

O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO FLORESTAL BRASILEIRA A PARTIR DA LEI DE GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS - LEI 11.284/06

Jaqueleine de Paula Heimann¹; Vitor Afonso Hoeflich²

¹Eng^a. Florestal, M.Sc., UFPR, Curitiba, PR, Brasil - jaquelineheimann@yahoo.com.br

²Eng. Agrônomo, Dr., Depto. de Economia Rural e Extensão, UFPR, Curitiba, PR, Brasil - vitor.ufpr@gmail.com

Recebido para publicação: 16/04/2013 – Aceito para publicação: 13/07/2013

Resumo

As florestas brasileiras contribuem com a geração de 6 milhões de empregos. Os governos reconhecem a importância delas, porém admitem a existência de conflitos entre interesses econômicos e conservacionistas. Assim, alguns autores aceitam a descentralização como instrumento para a prática da governança florestal. O objetivo do trabalho foi descrever a forma como vem ocorrendo o processo de descentralização da gestão dos recursos florestais no país, especialmente após a Lei 11.284/06. No Brasil, há uma descentralização territorial instituída pela própria Constituição. A descentralização se fundamenta na transferência de autoridade e responsabilidade de questões públicas do governo central para governos locais. Na gestão florestal, esse processo se inicia com a Lei de Gestão de Florestas Públicas - nº 11.284/06 -, que transfere a competência na área florestal do Governo Federal aos órgãos estaduais de meio ambiente. A norma estabeleceu que o IBAMA deve estruturar formas de atuação conjunta com os órgãos locais. Conclui-se que o processo de descentralização é necessário, não só por atribuir aos estados autonomia para conduzirem suas políticas florestais, mas também por aproximar a sociedade da realidade florestal do país. A Lei de Gestão de Florestas Públicas buscou acabar com as ambiguidades quanto às competências para legislar sobre as florestas.

Palavras-chave: Setor florestal; descentralização; governança.

Abstract

The process of decentralization of Brazilian forest management from Public Forest Management Law - Law 11.284/06. The Brazilian forests contribute to generate 6 million jobs; governments recognize the importance of the forests, however, they admit the existence of conflicts between economic interests and conservationists. In this way, some authors accept decentralization as a tool for forest governance practice. This research aimed to describe the process of decentralization of forest resources management in Brazil, mainly after Law 11.284/06. In Brazil there is a territorial decentralization established by the Constitution. Decentralization is based on transference of authority and responsibility, for public affairs, from the central government to local governments. The decentralization of forest management started with the Law of Public Forest Management - No. 11.284/06, which transferred jurisdiction in forest area from the Federal Government to states environmental agencies. The law established that IBAMA should design ways of working together to the local bodies. We conclude that the process of decentralization is necessary, not only for the states autonomy in order to conduct their forestry policies, but also to get society closer to country's forest reality. The Public Forest Management Law sought to finish the ambiguities towards the powers to legislate on forests

Keywords: Forest sector; decentralization; governance.

INTRODUÇÃO

Segundo estudo realizado pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), o Brasil é considerado um país florestal, pois cerca de 500 milhões de hectares de seu território (60%) estão cobertos por florestas naturais e plantios florestais, o que representa a segunda maior área de florestas do mundo, perdendo apenas para a Rússia. Além de sua beleza, as florestas, tanto nativas quanto plantios florestais, são extremamente importantes para a economia brasileira. Estima-se que o setor de base florestal seja responsável pela geração de seis milhões de empregos (FAO, 2011).

De acordo com Lewinsohn e Prado (2002), no Brasil encontra-se a flora mais rica do mundo, com aproximadamente 55 mil espécies de plantas superiores (cerca de 22% do total mundial). Seu território é de 851 milhões de hectares (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), 2010).

As florestas têm um grande apelo social, por estarem profundamente associadas a rituais tradicionais do folclore e da cultura nacional. A questão social das florestas merece atenção especial do Governo, para que a vasta riqueza por elas produzida não concentre renda, mas gere benefícios para todo o povo brasileiro (FAO, 2011).

Segundo a FAO (2001), os governos reconhecem a importância das florestas no fornecimento de inúmeros serviços, no entanto admitem a existência de conflitos entre interesses econômicos e objetivos conservacionistas, de forma que a eles cabe a responsabilidade de encontrar estratégias para um equilíbrio adequado entre esses objetivos.

De acordo com o IBGE (2004), o território brasileiro é dividido em seis diferentes biomas, cada um com suas peculiaridades. São eles: Amazônia (354.626.516 ha), Cerrado (66.397.252 ha), Caatinga (46.979.425 ha), Mata Atlântica (29.876.735 ha), Pantanal (8.722.437 ha) e Pampa (3.201.180 ha).

Segundo o estudo *FAO no Brasil - Memória de Cooperação Técnica*, realizado pela FAO, o Brasil é um país florestal, já que possui aproximadamente 500 milhões de hectares (cerca de 60% do seu território) cobertos de florestas naturais e plantios florestais, a segunda maior área de florestas do mundo. Além de sua beleza, as florestas, tanto nativas quanto plantadas, são extremamente importantes para a economia brasileira (FAO, 2011).

A história do país sempre esteve ligada às florestas e ao seu aproveitamento. O primeiro ciclo econômico do país, ainda no início do século XVI, explorava a espécie *Caesalpinia echinata* Lam., o pau-brasil, que era utilizado para produção de tinta vermelha, bastante valorizada na Europa. Posteriormente, outros ciclos econômicos também foram acompanhados de desmatamento, processo que se estende até os dias de hoje (CESAR, 2010).

No tocante a esse aspecto, Ramadhan (2010) aponta para os princípios fundamentais e orientadores da boa governança florestal, incluindo equidade, justiça, autonomia, responsabilidade, transparência, subsidiariedade e sustentabilidade. Dessa sorte, Azevedo *et al.* (2007) admitem a descentralização como um instrumento de governança, ao afirmarem que “a governança para a descentralização da gestão ambiental no Brasil ainda é uma ideia distante da realidade em boa parte dos municípios brasileiros”.

Para Santos (2011), a descentralização surge como forma de implementação das políticas públicas. Da mesma opinião, Toni (2006) afirma que vários estudiosos de políticas públicas e da gestão de recursos naturais concordam que a descentralização é um potencial instrumento de democratização de decisões e de eficiência das ações públicas.

A Constituição Federal de 1988 deu um importante passo na área ambiental ao destinar-lhe um artigo inteiro, art. 225, abrindo espaço para a formulação de uma das mais avançadas legislações ambientais do mundo. O novo pacto federativo anunciado pela Constituição, segundo Scardua e Bursztyn (2003), “trouxe avanços em vários aspectos do direito, tendo elevado os Municípios à condição de unidade federada e estabelecido a repartição de competências e a previsão do direito do meio ambiente”.

A previsão do pacto federativo, por meio de convênios entre entes federados é mais uma prova de que a intenção do constituinte de 1988 era fortalecer o processo de descentralização, ao que até o presente não foi dado cumprimento integral.

Diante do exposto, levanta-se o seguinte problema de pesquisa: de que forma tem se dado o processo de descentralização das políticas florestais no Brasil? O objetivo do trabalho foi descrever a forma como vem ocorrendo o processo de descentralização da gestão dos recursos florestais no Brasil, para cujo cumprimento foi necessária uma abordagem mais detalhada da Lei de Gestão de Florestas Públicas do ano de 2006.

MATERIAL E MÉTODOS

Modelo de pesquisa

Esta pesquisa se caracteriza por ser de natureza aplicada, com enfoque qualitativo, do tipo descritivo, e bibliográfico, do ponto de vista dos procedimentos técnicos. Segundo Sampieri *et al.* (2006), uma pesquisa qualitativa apresenta características de não enfatizar as variáveis envolvidas no fenômeno, mas sim entendê-las. O tipo de estudo descritivo, utilizado neste trabalho, visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis, envolvendo o

uso de técnicas padronizadas de coleta de dados, como questionários e observações sistemáticas (SILVA; MENEZES, 2001).

Por fim, a pesquisa bibliográfica, segundo Gil (1991), é elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e material disponibilizado na Internet.

Marco teórico

O Brasil é um Estado Federal, o que significa dizer que há uma descentralização territorial instituída pela própria Constituição, de forma que coexistam governos autônomos políticos que dão leis a si próprios (MUKAY, 2002). Nesse sentido, Dallari (1993) concorda com Mukay (2002) ao afirmar que “existe um governo federal, do qual participam as unidades federadas e o povo, e existem governos estaduais dotados de autonomia política, podendo fixar sua própria orientação nos assuntos de seu interesse, desde que não contrariem a Constituição Federal”.

Ferreira Filho (1989) lembra que, nos Estados Federais, a estrutura federativa éposta como intocável. No modelo brasileiro, é possível observar essa intangibilidade na Constituição Federal de 1988, art. 60, §4º, I, restando claro que a forma federativa do Estado não poderá ser abolida.

A descentralização é, segundo Buarque (1999) *apud* Scardua e Burszty (2003), “a transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas para unidades espacialmente menores, entre as quais os Municípios e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para as unidades territoriais de menor amplitude e escala”.

Um conceito mais amplo é apresentado pelo Banco Mundial ao defender que a descentralização se fundamenta na transferência de autoridade e responsabilidade de questões públicas do governo central para os locais ou intermediários, para organizações governamentais semi-independentes e/ou para o setor privado (WORLD BANK, 2011).

O artigo 225 da Constituição Federal de 1988, em seu primeiro parágrafo, incumbe o Poder Público de diversas tarefas que visam assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de que trata o *caput* do artigo: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

Segundo Silva (2002), em matéria ambiental, a partição de competências segue os mesmos princípios que a Constituição adotou para redistribuição de competências em geral, de forma que compete à União, Estados e Municípios a proteção do Meio Ambiente. Nesse sentido, Peters (2002) afirma que o texto constitucional de 1988 atribui competências legislativas e administrativas privativas, comuns e concorrentes aos diversos entes territoriais, sem a preocupação de estabelecer delimitações precisas. E ainda atribui competência em matéria ambiental ao Poder Público, sem especificar se está a tratar de União, Estados ou Municípios.

O artigo 23 da Constituição de 1988 traz pela primeira vez, em um texto constitucional brasileiro, a expressão *competência comum* (da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios). O inciso VII refere-se especificamente à preservação das florestas: “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: VII - preservar as florestas, a fauna e a flora.” (BRASIL, 1988).

O artigo 24 da Constituição prevê no inciso VI que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (BRASIL, 1988).

De acordo com Silva (2002), no âmbito da competência concorrente, a União limita-se a estabelecer regras gerais. Nesse sentido, Mukay (2002) concorda com Silva (2002) e acrescenta que o §2º do artigo 24 determina que “a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados”.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Desde o início do período republicano brasileiro, ocorreram inúmeros eventos importantes ligados à Política Florestal Nacional, tais como a instituição do primeiro Código Florestal Brasileiro em 1934, a criação da Sociedade Brasileira de Silvicultura (SBS) em 1955, a instituição do Código Florestal de 1965, a criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) em 1967 e a Política Nacional do Meio Ambiente em 1981. Contudo, foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988

que a Política Florestal Brasileira passa a, na teoria, ser descentralizada, atribuindo aos Estados-Membros competências para legislarem sobre suas florestas.

O artigo 18 da Constituição de 1988 expressa que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Descentralização da gestão florestal no Brasil

Toni (2006) destaca que, apesar de a descentralização ter avançado pouco no Brasil, o país tem um conjunto de condições favoráveis a esse processo, a saber: a) a relativa autonomia fiscal e financeira dos Estados e Municípios; b) a competência concorrente entre os entes federativos na gestão dos recursos naturais; c) a crescente descentralização de políticas e da administração pública nos sistemas de saúde e educação, que abrem caminho para a área florestal; e d) a grande riqueza de recursos naturais, que podem gerar importantes recursos aos Municípios e Estados.

Para Thuault (2009), é possível dizer que a descentralização da gestão florestal no Brasil avança significativamente a partir de 2006, com a Lei de Gestão de Florestas Públicas - Lei nº 11.284/06 -, que se apresenta como um novo arranjo dos dispositivos institucionais de tomada de decisão, visto como um possível remédio à situação crítica de gestão pública. A Lei institui o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), órgão com autonomia administrativa e financeira.

De acordo com o próprio Serviço Florestal Brasileiro, sua missão é “conciliar uso e conservação das florestas, valorizando-as em benefício das gerações presentes e futuras, por meio da gestão de florestas públicas, da construção de conhecimento, do desenvolvimento de capacidades e da oferta de serviços especializados” (SFB, 2012). As competências do SFB são descritas no artigo 55 da Lei de Gestão de Florestas Públicas, conforme segue:

Art. 55. O SFB atua exclusivamente na gestão das florestas públicas e tem por competência:

I - exercer a função de órgão gestor prevista no art. 53 desta Lei, no âmbito federal, bem como de órgão gestor do FNDF;

II - apoiar a criação e gestão de programas de treinamento, capacitação, pesquisa e assistência técnica para a implementação de atividades florestais, incluindo manejo florestal, processamento de produtos florestais e exploração de serviços florestais;

III - estimular e fomentar a prática de atividades florestais sustentáveis madeireira, não madeireira e de serviços;

IV - promover estudos de mercado para produtos e serviços gerados pelas florestas;

V - propor planos de produção florestal sustentável de forma compatível com as demandas da sociedade;

VI - criar e manter o Sistema Nacional de Informações Florestais integrado ao Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente;

VII - gerenciar o Cadastro Nacional de Florestas Públicas, exercendo as seguintes funções:

a) organizar e manter atualizado o Cadastro-Geral de Florestas Públicas da União;

b) adotar as providências necessárias para interligar os cadastros estaduais e municipais ao Cadastro Nacional;

VIII - apoiar e atuar em parceria com os seus congêneres estaduais e municipais.

§ 1º No exercício de suas atribuições, o SFB promoverá a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para a execução de suas atividades de forma compatível com as diretrizes nacionais de planejamento para o setor florestal e com a Política Nacional do Meio Ambiente.

§ 2º Para a concessão das florestas públicas sob a titularidade dos outros entes da Federação, de órgãos e empresas públicas e de associações de

comunidades locais, poderão ser firmados convênios com o Ministério do Meio Ambiente, representado pelo SFB.

§ 3º As atribuições previstas nos incisos II a V do caput deste artigo serão exercidas sem prejuízo de atividades desenvolvidas por outros órgãos e entidades da Administração Pública federal que atuem no setor.

No caso da descentralização da gestão florestal brasileira, segundo Santos (2011), o impulso de dar maior autonomia aos estados ainda não lhes garantiu uma total independência.

Resistências ao processo de descentralização florestal

Para Toni e Kaimowitz (2003), a descentralização é capaz de gerar impactos positivos, se estiver acompanhada de outras iniciativas que ampliem a participação social e a responsabilidade, bem como possibilitem um apoio organizacional e acesso aos recursos florestais, ao capital financeiro e à tecnologia.

Diversos fatores explicam as resistências ao processo de descentralização dos recursos florestais no Brasil. Thuault (2009) aponta para dois desses fatores: o primeiro é que, por serem os recursos florestais de importante valor, a perda de seu controle pode gerar reticência no governo central. O segundo é a falta de regulamentação, que deixa confusa a repartição dos poderes e provoca uma forma de retenção do poder e uma tendência ao imobilismo.

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) enumerou vários pontos com relação às dificuldades de operacionalização da descentralização da gestão florestal, tais como: ausência de decisão política clara da descentralização da gestão florestal; ausência de regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal; resistência por parte de setores do governo federal com a possível ameaça de “perda de poder”; não definição das formas de transferência de recursos; ausência de um programa para apoiar os estados nos processos de descentralização; falta de interesse e de capacidade técnica dos estados; falta de confiança entre os entes federativos; possível envolvimento do poder político com as elites, que poderia favorecer o clientelismo e corrupção; entendimento de que a descentralização significa “perda de arrecadação”; e interrupções no processo de descentralização diante de mudanças constantes de dirigentes e descontinuidade em função das eleições (MMA, 2006).

Embora com foco principal na construção do sistema de concessão florestal, a Lei modifica o artigo 19 do então vigente Código Florestal - Lei 4.771/65 -, que estabelecia a competência exclusiva do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA) para autorização da exploração florestal (THUAULT, 2009). A autora afirma ainda que esse fato nos liberta definitivamente das dificuldades de interpretações, que conduziriam à fragmentação de controle, sobreposição de atribuições e esforços e duplicidade de gastos e ações, iniciando na prática o processo de descentralização da gestão florestal no país.

No entanto, no ano de 2011, através da Lei Complementar nº 140, os incisos III, VI e VII e também o parágrafo único do art. 23 da Constituição de 1988 são regulamentados. A Lei fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas, entre outras, à preservação das florestas. Essa cooperação pode se dar por mecanismos como consórcios públicos, convênios, acordos de cooperação técnica, comissões tripartites, fundos públicos e privados e delegação, entre outros (BRASIL, 2011).

A lei de gestão de florestas públicas

A Lei nº 11.284/06 dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, além de ter instituído, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro e criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF).

A Lei de Gestão de Florestas Públicas foi criada com a intenção de proteger e conservar as florestas pertencentes à União, Estados e Municípios e gerar benefícios econômicos, sociais e ambientais (MMA, 2011). Segundo Santos (2011), com o advento da lei, todas as florestas naturais ou plantadas, em terras da União, Estados e Municípios, exceto as Unidades de Conservação de Proteção Integral e as áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade brasileira, estão submetidas ao novo regime de uso estabelecido.

A lei altera, por meio do artigo 83, o artigo 19 do Código Florestal de 1965 (ainda vigente), transferindo a competência na área florestal do Governo Federal aos órgãos estaduais de meio ambiente. A transcrição do artigo é importante neste momento:

Art. 83. O art. 19 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 19. A exploração de florestas e formações sucessoras, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá de prévia aprovação pelo órgão estadual competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, bem como da adoção de técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme.

§ 1º Compete ao IBAMA a aprovação de que trata o **caput** deste artigo:

I - nas florestas públicas de domínio da União;

II - nas unidades de conservação criadas pela União;

III - nos empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental nacional ou regional, definidos em resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA.

§ 2º Compete ao órgão ambiental municipal a aprovação de que trata o **caput** deste artigo:

I - nas florestas públicas de domínio do Município;

II - nas unidades de conservação criadas pelo Município;

III - nos casos que lhe forem delegados por convênio ou outro instrumento admissível, ouvidos, quando couber, os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal.

§ 3º No caso de reposição florestal, deverão ser priorizados projetos que contemplem a utilização de espécies nativas." (BRASIL, 2006a)

Dessa forma, com a publicação da lei, de acordo com Santos (2011), ocorre a descentralização das atribuições do IBAMA, e os órgãos ambientais estaduais passam a autorizar e fiscalizar a exploração florestal em áreas que estejam sob sua jurisdição. Ainda, o governo estadual e municipal passam a ter autonomia para criar órgãos gestores das concessões florestais em áreas de domínio não federal. Os órgãos ambientais municipais terão esfera de atuação sobre florestas públicas e unidades de conservação municipais ou ainda quando firmados convênios com o órgão ambiental competente (SANTOS, 2011).

Do ponto de vista do governo, segundo Godoy (2006), a vantagem que a lei traz é transferir parte das funções e responsabilidades públicas, para conseguir, ao mesmo tempo, o manejo sustentável das Florestas Nacionais (FLONAS) e a redução dos custos governamentais de administração, monitoramento e fiscalização dessas áreas. Isso permitiria, segundo a autora, conciliar sustentabilidade ecológica e viabilidade financeira das florestas públicas.

A aprovação da Lei nº 11.284/06 provocou protestos na sociedade civil brasileira, que estava preocupada com o grau de responsabilização dos estados e com suas capacidades em assumir a gestão florestal. Segundo suas reivindicações, era preciso amarrar o funcionamento da descentralização, estabelecendo no centro um número mínimo de normas para harmonizar e monitorar os diferentes sistemas estaduais (THUAULT, 2009).

Como consequência desse processo, Thuault (2009) cita duas resoluções que vêm definir a forma da descentralização da gestão florestal: a Resolução nº 378/06, que trata das atividades potencialmente causadoras de impacto regional ou nacional, ainda sob responsabilidade do IBAMA; e a Resolução nº 379/06, que cria normas mínimas para a gestão florestal, impondo critérios de transparência.

Com o advento da Lei de Gestão de Florestas Públicas, a gestão dos recursos florestais segue uma tendência à descentralização, fato que implica a necessidade de se estabelecerem critérios técnicos claros, fiscalização e monitoramento eficientes e participação efetiva da sociedade, pois esses são elementos que visam garantir a sustentabilidade e a eficácia da gestão descentralizada.

A referida Lei ainda estabelece, em seu artigo 50, §2º, que "o IBAMA deve estruturar formas de atuação conjunta com os órgãos seccionais e locais do SISNAMA para a fiscalização e proteção das florestas públicas, podendo firmar convênios ou acordos de cooperação".

Sarak (2010) afirma que "a cooperação entre União, Estados e Municípios é uma característica essencial do pacto federativo brasileiro, porém pouco utilizada pelos nossos governantes".

Strelec (2011) aponta que um dos desafios para a construção do federalismo cooperativo brasileiro é desenvolver mecanismos capazes de promover a cooperação entre os Municípios, Estados e o Governo Federal, e a harmonização e compartilhamento de soluções, além da necessidade de fortalecer a capacidade de planejamento e gestão de políticas públicas e incentivar a articulação intergovernamental, seja com a finalidade de disseminar as experiências bem sucedidas, seja para ajudar entidades subnacionais com mais carências administrativas.

Segundo Santos (2011), o Brasil vem realizando pactos federativos e acordos de cooperação técnica para a gestão florestal compartilhada com os Estados-Membros com o intuito de descentralizar suas ações naquilo que cada acordo estabelecer.

O objetivo maior desses pactos é a cooperação técnica e administrativa, das competências constitucionais de proteção do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis, o que promove a interação política e institucional da gestão descentralizada compartilhada (SCARDUA; BURSZTYN, 2003). Os autores afirmam ainda que:

O pacto federativo tem por finalidade a descentralização das ações da esfera federal para os Estados. Tais pactos guardam peculiaridades entre si, pois levam em conta o *status* institucional e instrumental existente em cada unidade da federação. Essas peculiaridades é que permitem que se avance na definição de competências constitucionais, o que não significa que o órgão federal não continua sendo responsável pela gestão dos recursos naturais renováveis, objeto de repasse de atribuições. (SCARDUA e BURSZTYN, 2003, p. 305).

O IBAMA vem firmando diversos acordos de cooperação técnica com as Secretarias Estaduais de Meio Ambiente, com o objetivo de estabelecer regras e condições de cooperação técnica visando o licenciamento e a gestão compartilhada dos recursos florestais nos estados. Até setembro de 2010, o Ministério do Meio Ambiente havia firmado acordos de cooperação entre a União e 23 estados. São eles: AC, AM, AP, BA, CE, ES, GO, MT, MS, MG, PA, PB, PE, PI, PR, RO, RN, RR, RS, SC, SP, SE e TO (MMA, 2010).

O número de estados que já firmaram acordos de cooperação técnica com a União é expressivo, quase 90%, e os estados que ainda não firmaram acordos estão em processo de formulação, o que evidencia que há interesse do governo em continuar procedendo à descentralização da gestão florestal no Brasil.

O estado do Acre desde 1999 vem assumindo a gestão de suas florestas, por meio de um pacto de transferência de poderes, firmado entre o IBAMA, o Instituto Acreano de Meio Ambiente (IMAC) e a Secretaria de Estado de Floresta. Desde então, o IMAC assumiu a responsabilidade pela autorização de desmatamento e de manejo florestal e a fiscalização do transporte de produtos florestais. O Estado conseguiu também assumir o recolhimento e uso da Taxa de Reposição Florestal, que, de modo geral, é centralizada pelo IBAMA. O número de Unidades de Conservação do estado praticamente dobrou desde a entrada em vigor do pacto de transferência (TONI, 2006).

Na esfera dos produtos não madeireiros, as ações principais do estado do Acre se deram na estruturação do setor produtivo da castanha e da borracha. Em relação à castanha, usinas de beneficiamento do produto foram montadas. Quanto à produção de látex, houve incentivos por meio da concessão de um subsídio direto aos produtores (cerca de R\$ 0,70/kg), fazendo o preço do produto subir significativamente. Já no setor madeireiro, há incentivos por parte do governo para o manejo florestal, privado e comunitário, e a certificação. Em 2004 foi criado o Escritório de Manejo Florestal, estrutura responsável pelo licenciamento, monitoramento e fiscalização dos planos de manejo, pela administração do Fundo de Reposição Florestal e pela emissão de Autorização de Transporte. Como resultado, até 2005 se conseguiu autorizar o manejo de 206 mil hectares de florestas (TONI, 2006).

Quanto ao estado de Mato Grosso, desde que assinou o Pacto Federativo de Gestão Ambiental Descentralizada, em 1999, fortaleceu a estrutura para o licenciamento ambiental de propriedades rurais, novas atividades de monitoramento foram iniciadas e a fiscalização foi intensificada. A responsabilidade pelo licenciamento foi repassada para o estado, tornando-o mais transparente. A fiscalização é feita em conjunto com o IBAMA e a Secretaria Especial do Meio Ambiente de Mato Grosso (SEMA/MT),

havendo um compartilhamento de informações e um planejamento integrado das ações entre os diferentes órgãos de fiscalização competentes, evitando ações sobrepostas (SANTOS, 2011).

Os Termos de Cooperação Técnica são importantes instrumentos da Gestão Florestal, e a análise de experiências positivas nesse sentido deve ser utilizada como balizador para a formulação de políticas voltadas ao setor.

A descentralização da gestão florestal resulta de uma série de fatores e acontecimentos: em primeiro lugar, a ineficiência do órgão federal nas ações de fiscalização das atividades relacionadas ao uso dos recursos naturais; a falta de autonomia dos estados para gerir seus recursos florestais; a disputa de poder entre órgãos de diferentes níveis governamentais; necessidade de proteger e conservar as florestas; anseio em gerar benefícios econômicos e sociais do uso sustentável dos recursos florestais; e transferência de parte das funções e responsabilidades do setor público, buscando reduzir custos governamentais de administração, monitoramento e fiscalização.

O processo de descentralização da gestão florestal no Brasil está atrelado a vários aspectos, como capacidade institucional e administrativa local, participação e controle social e também à necessidade de gestão compartilhada com outras esferas do governo. Dessa forma, o processo de descentralização deve ser lento, gradual, monitorado e adequado às necessidades e realidades de cada estado.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

- O Brasil sempre geriu suas florestas de forma centralizada, por estas possuírem importante valor econômico e o Governo Federal não estar disposto a perder seu controle. Dessa forma, percebe-se que o principal estímulo em evitar a total descentralização da gestão florestal no país parece ter sido provocado por elementos de natureza econômica e não ambiental.
- Contudo, o processo de descentralização é necessário, não só por atribuir aos estados autonomia para conduzirem suas políticas voltadas ao setor florestal, mas também por aproximar a sociedade da realidade florestal do nosso país.
- O país possui dimensões continentais, diversidades climáticas, topográficas, étnicas e culturais, estando sujeito aos efeitos das transformações que ocorrem diariamente no planeta, como crescimento econômico, urbanização e explosão populacional. No entanto, justamente por ser um país tão grande e eclético, não pode ter ignorada a realidade de cada região. Isso inclui a realidade florestal. Não é concebível que haja uma única lei para regulamentar as florestas de um país que possui seis diferentes biomas.
- A Lei de Gestão de Florestas Públicas permite que o IBAMA assine Termos de Cooperação com órgãos Estaduais de meio ambiente, atribuindo-lhes competências exclusivas, delegando-lhes maior autonomia. No entanto, até a presente data, nem todos os Estados da Federação firmaram tais acordos, que se configuram como peças-chave para a gestão descentralizada dos recursos florestais. Recomenda-se que os processos de compartilhamento das atribuições para gestão florestal sejam agilizados entre as Unidades Federadas que ainda não o assinaram.
- Recomenda-se que cada estado crie seu próprio Código Florestal, atendendo às demandas particulares de sua região. Os Códigos Florestais Estaduais devem estabelecer quais os limites de Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal que cada Unidade Federativa irá adotar, com base em pesquisas científicas, visando adequar a legislação à realidade ambiental, social, econômica e fundiária de cada estado.
- Para isso, propõe-se, a criação e aplicação de um novo modelo de gestão florestal descentralizada, em que o poder da União seja criar um conjunto de medidas e diretrizes gerais, e dos Estados-Membros criar e aplicar políticas específicas para a realidade de cada região. O projeto de lei do Novo Código Florestal prevê a descentralização, conferindo aos estados a competência para estabelecerem novos limites de uso, segundo as características e interesses de cada ente federativo.
- A União deve criar as normas gerais que regulam as florestas, porém permitindo que os estados tenham autonomia para criar políticas locais ao setor, contudo, estes devem observar que não seja sua política contrária à política nacional. O Governo Federal deve ordenar o processo de descentralização, que deve ser gradual, monitorado e adequado para a realidade de cada estado.

- É inviável exigir dos pequenos proprietários que mantenham grande parte de suas propriedades com florestas intocadas, sem que haja uma contraprestação a esses proprietários rurais. Nesse sentido, a legislação ambiental de Santa Catarina serve de parâmetro aos demais estados da Federação.
- Em que pese o Brasil possuir uma das legislações ambientais mais avançadas do mundo, é preciso organizar os mecanismos para garantir a melhor forma de governança dos recursos florestais. O que falta ao país é uma decisão política capaz de alterar a estrutura da gestão florestal existente, tornando-a adequada para agregar todos os segmentos sociais voltados à conservação e ao desenvolvimento sustentável dos recursos proporcionados pelas florestas. Falta à União reconhecer que seus interesses financeiros não devem estar acima dos interesses sociais e ambientais de cada Estado-Membro.
- O país tem repassado as responsabilidades referentes às florestas para governos locais por meio dos Acordos de Cooperação para a Gestão Florestal Descentralizada, porém apenas isso não é suficiente se não forem transferidos também os recursos para garantir a infraestrutura adequada, a coordenação e o monitoramento do processo.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, A. A; PASQUIS, R.; BURSZTYN, M. A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, vol. 58, nº 1, p. 37-56, 2007.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 06/10/2012.
- BRASIL. Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB); cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF); altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília: DOU, 2006a. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 02 mar. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm>. Acesso em: 06/10/2012.
- _____. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2011.
- CAMARGO, A. **A descentralização e o meio ambiente**. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 2006. 32 p.
- CESAR, P. C. **Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal**: um estudo evolutivo e das competências da instituição. 33 f. Trabalho de Graduação (Engenharia Florestal) - Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2010.
- DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). **Princípios de Governança para concessões e contratos em florestas públicas**. 2001.
- _____. **FAO no Brasil - Memória de Cooperação Técnica**. Disponível em: <<https://www.fao.org.br/download/LivroFAOBrasilMemoriaCooperacaoTecnica.pdf>>. Acesso em: 24/10/2011.
- FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.
- GODOY, A. M. G. A gestão sustentável e a concessão das florestas públicas. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, 10(3): 631 - 654, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Mapa de biomas do Brasil.** Brasília: MMA; 2004. Escala 1: 5.000.000.

_____. **Sinopse do Censo Demográfico 2010.** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasília, DF: IBGE. 2010.

LEWINSOHN, T. M.; PRADO, P. I. **Biodiversidade Brasileira:** síntese do estado atual do conhecimento. Brasília, DF: Contexto, 2002. 176 p.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Gestão Florestal Compartilhada.** 2010. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=95&idConteudo=10481>>.

_____. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>> Acesso em: 09/11/11.

_____. **Processo de descentralização da gestão florestal.** [Documento de Discussão - Versão 1.3 - 22/03/06] Brasília - DF: 2006.

MUKAY, T. **Direito ambiental sistematizado.** 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

PETERS, E. L. **Competência administrativa ambiental:** critérios para repartição de atribuições e para resolução de conflitos entre os entes da Federação Brasileira. 164 f. Tese (Doutorado em Direito) - Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002.

RAMADHANI, A. Promoting good forest governance for sustainable livelihood improvement: a Tanzanian example. Theme 6 - **Organizing Forest Development.** Unasylva: 2010, p. 54 - 59, n. 234/235, v. 61.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodologia de pesquisa.** 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SANTOS, N. G. **Gestão Florestal Descentralizada:** uma análise do processo nos estados de Mato Grosso e do Pará. 176 f. Dissertação (Mestrado) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.

SARAK, D. Federalismo fiscal e políticas de cooperação intergovernamental. **Revista Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, A. 14 n. 20, p. 01 - 348, 2010.

SCARDUA, F. P.; BURSZTYN, M. A. A. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado.** Brasília, DF, v. 18, n. 1/2, 2003.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO (SFB). **Institucional.** Disponível em: <<http://www.sfb.gov.br/menu-horizontal-de-internet/institucional/servico-florestal-brasileiro>>. Acesso em: 18/01/2012.

SILVA, E. L. da; MENEZES E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001. 121 p.

SILVA, J. A. da. **Direito ambiental constitucional.** 4 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

STRELEC, T. C. Desafios da adaptação à Lei de Consórcios Públícos: experiências concretas no Estado de São Paulo. In: VINHAS, L. P.; TUPINAMBÁ, J. C. D. **Cooperação intergovernamental em busca do desenvolvimento regional.** Brasília/DF: IV Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2011. p. 1 - 21.

THUAULT, A. Análise da articulação das políticas públicas: o exemplo da descentralização florestal. In: **Desenvolvimento Territorial:** Diretrizes para a região da BR-163. v. 2. p. 173 - 200, 2009.

TONI, F.; KAIMOWITZ, D. **Municípios e gestão florestal na Amazônia:** introdução e marco teórico. Natal: AS Editores, p. 32 - 33, 2003.

TONI, F. **Gestão Florestal na Amazônia Brasileira:** avanços e obstáculos em um sistema federalista. CIFOR, IDRC, 2006.

WORLD BANK. **Decentralization:** What, Why and Where. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>>. Acesso em: 25/11/2011.