitos considerado um dos pontos mais controversos do Código Florestal, a afirmação parece desconsiderar que o infrator deve reparar integralmente o dano, além de outros. O que por si só não se subsume na categoria de anistia ou moratória ao desmatamento, afinal, porque o tratamento diferenciado na legislação, em verdade, se dá por outros ditames.

Cumprir enfatizar, ainda, que o advento da redemocratização, consagrada pela CRFB de 1988, atribui à União normas gerais e, aos demais entes federativos, normas específicas. De acordo com o Art. 24 da CRFB, a competência legislativa em florestas é concorrente, cabendo à União normas gerais, de natureza superveniente, prerrogativa de suspender a eficácia de leis hierarquicamente inferiores no que lhe for contrário. A prerrogativa da União de legislar não pode ser tal a inviabilizar a competência legítima dos Estados e do DF em subsidiariamente suplementar através de leis estaduais ou distritais. Já aos Estados e ao DF, cabem normas específicas, que terão a função supletiva (leia-se substitutiva), caso não exista lei federal sobre normas gerais. Os Estados e o DF podem exercer a competência legislativa plena, desde que para atender a suas peculiaridades ou para suplantam a lei federal. Perceba, portanto, que a atuação subsidiária dos entes federativos quando existe lei de normas gerais da União possui função restrita de auxiliar. Nesse ínterim, a competência de edição de normas gerais é da União, não cabe aos demais entes federados contrariar ou substituir o que é definido em norma geral, mas, sim, suplementá-la.

A devida crítica, todavia, deve ser tecida à Lei nº 12.651 de 2012, de competência da União, quando imbuída da pressuposição de regras gerais, adentra no campo específico sobrando poucas matérias para serem legisladas regional ou localmente. A teoria geral do direito apregoa que a especificação normalmente é feita no nível legiferante mais basal, responsável, entre outros, por atender a especificidades regionais e locais. A pretexto de elaborar um ato normativo primário de normas gerais, conforme a CRFB, o Código Florestal é regimentalmente prolixo, deixando de permitir margem para Estados e DF atenderem suas particularidades. Em especial quando adentra em metragens, áreas e demais unidades já determinísticas e, muitas vezes, desamparadas de estudos humanista, holístico, democrático e participativo em desenvolvimento sustentável.

De forma geral, as enumerações positivas do Código Florestal contemplam a manutenção da área produtiva, já que havia acentuada dificuldade em cumprir a legislação anterior. Igualmente, a possibilidade de gerenciamento de programas e mecanismos governamentais de dados e informações com o respectivo gerenciamento de ativos e passivos ambientais, o qual se destaca o CAR. Bem como, o estabelecimento de contrapartidas ambientais como o PRA, a recomposição, o pagamento por serviços ambientais, a utilização da CRA e o incentivo à conservação.

Por fim, a Lei nº 12.651 de 2012 também é responsável por respaldar a fundamentalidade das florestas para a exegese jurídica ambiental. A principal legislação florestal define que as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação nativa, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País (art. 2º).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das repercussões e dos apontamentos no processo legislativo indica que a Lei nº 12.651 de 2012 constitui-se como política pública paradigma em matéria socioambiental, tendo como escopo o desenvolvimento de florestas no Brasil. O Código Florestal, ao dispor sobre institutos, instrumentos e mecanismos, estabelece o desenvolvimento sustentável como objetivo a ser alcançado nas propriedades rurais brasileiras através do uso e da proteção da vegetação nativa. Adicionalmente, a reforma da legislação possibilitou a exploração florestal como potencialidade de uso e manejo dos ecossistemas naturais.

No entanto, apontam-se disposições paradoxais entre a tentativa de viabilidade do manejo florestal sustentável e o estabelecimento de mecanismos de comando e controle somente para a exploração das florestas. O paradoxo subsiste na implementação de instrumentos ambientais, econômicos e financeiros visando a viabilidade do manejo e, ao mesmo tempo, na imposição de rigor legal através de aprovação prévia de Plano de Manejo Florestal Sustentável e de licenciamento pelo órgão competente do Sisnama. Dessa forma, o principal entrave do Código Florestal, que pode ser fator de ineficácia, é o descrédito do manejo florestal frente ao uso alternativo do solo.

Os instrumentos de exploração florestal, suprimento de matéria-prima florestal, controle da origem dos produtos florestais, e controle e prevenção dos incêndios florestais aparecem ao longo do texto legal, porém, ao avaliar a materialidade desses, o princípio desenvolvimento sustentável acaba não atingindo sua plenitude de alcance e aplicabilidade. Salienta-se, além disso, que o manejo sustentável dos ecossistemas é apontado como ferramenta local de manutenção da biodiversidade, *habitat* natural de seres vivos, capaz de produzir bens e proporcionar serviços ambientais à humanidade.

CAPÍTULO 4 - CONSECUÇÃO DA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS FLORESTAIS ATRAVÉS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA E DA DESCENTRALIZAÇÃO POR SERVIÇOS OU OUTORGA

1. INTRODUÇÃO

A governança da atividade florestal pode ser considerada política pública social, ambiental e econômica sob a responsabilidade do Estado. Se por um lado pode-se aduzir que a produção de bens e serviços florestais situa-se no nível de iniciativa privada, por outro, é indiscutível que a mesma se encontra na esfera de política pública, sendo, portanto, área de atuação do Estado. O dicotomismo de bens ambientais é inerente aos produtos florestais, que possuem como motricidade a rivalidade e a não exclusividade, isto é, são bens de proteção difusa e uso comum sem titularidade. Nesse aspecto, a atuação regulatória do Estado é exigida para formular, avaliar, organizar e institucionalizar, além de possibilitar a fundamental participação cidadã da população. A concepção da maior participação social na gestão da atividade florestal é indutora da atuação regulatória mais efetiva do Estado, o que pode implicar em clareza no avanço de proposições e ajustes com enfoque na sustentabilidade financeira e operacional da atividade.

A concepção da governança do setor florestal brasileiro parte da premissa que a atividade estatal é a principal indutora de políticas desenvolvimentistas que visam potencializar estratégias relacionadas às florestas, seus bens e produtos. Todavia, não apenas as partes interessadas relacionadas ao Estado devem participar do ciclo de políticas públicas, o qual pode vir a compreender também particulares e interessados nas fases de formação da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. Com efeito, as proposições atinentes às florestas inserem-se dentro da perspectiva de uso comum do bem natural e as ações visando a política florestal não são de natureza estritamente pública, sendo recomendado, inclusive, a participação de organizações, empresas, com especial ênfase, cidadãos e sociedade civil organizada.

Nesse cenário, a pretensão de determinado arranjo institucional deve ser tal a incentivar pesquisas prospectivas a modelos bem-sucedidos de planejamento e de gestão das florestas brasileiras. Em grande medida porque a atividade florestal demanda planejamento de longo prazo, mas também porque demanda o desenvolvimento de

metodologias singulares para aperfeiçoamento dos elementos de gestão característicos. É possível buscar o desenvolvimento do setor florestal, cuja viabilidade depende da desconstrução da barafunda de regras, traduzindo-as em orientações técnicas de termos de referência. As ações necessárias requerem o envolvimento das partes interessadas no estudo e proposição de modelo institucional, acompanhada *pari passus* pela análise de impacto da capacidade estatal na governança da atividade florestal e pela implementação de políticas para recursos florestais.

O estudo do arranjo institucional é parte indispensável para a aplicação do modelo de estrutura organizativa que possa melhor refletir a melhoria da qualidade na política ambiental brasileira. A aplicação de arranjo institucional, consoante com os dispostos constitucionais, aliada a ferramentas holísticas e mecanismos preventivos de gestão ambiental, responsáveis pelo subsídio à atuação governamental, pode propiciar a cultura de longo prazo. A investigação do formato organizacional aplicável ao poder público, com a consequente propositura de marco regulatório próprio, pode facilitar a governança ambiental do país, além de mitigar estratégias emergenciais de elevado custo e eficiência de curto prazo.

No que se refere à proposição de políticas públicas, é fundamental desenvolver pesquisas em instrumentos legais, metodologias, modelos institucionais da atividade florestal, com aplicação flexível, integrada e adaptada da realidade local. Seja em prol da teoria da atividade florestal brasileira, com o objetivo de assegurar a aplicação de ferramentas de gestão pública e fomento à cultura de governança dos recursos florestais no Brasil, seja a fim de melhor proporcionar a atuação regulatória pelo Estado e sua resposta adaptativa à realidade.

A governança da atividade florestal carece, indiscutivelmente, da formulação da agenda positiva em florestas, o que demanda diferentes níveis de autonomia aos governos e diretrizes de planejamento escalonados. Para a implementação desta agenda, via de regra, demanda-se apoio governista, como proponente, e congressual, na pauta e na aprovação de maioria simples, pelo menos. Nesse sentido, a criação ou a redefinição do arranjo das instituições com temática florestal está interconectado com o cenário político posto; este, por sua vez, envolve grande pluralidade de aspectos, num país de dimensões continentais, em que o consenso em torno de determinada matéria é dificilmente alcançado.

Este capítulo não espera apontar para a solução una, mas sim traçar um plano de estratégias possíveis, considerando a comparação de formatos organizacionais da administração pública, vantagens e desvantagens. Nesse aspecto, compreende recomendações comparadas nas especificidades do setor florestal brasileiro, em especial, a descentralização administrativa por serviços ou outorga ou por delegação ou colaboração.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Panorama geral, potencialidades e imperfeições da governança florestal no poder executivo a nível nacional

A floresta enquanto produtora de bens e serviços possui características particulares de longo prazo, riscos e alta complexidade regulatória e, diferentemente do que pressupõe a teoria liberal nas estruturas institucionais, percebe-se que existe necessidade de intervenção estatal para mitigar as desvantagens estruturais e vícios históricos de uso e ocupação de terras. Destarte, o estabelecimento de normas de controle ambiental deve ser entendido apenas como parte da estratégia de se cuidar da proteção ambiental, requerendo outras medidas potencializadoras ou mitigantes.

A atual gestão de políticas públicas para a atividade florestal brasileira, especialmente relacionada aos problemas dos segmentos de proteção e de produção, carrega alto grau de ineficiência. Parte do problema se dá por entraves em projetos de governo focados nos segmentos de produção ou proteção exclusivamente, pela baixa integração e diálogo entre órgãos públicos e ausência de características de planejamento de longo prazo. A literatura especializada sugere que políticas públicas de longo prazo sejam implementadas para a atividade florestal com intuito de aprimorar os princípios, objetivos e instrumentos das áreas de proteção e de produção.

A nível nacional, a administração pública do setor florestal brasileiro continua sendo a principal garantidora da concentração de competências, atribuições e responsabilidades, em partes devido aos vícios do modelo burocrático de racionalidade absoluta. Como resultado do modelo de burocracias, a governança do setor florestal

brasileiro apresenta-se com alto índice de departamentalização⁶⁸. Isto é, a atividade florestal que deveria ser homogênea passou a ser agrupada em componentes ministeriais distintos da organização federal: no MMA e no MAPA. A departamentalização é negativamente agravada pela disposição secundária da atividade florestal em departamentos ou divisões, nas respectivas pastas que compõem a vertente conservacionista, seja no segmento da proteção ou da produção, bem como pela sujeição de gestores e especialistas à tomada de decisão política, inerente a estruturas hierarquicamente subordinadas a cargos comissionados sem mandato e a plataformas eleitorais de governo.

Nesta linha de raciocínio, existem disfunções administrativas que quando atenuadas podem gerar políticas públicas efetivas na atividade florestal. Os apontamentos das imperfeições abarcam dois grandes grupos: a centralização de atribuições e o baixo índice de diálogo na comunicação entre órgãos do Conama. Entre os órgãos integrantes do Sisnama, o MMA e o Ibama são responsáveis pela centralização histórica de atribuições, o que resulta na sobreposição de atuações em órgãos estaduais (seccionais) e na indefinição do papel dos órgãos municipais (locais), bem como conflito nos limites do poder normativo do Conama (ARAÚJO, 2008). Secundariamente, de acordo com Araújo (2008), também se mostra presente, em áreas específicas da gestão ambiental, a falta de diálogo.

Outrossim, há certa fragilidade no mandato da presidência e da diretoria em entidades administrativas que, muitas vezes, são cobradas a executar ações da plataforma de governo. Nesse ponto, a tomada de decisão da alta direção acaba sendo influenciada por partes interessadas integrantes do governo, sem embasamento do corpo técnico efetivo da entidade. Como resultado, observam-se imperfeições da governança na estrutura estatal que deveriam agir como gestor do meio ambiente e como promotor de obras públicas e do desenvolvimento econômico (MONTEIRO, 2014). Exemplificando influências externas no Ibama, Monteiro (2014) assevera que:

O que se detrai é que as influências externas invadem o âmbito do IBAMA através de sua alta administração, cujo presidente, assim como os cinco diretores a ele vinculados, é detentor de cargo comissionado, sem mandato fixo, podendo ser exonerado a qualquer tempo pela Presidência da República. Desta forma, os diversos interesses políticos e econômicos que pairam na órbita dos grandes empreendimentos conseguem penetrar e ditar os rumos de alguns procedimentos de licenciamento e fiscalização ambiental.

⁶⁸ A departamentalização possui como vantagem a concentração de diferentes recursos em uma ou poucas atividades complexas.

Cumprir destacar que muitos desses empreendimentos são promovidos pelo próprio governo. O mesmo que nomeia e exonera a diretoria do IBAMA, órgão responsável por determinar se tal obra possui viabilidade ambiental, analisar estudos e decidir acerca da emissão do respectivo licenciamento ambiental, ou não.

Além da limitação de participação direta da sociedade organizada no processo decisório, outra consequência negativa decorre da vinculação aos objetivos determinados pelo superior hierárquico.

As potencialidades da governança da atividade florestal remontam a preocupação estatal com o desenvolvimento nas décadas de 1960 e 1970. O início dos incentivos fiscais para o reflorestamento corresponde com o movimento de modernização da agricultura. A política pública distributiva de reflorestamento tinha como fonte de recurso a renúncia fiscal, mas seu principal legado foi demonstrar a necessidade de órgão ou entidade único para a gestão de florestas públicas e privadas ou de produção ou proteção.

Outro aspecto importante foi a percepção que a característica intrínseca de ciclo longo florestal possibilita o fomento produtivo da atividade. Percebe-se que desde sua criação, a primeira entidade a planejar, organizar, dirigir e controlar as ações estatais relacionadas a florestal foi o IBDF, uma autarquia federal, vinculada ao órgão ministerial. No plano federal, durante a vigência da entidade autárquica, houve significativa preocupação com a formação de estoques florestais, bem como certa visão confluyente entre produção florestal e meio ambiente, ainda que com um paradigma aquém do que se espera na atualidade. De fato, o caráter predominante de fomento a plantios comerciais se contrapunha antagonicamente à proteção do meio ambiente na contemporaneidade. No entanto, além de o modo de vida e a opinião pública social diferirem, a política pública partia da premissa do governo à época que o progresso tinha de ser alcançado pelo movimento de modernização da agricultura - meio ambiente como valor instrumental.

Portanto, a criação do IBDF em 1967 marcou uma vantagem na diferenciação das cadeias florestais frente a outras atividades econômicas e frente à atividade agrícola. A atuação da autarquia, apesar de falhas na execução das diretrizes ao incentivo florestal, fornece indícios que a desvinculação da competência ministerial pode favorecer a implementação de políticas públicas dirigentes. O relevante marco historiográfico demonstra, além disso, que o apoio governamental inicial ao cultivo florestal pode assegurar a diferenciação produtiva madeireira e não-madeireira com implicações na qualidade preservação ambiental. No caso da entidade, ainda que detivesse imperfeições, o

investimento público foi responsável por proporcionar a expansão do estoque florestal através do controle de execução e da implementação à cultura organizacional de ciclo longo, especialmente, a de árvores.

O resultado do processo sócio, histórico e cultural da governança florestal no Brasil tem sido o panorama geral de reduzida relevância ou protagonismo da agenda positiva no tema. Hodiernamente, o setor florestal conta o SFB, órgão da administração direta, ora subjugado ao Mapa, outrora apêndice do MMA, o que carrega a incerteza de políticas governistas no curto prazo frente às características de longo prazo da atividade. Além desse órgão centralizado, o setor florestal conta com duas autarquias no nível federal, o Ibama e o ICMBio, com finalidades outras que não envolvem precipuamente o estudo e a proposição de políticas públicas, nem o desenvolvimento de recursos, serviços e produtos florestais.

2.2. Análise de arranjos institucionais do poder executivo a nível nacional para a efetividade administrativa, holística e estratégica da atividade florestal brasileira

Em que pese haver iniciativas privadas que possam auxiliar a atuação estatal no exercício da função administrativa, é fundamental mencionar que o Estado contemporâneo tem como diretriz principal atingir o bem comum, de forma a garantir o bem público, ainda que certas finalidades sejam mutáveis ao longo do tempo. Ao se pensar a governança da atividade florestal como a consecução de políticas públicas com fins determináveis, objetivando a atuação democrática e consoante à finalidade das normas, órgãos, agentes e atividades públicas, faz-se necessário primeiramente pensar na necessidade da atuação do Estado na administração de florestas.

Embora a iniciativa privada seja elencada por especialistas como fator de desenvolvimento e, de fato, auxiliar em períodos de crises, há que se ponderar outras questões para além do modelo econômico. Tais iniciativas de fomento à determinada cadeia, indubitavelmente, precisam estar organizadas dentro de uma política estruturante e respaldada em comprovação técnico-científica, corroborada por instituições públicas. Ademais, ao menos em uma análise a priori, pode parecer que a iniciativa privada tenha putativamente maior eficiência, eficácia e efetividade. No entanto, deve-se lembrar que o principal desdobramento do princípio da legalidade é que a administração pública só pode

fazer o que a lei permite, já a iniciativa privada pode fazer tudo que não é proibido. Assim, ao particular certas exigências administrativas da legalidade não são exigidas, tornando sua ação mais desimpedida e aparentemente com índices maiores de eficiência, eficácia e efetividade - o que nem sempre é verdadeiro.

Isso porque a atuação do Estado na função administrativa da atividade florestal, como desdobramento do poder-dever, precisa ser pautada racionalmente nos princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade dos bens e interesses públicos que disciplinam as atividades administrativas. Isto é, a partir de uma visão principiológica em que o Estado atua em supremacia. É o que dispõe o princípio da indisponibilidade do interesse público: administrar é realizar uma atividade de zelo pelos interesses públicos e não é possível deles dispor. A atividade pública, diferentemente daquela particular, requer ainda mais atenção quanto à legalidade, porque ao Estado tudo é proibido, salvo aquilo expressamente permitido na lei (*lato sensu*).

Ademais, o setor florestal brasileiro nos segmentos protetivo e produtivo está sujeito a atividade de diversas partes interessadas (atores). Os efeitos dessa atividade caracterizam tipos de externalidades, podendo ter atributo positivo ou negativo, a depender de como é estabelecida a prestação da execução ou a regulação da delegação do serviço para a sociedade. Mais do que isso, a falta de qualidade dessa prestação ou regulação do serviço passa a caracterizar falhas de mercado, somente atenuadas pelo ator estatal. Em verdade, esta dicotomia do setor florestal produção versus proteção, por si só, apresenta-se como uma imperfeição, devido à unicidade do meio, o que coaduna o princípio da ubiquidade e fortalece a teoria da atividade florestal no Brasil. Contrariamente, esforços deveriam suscitar exigências sinérgicas entre meio natural e atividades humanas, como a possibilidade de integração de componentes produtivos e protetivos de ecossistemas nativos, isto é, na vertente conservacionista.

Nesse ínterim, ao se falar de teorias de regulação e falhas de mercado, afirma-se que o Estado é o titular de responsabilidades no estímulo a externalidades positivas e mitigação a aquelas negativas. Não se espera que nenhum outro ator preze pelo bem comum em matéria de meio ambiente que não seja o Estado brasileiro. Considerando, ainda, os ditames constitucionais em matéria de preservação e conservação da vegetação nativa e a importância do desenvolvimento sustentável do setor florestal, seus produtos e serviços, a

regulação estatal parece se moldar com maestria à atividade florestal. Premissa que, aprioristicamente, afasta cenários exclusivamente compostos pela iniciativa privada, devido ao interesse público e a sua indisponibilidade nos três elementos constitutivos da teoria da atividade florestal: a ubiquidade (unicidade) do meio, a juridicidade e a historicidade.

Ademais, considerando que a estrutura altamente hierarquizada, típica do modelo de administração direta em órgãos ministeriais, reproduz certas características indesejáveis ao setor florestal, não se vislumbra a reprodução desse arranjo. Apesar de o estudo comparado de arranjos institucionais do poder público indicar situações internacionais que o modelo ministerial tenha sido bem-sucedido, a historicidade apontou que ministérios temáticos tendem a ser concentrados. Quiçá o exemplo mais expoente tenha sido o Ministério da Pesca que perdurou pouco mais de seis anos (2009-2015) até ser avocada sua competência pela pasta da agricultura. Por mais que seja louvável o status ministerial às florestas, com a unificação de pastas de importância secundária no MMA e no Mapa, o mandato de governos eleitos não traz a devida segurança jurídica e a requerida previsibilidade administrativa.

Primordialmente, porque o planejamento florestal requer longo prazo: até a primeira rotação e, ou, até o ciclo de corte, tempo que pode variar de seis a trinta anos ou mais, a depender de qual espécie, produto e serviço seja o objetivo silvicultural. Posteriormente, pois a função estratégica aplicada à governança do setor florestal brasileiro deve envolver a gestão ambiental com horizontes humanista, holístico, democrático e participativo, assim como com cenários futuros minimamente previsíveis, aceção que não poderia sofrer bruscas interrupções. Finalmente, a organização administrativa para criação e extinção de Ministérios é privativa do Presidente (art. 61, § 1º, II, da CRFB), inclusive a iniciativa para tal; igualmente, a livre escolha e dispensa na nomeação e exoneração de Ministro de Estado goza de discricionariedade administrativa. Na seara jurídica, é um ato conforme oportunidade e conveniência do mandatário da administração pública (art. 84, I, da CRFB), ou seja, independente de motivação ou prévia aprovação. Assim, o cenário consubstanciado pelas características da atividade florestal indica que o modelo de administração direta não favorece a otimização da qualidade da prestação do serviço à sociedade.

O modelo de arranjo institucional do Estado pode variar substancialmente com formas de administração direta e indireta. Frente a instabilidades e incertezas de políticas governistas, necessita-se da implementação de modelo organizacional que possa refletir maior efetividade de políticas públicas na área florestal. A descentralização de competências da hierarquia de governo pode ser apontada como uma das mitigações necessárias. Uma das opções é arranjar institucionalmente a competência de forma centralizada (administração direta) por órgãos ou descentralizada (administração indireta) por entidades (Figura 5).

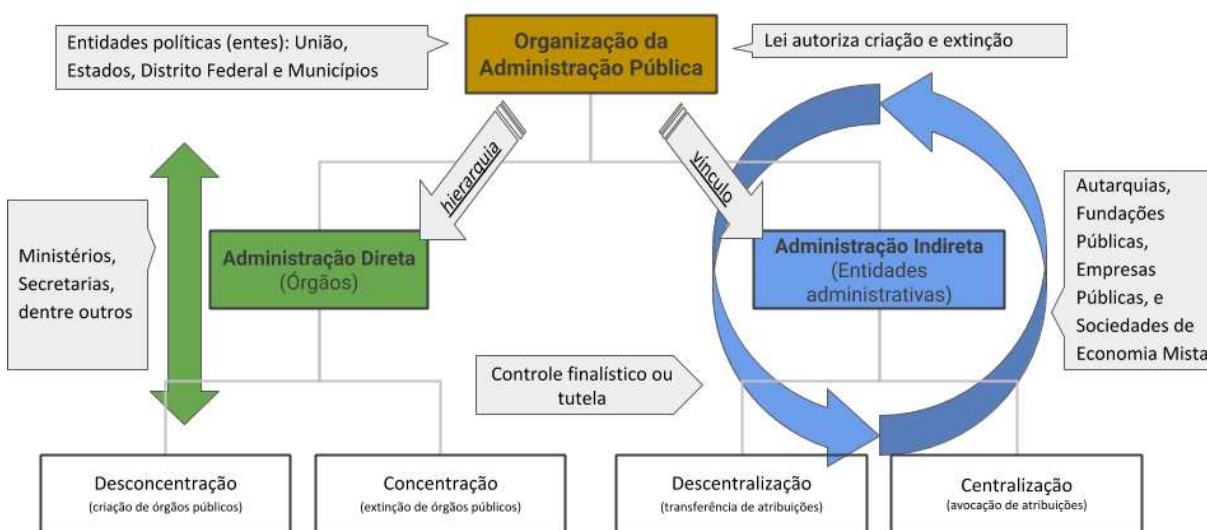


Figura 5. Esquema da organização da administração pública brasileira. Em destaque à esquerda a administração centralizada ou direta, por órgãos, e à direita, a administração descentralizada ou indireta, por entidades. Fonte: o autor.

Quando o Estado atua de forma direta, leia-se centralizadamente, não há atribuição de competências a nenhuma outra entidade, ele atua por órgãos hierarquicamente subordinados. A administração pública executa diretamente a competência prestacional em serviços públicos, de forma centralizada e despessoalizada, através de órgãos ministeriais do próprio ente instituidor (União, Estado, DF ou Município).

Por outro lado, o ente instituidor pode atribuir essa tarefa administrativa a entidades. O modelo de administração indireta, também denominado de descentralização, é composto de entidades administrativas dotadas de capacidade processual em juízo e personalidade jurídica e patrimônio próprios, sem hierarquia com estruturas de governo, apenas vínculo ao órgão instituidor. Apesar da sutil diferença, a conformação é responsável

por garantir maiores níveis de autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira, bem como menor influência política na tomada de decisão, o que assegura maior assertividade técnica. Diferentemente do que possa parecer, a autonomia de entidades (administração indireta) é relativa, e estas permanecem vinculadas a certos instrumentos fiscais de tutela e controle, o que pode ser positivo na prestação de contas, transparência e moralidade pública, entre outros.

Logo, uma das premissas deste trabalho é a de que as pessoas jurídicas de direito público que integram a administração indireta revelam-se mais vantajosas ao modelo organizacional da governança florestal. As referidas entidades, devido à sujeição ao regime administrativo e à dotação de personalidade jurídica e gestão patrimonial próprias, entre outros, são capazes de aprimorar os princípios, objetivos e instrumentos da produção e proteção florestal no Brasil.

Vislumbra-se, nesse diapasão, que a qualidade da prestação do serviço de governança da atividade florestal pode ser otimizada positivamente no cenário da administração indireta. A proposição de criação de entidade descentralizada ganha respaldo de eficiência pelo contrato de gestão com diretrizes de curto, médio e longo prazos e pela elaboração de políticas públicas aos setores produtivos sem, contudo, desvincular-se a obrigação legal de preservação e conservação ambientais. Bastando-se a definição da espécie de entidade administrativa que pode ser recomendada a fim de melhor planejar, organizar, dirigir e controlar as ações de governança florestal.

Segundo a CRFB de 1988⁶⁹, a administração indireta é composta pelas autarquias, fundações públicas de direito público, empresas públicas e sociedades de economia mista (Tabela 4). Em tempo, destaca-se que essas entidades existem e podem ser instituídas em todos os entes da federação, ou seja, podem existir qualquer uma dessas entidades na União, nos Estados, no DF e nos Municípios. As características gerais envolvem a sujeição às normas de licitação e contratação, à remuneração e ao subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, à proibição de acumular empregos e funções, à limitação legal para a definição das áreas de atuação, dentre outros. Embora a personalidade jurídica própria imprima relativa autonomia administrativa, patrimonial e financeira, a sujeição à lei criadora ou autorizativa é contundente e, com efeito, garante o

⁶⁹ Apesar do texto constitucional prever os quatro tipos de entidades administrativas, a legislação que primeiro dispôs sobre o tema foi o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

exercício do múnus público, a gestão presidencial, diretorial e, ou, colegiada, e o regime jurídico da administração pública⁷⁰.

Tabela 4. Principais características e atributos dos tipos de pessoas jurídicas de direito público integrantes da administração indireta (entidades administrativas)

Atributos/Tipos	Autarquias	Fundações Públicas de Direito Público	Empresas Públicas	Sociedades de Economia Mista
Fim	Prestação de serviço público da função estatal	Prestação de serviço público da função estatal	Exploração de atividade econômica*	Exploração de atividade econômica*
Outorga de Lei Ordinária específica	Cria a entidade	Cria e Lei Complementar definirá área de atuação	Autoriza a criação que dependerá de registro	Autoriza a criação que dependerá de registro
Natureza jurídica	Direito público	Direito público	Direito privado	Direito privado
Foro e jurisdição	O mesmo do ente instituidor, Justiça Federal se União	O mesmo do ente instituidor, Justiça Federal se União	O mesmo do ente instituidor, Justiça Federal se União	Regra: Justiça Estadual
Finalidade lucrativa	não	não	sim	sim
Capital social	-	-	100% do ente instituidor	50% mais um do ente instituidor
Forma societária	-	-	Podem assumir qualquer forma juridicamente permitida	Forma obrigatória de Sociedade Anônima (S/A)
Prerrogativas estatais em processos judiciais	sim	sim	não, em regra. Possível se for prestadora de serviço público	não, em regra. Possível se for prestadora de serviço público
Isonomia tributária patrimonial, de renda e serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou delas decorrentes	sim	sim	não	não
Funcionamento exclusivo com	sim	sim	não	não

⁷⁰ Conjunto de normas aplicáveis à administração pública, compreendendo o regime de direito público e o privado. Note-se que no regime de direito público prepondera a supremacia do interesse público (relação vertical) e, no regime de direito privado, a relação preponderante é horizontal, particulares atuam em igualdade com a administração pública.

recursos do ente instituidor				
Possibilidade de execução permanente e autônoma na forma de autarquia especial (agência reguladora)	sim	sim	-	-
Alguns exemplos de entidades administrativas da União	Ibama (vínculo: MMA); ICMBio (vínculo: MMA); Incra (vínculo: Mapa); e Anvisa (vínculo: MS)	IBGE (vínculo: ME); Funai (vínculo: MJSP); e Funasa (vínculo: MS)	Embrapa; BNDES; Caixa Econômica Federal (CEF); e Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	Banco do Brasil; e Petrobrás

*Embora não seja a regra, a prestação de serviço público pode ser abarcada por empresas públicas e sociedades de economia mista. Notas: no regime de direito público vige a supremacia perante os particulares (relação vertical) e, no regime de direito privado, a relação é horizontal, particulares atuam em igualdade com a administração pública; o gênero autárquico (regime de direito público) compreende autarquias e fundações públicas de direito público. Fonte: o autor.

A escolha da categoria da entidade administrativa a ser criada está diretamente relacionada à sua finalidade e às incumbências do corpo técnico especializado. O escopo fundamental a ser considerado na criação parece ser indubitavelmente a governança das políticas públicas de florestas. Entre as incumbências da entidade estariam o desenvolvimento de instrumentos de licença, incentivo, fomento, inibição, punição, entre outras ações, relacionadas ao ciclo de políticas públicas: formação da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação de políticas públicas de florestas. A partir dessa concepção, é possível de forma preliminar considerar que a entidade não terá como sua finalidade a exploração direta da atividade econômica, logo, as categorias de empresas públicas e sociedades de economia mista não se coadunam ao caso de estudo.

Resta saber, outrossim, se as autarquias e as fundações públicas de direito público possuem aplicação consubstanciada à governança florestal. Devido a similitudes, a doutrina de direito administrativo agrupa estas duas espécies no gênero autárquico⁷¹ e, no quesito prático, há pouca diferença entre elas. As características gerais desse grupo são a criação por lei específica, a capacidade postulatória em juízo e prazos processuais equiparados ao ente público, o desempenho da função típica de Estado e a prestação do serviço público à sociedade. Por fim, outras características singulares envolvem: a presença

⁷¹ Gênero autárquico pode ser definido como aquele que compreende as autarquias e as fundações públicas de direito público.

de bens públicos inalienáveis, impenhoráveis, imprescritíveis e sem onerabilidade; a vedação a inovação da ordem jurídica, apesar de poderem editar atos normativos; o funcionamento com recursos do ente instituidor, já que a exploração econômica e a finalidade lucrativa não são autorizadas; a prescrição quinquenal (5 anos) de dívidas; e a isenção tributária em patrimônio, renda e serviços, desde que vinculados ou decorrentes de suas finalidades essenciais, ao passo que não há imunidade de taxas e contribuições.

Partindo-se do principal eixo problemático da gestão pública dos recursos florestais no Brasil, parte da solução apresentada subsiste ao fomento da cultura de governança. Quando existente, a governança florestal foi subjugada a órgãos ou entidades de reduzido protagonismo e relevância secundária, dentro da estrutura de arranjo institucional da administração direta, concentrada e centralizada. A conformação de gestão das florestas na administração descentralizada, em parte, supre as condicionantes mínimas de se pensar estrategicamente o setor florestal a partir de sua natureza social.

De maneira holística, o contrato de gestão da entidade autárquica possui elementos nos três níveis de planejamento: operacional, tático e estratégico que, caso bem elaborado, pode refletir a efetividade administrativa almejada. Com o intuito de mitigar os efeitos de projetos de governos focados no segmento produtivo ou protetivo, é recomendável que o corpo técnico atue sem amarras hierárquicas - quesito igualmente atendido com a criação de entidade autárquica com certas atribuições. Finalmente, o marco regulamentador da criação da autarquia ou da fundação pública de direito público é capaz de unificar dilemas estruturais da existência de duas pastas antagônicas na unicidade florestal brasileira.

O gênero autárquico é responsável por executar as políticas delineadas pelo ordenamento jurídico, como também, executar os objetivos definidos na lei, em seu contrato de gestão firmado entre os gestores da entidade e o poder público, entre outros. As características deste gênero, a saber, diferenciação na personalidade jurídica própria e autonomia parcialmente tutelada sem hierarquia frente aos órgãos da administração direta, não devem ser confundidas com autonomia da vontade dada aos particulares, pois permanecem com vínculo ao regime jurídico-administrativo⁷², visto que sua criação ou

⁷² Regime jurídico-administrativo é sinônimo de regime de direito público ao qual se submete a administração pública. Preconiza-se a atuação com supremacia perante os administrados, numa relação vertical na qual a Administração é dotada de prerrogativas especiais.

extinção deve ser determinada por meio de lei. Consequentemente, vislumbra-se que a alternativa autárquica parece ser especialmente importante no cenário de estudo proposto. Necessitando, porém, definir estratégias de implementação da descentralização por serviços (outorga) por delegação (colaboração).

2.3. A descentralização por serviços ou por outorga e as repercussões ao setor florestal brasileiro

Contrapondo o paradigma da centralização administrativa, emerge-se o modelo gerencial que prega a horizontalização das estruturas organizacionais, incentiva a descentralização e pensa na sociedade como um campo complexo de conflitos, competitividade e incertezas. A ciência administrativa do setor florestal, entretanto, não deveria ter preferência de um modelo e a preterição do outro, o que parece mais sensato é identificar características positivas para potencializá-las e negativas para mitigá-las. Como alternativa ao estudo de caso, propõem-se a descentralização administrativa, a qual pode assumir duas categorias: por serviços ou outorga de e por delegação ou colaboração. Na primeira, há a transferência de titularidade e execução do serviço, da administração direta para a entidade, leia-se pessoa jurídica de direito público integrante da administração indireta, através de Lei, por prazo indeterminado. Na segunda, ocorre a transferência apenas da execução do serviço, da administração direta para o particular, por meio de ato ou contrato, tendo como duração prazo determinado. Percebe-se que os dois hipônimos de descentralização administrativa diferem substancialmente no modo, na conformação da azienda, na forma e na duração da prestação de serviços.

Eis que partindo do panorama geral da governança florestal e do delineamento da utilização de recursos florestais como atividade típica da administração pública, a possibilidade de transferência da prestação a particulares parece desarrazoada, num primeiro momento. Isso porque, na atualidade, o setor florestal brasileiro não dispõe do nível de organização e infraestrutura requeridas pela iniciativa privada, bem como há carência de política estruturante dos recursos, serviços e produtos florestais, a qual é precipuamente corroborada e respaldada em comprovação técnico-científica por instituições públicas. Considera-se, destarte, que a administração indireta por delegação ou colaboração

não se amolda à contextualização do problema frente ao estudo de caso da governança do setor florestal.

Nesse aspecto, a criação de entidade, a partir do modelo de administração indireta por serviços ou outorga, é vista como alternativa mais acertada (Tabela 5). Além disso, descentralização por serviços ou outorga pode ser potencializadora da especificidade técnica, já que indivíduos com formação profissional específica lidam e conhecem paradigmaticamente o trabalho florestal; são, portanto, capazes de propor melhorias para o desempenho de qualidade.

Tabela 5. A proposição de marco legal para a política de governança florestal nacional - plano de ação - tipo de política pública, escopo, materialidade, proponente, motivação e público-alvo

TIPO	O QUÊ?	QUEM?	PARA QUÊ?	PARA QUEM?
Política Pública Constitutiva - Projeto de Lei Ordinária	(i) Qualificar órgão preexistente - SFB - como agência executiva da governança da atividade florestal em nível nacional (autarquização)	Proponente: necessariamente o Presidente da República, governo federal (poder executivo), com o subestabelecimento do Ministério do Meio Ambiente e, ou, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	(i) Propor, formular e implementar políticas florestais de regulação do setor florestal amparadas em critérios técnico e científico (ii) Desenvolver recursos, produtos e serviços, a partir dos segmentos de preservação e produção florestal (iii) Fomentar a cultura de longo prazo, a sociobiodiversidade de ecossistemas e a sustentabilidade das cadeias florestais	População em geral, pessoas e atores direta e indiretamente envolvidos por ações de aperfeiçoamento da agenda positiva em florestas no território brasileiro, bem como o setor florestal brasileiro e seu desenvolvimento sustentável

Elaborado a partir das premissas 5W2H do modelo administrativo gerencial e de gestão da qualidade. Fonte: o autor. Legenda: SFB: Serviço Florestal Brasileiro, órgão ministerial da administração direta.

A lei instituidora da autarquia é o ato responsável por conferir ou não prerrogativas específicas e relativa autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira. Em comparação com demais autarquias, há certas autarquias submetidas a um regime especial, com as mesmas características singulares, exceto pelo fato de o ato de criação conferir prerrogativas especiais. As autarquias especiais, também chamadas de agências reguladoras, seriam “autarquias sob regime especial, ultimamente criadas com a

finalidade de disciplinar e controlar certas atividades” (MELLO, 2016). Ademais, de acordo com Medauar (2003):

(...) as agências reguladoras teriam a natureza de autarquias especiais, que integram a Administração Pública Indireta e são vinculadas ao ministério competente para tratar da respectiva atividade, tendo competência para regular e fiscalizar a prestação dos serviços públicos cuja execução foi transferida ao setor privado mediante concessão, permissão ou autorização, ou cuidar da regulação de atividades resultantes da quebra de monopólios estatais.

A atuação principal das agências especiais é feita nas falhas de mercado, na presença de monopólios e na competitividade por meio da regulação. A característica que a diferencia das autarquias ordinárias é a execução autônoma de políticas de governo com a função mais permanente. As autarquias podem, ainda, ser qualificadas como agências reguladoras e agências executivas, constituindo-se em tipo doutrinário específico. Entre as principais características está sua maior autonomia e independência da administração direta, ainda maior que as demais autarquias ordinárias. Em última análise, a agência reguladora⁷³ possui como objetivo garantir o direito do usuário ao serviço público de qualidade, que é prestado por concessionárias ou permissionárias. São exemplos de agências reguladoras: Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações), ANP (Agência Nacional do Petróleo), Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica), Antaq (Agência Nacional de Transportes Aquaviários), Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres), ANVS (Agência Nacional de Vigilância Sanitária). Já a agência executiva adquire caráter temporário de agência especial pelo contrato de gestão e planejamento estratégico. O exemplo costumeiramente apontado pela doutrina é o Inmetro, autarquia federal e agência executiva com instrumentos de gestão e estratégico definidos.

Torna-se necessário esclarecer que na historicidade do setor florestal brasileiro não há exemplos de agências reguladoras. Como visto, o IBDF foi a primeira entidade de planejamento de governança e, atualmente, inexistente autarquia com engajamento no fomento e desenvolvimento de políticas públicas de florestas. Lembrando que as autarquias Ibama e ICMBio não possuem essa finalidade atribuída diretamente pela lei, visto lidarem com o poder de polícia, o licenciamento ambiental, o controle da qualidade ambiental, a autorização de uso dos recursos naturais e a fiscalização, monitoramento e controle

⁷³ Agências reguladoras são um tipo especial que independe de contrato de gestão e planejamento estratégico, pois adquirem caráter mais permanente a partir de sua lei de criação.

ambiental (BRASIL, 1989). A eventual criação de agência reguladora ou qualificação à agência executiva florestal necessitaria de tese doutrinária a ser levantada com fundamentação clara e, até certo ponto, inovar a ordem jurídica atual.

O mecanismo de concepção no planejamento das autarquias especiais é adquirido legalmente e, para tal, requer segurança jurídica, diretrizes políticas bem alicerçadas, o envolvimento das partes interessadas e, se possível, o forte apoio popular. Assim, os agentes políticos detêm amplas categorias de escolha no arranjo institucional da administração indireta, requerendo-se que as relações governamentais e institucionais proporcionem agenda positiva nesse sentido. Por se tratar de tema da organização do poder executivo, o proponente do projeto de criação da entidade deve ser o Presidente da República, com a subscrição de Ministros responsáveis pela matéria. Após a proposição de projeto de lei ordinária, o Congresso Nacional discutirá o texto. O apoio ao projeto requer intensa articulação nessa arena política, onde demanda maioria simples e ocorrem alterações substanciais ao texto, devido a influências das mais variadas. É o jogo político *per se*: atores buscam influenciar o processo legislativo, em busca de benefícios e, ou, redução de perdas, guiando a tomada de decisão dos tomadores de decisão dos poderes constituídos. Portanto, o texto base é apenas o início de intenso jogo democrático, com movimentos de grupos de interesse, sociedade civil organizada e maioria do bloco governista.

Quanto ao modelo de administração indireta por serviços ou outorga, propõe-se que a entidade exerça a função de descentralização nos temas concernentes à conservação e à produção florestal das respectivas pastas ministeriais e tenha prazo indeterminado. A autarquia ou a fundação pública de direito público, entidade autárquica única de governança no desenvolvimento de políticas públicas florestais, seria vinculada ao Mapa ou MMA, podendo ser inclusive a ambas. Paralelamente, dado o caráter interministerial das florestas, propõe-se a estruturação de órgão colegiado, com integrantes do governo, sociedade civil organizada, entidades de ensino e pesquisa, e iniciativa privada, com incumbência de assessoramento e orientação da política florestal governista, deliberações resolutivas e resolução de antinomias.

Quanto à estrutura da alta administração interna, a qual pode assumir gestão presidencial, diretorial e, ou, colegiada, sugere-se atenção ao mandato fixo do gênero

autárquico, pouco importando o grau de verticalidade ou horizontalidade, a priori. A principal questão da tomada de decisão da alta administração em entidades públicas tem sido o receio de captura governista de cargos de direção, chefia ou assessoramento. No sentido de ser recorrente trocas de gestores em postos estratégicos pelo simples fato de contrariar bandeiras de campanha ou ideologia do mandatário do executivo, contrariando a decisão isenta ou com elementos técnicos.

O cenário de crise em eventuais gestões das autarquias federais Funai, Ibama e ICMBio podem demonstrar, nos últimos anos, como mudanças bruscas de condução dos trabalhos podem ser especialmente desgastantes a uma política de continuidade do serviço público. Contrapondo, tal modelo de livre escolha e dispensa, elenca-se o estudo de caso recente da Anvisa, autarquia que possui diretoria com mandato fixo, e que contrariou a política governista em diversos aspectos quando da aprovação do esquema vacinal na pandemia global de coronavírus, por exemplo.

Quanto à criação de carreira própria para servidores públicos, a entidade poderá contar com plano de carreira já existente, aplicando-se a Lei nº 10.410, de 11 de janeiro de 2002, que cria e disciplina a carreira de especialista em meio ambiente. Entre os cargos já criados estão gestor ambiental e gestor administrativo, especialmente úteis na entidade autárquica de governança florestal. As formas de movimentação de pessoal podem incluir, ainda, cessões, requisições e alterações de exercício para composição da força de trabalho, já que MMA, Mapa, Ibama e ICMBio compõem a administração pública federal, direta ou indireta⁷⁴.

Quanto ao contrato de gestão a ser firmado entre os gestores da entidade autárquica e órgãos da administração direta, como MMA e Mapa, deve-se atentar a propositura de indicadores e a pactuação de metas, por meio de plano de trabalho. Além do prazo indeterminado de duração e da autonomia pretendida, encoraja-se a busca por metas e resultados na melhoria da qualidade da prestação do serviço público de governança, com o objetivo de viabilizar o uso sustentável dos recursos florestais - produtos e serviços - madeireiros e não madeireiros.

Com a adoção desse modelo descentralizado, espera-se a redução de níveis hierárquicos e enxugamento organizacional e a criação de uma nova cultura de incentivo à

⁷⁴ Além das hipóteses de cessão, a lotação ou o exercício de servidores da administração pública federal é permitida pelo Decreto nº 10.835, de 14 de outubro de 2021.

iniciativa, bem como constatação de consequências do *downsizing* na entidade. O ideário *downsizing*⁷⁵ parte da premissa que níveis hierárquicos resultam em dificuldade de comunicação e aumentam os ruídos, e almeja a melhoria da comunicação e agilidade das tomadas de decisão (CHIAVENATO, 2014).

O advento da entidade autárquica parece estar ligada ao sistema corporativo de governança ESG (*Environmental, Social and Governance*) e à agenda 2030. A busca da percepção da integridade com o ambiente, a sociedade e a governança tem emergido recentemente com um valor corporativo a ser buscado. Eis que investigações científicas auxiliam no delineamento institucional e otimização das organizações. A integração dos pilares ambiental, social e de governança remete com similitude as organizações ao princípio do desenvolvimento sustentável quanto ao *triple bottom line*. Nesse ínterim, o modelo corporativo é um valor comum para pessoas, planeta e prosperidade, pois equaciona, além de dilemas humanos históricos do fortalecimento da paz universal e da erradicação da pobreza e desigualdades com o desafio global no desenvolvimento sustentável. Em verdade, é difícil dizer que esses aspectos não estejam conectados, assim como não dizer que parte da solução é tratá-los como desequilíbrio em um ou mais pilares ocasionando perturbações em toda a integridade do sistema. Logo, a pretensão de proteção ambiental sem a equacionalização do elemento humano não passa de uma quimera.

2.3.1. Autarquização do SFB: a qualificação do órgão à autarquia especial (agência executiva)

Como visto, apesar das características favoráveis para o florestamento e reflorestamento presente no território brasileiro, o arranjo institucional da administração pública pode não produzir os melhores resultados para o desenvolvimento social, econômico e ambiental. Os marcos regulatórios em matéria florestal deveriam precipuamente fornecer condições para o desenvolvimento das cadeias de produtos florestais, seu mercado interno e externo, bem como subsídios e incentivos fiscais, se necessários. Ao mesmo tempo, estabelecer elementos para planejar, organizar, dirigir e controlar as ações que resultem em efeitos degradantes sobre o meio ambiente.

⁷⁵ De acordo com Chiavenato (2014), o *downsizing* é uma ferramenta que pode ser utilizada em processos de horizontalização.

Diante de um cenário de governança florestal com características historicizadas, com os esforços do poder público e da iniciativa privada marcadamente ineficientes, torna-se necessário a proposição e a solução de dilemas estruturais. Mesmo a governança sendo marcada pelas alternâncias e descontinuidades de competências e pelas imperfeições, ressalta-se o potencial de desenvolvimento e viabilidade com impactos positivos à sociedade. Antinomias aparentemente não solucionadas podem encontrar alternativas no estudo aprofundado do arranjo institucional e na propositura de marco regulamentador próprio da política florestal.

A elaboração da política florestal deve ser feita de modo a considerar a realidade atual no território nacional. O fenômeno de formalização e institucionalização de políticas públicas deve ser acompanhado de valores sociais importantes, como, por exemplo, a moralidade pública e a promoção do direito ao meio ambiente sadio. Além de ponderar por princípios democráticos e constitucionalistas no intuito de dividir competências, controlar atos governamentais e responsabilizar o agente, sob o crivo do sistema de freios e contrapesos. Nesse sentido, o marco regulatório próprio do gênero autárquico, a nível nacional, coaduna o dever constitucional de preservação e conservação, os princípios ambientais atinentes e viabiliza a produção de alimentos como valores compatíveis

Nesse ínterim, a administração pública pode contribuir com a atividade florestal e proporcionar a elaboração de políticas públicas com razoável efetividade a longo prazo, desconcentrando-se com a criação de órgãos ou descentralizando-se com a criação de entidades administrativas. Em ambos, a administração pública se afasta de projetos de governo e se aproxima a projetos de Estado, pressupondo a atuação despersonalizada e imputada a centros de competência.

Como principal desdobramento da implementação do Marco Legal da Governança Florestal ou da Política Nacional de Governança Florestal, este trabalho tem sustentado a qualificação do órgão de administração direta SFB à categoria de administração indireta. Através de marco regulatório próprio, o atual órgão qualificaria-se em autarquia de natureza especial, como agência executiva.

2.4. Proposta de apresentação da matriz de impacto como ferramenta de análise quali-quantitativa de implementação da Política Nacional de Governança Florestal

A metodologia de análise Swot, sigla oriunda da língua inglesa, é um acrônimo de forças (*strengths*), fraquezas (*weaknesses*), oportunidades (*opportunities*) e ameaças (*threats*), também chamada de Fofa na língua portuguesa. Esta análise, desenvolvida entre as décadas de 1960 e 1970 (LEARNED et al., 1969), consiste em descrever o ambiente organizacional de determinada situação, negócio ou empresa. A análise é feita colocando os atributos positivos (forças e oportunidades) e os pontos negativos (fraquezas e ameaças), separando também por fatores externos (oportunidades e ameaças) e internos (forças e fraquezas), a partir do conhecimento técnico-científico e, ou, levantamento de literaturas especializadas.

A aplicação da análise Swot tem derivado com o tempo, sendo possível aliar sua aplicação com a análise Pestal. Esta metodologia, por sua vez, permite a realização de um estudo qualitativo com a análise de critérios políticos (P), econômicos (E), sociais (S), técnico e tecnológicos (T), ambientais (A) e legais (L). Como resultado da aplicação conjunta de ambas análises se tem uma matriz de avaliação atributo-fator-critério que procura estabelecer a relação de relevância, causa e efeito da atividade e quantificar os impactos. A metodologia, similar ao proposto por Leopold et al. (1971) quanto à avaliação de impactos, proporciona estudo qualitativo com descrição do impacto organizacional em determinada situação, neste capítulo, a aplicabilidade da política de governança florestal com a propositura de marco regulatório próprio, a nível nacional (Tabela 6).

A análise Swot-Pestal é feita classificando os impactos levantados em: (i) atributos positivos e negativos, (ii) fatores externos e internos, e (iii) critérios Pestal, a partir do conhecimento técnico-científico dominante e, ou, levantamento de literaturas especializadas. Como resultado da aplicação, tem-se uma matriz de avaliação atributo-fator-critério que procura estabelecer a relação de causa e efeito da atividade e quantificar os impactos de acordo com sua relevância. Analiticamente, buscou-se realizar o estudo comparativo de cenários da governança florestal e traçar caminhos para a organização política em uma matriz de análise fator-atributo-critério Swot-Pestal.

Tabela 6. Matriz de análise de impactos Swot/Fofa (forças, oportunidades, fraquezas e ameaças) do Marco Legal da Governança Florestal ou da Política Nacional de Governança Florestal com a qualificação do órgão (autarquia) Serviço Florestal Brasileiro - SFB - a autarquia especial (agência regulatória), apresentando atributo (positivo ou negativo), fator (interno ou externo) e critério Pestal (político, econômico, social, técnico e tecnológico, ambiental e legal)

IMPACTO: atributo, fator e critério	Forças <i>Strengths</i>	Fraquezas <i>Weaknesses</i>	Oportunidades <i>Opportunities</i>	Ameaças <i>Threats</i>
	Interno (inerente à governança da atividade florestal)		Externo (alheio à governança da atividade florestal)	
Político (P)	<p>Fomentar a cultura organizacional de longo prazo, aliada a ferramentas holísticas e mecanismos preventivos de gestão ambiental (++)</p> <p>Criar facilidades de governança florestal, a nível nacional, subsidiando a atuação do governo federal (+)</p> <p>Integração interna da entidade na busca por instrumentos para planejar, organizar, dirigir e controlar as ações desenvolvimentistas em florestas (-)</p>	<p>Indefinição de mecanismos de planejamento público e incentivo à atividade florestal em pequenas propriedades (++)</p> <p>Presença de soluções paliativas e emergenciais de elevado custo e eficácia de curto prazo (+)</p> <p>Atividade florestal pouco atrativa, devido aos reflexos de crises, à baixa remuneração dos serviços e à ineficiência de políticas públicas (+)</p>	<p>Desvinculação a hierarquias de propostas do mandatário do poder executivo e da estrutura direta (++)</p> <p>Envolvimento das partes interessadas no arranjo institucional que reflita particularidades e características próprias de cada segmento e que proporcione expertise na gestão (-)</p>	<p>Exigências políticas desproporcionais comparadas a outros segmentos agropecuários (++)</p> <p>Alta prolixidade do legislador brasileiro, em muitas situações atrelado ao desconhecimento do cenário florestal (++)</p> <p>Arranjo institucional caracterizado pela gestão ambiental focada no modelo burocrático (++)</p> <p>Risco de captura do ente regulador segundo a teoria da regulação (++)</p> <p>Resistência de servidores públicos para a criação da autarquia (-)</p>
Econômico (E)	<p>O principal fator de competitividade à economicidade florestal é a alta produtividade dos povoamentos (++)</p> <p>Apesar da reduzida área de plantios comparada à agricultura, o setor florestal tem representado na</p>	<p>A atividade é notadamente de fluxo de caixa de longo prazo, com custo inicial alto devido à implantação e receitas ao final do horizonte planejado (++)</p> <p>Investimento de longo prazo e riscos presentes (+)</p>	<p>O setor florestal brasileiro possui vantagens competitivas e comparativas que a colocam em posição de destaque na estratégia nacional de desenvolvimento, em especial, produtos e matérias primas renováveis, recicláveis,</p>	<p>Inviabilidade econômica no uso racional de ecossistemas, bens e serviços ambientais devido à excessiva regulamentação (+)</p> <p>Concorrência frente a subsídios de fomento florestal internacional (-)</p>

	<p>última década, em média, aproximadamente 13% do valor de exportações (—)</p>	<p>De forma geral, a madeira possui baixo coeficiente preço por peso específico e alta sensibilidade ao custo de transporte na proximidade, na consistência e na escala (+)</p> <p>Baixas garantias de linhas de financiamento públicos (+)</p>	<p>biodegradáveis, etc - características desejáveis à bioeconomia contemporânea (++)</p>	<p>Atratividade econômica está relacionada com o custo de capital (taxa de juros ou de desconto) e com a taxa de câmbio (+)</p> <p>Estrutura altamente verticalizada em alguns segmentos responsável por imobilizar capital, o que pode gerar oligopólios e oligopsônios (—)</p>
Social (S)	<p>O país possui vocação e <i>status</i> de potência florestal, e emprega direta e indiretamente 3 a 4 milhões de pessoas (—)</p> <p>Possibilidade de participação da sociedade organizada nos conselhos adm. da entidade (—)</p>	<p>A floresta nativa é tida como intocável por grande parte da população urbana (+)</p> <p>Imposição com tanto controle pode acabar restringindo sobremaneira a colheita dos recursos madeireiros e não madeireiros pela população local (+)</p> <p>O poder público, no passado, incentivou o uso e a ocupação indiscriminados dos recursos naturais, na atualidade, não provê meios adequados ao desenvolvimento (—)</p>	<p>Conscientização emergente em relação à necessidade de preservar o meio ambiente e da imposição do poder e dever de agir ao Estado (+)</p> <p>Alinhamento ao sistema corporativo de governança ESG (<i>Environmental, Social and Governance</i>) e <i>triple bottom line</i> (—)</p> <p>Fomento à estratégia de sociobiodiversidade, pois o crescimento econômico por si só não tem alcançado o desenvolvimento social (—)</p>	<p>Ausência ou baixo nível de planejamento estatal para o fomento da produção e para a organização do abastecimento alimentar pode incentivar o uso indiscriminado do recurso natural (++)</p> <p>Ainda são escassas informações dos atores e como estes se comportam quanto a implementação de ações de aperfeiçoamento da política florestal (+)</p> <p>Presença de falhas de mercado resultando em pouco ou nenhum reajuste no preço pago ao silvicultor (—)</p>
Técnico e Tecnológico (T)	<p>Produtos florestais obtidos em ciclos de corte reduzidos de alta qualidade e de baixo custo de produção em relação a outros países, devido ao rápido crescimento (++)</p> <p>Cultura de inovação tecnológica silvicultural e aperfeiçoamento técnico da iniciativa privada (+)</p>	<p>Manejo florestal passa a se tornar menos competitivo quando comparado à agricultura e ao desmatamento por excessiva normatização sem termos de referência próprios (+)</p> <p>Diferentemente de muitas atividades agrícolas, a atividade possui grau de</p>	<p>Contrato de gestão da autarquia (agência especial) com diretrizes de curto, médio e longo prazos (++)</p> <p>Apoio científico e educacional de instituições públicas, privadas e do terceiro setor (+)</p> <p>Matéria-prima renovável de base industrial (+)</p>	<p>Implantação da indústria de base florestal com múltiplos usos e com agregação de valor (+)</p> <p>Elaboração de políticas públicas aos setores produtivos desvinculadas da obrigação legal de preservação e proteção ambientais (—)</p> <p>Produtos madeireiros possuem competição</p>

	Garantia de assistência técnica por profissionais especializados (+)	planejamento intenso (—) Dificuldade em criar valor ao produto florestal de madeira nativa (—)		com substitutos potenciais, em especial, produtos não renováveis (—)
Ambiental (A)	Aptidão de solos, clima favorável e disponibilidade de material genético (+ +) Presença de áreas degradadas para recuperação, reflorestamento e cultivo, sem que haja necessidade de desmatamentos (+ +) Melhoria da qualidade de pastagens degradadas com baixa produtividade e lotação animal pela implementação florestal (+ +)	Estereótipo associado ao cultivo florestal de monocultura e “deserto verde”, aliado ao pensamento desertificação e intenso uso de água para o crescimento (+ +)	A utilização do recurso natural pode ser conciliada com a produção racional de alimentos, fibras, produtos florestais e serviços ambientais (+ +) Presença de ativo em florestas nativas de escala continental (+) Elevada riqueza em biodiversidade ainda que não prospectada na sua plenitude (—) Alinhamento aos objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU (—)	Emergente perda de biodiversidade, desequilíbrio ecológico e violações da moralidade administrativa e do princípio da proibição do retrocesso (+) Irreversibilidade potencial de impactos ao clima causados pela degradação de ecossistemas florestais (—)
Legal (L)	A carreira de especialista em meio ambiente está instituída e não se vislumbra óbice na movimentação de servidores públicos entre órgão/entidade (+ +) Entre os requisitos do cumprimento da função social da propriedade rural estão a utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente, definidos como bens de uso comum do povo (—)	Legislação de comando e controle como único e principal instrumento da política ambiental (+ +) Ausência de uma política florestal orientada aos serviços florestais, produtos e serviços (+ +) Dificuldade jurídica de enquadrar a atividade florestal em serviço público regulável (—)	Descentralização de competências legislativas distintas, cabendo à União normas gerais e, aos demais entes, normas específicas (+) Delegação ao poder público e à coletividade, nessa ordem, o dever de proteção ambiental (—)	Instrumentos legais pouco objetivos na área ambiental (+) Paradigma legal-sancionista do Estado sem êxito no aprimoramento de objetivos e de instrumentos de uso dos recursos naturais brasileiros (+) Inviabilidade de planos de manejo florestais na concessão autorização por disposição legal (—)

Legenda: ++ muito relevante, + relevante, — pouco relevante, — muito pouco relevante. Fonte: o autor.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quanto ao atual modelo de administração direta do poder executivo nacional, o cenário consubstanciado pelas características da atividade florestal parece indicar que a concentração ministerial e separação nos segmentos de preservação e produção em duas pastas não favorece a otimização da qualidade da prestação do serviço público à sociedade. Considerando a consecução ótima de políticas públicas florestais, as condições de estudo parecem indicar ao modelo administrativo indireto, descentralizado da hierarquia de governo. Tal arranjo teria consecução ótima no formato de autarquia especial, através da descentralização por serviços ou outorga, porém vinculado a instrumentos estatais de tutela e controle.

Observa-se que as agências executivas são submetidas ao regime administrativo-jurídico, o que representa potencialidades e imperfeições inerentes. Como inovações positivas à governança da atividade florestal citam-se a existência de contrato de gestão da entidade autárquica com diretrizes e objetivos específicos, e a elaboração de políticas públicas ao setor produtivo sem, contudo, desvincular-se da obrigação legal de preservação e conservação ambientais. Vislumbra-se que o contrato de gestão da entidade deve compreender a elaboração de políticas públicas e a proposição de diretrizes de curto, médio e longo prazos.

Ressalta-se, todavia, o caráter meramente sugestivo e espontâneo, *ad hoc*, deste trabalho e as limitações dele inerentes. Com efeito, espera-se que as recomendações comparadas nas especificidades do setor florestal brasileiro sejam submetidas ao crivo da percepção de profissionais da área, bem como a investigações aprofundadas de outros pares no modelo de arranjo otimizado da qualidade da governança florestal.

5. CONCLUSÕES GERAIS

Em conclusão, a forma como a sociedade brasileira vem atribuindo valor aos recursos florestais exprime, entre outros, características distintas e peculiares de seu estágio social, cultural e econômico e de sua própria historicidade. A análise descritiva dos fatores históricos de governança da atividade permite discernir a expressão de valoração das

florestas em um marco relevante: a passagem do valor instrumental para o valor intrínseco, tal qual é observado nos principais recursos naturais renováveis.

As estratégias do poder público brasileiro para a gestão de políticas públicas florestais têm sido caracterizadas por dilemas estruturais no arranjo institucional e por esforços públicos e privados ineficientes em gerar concomitantemente crescimento econômico, justiça social e proteção ao meio ambiente. Os entraves diferidos da governança do setor florestal foram a antinomia quanto à aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável e ao uso dos recursos naturais ao longo do tempo; o paradoxo entre a tentativa de incentivo ao manejo florestal e a exigência de mecanismos estatais de controle; e o descrédito do manejo florestal frente ao uso alternativo do solo.

As premissas desse trabalho têm indicado que a governança do setor florestal se constitui como atividade essencial sob a responsabilidade precípua do Estado, cuja essencialidade é vislumbrada a partir dos serviços socioeconômico e ambiental das florestas. Ademais, o trabalho destaca a propositura da teoria da atividade florestal brasileira como forma de positivação da função essencial das florestas no desenvolvimento sustentável. A teoria possui como elementos fundantes a ubiquidade do meio, a juridicidade e a historicidade. O primeiro elemento aporta a unicidade das cadeias de serviços ou produtos florestais, independentemente de segmento produtivo ou protetivo, incidindo a ambos o dever de proteção dos ecossistemas florestais nativos. O segundo refere à fruição normativa, às compatibilidades formal e material e à aplicabilidade principiológica ao constitucionalismo e suas repercussões legais. Por fim, o terceiro insurgindo como reflexo do uso histórico dos recursos florestais madeireiros e não madeireiros, bem como a administração desses recursos naturais renováveis pelo poder público e pela sociedade.

Considerando as premissas investigativas, indicou-se pela qualificação do órgão de administração direta, SFB, à categoria de agência executiva. O modelo de administração indireta da atividade florestal brasileira, através do cenário descentralizado por serviços ou outorga, pode representar ganho na função de planejamento de políticas públicas em curto, médio e longo prazos e na gestão administrativa ao contar com contrato de gestão da entidade, em especial, aquelas aplicadas à melhoria da prestação pública da governança de florestas brasileiras.

Os apontamentos dessas potencialidades e observações sugestivas deste trabalho vislumbram impactos positivos com a política de governança da atividade florestal, através da propositura de criação de agência executiva de fomento e desenvolvimento da atividade florestal, submetida ao regime administrativo-jurídico e vinculada à administração direta. O modelo institucional descentralizado por serviços ou outorga indicou ser viável na consecução ótima de formato de entidade autárquica pela análise da matriz Swot/Fofa contendo as análises quali-quantitativas nos critérios atributo, fator e critério.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Alexandre Nascimento de; SILVA, João Carlos Garzel Leodoro da.; ANGELO, Humberto. Influência da Klabin no mercado de madeira em tora do estado do Paraná. **Cerne**, 18(1), 153-158, 2012. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74423494018>
- ALMEIDA, Mauro W. Barbosa. Direitos à floresta e ambientalismo: seringueiros e suas lutas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 55, 2004. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092004000200003>
- ANJOS, Norivaldo. **Entomologia florestal brasileira**. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, Centro de Ciências Biológicas e da Saúde, Departamento de Biologia Animal, 2002. 171p.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Meio ambiente e constituição federal. In: GANEM, Roseli Senna (Org.). **Legislação brasileira sobre meio ambiente: fundamentos constitucionais e legais**. Brasília: Edições Câmara, 2015. Disponível em <http://livraria.camara.leg.br/> acesso em 30/04/2018.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Vinte e cinco anos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. **Plenarium**, v. 5, p. 236-243, 2008.
- AZEVEDO, Andrea A.; RAJÃO, Raoni; COSTA, Marcelo A.; STABILE, Marcelo C. C.; MACEDO, Márcia N.; DOS REIS, Tiago N. P.; ALENCAR, Ane; SOARES-FILHO, Britaldo S.; PACHECO, Rayane. Limits of Brazil's Forest Code as a means to end illegal deforestation. **PNAS**, 114(29): 7653–7658, 2017.
- BAIERO, Diogo Sena. **Análise silvicultural de clones de eucalipto em alto fuste e talhadia em sistema silvipastoril**. Dissertação de Mestrado (M.Sc.), Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, Brasil, 2017. <https://locus.ufv.br//handle/123456789/20644>
- BARBOSA, Erivaldo Moreira; BARBOSA, Maria de Fátima Nóbrega. Direito das Águas: Arranjo jurídico-institucional, política e gestão. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 194, p.147-157, 2012. <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496583>
- BENVINDO, Juliano Zaiden. The Seeds of Change: Popular Protests as Constitutional Moments. **Marquette Law Review** 99: 364, 2015.
- BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- BRASIL. Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. **Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7735.htm
- BRASIL. Projeto de Lei nº 1.876/1999. Transformado na Lei Ordinária nº 12.651/2012. Câmara dos Deputados. 2013. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17338>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 654.833** RG/AC. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Diário da Justiça, Brasília, 31 maio 2018.

BRASIL. Portal da Legislação, site do Planalto. Presidência da República, s/d. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>

BRASIL. AGROSTAT - Estatísticas de Comercio Exterior do Agronegócio Brasileiro. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), s/d. Disponível em <https://sistemasweb.agricultura.gov.br/pages/AGROSTAT.html>

CARNIOL, Alan. **Inside the STAR Interview Approach: What You Need to Know**. Disponível em https://www.huffpost.com/entry/inside-the-star-interview_b_3310122

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 7. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020.

CARVALHO, Rosa Maria Miranda Armond; SOARES, Thelma Shirlen.; VALVERDE, Sebastião Renato. Caracterização do setor florestal: uma abordagem comparativa com outros setores da economia. **Ciência Florestal**, 15(1), 105-118, 2005.

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53415110>

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. São Paulo : Atlas, 2015.

CASTANHEIRA NETO, Fernando. **Análise da política florestal brasileira - proposta de um plano nacional florestal**. Tese de Doutorado em Ciências Florestais, Publicação PPGEFL.TD-104/2019. Departamento de Engenharia Florestal, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 104p, 2019. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/38327>

CHAMBERS, Robert. **Us and them: finding a new paradigm for professionals in sustainable development**. Earthscan, 2010.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 9. ed. São Paulo: Manole. 2014.

CLOUGH, Yann; BARKMANN, Jan; JUHRBANDT, Jana; KESSLER, Michael; WANGER, Thomas Cherico; ANSHARY, Alan; BUCHORI, Damayanti; CICUZZA, Daniele; DARRAS, Kevin; PUTRA, Dadang Dwi; et alli. Combining high biodiversity with high yields in tropical agroforests. **Proc. Natl. Acad. Sci.**, 108(20), 8311–8316, 2011.

www.pnas.org/lookup/suppl/doi:10.1073/pnas.1016799108/-/DCSupplemental

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. **Notas de aula: Disciplina de Direito Ambiental**. Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Curso de Graduação em Direito, 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. Saraiva, São Paulo, 24ª edição, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28.ª edição. São Paulo: Atlas, 2015.

ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. **The endurance of national constitutions**. Cambridge University Press, 2009.

FAO; UNEP. **The State of the World's Forests 2020**. Forests, biodiversity and people. Rome, 2020. <https://doi.org/10.4060/ca8642en>

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FUKUYAMA, Francis. What is governance? *International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013. <https://doi.org/10.1111/gove.12035>

GARGARELLA, Roberto, **Too Much "Old" in the "New" Latin American Constitutionalism**, Conferência, 2015, p. 1-2.

GERHARDINGER, Leopoldo C.; GODOY, Eduardo A. S.; JONES, Peter J.; SALES, Gilberto; FERREIRA, Beatrice P. Marine protected areas: the flaws of the Brazilian national system of marine protected areas. *Environmental management*, 47(4), 630-643, 2011. <https://doi.org/10.1007/s00267-010-9554-7>

GUIDOTTI, Vinicius; FERRAZ, Silvio Frosini de Barros; PINTO, Luis Fernando Guedes; Sparovek, Gerd; TANIWAKI, Ricardo H.; GARCIA, Lara Gabrielle; BRANCALION, Pedro H. S. Changes in Brazil's Forest Code can erode the potential of riparian buffers to supply watershed services. *Land use policy*, 94, 104511, 2020. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104511>

HIRSCHL, Ran. **Comparative Matters**: the renaissance of comparative constitutional law. Oxford University Press, USA, 2019.

JELINEK, Rochelle. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil, 2006.

JUVENAL, Thais Linhares; MATTOS, René Luiz Grion. **O setor florestal no Brasil e a importância do reflorestamento**. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 16, p. 3-30, set. 2002.

KLEIN, Jorge E. M.; BORTOLAS, Edésio Paulo; ASSIS, Teotônio Francisco; PERRANDO, Edison Rogério. **Fatores operacionais que afetam a regeneração do Eucalyptus manejado por talhadia**. Série Técnica – IPEF, Piracicaba, SP, 11(30), 95-104, 1997.

KRESS, W. J.; HEYER, W. R.; ACEVEDO, P.; CODDINGTON, J.; COLE, D.; ERWIN, T.L.; MEGGERS, B. J.; POGUE, M.; THORINGTON, R. W.; VARI, R. P.; WEITZMAN, M. J. Amazonian biodiversity: assessing conservation priorities with taxonomic data. *Biodiversity & Conservation*, 7(12), p.1577-1587, 1998. <https://doi.org/10.1023/A:1008889803319>

LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. UC Davis *Law Review*, Vol. 47, p. 195-96, 2014.

LEARNED, Edmund Philip; CHRISTIANSEN, C. Roland; ANDREWS, Kenneth R.; GUTH, William D. **Business Policy**: Text and Cases, 1969.

LEÃO, Valdemar Carneiro. Prefácio. In: CINTRA, Marcos Antonio Macedo; SILVA FILHO, Edison Benedito da; PINTO, Eduardo Costa (Org.). **China em transformação**: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

LEÃO, Regina Machado. **A Floresta e o Homem**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp): Instituto de Pesquisa e Estudos Florestais, 2000, 447 p. Disponível em: <http://www.bibliotecaflorestal.ufv.br/handle/123456789/3418>

LEOPOLD, Luna Bergere; CLARKE, Frank Eldridge; HANSHAW, Bruce B.; BALSLEY, James R. A procedure for evaluating environmental impact. U. S. **Geological Survey**, Washington: Geological Survey 1971. 13p. Circular 645.

MARINONI, Luiz Guilherme. Aproximação Crítica entre as Jurisdições de Civil Law e de Common Law e a Necessidade de respeito aos Precedentes no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná** (UFPR), n. 49, 200p.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 7. ed. revista e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2003. p.338.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2016.

MONTEIRO, Bruno Rios. **A estrutura decisória do IBAMA**: um acerto ou uma fragilidade da gestão ambiental pública? Dissertação MS. Universidade Federal de Pernambuco, 2014. In: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/12346>

MOREIRA, Diego Camelo; FERREIRA NETO, José Ambrosio; MOURA, Roseni Aparecida de; TEIXEIRA, Thais Helena. Desenvolvimento e organização territorial: uma análise das políticas de gestão de terras no Brasil e na Galícia. **Revista de Extensão e Estudos Rurais**, 5(1), 2016.

MOURA, Marcelo Gameiro de. Agências regulatórias no Brasil: os casos dos setores de telecomunicações, eletricidade e petróleo/gás natural. **Revista Do Serviço Público**, 53(2), p. 79-113, 2014. <https://doi.org/10.21874/rsp.v53i2.285>

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: **Governança ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, p. 13-43, 2016.

NAIR, P. K. Ramachandran; NAIR, Vimala D.; KUMAR, B. Mohan; SHOWALTER, Julia M. Carbon sequestration in agroforestry systems. **Adv. Agron.**, 108, 237–307, 2010. [https://doi.org/10.1016/S0065-2113\(10\)08005-3](https://doi.org/10.1016/S0065-2113(10)08005-3)

New Generation Plantations. 2018. **Rainforest restoration in Brazil's Atlantic Forest** [online]. 9 fev. 2018. <https://newgenerationplantations.exposure.co/rainforest-restoration-in-brazils-atlantic-forest>

NOGUÉ, Sandra N.; TOVAR, Carolina; BHAGWAT, Shonil A.; FINSINGER, Walter; WILLIS, Kathy J. Exploring the ecological history of a tropical agroforestry landscape using fossil pollen and charcoal analysis from four sites in Western Ghats, India. **Ecosystems**, 1-11, 2017. <http://dx.doi.org/doi:10.1007/s10021-017-0132-1>

NOGUEIRA, José Carlos de Ataliba. **O Estado é um meio e não um fim**. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1940.

PEREIRA, João Márcio Mendes. A política agrária do Banco Mundial em questão. **Estud. Av.**, vol. 20, nº 5, pp. 355-383. 2006. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142006000200024>

POTT, Vali Joana; POTT, Arnildo. Checklist das macrófitas aquáticas do pantanal, Brasil. **Acta Botanica Brasilica**, 11: 215-227, 1997.

PRATS, Joan Catalá. **A los príncipes republicanos**: gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico. Barcelona: Plural Editores. 2006.

PRZEWORSKI, Adam. **Why Democracy Survives in Affluent Societies?** 2001, p. 1.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 20. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

RIBEIRO, Glaucus Vinicius Biasetto. A origem histórica do conceito de Área de Preservação Permanente no Brasil. **Revista Thema**, 8(1), 2011.

RIPERT, Georges. **A Regra Moral nas Obrigações Cíveis**. Trad. Osório de Oliveira da 3. Ed. Francesa. Campinas: Bookseller, 2000.

SALGADO, Lucia Helena. **Agências regulatórias na experiência brasileira**: um panorama do atual desenho institucional, 2003.

SANTOS, Anadalvo J. dos; HILDEBRAND, Elisabeth; PACHECO, Carlos H. P.; PIRES, Paulo de Tarso de L.; ROCHADELLI, Roberto. Produtos não madeireiros: conceituação, classificação, valoração e mercados. **Revista Floresta**, vl. 33, 2, p. 215-224, 2003. <http://dx.doi.org/10.5380/rev.v33i2.2275>

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Fronteiras do Estado Mínimo**. Razões da desordem. Rio de Janeiro, Rocco, 1993.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SCARTASCINI, Carlos; SPILLER, Pablo T.; STEIN, Ernesto H.; TOMMASI, Mariano; ALSTON, Lee J.; MELO, Marcus André; MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos; ANINAT, Cristóbal; LONDREGAN, John; NAVIA, Patricio; et alli. **El juego político en América Latina**: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?. Bogotá: Inter-American Development Bank, 2011.

SCHULZ, Horst: The development of wood utilization in the 19th, 20th and 21st Century. Munich: Institute for Wood Research, Munich University, 1992. <https://doi.org/10.5558/tfc69413-4>

SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite. O Direito Administrativo e a expansão do Estado na Primeira República: notas preliminares a uma história da doutrina administrativista no Brasil. **R. IHGB**, Rio de Janeiro, a. 182 (485): 165-202, jan./abr. 2021.

SELING, Irene; SPATHELF, Peter. Benefícios indiretos da floresta. **Ciência Florestal**, Santa Maria, v. 9, n. 2, p. 137-146, 1999. <https://doi.org/10.5902/19805098391>

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como Liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya Kumar; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. Editora Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Ana Paula Moreira da; SAMBUICHI, Regina Helena Rosa. Estrutura institucional brasileira para a governança dos recursos florestais. In: **Governança ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, p. 201-229, 2016.

SILVA, Fábio de Sá e. Vetores, desafios e apostas possíveis na pesquisa empírica em Direito no Brasil. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, 3 (1), pp. 24-53, 2016.

SOARES-FILHO, Britaldo; RAJÃO, Raoni; MACEDO, Márcia; CARNEIRO, Arnaldo; COSTA, Willian; COE, Michael; RODRIGUES, Herman; ALENCAR, Ane. Cracking Brazil's Forest Code. **Science**, 344 (6182), p. 363–364, 2014. <https://doi.org/10.1126/science.1246663>

SOUZA, Felipe Coelho.; REIS, Geraldo Gonçalves; REIS, Maria das Graças Ferreira; LEITE, Helio Garcia; FARIA, Ronan Soares; CALIMAN, Jônio Pizzol; BARBOSA, Rodolfo Alves; OLIVEIRA, Carlos Henrique Rodrigues de. Growth of intact plants and coppice in short rotation eucalypt plantations. **New forests**, 47(2), 195-208. 2015. <https://doi.org/10.1007/s11056-015-9509-1>

STEHMANN, João Renato; FORZZA, Rafaela Campostrini; SALINO, Alexandre; SOBRAL, Marcos E. G.; COSTA, Denise Pinheiro; KAMINO, L. H. Yoshino. (Eds.). **Plantas da Floresta Atlântica**. Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, RJ, 2009. <http://floradobrasil.jbrj.gov.br/>.

TER STEEGE, Hans; PITMAN, Niger; SABATIER, Daniel; CASTELLANOS, Hernan; VAN DER HOUT, Peter, DALY, Douglas C.; SILVEIRA, Marcos; PHILLIPS, Oliver; VASQUEZ, Rodolfo; VAN ANDEL, Tinde; DUIVENVOORDEN, Joost; et alli. A spatial model of tree α -diversity and tree density for the Amazon. **Biodiversity & Conservation**, 12(11), p. 2255-2277, 2003. <https://doi.org/10.1023/A:1024593414624>

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Governança no setor público**: fundamentos. Brasília: TCU; ISC, 2012. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>

TREMBLAY, Stéphane; LUCOTTE, Marc; REVÉRET, Jean-Pierre; DAVIDSON, Robert; MERTENS, Frédéric; PASSOS, Carlos José Sousas; ROMANA, Christina A. Agroforestry systems as a profitable alternative to slash and burn practices in small-scale agriculture of the Brazilian Amazon. **Agrofor. Syst.**, 89-193, 2015. <https://doi.org/doi:10.1007/s10457-014-9753-y>

VALVERDE, Sebastião Renato; SOARES, Thelma Shirlen; CARVALHO, Rosa Maria Miranda Armond; OLIVEIRA, Paulo Rogério Soares de; FONSECA, Ênio Marcus Brandão. **Comparação entre as legislações sobre áreas de preservação permanente do Brasil, Canadá, EUA, Suécia e Finlândia**. Belo Horizonte: CEMIG, 2001. Disponível em: http://www.celso-foelkel.com.br/artigos/Voluntario_68.pdf

VELOSO, Henrique Pimenta; RANGEL FILHO, Antonio Lourenço Rosa; LIMA, Jorge Carlos Alves. **Classificação da vegetação brasileira, adaptada a um sistema universal**. IBGE, 1991.

WEINGAST, Barry. Designing constitutional stability. **Democratic Constitutional Design and Public Policy**, 343-347, 2006.