

PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL DE FLORESTAS NATIVAS: MANEJO FLORESTAL E INDUSTRIALIZAÇÃO DA MADEIRA

PROPOSTA DE REVISÃO
DO MARCO REGULATÓRIO



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL DE FLORESTAS NATIVAS: MANEJO FLORESTAL E INDUSTRIALIZAÇÃO DA MADEIRA

PROPOSTA DE REVISÃO
DO MARCO REGULATÓRIO

Acesse a publicação
pelo QR Code abaixo.



CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

Robson Braga de Andrade

Presidente

Gabinete da Presidência

Teodomiro Braga da Silva

Chefe do Gabinete - Diretor

Diretoria de Desenvolvimento Industrial

Carlos Eduardo Abijaodi

Diretor

Diretoria de Relações Institucionais

Mônica Messenberg Guimarães

Diretora

Diretoria de Serviços Corporativos

Fernando Augusto Trivellato

Diretor

Diretoria Jurídica

Hélio José Ferreira Rocha

Diretor

Diretoria de Comunicação

Ana Maria Curado Matta

Diretora

Diretoria de Educação e Tecnologia

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti

Diretor

PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL DE FLORESTAS NATIVAS: MANEJO FLORESTAL E INDUSTRIALIZAÇÃO DA MADEIRA

PROPOSTA DE REVISÃO
DO MARCO REGULATÓRIO



Brasília, 2020



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

© 2020. CNI – **Confederação Nacional da Indústria.**

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CNI

Gerência Executiva de Meio Ambiente e Sustentabilidade - GEMAS

FICHA CATALOGRÁFICA

C748u

Confederação Nacional da Indústria.

Produção sustentável de florestas nativas : manejo florestal e industrialização da madeira : proposta de revisão do marco regulatório / Confederação Nacional da Indústria. – Brasília : CNI, 2020.

72 p. : il.

ISBN 978-65-86075-19-9

1.Sustentabilidade. 2. Recursos Madeireiros. I. Título.

CDU: 630

CNI
Confederação Nacional da Indústria
Sede
Setor Bancário Norte
Quadra 1 – Bloco C
Edifício Roberto Simonsen
70040-903 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3317-9000
Fax: (61) 3317-9994
<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/>

Serviço de Atendimento ao Cliente - SAC
Tels.: (61) 3317-9989/3317-9992
sac@cni.org.br

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Volumetria de madeira em tora (m ³) produzida nas concessões florestais federais entre os anos 2011 a 2018.....	26
Gráfico 2 – Número de licenças liberadas mensalmente em 2009 pela SEMA (Plano Safra Florestal, IDEFLOR, 2010).....	34

LISTA DE TABELAS

Quadro 1 – Manejo Florestal Comunitário – resumo	18
Quadro 2 – Escopo das normas do estudo – abrangência geográfica e das atividades	18
Quadro 3 – Classificação e divisão das normas do setor florestal madeireiro.....	19
Quadro 4 – Mapa das normas identificadas.....	22
Quadro 5 – Agenda e medidas voltadas à promoção do uso das florestas nativas no Brasil (CNI, 2018)	31
Quadro 6 – Resumo geral de entraves e reflexos negativos das normas florestais em vigor	52
Quadro 7 – Resumo geral dos entraves e das propostas normativas.....	63

LISTA DE SIGLAS E ACRÔNIMOS

- APAT:** Autorização Prévia à Análise Técnica
- APP:** Área de Preservação Permanente
- ART:** Anotação de Responsabilidade Técnica
- ATPF:** Autorização de Transporte de Produtos Florestais
- AUTEX:** Autorização de Exploração Florestal
- CAP:** Circunferência à Altura do Peito
- CGFLOP:** Comissão de Gestão de Florestas Públicas
- CNFP:** Cadastro Nacional de Florestas Públicas
- CNI:** Confederação Nacional da Indústria
- Conaflor:** Comissão Nacional de Florestas
- Conama:** Conselho Nacional de Meio Ambiente
- Confloresta:** Associação Brasileira de Empresas Concessionárias Florestais
- CRV:** Coeficiente de Rendimento Volumétrico
- CTF:** Cadastro Técnico Federal
- DAP:** Diâmetro à Altura do Peito
- DMC:** Diâmetro Mínimo de Corte
- DOF:** Documento de Origem Florestal
- EIR:** Exploração de Impacto Reduzido
- FSC:** *Forest Stewardship Council*
- GF:** Guia Florestal
- Ibama:** Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- ICMBio:** Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
- IDEFLORBio:** Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade
- IEF:** Instituto Estadual de Florestas
- IF100%:** Inventário Florestal a 100%
- IMA:** Incremento Médio Anual
- Imaflo:** Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola
- IN:** Instrução Normativa
- IPCA:** Índice de Preços ao Consumidor Amplo
- LP:** Licença Prévia
- LI:** Licença de Instalação

LO: Licença de Operação

MMA: Ministério do Meio Ambiente

OEMA: Órgão Estadual de Meio Ambiente

OJN: Orientação Jurídica Normativa

PL: Projeto de Lei

PMFC: Projeto de Manejo Florestal Comunitário

PMFS: Projeto de Manejo Florestal Sustentável

PNMA: Política Nacional do Meio Ambiente

POA: Planejamento Operacional Anual

RAP: Relatório Ambiental Preliminar

Renavam: Registro Nacional de Veículos Automotores

RET: Regime Especial de Transporte

SCC: Sistema de Cadeia de Custódia

SFB: Serviço Florestal Brasileiro

SIG: Sistema de Informação Geográfica

Sinaflor: Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais

Sisflora: Sistema de Comercialização e Transporte de Produtos Florestais

Sisnama: Sistema Nacional do Meio Ambiente

SNIF: Sistema Nacional de Informações Florestais

TCFA: Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental

UMF: Unidade de Manejo Florestal

UPA: Unidade de Produção Anual

UT: Unidade de Trabalho

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	11
1 INTRODUÇÃO	13
2 METODOLOGIA	17
3 MAPA NORMATIVO	21
4 ANÁLISE DO MODELO NORMATIVO VIGENTE	25
4.1 Considerações iniciais.....	25
4.2 Principais entraves e características do modelo normativo florestal em vigor	30
4.2.1 Licenciamento Ambiental	32
4.2.2 Controle e Monitoramento	37
4.2.3 Fiscalização e Competência	42
4.2.4 Concessão Florestal.....	48
5 PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO E MODERNIZAÇÃO	55
5.1 Considerações iniciais.....	55
5.2 Propostas específicas	58
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	67
REFERÊNCIAS	71

APRESENTAÇÃO

A importância das florestas na busca pelo crescimento da economia com respeito à natureza foi amplamente reconhecida pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e pelo Acordo de Paris, que prevê metas de redução da emissão de gases de efeito estufa. Para assegurar que as florestas proporcionem benefícios socioeconômicos e ambientais, é preciso expandir o Manejo Florestal Sustentável (MFS) tendo, como base, as melhores práticas disponíveis.

A produção florestal sustentável tem potencial para gerar receitas que aumentam o valor das florestas em pé, o que contribui para reduzir o desmatamento. Além disso, produtos feitos levando-se em consideração aspectos ambientais aumentam a oferta de empregos e elevam a renda nas localidades.

Como a experiência demonstra, a execução de bons planos de manejo florestal, com consistência econômica, ambiental e social, pode garantir o crescimento da produção de madeira, ao mesmo tempo em que se protege a floresta de desmatamentos ilegais e ocupações desordenadas.

Além de possuir a segunda maior cobertura florestal do mundo, o Brasil criou tecnologia avançada para a exploração e o monitoramento de suas matas. É preciso transformar todo esse diferencial comparativo em competitividade. Devemos ser capazes de levar desenvolvimento a regiões do país que carecem de alternativas, garantindo a manutenção das nossas florestas e dos serviços ambientais por elas prestados.

Nesse sentido, a falta de clareza e de transparência em marcos legais e institucionais tem efeitos negativos sobre o setor de base florestal nativa. A sobreposição e a proliferação de normas, bem como a falta de coordenação, prejudicam o ambiente de negócios, causando insegurança e prejuízos aos empreendedores.

Na presente publicação, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) analisa as principais normas que regulam a atividade, identificando inconsistências. Ao mesmo tempo, sugere aperfeiçoamentos que modernizem o marco regulatório florestal, diminuam a burocracia existente e tragam maior segurança jurídica aos empreendedores. A CNI espera que essas ideias contribuam com o debate sobre esse tema tão relevante para a humanidade.

Boa leitura.

Robson Braga de Andrade

Presidente da CNI



1 INTRODUÇÃO



A importância e a potencialidade do setor florestal brasileiro tem sido objeto de estudo e debate das mais diversas fontes, sejam públicas, acadêmicas ou da sociedade civil em geral. No âmbito empresarial, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) tem dedicado especial atenção ao tema, sobretudo nos últimos anos, com destaque para o lançamento, em 2016, do documento “Florestas e indústria: agenda de desenvolvimento” e, em 2018, da publicação “Perspectivas e desafios na promoção do uso das florestas nativas no Brasil”.

Além disso, no dia a dia, juntamente com diversas outras entidades de base florestal, a CNI tem participado ativamente dos debates e defendido propostas para alavancar o desenvolvimento do setor.

O Brasil possui extensa área florestal – a segunda maior do mundo – totalizando cerca de 500 milhões de hectares, equivalentes a 59% do território nacional (MAPA/SFB, 2019). Entretanto, apesar do grande potencial observado, possui participação de apenas 4% no mercado mundial de produtos florestais, estimado em US\$ 350 bilhões (CNI, 2018).

Internamente, o setor de florestas plantadas, que ocupa apenas 1% do território nacional (cerca de 7,8 milhões de ha), responde por 93,6% do abastecimento do parque industrial brasileiro, com produção total de 206,25 milhões de m³.

O setor de nativas, por sua vez, detentor de 456 milhões de hectares de florestas, representa apenas 6,36% do suprimento industrial, com cerca de 14 milhões de m³ (CNI, 2018), muito abaixo do potencial econômico que representa, tanto no âmbito interno quanto no externo.

É preciso considerar, ainda, que boa parte do maciço florestal brasileiro está localizado no bioma Amazônia, onde, segundo dados do SFB (2019), estão 92,02% do total das florestas públicas brasileiras cadastradas.

Assim, para estudar a economia florestal de nativas do Brasil deve-se, necessariamente, analisar a dinâmica da atividade na Amazônia, onde este segmento tem larga importância econômica, social e ambiental.

Com os sinais de retomada no desmatamento e nas queimadas ilegais – o que faz com que os olhos da comunidade internacional vejam com preocupação o futuro da maior floresta tropical do mundo –, o fortalecimento da economia florestal da Amazônia entra em pauta como uma estratégia, talvez a principal, capaz de conciliar proteção ambiental com desenvolvimento socioeconômico. (JORNAL NACIONAL, 2019)

Dessa forma, as perguntas que se impõem são: existem condições naturais e tecnologia suficientes para a exploração sustentável da floresta? Existem mercados interno e externo capazes de absorver a expansão da produção? O desenvolvimento florestal é necessário e desejável para uma região como a Amazônia? Por que o Brasil não consegue desenvolver uma economia de floresta próspera, vigorosa e competitiva?

Ao longo das últimas décadas, diversos estudos, programas e políticas vêm tentando responder a essas perguntas e propor medidas para alavancar o manejo sustentável das florestas na Amazônia. Da maioria deles, é possível extrair uma causa comum, que dificulta bastante a vida de quem deseja empreender o manejo florestal sustentável na região, a saber: **o excesso de burocracia e de normas que regulam a atividade.**

O excesso de regulamentação asfixia e onera os negócios florestais na região. Embora não seja a única causa do problema, a melhoria do marco regulatório é certamente parte da solução para criar um ambiente mais atrativo e competitivo para o setor florestal na Amazônia.

Com base nisso, visando colaborar e prosseguir com a agenda da CNI a favor da indústria e do desenvolvimento florestal na Amazônia, o presente trabalho se propõe a analisar as principais normas que regulam a atividade na região, identificando gargalos e sugerindo, dentro dos limites constitucionais e das boas práticas do manejo, ajustes e aperfeiçoamentos que modernizem o marco regulatório florestal, diminuam a burocracia e tragam maior segurança jurídica aos empreendedores.



2 METODOLOGIA



Com o objetivo de propor medidas de aperfeiçoamento das normas e dos regulamentos relacionados à cadeia produtiva de florestas nativas, realizou-se um levantamento do marco regulatório existente a partir de um recorte geográfico e setorial, identificando os principais pontos que impedem ou dificultam a produção florestal madeireira sustentável da região amazônica.

Desse modo, a análise se concentrou nas normas que regulamentam a **produção florestal para fins madeireiros (manejo e processamento industrial)**, tendo em vista que, como visto anteriormente, o bioma Amazônia responde por mais de 90% das florestas públicas nativas no Brasil.

Assim, a regulamentação envolvendo florestas nativas de outros biomas (Mata Atlântica, Caatinga e Cerrado) não foram objeto deste trabalho, bem como os produtos não-madeireiros (óleos, essências, raízes etc.) e os serviços florestais (ecoturismo, pesquisa etc.).

Quanto à origem ou fonte de matéria-prima florestal, o estudo se debruça particularmente sobre **as áreas privadas e áreas públicas sob regime de concessão**, deixando para outra oportunidade as regras do manejo comunitário (PMFC), a produção familiar e os assentamentos, embora tais fontes também possuam reconhecida importância social e potencial de desenvolvimento (vide Quadro 1 a seguir).

QUADRO 1 – Manejo Florestal Comunitário – resumo

Florestas Públicas Comunitárias são aquelas habitadas ou usadas por comunidades tradicionais, agricultores familiares e assentados da reforma agrária. No Brasil, tais florestas têm significativa importância, em função de sua abrangência – cerca de 136 milhões de hectares – e de sua relevância social e econômica, pois seu uso gera produtos e renda para mais de 2 milhões de habitantes (SFB).

O Manejo Florestal Comunitário tem se concretizado como alternativa para as comunidades e associações rurais da Amazônia. De acordo com dados do SFB, extraídos do Cadastro Nacional de Florestas Públicas, atualmente, 57% das florestas públicas existentes no país são florestas comunitárias. A maior parte das florestas ocupadas por comunidades tradicionais está mais conservada do que outras áreas na mesma região, apesar das dificuldades das comunidades em desenvolver e manter projetos de uso associados à conservação.

CATEGORIA	ÁREA (ha)
Terra indígena	108.026.010,3
RESEX	11.871.079,4
RDS	6.683.400,0
PAE	6.004.132,1
PDS	2.457.319,6
PAF	225.498,7
TOTAL	135.267.440,0
Quadro: Área estimada de florestas comunitárias no país, em 2009	

Fonte: CNFP / Serviço Florestal Brasileiro. Novembro, 2009.

Desta forma, o escopo do presente trabalho pretende avaliar as normas que regulam, em termos econômicos e de volume, a porção mais representativa da **produção florestal madeireira de florestas nativas** no Brasil, cuja abordagem pode ser resumida no quadro a seguir.

QUADRO 2 – Escopo das normas do estudo – abrangência geográfica e das atividades

Abrangência do estudo	Bioma amazônico	Anexo VIII da Lei nº 6.938/81 (PNMA)
Tipo de produto e subproduto florestal (não industrializado)	Toras e resíduos	COD 20 – Uso de recursos naturais – exploração econômica da madeira ou lenha e subprodutos florestais; e importação ou exportação da fauna e da flora nativas brasileiras.
Origem	Manejo em escala empresarial (áreas privadas e sob concessão florestal)	
Tipo de produto industrializado	Madeira serrada e laminada	COD 07 – Indústria madeireira – serraria e desdobramento de madeira; preservação de madeira; fabricação de chapas e placas de madeira aglomerada, prensada e compensada; e fabricação de estruturas de madeira e de móveis.

A partir do escopo anterior, foi definida uma classificação e divisão das principais matérias regulamentadas pelas normas florestais, de modo a facilitar a compreensão dos gargalos e das soluções a serem consideradas. Obviamente, a divisão proposta é meramente didática, uma vez que as normas não seguem uma classificação rígida, tampouco abordam temas únicos.

Todavia, o quadro a seguir ajuda na compreensão da pesquisa e da divisão temática realizada no presente trabalho.

QUADRO 3 – Classificação e divisão das normas do setor florestal madeireiro

Atividade	Tema da Regulação Ambiental			
	Licenciamento	Controle e monitoramento	Fiscalização e competência	Concessões
Produção florestal • Áreas privadas	APAT – PMFS – POA – AUTEX	CTF – DOF – Sinaflor	Bloqueio de acesso ao DOF	
• Concessões	PMFS – POA – AUTEX	CTF – DOF – Sinaflor	Competência fiscalizatória	Licitação e gestão de contratos
Transporte e comercialização		DOF	Regras de inspeção e fiscalização	
Processamento e industrialização	LP – LI – LO	CTF – DOF – Sinaflor		



3 MAPA NORMATIVO



A partir da metodologia descrita anteriormente, foram mapeados e estudados os atos normativos que regulam a atividade florestal madeireira na Amazônia, considerando desde a Constituição Federal até as leis complementares, leis ordinárias e normas infralegais (decretos, resoluções, instruções normativas, portarias e normas de execução), todas no âmbito federal.

Existem diversas outras normas estaduais aplicáveis, em especial nos principais estados produtores da Amazônia (Mato Grosso, Pará e Rondônia), uma vez que esses entes federativos exercem importante papel na gestão dos recursos florestais. Via de regra, a legislação estadual segue as mesmas diretrizes das normas federais, com pouca inovação, não alterando significativamente os resultados deste estudo.

Assim sendo, a tabela a seguir informa que o mapa normativo do setor florestal madeireiro na Amazônia possui o seguinte conjunto:

QUADRO 4 – Mapa das normas identificadas

NORMA	DISPOSIÇÃO	TEMA
Constituição Federal de 1988	Art. 23, VI, VII e parágrafo único Art. 24, VI Art. 225, VII e § 4º	Competência Licenciamento Controle e monitoramento
Lei nº 6.938/1981	Estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente e os princípios informadores do meio ambiente na atividade empresarial.	Licenciamento Controle e monitoramento Fiscalização
Lei nº 9.605/1998	Lei de Crimes Ambientais e infrações administrativas ambientais.	Fiscalização
Lei nº 10.650/2003	Lei de Transparência Ambiental - Dispõe sobre o acesso público a dados e informações existentes nos órgãos e nas entidades integrantes do Sisnama.	Controle e monitoramento (social)
Lei nº 11.284/2006	Lei de Gestão de Florestas Públicas e de concessões florestais .	Licenciamento Controle e monitoramento
Lei Complementar nº 140/2011	Fixa normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência ambiental.	Licenciamento Fiscalização Competência
Lei nº 12.651/2012	Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; Código Florestal .	Licenciamento Controle e monitoramento
Decreto nº 5.975/2006	Estabelece o Plano de Manejo Florestal Sustentável como documento técnico necessário para a exploração de florestas e as formações sucessoras.	Licenciamento Controle e monitoramento
Decreto nº 6.063/2007	Regulamenta, no âmbito federal, a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006.	Licenciamento Controle e monitoramento
Decreto nº 6.514/2008 (incluindo o Decreto nº 9.760/2019)	Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração dessas infrações e dá outras providências.	Fiscalização
Resolução Conama nº 237/1997	Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente (procedimentos e critérios para licenciamento ambiental – competências).	Licenciamento Competência
Resolução Conama nº 379/2006	Cria e regulamenta um sistema de dados e informações sobre a gestão florestal no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).	Controle e monitoramento
Resolução Conama nº 406/2009	Estabelece parâmetros técnicos a serem adotados na elaboração, apresentação, avaliação técnica e execução dos PMFS com fins madeireiros, para florestas nativas e suas formas de sucessão no bioma Amazônia.	Licenciamento Competência
Resolução Conama nº 411/2009	Dispõe sobre procedimentos para inspeção de indústrias consumidoras ou transformadoras de produtos e subprodutos florestais madeireiros de origem nativa, bem como os respectivos padrões de nomenclatura e coeficientes de rendimento volumétricos, inclusive carvão vegetal e resíduos de serraria.	Licenciamento Fiscalização Competência

NORMA	DISPOSIÇÃO	TEMA
Instrução Normativa MMA nº 04/2006	Dispõe sobre a Autorização Prévia à Análise Técnica (APAT) do Plano de Manejo Florestal Sustentável.	Licenciamento
Instrução Normativa MMA nº 05/2006	Dispõe sobre os procedimentos técnicos para elaboração, apresentação, execução e avaliação técnica de PMFS nas florestas primitivas e suas formas de sucessão na Amazônia Legal.	Licenciamento
Instrução Normativa Ibama nº 112/2006	Regulamenta o Documento de Origem Florestal (DOF), instituído pela Portaria MMA nº 253, de 18 de agosto de 2006, e o Sistema DOF.	Controle e monitoramento
Instrução Normativa MMA nº 04/2009	Dispõe sobre procedimentos técnicos para a utilização da vegetação da Reserva Legal sob regime de manejo florestal sustentável e dá outras providências.	Licenciamento Competência
Instrução Normativa Ibama nº 10/2012	Regula os procedimentos para apuração de infrações administrativas ambientais no âmbito do Ibama.	Fiscalização
Instrução Normativa Ibama nº 21/2014, com as alterações promovidas pela Instrução Normativa Ibama nº 09/2016	Institui o Sinaflor.	Controle e monitoramento
Instrução Normativa Ibama nº 1 de 30/01/2017	Dispõe sobre o bloqueio de acesso ao Sistema DOF.	Controle e monitoramento Fiscalização Competência
Norma de Execução Ibama nº 1 de 24/04/2007	Institui, no âmbito desta autarquia, as Diretrizes Técnicas para Elaboração dos Planos de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) de que trata o art. 19 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 (revogada).	Licenciamento
Norma de Execução Ibama nº 2 de 26/04/2007	Institui, no âmbito desta autarquia, o Manual Simplificado para Análise de Plano de Manejo Florestal Madeireiro na Amazônia, com a finalidade de subsidiar a análise dos Planos de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) de que trata o art. 19 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 (revogada).	Controle e monitoramento



4 ANÁLISE DO MODELO NORMATIVO VIGENTE

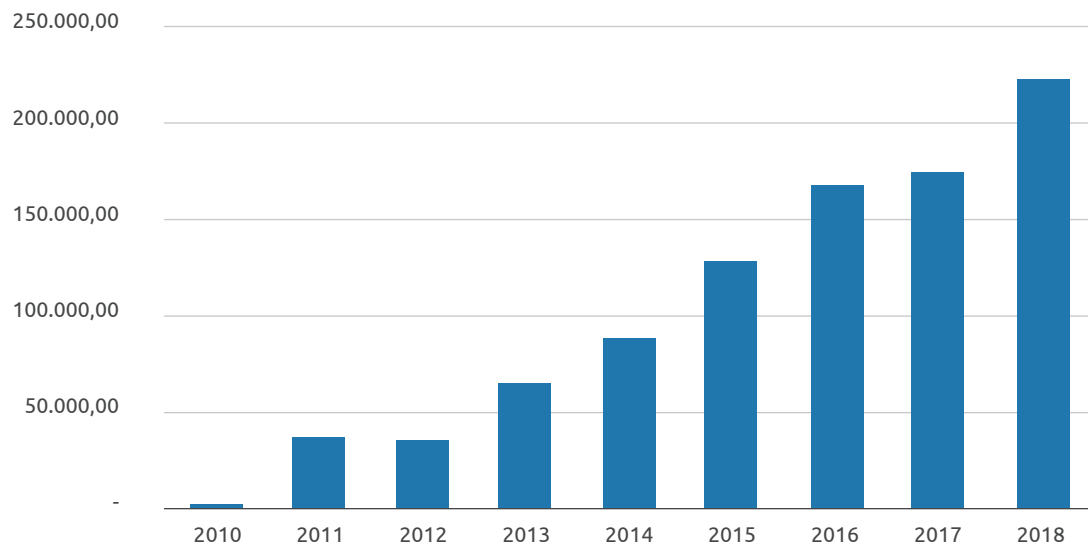
4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Antes de adentrar na análise geral das normas que regulam a atividade florestal na Amazônia, é necessário reconhecer alguns avanços na legislação florestal ao longo dos últimos anos, principalmente a partir da edição da Lei nº 11.284/2006 (Lei de Gestão de Florestas Públicas), merecendo destaque os seguintes aspectos:

- **Concessão Florestal** – Sem dúvida alguma, o advento do instituto da concessão florestal, criado pela Lei nº 11.284/2006 e regulamentado pelo Decreto nº 6.063/2007, tem grande importância para o setor florestal na Amazônia. Isso se justifica, principalmente, quando se considera que 286,18 milhões de hectares das florestas da região são públicos (CNPQ, 2018) e que faltava, até então, um mecanismo legal e legítimo para que os agentes privados acessassem esses recursos, mantendo sua natureza pública, mas, ao mesmo tempo, propiciando benefícios econômicos, sociais e ambientais.

Desde a inauguração do novo marco legal, a produção florestal a partir das áreas sob regime de concessão federal ou estadual vem crescendo e despertando o interesse de empresas florestais pela perspectiva de longo prazo e segurança jurídica que sinalizam. O Gráfico 1 a seguir demonstra que, em 2018, as concessões federais corresponderam a um total de 220 mil m³ de madeira em tora, o que representa cerca de 2,5% da produção total da Amazônia. (VERÍSSIMO; PEREIRA, 2014)



GRÁFICO 1 – Volumetria de madeira em tora (m³) produzida nas concessões florestais federais entre os anos 2011 a 2018

Apesar das concessões não terem crescido na escala desejada, a existência desse instrumento legal permite um planejamento de longo prazo da atividade florestal na Amazônia, uma vez que garante a fonte de matéria-prima essencial para o desenvolvimento da cadeia produtiva.

Nesse sentido, os estudos mais recentes que abordam os desafios para o crescimento do setor florestal na Amazônia enxergam nas concessões a principal variável de crescimento.

Por exemplo, o estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP, 2015), que faz a análise da viabilidade econômica para decuplicar a área de manejo florestal sustentável no Brasil até 2030, demonstra que tal crescimento dar-se-á no bioma amazônico e usando como base a política das concessões florestais.

No mesmo sentido, a CNI (2018) afirma que “as concessões florestais se constituem na mais importante ferramenta de promoção do Manejo Florestal Sustentável”, embora reconheça a necessidade de as concessões ganharem significância em termos de escala de produção nos próximos anos.

Essa perspectiva de crescimento se torna mais próxima diante do anúncio recente do governo federal sobre acrescentar mais 4 milhões de hectares de florestas sob concessão até o ano 2022, totalizando 5 milhões de hectares (EXMAN; ZAIA, 2019), muito embora o PAOF 2009¹ também tivesse previsto volume idêntico, em razão

1 Plano anual de outorga florestal 2009.

dos compromissos contidos no Pacto pela Madeira Legal e Sustentável (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2019), cuja meta não foi alcançada.

Ainda assim, é importante destacar que a existência de um mecanismo legal que permita a produção privada em áreas públicas representa um grande passo para a política florestal na Amazônia, fornecendo as bases para a formação de um cenário de longo prazo para o setor produtivo, condição considerada essencial para a atração de investimentos.

Entretanto, para atingir as metas alcançadas, o marco legal das concessões florestais necessita de ajustes normativos, que imprimam maior dinamismo e competitividade a essa modalidade produtiva, sendo este também um objeto do presente trabalho.

- **Controle eletrônico dos produtos florestais** – Outro avanço importante foi a criação do Sistema **DOF (Documento de Origem Florestal)**, instituído pela Portaria MMA nº 253/2006 e, posteriormente, consolidado no próprio Código Florestal (Lei nº 12.651/2012, art. 36), cujo funcionamento ocorre de modo totalmente eletrônico. A criação do DOF introduziu os sistemas de controle florestal na era digital, pondo fim aos documentos físicos que eram facilmente fraudados, como o **RET (Regime Especial de Transporte)** – espécie de carimbo que se opunha à nota fiscal da madeira – e a antiga **ATPF (Autorização de Transporte de Produtos Florestais)**, impressa em papel moeda e que era entregue em cotas controladas aos produtores do ramo, conforme previsto na Portaria Ibama nº 44-N/1993.

Com o advento do DOF, houve drástica redução da clandestinidade no setor madeireiro, conferindo maior transparência e agilidade às operações de comercialização dos produtos florestais, diminuindo a burocracia e, conseqüentemente, os custos de transação do setor privado.

Juntamente com o DOF, surgiram alguns sistemas eletrônicos estaduais, sendo o Sisflora² o mais conhecido. Tais sistemas são utilizados, por exemplo, pelo estado do Pará e do Mato Grosso, os maiores produtores da Amazônia, devendo ser obrigatoriamente integrados ao federal, por força da Resolução Conama nº 379/2006.

Embora os sistemas ainda apresentem vulnerabilidades e instabilidades que demandam correção e necessitem de melhor regulamentação para evitar excessos por parte da fiscalização, não resta dúvida de que sua utilização aplicada ao controle florestal representou um passo importante na segurança, confiabilidade e rastreabilidade dos produtos madeireiros de florestas nativas.

2 Sistema de Monitoramento e Controle Florestal, desenvolvido originalmente pela empresa Tecnomapas e adquirido por alguns órgãos ambientais estaduais que não optaram pelo uso do sistema federal DOF.

É graças a esse nível tecnológico dos sistemas florestais que, atualmente, é possível conceber modelos mais modernos de gestão, que assimilem programas voluntários de certificação ambiental das empresas e permitam o amplo controle social, como será proposto mais adiante neste estudo.

- **Avanço institucional na gestão florestal** – Outra melhoria ocorrida com a publicação da Lei nº 11.284/2006 foi a criação de melhor governança para a gestão dos recursos florestais, por meio do (i) Serviço Florestal Brasileiro – SFB, (ii) do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF e (iii) da Comissão de Gestão de Florestas Públicas – CGFLOP.

Esse avanço institucional possibilitou um maior espaço para a implantação da política florestal, notadamente na gestão das florestas públicas, intensificando o debate e canalizando os recursos das concessões para atores ou projetos diretamente envolvidos nas atividades florestais. A lei também permitiu que os estados avançassem na criação de órgãos florestais estaduais, como ocorreu no Pará, com a criação do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade (IDEFLORBio), e no Amapá, com a criação do Instituto Estadual de Florestas (IEF/AP).

- **Descentralização da gestão florestal** – Cabe destacar, também, a alteração promovida por ocasião da edição da Lei nº 11.284 de 2006 que, no seu art. 83 (disposições finais), alterou o art. 19 do antigo Código Florestal (Lei nº 4.771/65)³, atribuindo aos órgãos estaduais a competência de aprovação da exploração florestal nas áreas privadas e públicas estaduais, reservando ao Ibama (órgão federal) basicamente a atuação no licenciamento e na fiscalização dos projetos de manejo florestal nas florestas e unidades de conservação sob domínio da União. Em 2007, por meio da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, foi criado o **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade**, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de atuar na gestão das unidades de conservação federais.

3 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; e

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

Essa mudança trouxe profundos reflexos em termos de gestão florestal, incluindo os estados amazônicos – até então caudatários do governo federal – no centro das decisões sobre manejo e política florestal, obrigando-os a se estruturar e qualificar para desempenhar com eficiência esse novo papel.

Como decorrência dessa descentralização, houve uma maior aproximação do setor produtivo dos governos estaduais, que passaram a se apropriar da temática florestal e a ver na atividade um eixo importante da sua economia. A descentralização permitiu, também, que os estados construíssem políticas e instrumentos próprios para o desenvolvimento florestal de seus territórios, de acordo com suas particularidades e vocações regionais.

Como exemplo, o estado do Acre transformou o uso sustentável da floresta num conceito próprio de desenvolvimento social, naquilo que se convencionou chamar de “Florestania” (VIANA, 2006) estimulando o manejo florestal em bases comunitárias e associativas, inspirado no movimento dos seringueiros e no legado de Chico Mendes.

Já o estado do Pará investiu na política de concessões florestais, criando um instituto próprio (IDEFLORBio) e efetivando diversos contratos de concessão nas florestas públicas estaduais, possuindo, atualmente, 483.435,49 de hectares em regime de concessão estadual, com nove contratos assinados. O Pará também instituiu o Fundo de Desenvolvimento Florestal (Fundeflor) que, no ano de 2018, arrecadou R\$ 7.840.366,11 oriundos de outorga de concessão florestal, tarifa de reposição e rendimentos de aplicações financeiras, e financiou projetos voltados ao fortalecimento da atividade nas áreas de:

- a. Outorga e monitoramento de florestas públicas;
- b. Produção e restauração florestal;
- c. Apoio a projetos da sociobiodiversidade;
- d. Gestão de unidades de conservação;
- e. Elaboração de estudos e instrumento para a conservação e o monitoramento da biodiversidade;
- f. Promoção da educação ambiental; e
- g. Apoio a projetos de uso sustentável para povos indígenas e comunidades tradicionais.

4.2 PRINCIPAIS ENTRAVES E CARACTERÍSTICAS DO MODELO NORMATIVO FLORESTAL EM VIGOR

Reconhecidos os avanços da legislação florestal ao longo da última década e meia, importa analisar as principais características do modelo normativo em vigor, a fim de identificar os entraves que impedem ou dificultam o desenvolvimento florestal e a ampliação da área de manejo sustentável na Amazônia.

É quase um consenso a percepção por parte dos mais diversos atores de que a legislação que regula a atividade florestal na Amazônia ainda é excessivamente burocrática e complexa, consistindo num fator impeditivo ou desmotivador para os investimentos e o crescimento no setor.

O relatório **Manejo florestal na Amazônia brasileira: restrições e oportunidades** (SABOGAL *et al*, 2006) já apontava o “alto custo de transação de manejo, o que implica em excesso de burocracia e regras pouco flexíveis” e a “demora dos órgãos reguladores na aprovação dos PMFS” como a principal barreira para a adoção das boas práticas de manejo por parte das empresas. Uma das principais recomendações do trabalho foi a seguinte:

Melhorar as normas e os regulamentos. Tais instrumentos têm um papel-chave na promoção do manejo: para que as boas práticas sejam competitivas com os usos predatórios, o custo de transação do manejo tem de ser competitivo com as demais formas de acesso à matéria-prima. As normas devem ser simplificadas para facilitar a aplicação e permitir um monitoramento efetivo e transparente pelos órgãos governamentais e pela sociedade civil. (SABOGAL *et al*, 2006)

A publicação “**Perspectiva Imaflora**”, contendo a “**Percepção dos atores sociais sobre os efeitos de curto prazo, gargalos e potencialidades das concessões na Amazônia Brasileira**” (MORGADO *et al*, 2016), também aponta como um dos gargalos principais a “inexistência de um rito diferenciado para os diversos licenciamentos ambientais necessários para as operações das concessões. Processos de aprovação e de licenciamento lentos”.

Por último, o estudo “**Perspectivas e desafios na promoção do uso das florestas nativas no Brasil**” (CNI, 2018) também evidencia a necessidade de simplificar o modelo de regulação florestal como forma de permitir o desenvolvimento do setor, o que pode ser verificado a seguir.

QUADRO 5 – Agenda e medidas voltadas à promoção do uso das florestas nativas no Brasil (CNI, 2018)

Agenda	Medidas
II. Ampliar as áreas sob regime de MFS	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar as concessões florestais em todos os níveis da federação. • Trazer parte das áreas de floresta não destinadas para o uso florestal, utilizando modelos como os de concessão florestal, concessão de uso por comunidades ou outros modelos possíveis; • Estimular a recuperação produtiva de áreas de florestas degradadas/alteradas, inclusive com reflorestamento (preferencialmente com espécies nativas); • Favorecer o manejo florestal privado, simplificando processos de licenciamento e outras burocracias; • Fomentar o Manejo Florestal Sustentável como parte integrante das estratégias produtivas em propriedades privadas, sobretudo em áreas de reserva legal, considerando novas tendências de formação de reservas por blocos e estratégias de compensação de passivos ambientais; e • Reforçar as ações de criação e implantação de unidades de conservação de uso sustentável que permitam o manejo florestal em nível empresarial e comunitário.
IV. Política de comando & controle	<ul style="list-style-type: none"> • Reduzir o impacto na origem, fortalecendo e simplificando o MFS e liberando a indústria de constrangimentos e processos que gerem assimetrias competitivas.
VII. Favorecer o MFS privado	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificar o processo de licenciamento e valorização do profissional responsável pela execução do Plano de Manejo Florestal Sustentável.
XIV. Desburocratização do MFS e da produção florestal	<ul style="list-style-type: none"> • Propor normas que sirvam para alterar padrões de comportamento, o que não é o que se observa; ainda existem processos sendo burlados, mesmo que a tecnologia de comando e controle tenha evoluído. Com esses parâmetros, não se observa uma melhoria no grau de manejo, com inovações. É mais do mesmo. O empresário, querendo ver seu empreendimento ativo, acaba por aceitar esses critérios e não busca inovações, o que acaba por gerar processos extras de burocracia.

O grande desafio neste tema, portanto, consiste em *identificar quais precisamente são os pontos de estrangulamento nas normas em vigor e, a partir daí, propor mudanças que tornem o modelo regulatório mais simples e eficiente.*

Nesse sentido, obedecendo a metodologia proposta para este trabalho, cabe analisar as principais características e entraves existentes nos seguintes temas: *4.2.1 Licenciamento ambiental, 4.2.2 Controle e monitoramento, 4.2.3 Fiscalização e competência e 4.2.4 Concessões florestais.*

4.2.1 LICENCIAMENTO AMBIENTAL

4.2.1.1 Produção florestal (áreas privadas e concessões)

Para os fins deste trabalho, utilizaremos o conceito de **licenciamento ambiental** definido na Lei Complementar nº 140/2011⁴, compreendendo-o como um instrumento administrativo utilizado para a expedição da licença ambiental ou outra espécie de ato administrativo emitido pelo órgão ambiental competente, que autoriza a execução das atividades florestais pretendidas pelo empreendedor.

Nos termos da Resolução Conama nº 237/97, o modelo atual de licenciamento ambiental comporta três tipos de licença⁵, conforme cada etapa do empreendimento: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO), que podem, a critério do órgão licenciador, ser expedidas de forma isolada ou sucessiva.

No caso do manejo florestal em **áreas privadas**, o licenciamento prévio está legalmente dispensado, nos termos do art. 31, § 2º do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012)⁶. Contudo, na prática, a exigência da **Autorização Prévia à Análise Técnica (APAT) do Plano de Manejo Florestal Sustentável**, regulamentada pela Instrução Normativa MMA nº 04/2006, representa uma forma de Licença Prévia, pois nela o órgão ambiental verifica a viabilidade jurídica da prática de manejo na área proposta, com base na documentação do imóvel e da análise da cobertura florestal por sensoriamento remoto.

No manejo florestal de **áreas públicas sob regime de concessão, a APAT está dispensada**, conforme o art. 2º da Instrução Normativa nº 04/2006⁷, pois compete ao próprio poder concedente fazer o licenciamento prévio da área, nos termos do art. 18 da Lei nº 11.284/2006.

-
- 4 Art. 2º Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se:
I- licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental;
- 5 Art. 8º O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:
I- Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;
II- Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;
III- Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.
Parágrafo único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.
- 6 Art. 31 (...)
§ 2º A aprovação do PMFS pelo órgão competente do Sisnama confere ao seu detentor a licença ambiental para a prática do manejo florestal sustentável, **não se aplicando outras etapas de licenciamento ambiental**.
- 7 Art. 2º Não será necessária a APAT para a análise e aprovação do Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) apresentado pelo concessionário para o manejo de florestas públicas submetidas a Contrato de Concessão Florestal.

Na atividade de manejo florestal, tanto em áreas privadas como de concessão, **não se aplica a Licença de Instalação (LI)**, nos termos do § 6º do art. 18 da Lei nº 11.284/2006⁸, tendo em vista que a implantação da infraestrutura (estradas principais, secundárias, pátios de armazenamento e ramais de arraste) faz parte da execução (ou operação) do manejo em si.

Por sua vez, a Licença de Operação, no caso do manejo das áreas privadas e concessões, é representada pela **Autorização de Exploração (AUTEX)**, instrumento previsto na Resolução Conama nº 406/2009⁹ e disciplinado pela Instrução Normativa MMA nº 05/2006.

Nos termos do art. 16 da Resolução Conama nº 406/2009, a AUTEX possui validade de 12 meses, podendo ser prorrogada por igual período, cuja emissão está condicionada à análise e aprovação prévia de um Plano Operacional Anual (POA) por parte do órgão ambiental, conforme previsto no § 3º do art. 18 da Instrução Normativa nº 05/2006¹⁰.

Ocorre aqui um dos primeiros gargalos para o funcionamento e o desenvolvimento do manejo florestal na Amazônia, que é o **prazo exíguo da validade da AUTEX**, em contraste com o prazo convencional para as Licenças de Operação, estabelecido na Resolução Conama nº 237/97, que varia entre o mínimo de 4 (quatro) e o máximo de 10 (dez) anos¹¹.

Este prazo diminuto tem diversas implicações negativas na competitividade do manejo, como:

- **Congestionamento do órgão licenciador** – A obrigatoriedade de expedir licença ou autorização anual para a prática do manejo diminui a capacidade operacional do órgão ambiental, que, geralmente, já não dispõe de recursos humanos e orçamentários para atender à demanda. O prazo anual, no entanto, faz com que o mesmo empreendimento retorne para nova análise num curto espaço de tempo, quando poderia permanecer em processo de monitoramento e controle por um maior período, permitindo que outros processos fossem analisados;
- **Aumento do custo de transação** – O prazo anual aumenta os custos com a legalização do manejo florestal, exigindo o pagamento de taxas de análise, vistoria, viagens

8 Art. 18 (...)§ 6º O processo de licenciamento ambiental para uso sustentável da unidade de manejo compreende a Licença Prévia e a Licença de Operação, não se lhe aplicando a exigência de Licença de Instalação.

9 Art. 2º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:
(...)

II- Autorização para Exploração - AUTEX: documento expedido pelo órgão competente que autoriza o início da exploração da Unidade de Produção Anual - UPA e especifica o volume máximo por espécie permitido para exploração;

10 Art. 19. Anualmente, o detentor do PMFS deverá apresentar o Plano Operacional Anual - POA, referente às próximas atividades que realizará, como condição para receber a AUTEX.
(...)

§ 3º A emissão da AUTEX está condicionada à aprovação do POA pelo órgão ambiental competente.

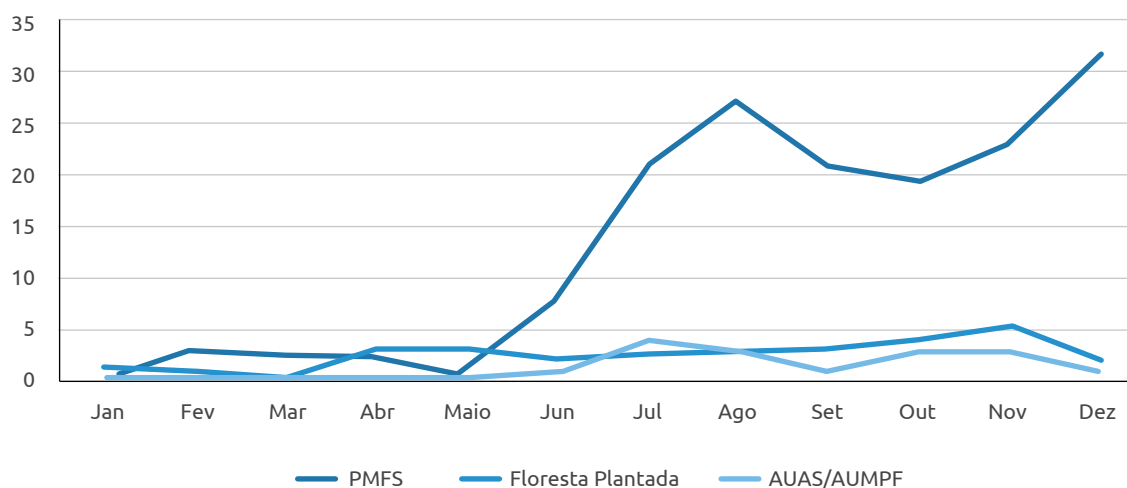
11 Art. 18 - O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:
(...)

III - O prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos.

e custos com técnicos ambientais e despachantes para emissão da autorização a cada ano; e

- **Atraso no cronograma de atividades e baixa qualidade do manejo** – Em função do atraso na emissão das autorizações anuais, o calendário de exploração do manejo é geralmente prejudicado, resultando em prejuízos econômicos, pois o empreendedor se vê obrigado a executar o volume previsto para a safra num espaço de tempo menor, o que inevitavelmente compromete a qualidade do manejo na área. O Plano de Safra Florestal 2010 do estado do Pará já demonstrava claramente esse problema (vide imagem a seguir), onde as autorizações eram emitidas em pleno período de safra (verão amazônico) e não no primeiro semestre, como deveria ocorrer.

GRÁFICO 2 – Número de licenças liberadas mensalmente em 2009 pela SEMA (Plano Safra Florestal, IDEFLOR, 2010)



Como é possível observar no Gráfico, não há uma aprovação de projetos em consonância com a safra florestal madeireira, ou seja, no período de verão, que compreende os meses de junho a dezembro, demonstrando falta de sincronização com a atividade, ainda, ampliando a possibilidade de elevação do custo financeiro da atividade, uma vez que no período chuvoso, amplia-se o custo de manutenção de máquinas e equipamentos, aumenta-se as dificuldades de logística, além da potencialização dos danos ambientais (Plano Safra Florestal, IDEFLOR, 2010).

- **Desperdício de energia no processo-meio** – a renovação ou emissão da autorização anual implica em gasto de energia e de recursos com equipe de profissionais do empreendedor e técnicos do órgão licenciador (no caso das concessões, mais de um órgão é envolvido no processo). A estes técnicos compete preencher, formatar e analisar relatórios, realizar vistorias técnicas, conferir documentação, analisar dados e planilhas, desviando, na maioria das vezes, a atenção e energia da **atividade-fim** (manejo de qualidade, meio ambiente equilibrado) para o

processo-meio (projeto técnico e documentação). Na prática, isso desvirtua a tutela pretendida pela norma ambiental e prejudica a competitividade e qualidade do manejo florestal.

Além do curto prazo de validade, outro entrave no processo de emissão da AUTEX é o procedimento **excessivamente burocrático e cartorial** previsto na regulamentação ambiental, deixando de diferenciar empreendimentos que possuam bom histórico na prática do manejo florestal e **sem valorizar aqueles que possuam programas de qualidade ou certificação ambiental**, conforme recomendado na Resolução Conama nº 237/97¹².

A Instrução Normativa MMA nº 05/2006 ainda exige a apresentação do processo em modo físico (art. 12, II), não estando disponível plataforma digital para envio dos projetos diretamente pelo empreendedor. A referida IN, assim como a Norma de Execução Ibama nº 1/2007, estabelece **regras e diretrizes rígidas para a elaboração dos planos de manejo**, o que, além de burocratizar o processo de elaboração e análise, **inibe o processo de inovação na implantação do manejo**, eis que qualquer proposta que destoe do gabarito oficial tende a ser rejeitada pelo órgão licenciador. Isso reduz o papel do responsável técnico pelo manejo, que não atua como gestor da produção florestal e da qualidade ambiental da área manejada, mas apenas como burocrata.

No caso de **áreas sob regime de concessão**, a situação é ainda mais complexa, já que existe uma **multiplicidade de controles** para a operação do manejo florestal entre órgãos que nem sempre são harmônicos entre si e cujos sistemas não estão integrados.

Nas áreas federais, para operar no manejo, as concessionárias necessitam da autorização ou anuência do ICMBio para construir estradas ou portos para escoamento dos produtos florestais, principalmente quando situadas fora dos limites a Unidade de Manejo Florestal (UMF), objeto da concessão. Em seguida, precisam da aprovação do PMFS e do POA, pelo Ibama, para emissão da AUTEX anual.

Além disso, no processo de exploração, o concessionário federal também deve se cadastrar e alimentar o Sistema de Cadeia de Custódia (SCC) do Serviço Florestal Brasileiro (SFB).

Por fim, caso o escoamento dos produtos florestais circule por estrada ou porto em área de jurisdição estadual, o concessionário necessitará, ainda, submeter-se ao licenciamento do órgão ambiental estadual.

¹² Art. 12 - O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação. (...)

§ 3º - Deverão ser estabelecidos critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental.

4.2.1.2 *Processamento e industrialização*

No setor secundário da atividade florestal, que faz a transformação da matéria-prima (toras e resíduos) em produtos florestais (principalmente madeira serrada ou laminada), o processo de licenciamento ambiental segue o rito estabelecido na Resolução Conama nº 237/97, compreendendo a emissão da LP, LI e LO para as unidades industriais que farão o processamento da madeira.

Nessa etapa, os principais entraves dizem respeito à (i) **duplicidade de controle/cadastro** dos empreendimentos e ao (ii) **Coefficiente de Rendimento Volumétrico (CRV)**, instituído pela Resolução Conama nº 411/2009.

No primeiro caso, na maioria das vezes o licenciamento industrial é da competência estadual, cujos órgãos ambientais costumam instituir cadastros próprios (e, conseqüentemente, taxas) para controlar os empreendimentos consumidores de matéria-prima florestal, apesar de tais empreendimentos já estarem obrigatoriamente cadastrados no **Cadastro Técnico Federal (CTF)** e recolhendo a **Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA)**, prevista na Lei nº 6.938/81 – Lei da Política Nacional de Meio Ambiente (art. 17).

Assim, a duplicidade de controle aumenta o custo de transação e a burocracia e poderia ser facilmente resolvida se houvesse um **cadastro único nacional**, com uma única taxa, no qual os entes federativos teriam acesso compartilhado e distribuiriam os recursos, conforme sua competência.

O segundo entrave envolve o **Coefficiente de Rendimento Volumétrico (CRV)**, previsto na Resolução Conama nº 411/2009 e modificado pela Resolução Conama nº 474/2016, que reduziu o aproveitamento padrão da indústria madeireira na Amazônia de 45% para 35% na relação entre a tora e a madeira serrada.

Para ter direito a um índice maior de aproveitamento no sistema eletrônico, a indústria necessariamente precisará elaborar um estudo técnico e ter sua aprovação junto ao órgão ambiental estadual, comprovando que possui tecnologia suficiente para obter maior rendimento volumétrico.

O problema é que a norma do Conama nivela por baixo a indústria madeireira na Amazônia, sem fazer distinção entre indústrias rudimentares e empresas que usam tecnologia de ponta, entre empresas recém-criadas e empresas com longo histórico de atuação no setor florestal, obrigando todos, na prática, a apresentarem e aprovarem novos estudos, o que agrava ainda mais a situação de congestionamento do órgão licenciador.

Além do setor empresarial, os próprios órgãos ambientais estaduais reagiram à Resolução Conama nº 474/2016, solicitando diversas mudanças, o que culminou na edição da

Resolução Conama nº 484/2018, que atenuou um pouco a burocracia, mas não resolveu a questão.

O fato é que, desde então, os órgãos ambientais já foram obrigados a apreciar e aprovar centenas de estudos técnicos, que pouco contribuíram para a qualidade do controle florestal. A maioria dos estudos ratificou o aproveitamento volumétrico na faixa anterior de 45% (ou até padrões superiores) e, como o processo de aprovação é demorado, a grande maioria das empresas queixa-se de ter ficado com os estoques descobertos devido à redução unilateral e artificial provocada pelas normativas do Conama.

Essa tônica é bem conhecida no padrão de comando e controle da atividade florestal da Amazônia. A cada norma criada, a cada nova exigência, sempre no intuito de combater a ilegalidade, o resultado acaba por prejudicar e desestimular os empreendimentos regulares.

Quando se aumenta o rigor ambiental sem considerar questões como eficiência e celeridade dos processos, a consequência inevitável é aumentar os custos de quem opera legalmente e, na via contrária, estimular ainda mais a ilegalidade.

A solução para esse dilema é criar um sistema de licenciamento e controle florestal capaz de diferenciar – e premiar – os empreendimentos que possuam uma boa performance ambiental, diminuindo seus custos e suas exigências em troca de programas de qualidade e melhoria contínua. Isso já funciona com eficiência em outras áreas e precisa ser importado para a gestão florestal.

4.2.2 CONTROLE E MONITORAMENTO

O tema **Controle e monitoramento** será tratado em conjunto para as atividades de *produção florestal e processamento industrial*, tendo em vista que os sistemas de controle e os entraves se aplicam a ambas as etapas produtivas.

Costuma-se dizer que o licenciamento é o coração do controle ambiental, haja vista que é no ato de concessão ou renovação da licença que o órgão ambiental de fato se concentra em analisar com maior atenção as condições do empreendimento ou da atividade exercida.

Contudo, após a emissão da licença, inicia-se uma outra etapa, de controle e monitoramento, também de suma importância para a gestão da qualidade ambiental. É nessa fase que se pode prevenir os desvios ambientais, bem como diferenciar os empreendimentos que possuam uma boa performance ambiental.

A atividade florestal é controlada por meio dos seguintes instrumentos eletrônicos:

- i) **Cadastro Técnico Federal (CTF)**, previsto no art. 17 da Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente, que controla os empreendimentos potencialmente poluidores, seu porte e a natureza das suas atividades);
- ii) **Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (Sinaflor)**, previsto no art. 35, caput, da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal) e instituído pela Instrução Normativa Ibama nº 21/2014, com as alterações promovidas pela Instrução Normativa Ibama nº 09/2016. Esse sistema promove o controle da origem dos produtos ou subprodutos florestais, em especial as autorizações de exploração para Planos de Manejo Florestal Sustentável e as autorizações de supressão de vegetação;
- iii) **Documento de Origem Florestal (DOF)**, instituído pela Portaria MMA nº 253/2006 e pela Instrução Normativa Ibama nº 112/2006, cujos critérios e procedimentos de uso são regidos pela Instrução Normativa Ibama nº 21/2014, com as alterações promovidas pela Instrução Normativa Ibama nº 09/2016. O DOF também está previsto no Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) como uma licença ambiental por excelência que deve acompanhar o produto florestal de origem nativa¹³. O DOF é emitido por meio de um sistema próprio que faz a contabilidade dos créditos florestais oriundos das autorizações de manejo ou supressão e os débitos decorrentes da venda dos produtos; e
- iv) No caso das concessionárias, existe ainda o **Sistema de Cadeia de Custódia (SCC)**, gerido pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e instituído pela Resolução SFB nº 6/2010, que é de uso obrigatório e faz a rastreabilidade dos produtos florestais oriundos das concessões.

Apesar de avançados, quando comparados ao modo de controle de outras atividades utilizadoras de recursos naturais, os **sistemas de controle e monitoramento da atividade florestal** apresentam diversos entraves, dentre os quais se destacam:

- **Instabilidade e falta de integração** – Os sistemas com relativa frequência estão fora do ar ou com problemas de funcionamento. Essa instabilidade ocasiona diversos prejuízos para os empreendedores, como atraso nos embarques, perdas de contratos e queda na produtividade. Além disso, os diferentes sistemas não estão

13 Art. 36. **O transporte**, por qualquer meio, e o **armazenamento de madeira**, lenha, carvão e outros produtos ou subprodutos florestais oriundos de florestas de espécies nativas, para fins comerciais ou industriais, **requerem licença do órgão competente do Sisnama, observado o disposto no art. 35.**

§ 1º A licença prevista no caput **será formalizada por meio da emissão do DOF**, que deverá acompanhar o material até o beneficiamento final.

§ 2º Para a emissão do DOF, a pessoa física ou jurídica responsável **deverá estar registrada no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais**, previsto no art. 17 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

§ 3º **Todo aquele que recebe ou adquire, para fins comerciais ou industriais, madeira**, lenha, carvão e outros produtos ou subprodutos de florestas de espécies nativas **é obrigado a exigir a apresentação do DOF e munir-se da via que deverá acompanhar o material até o beneficiamento final.**

perfeitamente integrados entre si, tanto os federais (Sinaflor - DOF - SCC) como os estaduais (Sinaflor - DOF - Sisflora). Como mencionado anteriormente, no caso das concessões, no processo de exploração, o concessionário federal é obrigado a alimentar o Sistema de Cadeia de Custódia (SCC) do Serviço Florestal Brasileiro, sendo que atualmente preenche basicamente os mesmos dados e informações no Sinaflor, gerido pelo Ibama. Ou seja, atualmente existem dois sistemas federais para controlar basicamente as mesmas informações, o que representa um desperdício de tempo e recurso dos órgãos públicos e, ao mesmo tempo, um custo desnecessário para a empresa concessionária.

- **Funcionalidades** – Outro problema reside na falta de diversas funcionalidades dos sistemas, como: (i) a inexistência de uma versão para uso offline, considerando que são frequentes as panes nas redes de internet no interior da Amazônia; (ii) a falta de importação de planilhas no Sinaflor, fazendo com que toda informação tenha de ser digitada, o que potencializa a ocorrência de erros; (iii) a inexistência de uma função para corrigir informações no Sinaflor; e (iv) a inexistência de um “campo de busca” no Sinaflor para localizar rapidamente as árvores pelo número. Tendo em vista as diversas críticas por parte dos usuários do sistema, o Ibama assumiu o compromisso de lançar uma versão mais amigável ao usuário (Sinaflor 2.0), já integrada ao SCC do SFB, mas até a revisão final deste estudo (março/2020) não havia implementado.
- **Inexistência de alertas ou travas preventivos** – Frequentemente surgem denúncias de que o Sistema DOF foi utilizado de forma fraudulenta, o que causa, além do dano ambiental em si, insegurança jurídica aos comerciantes de madeira e dano de imagem perante os mercados nacional e internacional. Não é incomum, após descoberta a fraude, verificar que a madeira foi adquirida por dezenas de consumidores ou industriais de boa-fé, que consideraram a documentação legítima, tendo em vista que foi emitida pelo sistema oficial. Mesmo não sendo responsabilizados criminalmente, esses consumidores sofrem prejuízos, pois têm a madeira apreendida e não conseguem reaver os valores dos vendedores, responsáveis pelas fraudes.

Ocorre que muitas das fraudes são recorrentes e previsíveis, sendo cometidas porque o sistema não dispõe de recursos de inteligência para impedir sua ocorrência, como:

- **O uso de placa falsa ou de veículo incompatível com o transporte florestal** (motos, automóveis) poderia ser combatido com a vinculação do sistema com a base do Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam); e
- **Operações suspeitas ou improváveis** (ex.: tempo de deslocamento incompatível com a distância; rotas de comercialização de fluxo inverso – estabelecimento

consumidor vendendo madeira para produtor; volumes diários de venda muito superior à capacidade de produção) deveriam emitir alerta para o usuário do sistema confirmar a operação e para a fiscalização. Nos casos mais graves, o sistema deveria ser bloqueado preventivamente, exigindo justificativa do usuário sobre o caso perante o órgão de fiscalização.

- **Falta de transparência e informações acessíveis ao público** – Embora a publicidade nas informações ambientais esteja prevista, de modo geral, na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) e, particularmente, na Lei nº 10.650/2003¹⁴, os sistemas florestais carecem de transparência e informações objetivas que permitam o controle social da atividade.

A LAI estabelece a obrigação de os órgãos públicos prestarem contas de suas gestões, incluindo sítios na internet com ferramentas que permitam a busca e a divulgação de informações objetivas, em linguagem compreensível ao público¹⁵.

No caso do Sistema DOF, por exemplo, a página oficial do programa apresenta um único relatório consolidado do período 2007-2012¹⁶, ou seja, não há relatório disponível dos últimos sete anos. Embora o sistema disponibilize planilhas com metadados do DOF, a última versão disponível é de 2017, ou seja, com mais de dois anos de atraso e em formato que dificulta a leitura e análise por parte do público.

O mesmo ocorre com o portal do Sistema Nacional de Informações Florestais (SNIF), do SFB, que, embora seja uma importante ferramenta para pesquisa sobre o setor florestal como um todo, é bastante desatualizado quanto ao controle e monitoramento do Sistema DOF, cujos dados estão disponíveis somente até o ano de 2015, ou seja, com quatro anos de atraso.

14 Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sisnama, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a:

I - qualidade do meio ambiente;

II - políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental;

III - resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas;

(...)

Art. 8º Os órgãos ambientais competentes integrantes do Sisnama deverão elaborar e divulgar relatórios anuais relativos à qualidade do ar e da água e, na forma da regulamentação, outros elementos ambientais.

15 Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - **gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;**

(...)

Art. 8º **É dever dos órgãos e entidades públicas promover**, independentemente de requerimentos, a **divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.**

(...)

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - **conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;**

16 <https://www.ibama.gov.br/flora-e-madeira/dof/relatorios-dof#relatorios-consolidados>. Acesso em: 11 out. 2019.

Se determinado empresário ou consumidor procurar uma informação básica, como onde estão localizados os Planos de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) licenciados na Amazônia, ou, mais ainda, como tem ocorrido a execução desses planos, os relatórios de vistoria técnica do órgão ambiental, qual foi o volume de madeira explorado ou passível de exploração, nada disso está disponível.

Assim, digamos que determinada indústria seja procurada por um produtor florestal, alegando ter um manejo licenciado para fornecer madeira em tora. Essa indústria não tem como acessar, na plataforma oficial, informações essenciais para confirmar a regularidade do projeto, pois tais dados, embora sejam do domínio do órgão ambiental, não foram disponibilizados na internet.

O mesmo ocorre em relação às indústrias transformadoras. Informações sobre sua localização, quem são, quais as suas fontes de suprimentos de matéria-prima sustentável, dentre outras, não estão disponíveis nos sistemas florestais de maneira clara, transparente e objetiva.

Tais informações, embora obrigatórias de acordo com a Resolução Conama nº 379/2006¹⁷, incluindo expressamente a integração e disponibilização das *informações sobre o controle da atividade florestal, em especial as que tratem do fluxo interestadual de produtos e subprodutos florestais*, não foram implementadas dentro dos sistemas florestais, o que prejudica o monitoramento e controle por parte da sociedade e também do próprio setor produtivo, que poderia exercer maior diligência no processo de aquisição/comercialização dos produtos florestais.

- **Inexistência de interface com programas voluntários de gestão ambiental** – Outro aspecto limitante dos sistemas de monitoramento e controle dos produtos florestais é sua falta de comunicação com os programas de gestão ou certificação ambiental dos produtores ou indústrias. Vários empreendimentos, em especial os concessionários florestais, têm investido na qualidade e rastreabilidade dos

17 Art. 1º Os órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama disponibilizarão na Rede Mundial de Computadores - INTERNET as informações sobre a gestão florestal, no prazo máximo de cento e oitenta dias, observadas as normas florestais vigentes e, em especial:

I - autorizações de Plano de Manejo Florestal Sustentável - PMFS, sua localização georreferenciada e os resultados das vistorias técnicas;

(...)

IX - mecanismos de controle e avaliação social relacionados à gestão florestal;

(...)

§ 4º Os órgãos integrantes do Sisnama elaborarão anualmente relatório de avaliação de desempenho relacionado ao licenciamento, controle e fiscalização das atividades florestais, que será disponibilizado na INTERNET.

Art. 3º Caberá aos órgãos integrantes do Sisnama responsáveis pela gestão florestal:

(...)

II - disponibilizar ao público, por meio da INTERNET, as informações necessárias para verificação da origem de produtos e subprodutos florestais;

(...)

Art. 4º **O Ministério do Meio Ambiente e o Ibama manterão atualizado um portal na INTERNET, que integre e disponibilize as informações sobre o controle da atividade florestal, para atendimento do disposto na legislação ambiental, em especial as que tratem do fluxo interestadual de produtos e subprodutos florestais.**

produtos, sobretudo através da Certificação FSC (*Forest Stewardship Council*¹⁸), que, no Brasil, possui 7,1 milhões de hectares certificados na modalidade de manejo florestal, envolvendo 130 operações de manejo, entre áreas de florestas nativas e plantadas. (FSC, 2020) Esses programas de gestão poderiam ser integrados ao sistema oficial, de modo a disponibilizar, para o público em geral e para o setor de monitoramento e controle, os relatórios técnicos produzidos pelo empreendedor e pelas auditorias independentes, evidenciando, perante o mercado consumidor, aqueles que investem em qualidade ambiental.

4.2.3 FISCALIZAÇÃO E COMPETÊNCIA

Do mesmo modo que o item anterior, o tema **Fiscalização e competência** será abordado conjuntamente para as etapas de manejo florestal e processamento industrial, considerando que as normas que regem tais aspectos são comuns, assim como os principais problemas existentes, com poucas diferenciações, que serão devidamente apontadas.

A atividade de fiscalização é decorrência direta do poder de polícia administrativo reservado aos órgãos ambientais, com sua clássica e expressa previsão no art. 78 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66)¹⁹.

A fiscalização ambiental pode ser efetuada de forma preventiva ou repressiva, estando estreitamente vinculada ao controle e monitoramento da atividade ou do empreendimento.

As principais normas aplicáveis no âmbito da fiscalização ambiental são:

- **Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais)** – que estabelece as principais sanções penais e administrativas por condutas danosas ao meio ambiente;
- **Decreto nº 6.514/2008** – que regulamenta as infrações administrativas ambientais, discriminando diversos tipos infracionais, medidas acautelatórias e as sanções administrativas. As infrações contra a flora estão tipificadas nos artigos 43 a 60-A. O decreto regulamenta, também, o processo administrativo para apuração das infrações ambientais, bem como os procedimentos para conversão de multa em prestação de serviços ambientais. Em abril de 2019, o Decreto nº 6.514/2008 foi alterado pelo Decreto nº 9.760/2019, que introduziu no processo ambiental os chamados *Núcleos de Conciliação e Audiências de Conciliação Ambiental*;

18 Conselho de Manejo Florestal.

19 Art. 78. Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

- **Resolução Conama nº 411/2009** – que trata dos procedimentos para inspeção das indústrias consumidoras ou transformadoras de produtos e subprodutos florestais madeireiros de origem nativa;
- **Instrução Normativa MMA nº 05/2006** – que prevê, no Capítulo V (arts. 30 a 37), as sanções administrativas decorrentes da má execução dos Planos de Manejo Florestal Sustentável (PMFS);
- **Instrução Normativa Ibama nº 10/2012** – que regulamenta, no âmbito do Ibama, os procedimentos para apuração de infrações administrativas ambientais, a imposição das sanções, a defesa, o sistema recursal e a cobrança de multas; e
- **Instrução Normativa Ibama nº 01/2017** – que disciplina os procedimentos de suspensão e/ou bloqueio de acesso ao Módulo DOF, por meio do qual é feita a comercialização dos produtos e subprodutos florestais, como visto anteriormente.

No entanto, o exercício da atividade de fiscalização pelos órgãos ambientais para aplicação das normas anteriores apresenta diversas situações que causam insegurança jurídica para os empreendedores florestais, dentre as quais se destacam:

– Conflito de competência na atividade de fiscalização das atividades florestais

No plano ambiental e florestal, a competência para fiscalização é comum e está prevista no art. 23 da Constituição Federal da seguinte forma:

Art. 23. É competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios:

(...)

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

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

Esta atuação comum, entretanto, precisa ocorrer de modo harmônico e ordenado, resguardando as garantias e os direitos dos administrados, razão pela qual o parágrafo único do art. 23 prevê:

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.

Para regular a relação entre os entes federativos na área ambiental, foi publicada a **Lei Complementar nº 140/2011**, que tem como um dos seus objetivos *harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente* (art. 3º, III).

Com esse propósito, a norma define o que é competência administrativa para o licenciamento ambiental na esfera federal, estadual e municipal, respectivamente nos artigos 7º, 8º e 9º.

A grande polêmica, porém, surge com a interpretação e aplicação da regra contida no art. 17 da Lei Complementar nº 140/2011, que assim prevê:

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

§ 1º Qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o caput, para efeito do exercício de seu poder de polícia.

§ 2º Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

§ 3º O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput.
(BRASIL, 2011)

O dispositivo anterior prevê que a competência primária para fiscalizar pertence ao órgão ambiental que licencia a atividade ou o empreendimento (art. 17, caput).

Porém, esta primariedade ou preferência não afasta a possibilidade de outro órgão ambiental também fiscalizar o mesmo empreendimento ou atividade, considerando ser esta uma atribuição comum, decorrente do texto constitucional. Nessa hipótese, entretanto, deve prevalecer o auto de infração lavrado pelo órgão licenciador.

Como visto anteriormente, uma das mudanças ocorridas na política florestal foi a descentralização da gestão do órgão federal (Ibama) para os órgãos estaduais de meio ambiente (OEMAs), deslocando a competência para o licenciamento de grande parte da atividade florestal para os estados.

Com isso, o Ibama passou a atuar mais intensamente na atividade de fiscalização, incluindo as atividades e os empreendimentos licenciados pelo ente estadual, principalmente planos de manejo e indústrias madeireiras.

Não raro, no exercício dessa atividade ocorrem atritos e desentendimentos entre os órgãos ambientais, eis que os estaduais se julgam desconsiderados na sua competência fiscalizatória, reclamando que, na maioria das vezes, sequer são comunicados pelo órgão federal de eventual problema em atividade ou empreendimento por eles licenciados.

Por outro lado, produtores e empresários florestais sentem-se inseguros, pois acabam sendo fiscalizados por quem não emitiu a autorização ou licença e, conseqüentemente, desconhece os detalhes técnicos do processo de licenciamento.

Apesar de o Ibama ter emitido a Orientação Jurídica Normativa (OJN) nº 49/2013/PFE/Ibama²⁰, que visa disciplinar e prevenir eventuais conflitos dessa natureza, os procedimentos previstos na OJN nem sempre são seguidos pelas repartições administrativas do órgão.

Além disso, os próprios órgãos estaduais não sabem ao certo como proceder quando um conflito de competência de natureza ambiental se instala, ao tomarem conhecimento da autuação ou medida acautelatória do órgão federal. Comumente, instauram processo administrativo para a apuração da mesma infração e o empreendedor passa a responder a dois processos simultâneos, o que viola claramente o princípio do *non bis in idem*, segundo o qual ninguém pode ser punido duas vezes pelo mesmo fato.

Em casos mais extremos, o órgão licenciador estadual acaba rompendo a integração com o sistema eletrônico federal, no intuito de fazer prevalecer sua decisão e autonomia, principalmente quando decide pelo desembargo de determinada atividade ou empreendimento por ele licenciado e o uso do sistema eletrônico é impedido pelo embargo federal.

Essa situação **é prejudicial ao setor florestal**, pois traz consigo grande incerteza jurídica e inibe os investimentos na atividade florestal, sem mencionar os danos socioeconômicos causados em decorrência da falta de harmonia e entendimento entre os órgãos ambientais no exercício da sua competência regulatória. É, portanto, um entrave que precisa ser equacionado com urgência.

– Bloqueio de acesso ao Sistema DOF/CTF

Outro entrave ou causa de instabilidade na atividade florestal tem sido os bloqueios pelos órgãos ambientais do acesso aos sistemas eletrônicos, o que na prática interdita completamente as operações comerciais do manejo ou da indústria.

²⁰ Disponível em <http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/15501732>.

Tais bloqueios, embora feitos sob o pretexto acautelatório, na verdade carecem de amparo técnico e legal que justifique sua aplicação, violando os princípios da proporcionalidade, da segurança jurídica e do devido processo legal, tendo em vista que não interditam apenas o volume considerado irregular pelo órgão fiscalizador, mas a totalidade das operações do empreendimento.

No âmbito federal, os procedimentos para o bloqueio do acesso ao Sistema DOF estão regulados pela **Instrução Normativa Ibama nº 01/2017**, que, em seu artigo 8º, prevê o seguinte:

Art. 9º - O bloqueio cautelar deverá ser aplicado ao usuário ou empreendimento sempre que indispensável para prevenir a ocorrência de novas infrações, resguardar a recuperação ambiental e garantir a eficácia do processo de apuração das irregularidades supostamente cometidas. (IBAMA, 2017).

Pela leitura do dispositivo, nota-se que sua aplicação é completamente subjetiva e discricionária, pois o fiscal ambiental sempre irá considerar necessário o bloqueio para impedir a ocorrência de novas infrações ou garantir a eficácia da apuração das irregularidades.

Na verdade, usando tal pretexto, todos os empreendimentos florestais autuados têm sido bloqueados no acesso ao Sistema DOF, pouco importando o tamanho ou a gravidade da infração.

Para ter seu acesso liberado, o empreendimento deve cumprir os requisitos previstos no art. 17 da referida normativa²¹, que prevê nada menos do que 9 (nove) itens a serem atendidos, desde a apresentação de certidões de regularidade fiscal, atos constitutivos perante a junta comercial, declarações do órgão licenciador, mapas, romaneios e relatórios fotográficos, sujeitando-se, ainda, a eventual vistoria do órgão fiscalizador.

Em média, o desbloqueio não ocorre em menos de 30 (trinta) dias, o suficiente para causar danos econômicos irreversíveis ao empreendimento florestal.

21 Art. 17 - A solicitação de liberação de bloqueio cautelar deverá ser formalizada pelo interessado em requerimento específico ao órgão ambiental responsável pelo bloqueio, acompanhado dos seguintes documentos para fins de comprovação de regularidade ambiental: I - certidões de regularidade das pessoas físicas e jurídicas envolvidas na investigação, expedidas pela Receita Federal do Brasil e pela Secretaria de Fazenda estadual; II - cópias dos atos constitutivos das pessoas jurídicas, acompanhadas de comprovante de inscrição na Junta Comercial estadual; III - comprovante de inscrição no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e/ou Utilizadoras de Recursos Naturais; IV - Licença de Operação ou autorização expedida pelo órgão competente para funcionamento da atividade econômica interdita; V - manifestação do órgão ambiental licenciador sobre a validade da licença ambiental, conforme previsto na Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997; VI - em caso de imóvel rural, certificado de inscrição no Cadastro Ambiental Rural, em conformidade com o disposto no art. 29 da Lei nº 12.651, de 22 de maio de 2012, acompanhado de instrumento de compromisso de regularização de passivos ambientais; VII - em caso de Plano de Manejo Florestal Sustentável - PMFS, mapa exploratório atualizado ou relatório pós-exploratório, acompanhado de planilha eletrônica contendo os indivíduos e volumes remanescentes; VIII - romaneio atualizado dos produtos florestais presentes no estoque físico do empreendimento, em planilha eletrônica, elaborado por responsável técnico e acompanhado da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART); e IX - registro fotográfico dos locais de armazenamento dos produtos florestais, comprovando o cumprimento das normas de controle e organização previstas na Instrução Normativa Ibama nº 10, de 8 de maio de 2015, e demais normas estaduais complementares.

Ainda que haja alguma infração ou irregularidade a apurar, a medida de bloqueio total é uma excepcionalidade a ser aplicada em casos extremos e não de forma generalizada como tem sido praticada pelos órgãos ambientais.

Essa questão, portanto, constitui, atualmente, um importante fator de instabilidade da atividade florestal e necessita de melhor regulamentação.

– Regras e procedimentos para fiscalização

Por fim, outro elemento de insegurança é a ausência de regras claras quanto aos procedimentos a serem utilizados no processo de fiscalização do manejo e das indústrias de base florestal.

No âmbito do manejo florestal, normalmente a fiscalização utiliza a **Norma de Execução Ibama nº 02/2007** para analisar a conformidade técnica do manejo, mas não há regra que determine seu uso obrigatório. Além disso, quando se trata de mensurar o volume de toras e resíduos, não existem diretrizes claras sobre como deverá ser feita essa medição.

Na área industrial, embora a Resolução Conama nº 411/2009 traga um conjunto importante de procedimentos a serem adotados durante a inspeção industrial, boa parte não é aplicada por falta de regulamentação específica do órgão fiscalizador, como: (i) a lavratura dos termos de abertura e de encerramento da inspeção, (ii) a fixação de prazo para apresentação dos documentos exigidos durante o processo de fiscalização²²; e (iii) a fixação de prazo para atualização das conversões no sistema eletrônico²³.

Normalmente as fiscalizações nos estabelecimentos industriais são realizadas de forma açodada, sem a observância de formalidades essenciais que salvaguardem os direitos do administrado.

Vale notar que, no Anexo I da Resolução Conama nº 411/2009, o item 3 trata do “levantamento de pátio de estocagem de produtos florestais” e estabelece, no item 3.3, que para “medição individual de madeira serrada, o órgão ambiental competente, em consonância com o setor empresarial, estabelecerá procedimentos de estocagem e medição de produtos florestais”, procedimentos estes que não foram ainda implementados, mesmo já decorridos 10 (dez) anos da publicação da resolução.

22 Art. 3º Para a realização da inspeção, os técnicos do órgão ambiental deverão levantar informações referentes ao período de análise estabelecido, conforme roteiro do Anexo I desta Resolução.

§ 1º Para a realização da inspeção, os técnicos do órgão ambiental lavrarão os respectivos termos de abertura e de encerramento.

§ 2º O órgão ambiental estabelecerá ato específico para estabelecimento de prazos para apresentação dos documentos exigidos.

23 Art. 6º A conversão de produtos ou subprodutos florestais por meio do processamento industrial deve ser informada no Sistema - DOF ou no sistema eletrônico estadual integrado, respeitando o coeficiente volumétrico de cada indústria.

(...)

§ 10. A conversão deve ser informada no sistema, no máximo em 5 dias úteis após a transformação, salvo motivo de força maior devidamente justificado.

No caso das concessões florestais, o SFB publicou um Guia para Medição de Produtos e Subprodutos Florestais Madeireiros, com conteúdo bastante didático, mas este não é utilizado e nem vincula a fiscalização ambiental.

Diante disso, a falta de um **Manual de Fiscalização Ambiental** específico para a atividade florestal, contendo as regras e os procedimentos técnicos para o processo de fiscalização e assegurando direitos básicos do administrado, representa um gargalo a ser superado para que a produção florestal possa ocorrer com maior segurança jurídica, equilíbrio e transparência.

4.2.4 CONCESSÃO FLORESTAL

Considerando a importância estratégica das concessões florestais para o crescimento do setor florestal na Amazônia, é fundamental a revisão do marco legal atual, com vistas a permitir maior dinamismo no processo licitatório, assim como maior competitividade e flexibilidade na gestão dos contratos.

Assim, é necessário enfrentar os principais pontos críticos que atrasam ou oneram o processo de concessões florestais, muitos já diagnosticados pelo próprio órgão gestor florestal (SFB, 2019) e figurados como objeto de reivindicação da categoria das concessionárias:

- **Maior rigor no manejo das concessões** – Atualmente, as regras para o manejo florestal em áreas públicas sob regime de concessão são mais rigorosas que nas áreas privadas. As concessões exigem um grau maior de controle e transparência dos concessionários, com mecanismos de rastreabilidade (Sistema de Cadeia de Custódia – SCC, rastreamento veicular e monitoramento remoto) e auditorias independentes que não são aplicadas ao manejo em áreas privadas. Se, por um lado, isso resulta em maior segurança jurídica para os concessionários, também representa maior custo e diminui a competitividade dos produtos oriundos das concessões. É preciso, portanto, compensar tais custos adicionais, ao mesmo tempo em que se deve eliminar algumas regras desnecessárias, igualando-as com o manejo em terras privadas.

Uma dessas regras é a que exige licenciamento prévio para as concessões a serem realizadas em florestas públicas não destinadas, que representam um espaço importante, e geralmente ameaçado, para a realização do manejo. Um exemplo disso é a chamada “Terra do Meio” no estado do Pará, localizada entre os rios Xingu e Tapajós, que possui imenso potencial florestal e tem sido alvo de desmatamento e grilagem ao longo da última década, quando já poderia ter sido destinada à concessão florestal. A bem da verdade, desde a edição da Lei de Gestão de Florestas

Públicas, em 2006, nenhuma concessão florestal federal foi efetivada sobre áreas públicas não destinadas.

Uma das dificuldades para a concessão nessas áreas é justamente a exigência do licenciamento prévio, por meio do Relatório Ambiental Preliminar (RAP), conforme disposto no § 4º, do art. 18, da Lei nº 11.284/2006.

Em sentido oposto, o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) previu expressamente a dispensa do licenciamento prévio para o manejo florestal, conforme previsto no art. 31, § 2º.

Faz sentido, então, nivelar os procedimentos de licenciamento entre o manejo em áreas públicas e em áreas privadas, de modo a eliminar a exigência de licenciamento prévio para as áreas públicas não destinadas. Tal medida permitiria o avanço do manejo via concessões nessas áreas, sem prejuízo de se manter maior rigor na fase de controle e monitoramento para as concessionárias, cujo impacto financeiro deve ser obviamente compensado com outras medidas que equilibrem a competitividade com as áreas privadas (redução do preço florestal, por exemplo).

- **Morosidade no processo licitatório** – Para dar maior escala às concessões florestais, é preciso agilizar o processo de licitação das áreas. Atualmente, é moroso, tendo em vista que segue obrigatoriamente a modalidade de concorrência pública²⁴. Uma das etapas mais demoradas é a fase de habilitação dos licitantes, que demanda enorme tempo e serviço do órgão gestor, motivo pelo qual é necessário modernizar o processo licitatório, permitindo a inversão das fases processuais, de modo a iniciar pela abertura das propostas técnicas e de preço para, após conhecida a melhor proposta, analisar as condições de habilitação do proponente.
- **Rigidez dos contratos de concessão** – A Lei nº 11.284/2006 (art. 26, II²⁵) prevê uma série de critérios obrigatórios a serem observados nas propostas técnicas dos editais, por meio de parâmetros e exigências que farão parte do contrato ao longo dos 40 anos de concessão. Com o tempo, muitos desses critérios mostram-se desnecessários ou passam a ser superados pelos avanços tecnológicos, tornando os contratos engessados ou menos competitivos. Prova disso é que vários dos critérios utilizados pelo SFB nos primeiros editais (tais como menor impacto ambiental, aumento das parcelas permanentes, quantidade de espécies

24 Art. 13, § 1, da Lei nº 11.284/2006.

25 Art. 26. No julgamento da licitação, a melhor proposta será considerada em razão da combinação dos seguintes critérios:
(...)

II - a melhor técnica, considerando:

a) o menor impacto ambiental;

b) os maiores benefícios sociais diretos;

c) a maior eficiência; e

d) a maior agregação de valor ao produto ou serviço florestal na região da concessão.

exploradas, entre outros) não mais são utilizados nos editais recentes. Porém, os contratos antigos permanecem com os critérios obsoletos em razão das amarras legais existentes.

Um exemplo importante disso é o **Fator de Agregação de Valor (FAV)**, decorrente do critério *maior agregação de valor ao produto florestal na região da concessão*, mas que não privilegia o melhor arranjo competitivo local. Várias concessões se mostraram viáveis apenas por meio da venda de madeira em toras, cumprindo o importante papel de suprimento de polos industriais já estabelecidos com matéria-prima de origem legal e sustentável. Essas indústrias ajudam a financiar a operação florestal, possuem capacidade de compra em grandes volumes e permitem ao concessionário se dedicar (e se especializar) em uma operação complexa como a do manejo florestal em unidades de conservação. Exigir que esse concessionário atue na área industrial, acessando mercados nacionais e internacionais para vender seus produtos, muitas vezes desvia o foco da gestão da concessão florestal e termina por comprometer seus resultados pela perda de eficiência. A realidade do mercado amazônico demonstra que pouquíssimas empresas com cadeia de produção fechada (manejo – indústria – beneficiamento) conseguiram gerenciar bem seu processo e obter êxito econômico. Ao contrário, aqueles que se especializaram num segmento produtivo específico tiveram melhor sorte. Seguindo esse raciocínio, faria mais sentido “bonificar ou premiar” o concessionário que verticalizasse no local, mas não manter essa condição como um requisito legal obrigatório, inclusive para se evitar um processo de desindustrialização em áreas consolidadas, com a migração de indústrias para zonas mais sensíveis do ponto de vista ambiental, onde geralmente estão localizadas as unidades de manejo florestal.

- **Exigência de vários contratos para um único concessionário** – Para ser viável a operação de concessão florestal, precisa haver escala. Estudos econômicos já demonstram que, quanto maior a escala, menor o custo fixo médio do concessionário e, portanto, maiores as chances de se manter competitivo no mercado. Por isso, muitos concessionários disputam várias unidades de manejo florestal, a fim de obter uma quantidade maior de área outorgada e, conseqüentemente, maior escala nos seus empreendimentos. Sucede que o marco legal atual obriga que, para cada unidade de manejo, haja um contrato de concessão, mesmo quando se tratar de um mesmo concessionário, o que resulta em maiores custos de operação, licenciamento e controle por parte do concessionário e do órgão gestor, ao ter de executar e monitorar dois contratos simultâneos. Assim, é importante alterar a Lei de Concessões Florestais (Lei nº 11.284/2006) para permitir a unificação dos contratos, quando se tratar de um mesmo concessionário, detentor de mais de uma unidade de manejo florestal.

- **Preço florestal sobre o volume (m³) do produto madeireiro** – Todos os editais de concessão publicados até o momento, tanto federal quanto estadual, têm utilizado a fixação de pagamento de preço por m³ (metro cúbico) da madeira em tora explorada. Os primeiros editais dividiam as espécies por categorias de preço, passando-se depois a utilizar um preço unificado, corrigido constantemente por um índice inflacionário (IPCA).

Ocorre que o mercado madeireiro sofre pressão de inúmeras variáveis (questão cambial, regulação ambiental, logística, mercado internacional, mão de obra, etc.), de tal forma que, ao longo dos anos, os preços de venda (e, principalmente, os custos de produção) variam muito, fazendo com que os preços florestais contratados se tornem excessivamente onerosos ou inviáveis. Isso tem obrigado vários concessionários a reivindicarem o reequilíbrio econômico-financeiro dos seus contratos, cuja análise é dificultada pela falta de parâmetros e regras claras para aferir o desalinhamento dos preços praticados em face dos resultados da concessão.

Há, contudo, uma previsão legal que não tem sido utilizada na seara florestal e que é muito praticada em outras modalidades de concessão: o pagamento do preço com base no faturamento bruto ou líquido da operação de concessão, conforme previsto no art. 36, II, da Lei nº 11.284/2006²⁶.

É preciso, portanto, regulamentar a adoção de novas formas de pagamento de preço florestal que sejam mais flexíveis e acompanhem o resultado econômico dos contratos de concessão.

- **Invasão das áreas de concessão** – Outro problema que tem se mostrado preocupante para os concessionários florestais é o aumento das ocorrências de invasões nas áreas de manejo florestal das concessões, de forma eventual ou permanente. Geralmente associado a madeireiros ilegais, esses grupos invasores exploram ilegalmente as áreas das concessões, causando danos à floresta e comprometendo a segurança jurídica dos contratos. Os concessionários denunciam as invasões aos órgãos competentes, tentando, no limite das suas forças, reprimir as operações ilegais, mas sem muito sucesso, dado o risco de enfrentamento da organização criminosa.

É necessária, portanto, a previsão de prioridade na atuação policial ou fiscal ambiental para prevenir e coibir esse tipo de crime ambiental que afeta as áreas de concessão.

26 Art. 36. O regime econômico e financeiro da concessão florestal, conforme estabelecido no respectivo contrato, compreende: (...)

II- o pagamento de preço, não inferior ao mínimo definido no edital de licitação, calculado em função da quantidade de produto ou serviço auferido do objeto da concessão **ou do faturamento líquido ou bruto**;

- **Gargalos na Lei nº 11.284/2006** – Por fim, existem diversos outros pontos na Lei nº 11.284/2006 que podem ser aperfeiçoados como forma de tornar mais ágil e moderno o processo de concessão florestal (aplicação subsidiária da Lei nº 8.987, criação do Plano Plurianual de Outorga Florestal, mudança nas regras de concorrência de mercado e exclusão da área de reserva absoluta no interior das UMF), conforme será mais bem demonstrado no tópico a seguir, que tratará das propostas de melhoria normativa.

QUADRO 6 – Resumo geral de entraves e reflexos negativos das normas florestais em vigor

TEMAS	ETAPAS	PRINCIPAIS ENTRAVES	REFLEXOS NEGATIVOS
Licenciamento ambiental	Produção florestal (áreas privadas e públicas)	Validade anual da AUTEX	<ul style="list-style-type: none"> • Congestionamento do órgão licenciador • Aumento do custo de transação • Atraso no cronograma de atividades / baixa qualidade do manejo • Desperdício de energia no processo meio
		Excesso burocrático e caráter cartorial	<ul style="list-style-type: none"> • Não valorização de boas práticas de qualidade ou certificação ambiental • Gastos desnecessários com processos físicos
	Processamento e industrialização	Duplicidade de controle / cadastro	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento do custo de transação • Burocracia excessiva
Controle e monitoramento	Produção florestal e processamento	Coeficiente de Rendimento Volumétrico (CRV)	<ul style="list-style-type: none"> • Congestionamento do órgão licenciador • Aumento do custo de transação
		Instabilidade e falta de integração	<ul style="list-style-type: none"> • Atrasos nos embarques • Perdas de contratos • Queda na produtividade • Multiplicidade de sistemas para inclusão de dados semelhantes
		Funcionalidades do sistema	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de problemas gerados pela falta de funcionalidades de correção e/ou reporte de erros
		Inexistência de alertas ou travas preventivas	<ul style="list-style-type: none"> • Insegurança jurídica • Danos à imagem perante os mercados nacional e internacional
		Falta de transparência e informações acessíveis ao público	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de informações atualizadas que permitam a consulta em negociações de madeira • Dificuldade de acessar informações de verificação de fontes de suprimentos
		Inexistência de interface com programas voluntários de gestão ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Altos investimentos que não se revertem em benefícios quanto à demonstração da qualidade ambiental

TEMAS	ETAPAS	PRINCIPAIS ENTRAVES	REFLEXOS NEGATIVOS	
Fiscalização e competência	Manejo florestal e processamento industrial	Conflito de competência na atividade de fiscalização das atividades florestais	<ul style="list-style-type: none"> • Atritos e desentendimentos entre os órgãos ambientais • Insegurança jurídica • Inibição de investimentos • Danos socioeconômicos 	
		Bloqueio de acesso ao Sistema DOF/CTF	<ul style="list-style-type: none"> • Interdição desproporcional de operações comerciais do manejo ou da indústria • Banalização do bloqueio de empreendimentos florestais • Danos econômicos irreversíveis ao empreendimento florestal 	
		Regras e procedimentos para a fiscalização	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de regras claras • Insegurança jurídica • Falta de diretrizes de medição de madeira 	
	Concessões florestais	Exigências contratuais, manejo florestal e processamento industrial	Multiplicidade de controle	<ul style="list-style-type: none"> • Sombreamento de competências
			Maior rigor no manejo das concessões	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento do custo de operação • Diminuição da competitividade dos produtos das concessões
			Morosidade no processo licitatório	<ul style="list-style-type: none"> • Gasto excessivo de tempo e recurso público
Rigidez dos contratos de concessão			<ul style="list-style-type: none"> • Exigência de critérios desnecessários • Engessamento dos arranjos produtivos • Desindustrialização de áreas consolidadas 	
		Exigência de vários contratos para um único concessionário	<ul style="list-style-type: none"> • Maiores custos de transação • Multiplicidade de processos de licenciamento e controle pelo concessionário e órgão gestor • Diminuição da competitividade do concessionário 	
		Preços florestal sobre o volume (m ³) do produto madeireiro	<ul style="list-style-type: none"> • Cobrança do preço florestal em descompasso com a dinâmica de mercado florestal madeireiro • Diminuição da competitividade do concessionário 	
		Invasão das áreas de concessão	<ul style="list-style-type: none"> • Comprometimento da segurança jurídica dos contratos • Danos ao patrimônio público • Ameaças e pressão ao desenvolvimento dos contratos de concessão 	



5 PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO E MODERNIZAÇÃO

5.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Toda proposta de mudança normativa, sobretudo quando advinda do setor privado, deve ter em perspectiva algumas questões essenciais.

Primeiramente, deve haver um acertado grau de *inteligência e estratégia política*, para propor medidas resolutivas, mas que, ao mesmo tempo, sejam capazes de agregar apoio dentro e fora do poder público, respeitando os limites constitucionais que afetam a matéria abordada.

Nesse sentido, em se tratando de matéria ambiental e florestal, é preciso considerar que a Constituição Brasileira (art. 225) consagra o princípio do controle do poluidor, exigindo do poder público e da sociedade em geral a vigilância e imposição de limites ao uso dos recursos naturais, como forma de garantir o meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações²⁷.

27 Art. 225. 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.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

V- controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;



Ademais, a Carta Constitucional veda, no inciso VII do § 1º do art. 225, qualquer prática que coloque em risco a função ecológica das nossas florestas e elege, no § 4º, a Floresta Amazônica como patrimônio nacional²⁸.

Diante disso, propostas que pretendam simplesmente abolir os procedimentos de controle ambiental ou torná-los totalmente declaratórios não são objeto deste documento e têm pouca chance jurídica ou política de se concretizar, requerendo, de plano, mudança na ordem constitucional.

Esse foi o caso, por exemplo, da Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 65/2012, que propunha o acréscimo de um § 7º ao art. 225, com o seguinte teor:

§7º A apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente. (NR) (BRASIL, 2012)

Ou seja, pela proposta supracitada, que gerou intenso debate nacional e terminou por ser arquivada no final de 2018, a mera apresentação do estudo ambiental seria suficiente para dar início à execução da obra.

Intenso debate também tem sido criado em torno do projeto da **Lei Geral do Licenciamento Ambiental**, demonstrando que, além do desejo de aprimorar e tornar mais célere o processo de licenciamento ambiental – o que é compreensível e desejável –, é preciso usar de habilidade e inteligência na proposição de normas que efetivamente melhorem o ambiente regulatório da atividade produtiva, mas que, por outro lado, sejam coerentes e capazes de agregar apoio, para assim facilitar sua aprovação e adoção.

É preciso ter em mente que, quando se trata de matéria ambiental, soluções radicais, na maioria das vezes, acarretam insegurança jurídica e terminam por afastar investimentos e fechar portas de mercados importantes, preocupados com a origem sustentável dos produtos que consomem.

Diante dessa perspectiva, as propostas apresentadas a seguir buscam aperfeiçoar o marco regulatório em vigor, eliminando entraves e introduzindo inovações que beneficiam a produção florestal, mas com total respeito ao ordenamento constitucional vigente.

28 Art. 225 (...)

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

(...)

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

Em segundo lugar, é preciso escolher bem o ***formato jurídico das alterações propostas***, levando em conta o grau de segurança jurídica e o esforço institucional necessário para a aprovação da medida. Via de regra, essas variáveis são diretamente proporcionais, ou seja, quanto maior a segurança jurídica (aprovação de uma lei, por exemplo), maior o esforço institucional para sua aprovação.

Nesse sentido, o presente trabalho optou por aproveitar ao máximo as leis ordinárias vigentes, de forma a propor mudanças em caráter regulamentar, por meio de decretos do Poder Executivo ou resoluções do Conama. Isso porque a alteração legislativa passa, necessariamente, pelo Congresso Nacional, cujo processo de negociação e implantação é mais demorado e incerto.

Por outro lado, a edição de decretos regulamentares depende essencialmente do Poder Executivo, que tem demonstrado vontade política para avançar na agenda de concessões florestais.

Obviamente é sempre salutar que, antes da edição dos decretos, tais propostas sejam debatidas nos foros competentes da política florestal, em especial o Conama e a CGFLOP.

Convém ressaltar, também, que o decreto regulamentador empresta um certo grau de estabilidade e segurança jurídica à política florestal, uma vez que suas alterações são menos comuns que as instruções normativas, que ocorrem no âmbito dos ministérios.

O decreto também evita entrar em detalhes procedimentais desnecessários e pode se concentrar nas principais diretrizes de execução da lei, deixando a cargo das portarias e normativas ministeriais o detalhamento e a implantação no âmbito da sua competência.

Por fim, é sempre bom ter claro que ***o marco regulatório, apesar de importante, não é suficiente para assegurar a implantação da política florestal***. Há necessidade, também, de vontade política e estrutura institucional, tendo em vista que, em se tratando de licenciamento ambiental, sempre haverá um forte componente de gestão pública.

Nesse sentido, é importante que os órgãos florestais e ambientais estejam com equipes afinadas, com uma visão clara da política e das metas que se pretende alcançar.

Também é necessário, nesses tempos de crise fiscal, pensar em propostas que utilizem o máximo da tecnologia e da absorção de sistemas de gestão ambiental privados ou independentes, considerando que medidas que aumentem o intervencionismo estatal e, por consequência, demandem mais recursos públicos enfrentarão, de largada, a indisponibilidade orçamentária para implantação.

Diante desse cenário, as propostas ora apresentadas tiveram como norte as seguintes diretrizes:

- Simplificação e redução dos custos de transação no licenciamento ambiental da atividade florestal;
- Maior eficiência e transparência nos processos de autorização, controle e monitoramento da atividade;
- Regras claras, segurança jurídica e estabilidade institucional nos processos de fiscalização ambiental;
- Inclusão dos programas de gestão ou certificação ambiental voluntária dos empreendedores florestais, como forma de agilizar e simplificar o processo de licenciamento, controle e monitoramento da atividade; e
- Garantia de maior dinamismo e competitividade aos processos e contratos de concessão florestal.

5.2 PROPOSTAS ESPECÍFICAS

A partir da identificação dos principais entraves, da estratégia e da definição das diretrizes a serem observadas, é o momento de apresentar as propostas normativas para cada tema anteriormente tratado, de acordo com a metodologia proposta neste trabalho.

Cada tema conterà um breve resumo do ato jurídico proposto com suas principais inovações, conforme segue:

Norma proposta	Base legal	Temas
<i>Decreto regulamentador do manejo florestal em escala empresarial</i>	Art. 31, § 2º da Lei nº 12.651/2012	Manejo florestal Licenciamento ambiental Controle e monitoramento
Contexto geral		
<p>O art. 31 do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) trata especialmente do manejo florestal, prevendo, no seu § 5º, a necessidade de o Poder Executivo regulamentar as diferentes modalidades de manejo, conforme abaixo:</p> <p><i>Art. 31. A exploração de florestas nativas e formações sucessoras, de domínio público ou privado, ressalvados os casos previstos nos arts. 21, 23 e 24, dependerá de licenciamento pelo órgão competente do Sisnama, mediante aprovação prévia de Plano de Manejo Florestal Sustentável - PMFS que contemple técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme.</i></p> <p>(...)</p> <p>§ 5º Respeitado o disposto neste artigo, <u>serão estabelecidas em ato do Chefe do Poder Executivo disposições diferenciadas sobre os PMFS em escala empresarial</u>, de pequena escala e comunitário. (grifo nosso)</p> <p>Como dito anteriormente, o presente estudo não contempla, neste momento, o manejo de pequena escala e comunitário, que possui lógica produtiva e público e regulação bem diferentes do manejo empresarial.</p> <p>Dessa forma, a presente proposta contempla a edição de um decreto específico para regulamentar o manejo florestal em escala empresarial, em obediência ao comando do § 5º do art. 31 da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal).</p> <p>É bem verdade que ainda está em vigor o Decreto nº 5.975/2005, que aborda o manejo florestal, assim como a Resolução Conama nº 406/2009, que trata do mesmo tema.</p>		

(continua)

(continuação)

Contudo, tais atos normativos, além de serem anteriores à Lei nº 12.651/2012, enfocam aspectos essencialmente técnicos, sendo boa parte deles reproduzida no próprio Código Florestal.

A proposta do presente estudo aborda o aspecto mais operacional, criando procedimento administrativo mais eficiente, simples e ágil para o manejo empresarial.

Obviamente, os dispositivos contrários serão revogados ou alterados pelo novo decreto, assim como as normas de grau inferior (resoluções, portarias, instruções normativas e normas de execução) serão adaptadas ao novo regulamento.

Principais inovações

– **Ampliação do prazo de validade da AUTEX para 5 (cinco) anos**

O novo prazo proposto harmoniza a licença operacional do manejo com a Resolução Conama nº 237/97, variando entre o mínimo de 4 (quatro) e o máximo de 10 (dez) anos²⁹.

Essa alteração, porém, exigirá a mudança do art. 16 da Resolução Conama nº 406/2009, que prevê a validade da AUTEX por 12 meses, prorrogáveis por igual período.

A ampliação do prazo da AUTEX enfrentará os entraves indicados anteriormente e trará inúmeros benefícios para o avanço do manejo florestal, tais como:

- *Redução do congestionamento do órgão licenciador;*
- *Diminuição dos custos de transação;*
- *Cumprimento do cronograma das atividades do manejo sem atrasos decorrentes do licenciamento anual; e*
- *Melhoria e manutenção do foco na qualidade do manejo e não no processo burocrático de renovação das licenças.*

– **Incorporação dos programas de gestão ou certificação florestal voluntários nos processos de licenciamento**

A ampliação do prazo da AUTEX para cinco anos deve ser atrelada a um sistema de gestão ambiental responsável, com as salvaguardas necessárias que garantam o bom manejo dos recursos florestais.

A proposta normativa visa resgatar a previsão contida na Resolução Conama nº 237/97, que determina a valorização dos programas de qualidade ou certificação ambiental no processo de licenciamento:

Art. 12 - O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

(...)

§ 3º - Deverão ser estabelecidos critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando à melhoria contínua e ao aprimoramento do desempenho ambiental.

Note-se que o comando normativo é imperativo. Trata-se de um dever, ou seja, uma obrigação do órgão licenciador prever critérios que agilizem e simplifiquem o processo de licenciamento ambiental para os empreendimentos que possuam uma gestão ambiental de qualidade.

No setor florestal, um bom exemplo de gestão ambiental voluntária é a certificação florestal, realizada basicamente por dois sistemas: o Programa Brasileiro de Certificação Florestal (Cerflor) e o *Forest Stewardship Council* (FSC). A certificação atesta que a floresta é manejada de forma responsável, de acordo com os princípios e critérios da certificação, que levam em conta a legislação ambiental e as boas práticas da atividade. A certificação também trabalha a rastreabilidade dos produtos florestais, permitindo que os consumidores conheçam a origem legal e sustentável daquilo que adquirem.

A certificação já foi assimilada pela política de concessão florestal, sendo prevista nos editais como um fator de bonificação por desempenho para os concessionários, o que lhes garante desconto sobre o preço florestal³⁰.

(continua)

29 Art. 18 - O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:

(...)

III - O prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos.

30 Art. 46. Serão previstos, nos contratos de concessão florestal federais, critérios de bonificação para o concessionário que atingir parâmetros de desempenho socioambiental, além das obrigações legais e contratuais.

§ 1º A bonificação por desempenho poderá ser expressa em desconto nos preços florestais.

(continuação)

Assim, a incorporação desse instrumento no processo de licenciamento florestal pode representar um ganho de eficiência considerável no sistema e um estímulo à melhoria contínua e ao aperfeiçoamento das práticas de manejo.

– **Processos menos homologatórios e mais transparentes**

É preciso tornar o sistema de licenciamento ambiental menos dependente de processos homologatórios dos órgãos públicos, permitindo que, com responsabilidade e transparência, os próprios empreendedores e sistemas independentes de avaliação afirmem e demonstrem o atendimento aos padrões de qualidade exigidos pelas normas ambientais.

Isso ajudará a direcionar o foco do órgão ambiental para a atividade-fim (manejo) e não o processo-meio (projeto/processo administrativo), como ocorre atualmente.

– **Declaração de Inventário Florestal (DIF)**

Atualmente, o volume inventariado tem de ser necessariamente aprovado pelo órgão ambiental, após a análise do levantamento apresentado pelo empreendedor.

A proposta prevê que apenas o primeiro POA terá o volume inventariado aprovado, o que ajudará a fixar as balizas da produtividade e as características da floresta manejada.

As demais etapas produtivas, dentro do prazo de validade da AUTEX, teriam seus volumes declarados pelo empreendedor e atestados por verificadores independentes, sob as penas da lei³¹.

Esse procedimento está previsto de forma incipiente na Instrução Normativa MMA nº 05/2006, quando esta faz referência ao POA Declaratório³², mas não foi posto em prática pelos órgãos ambientais.

– **Sistema transparente de verificação independente**

Os órgãos ambientais deverão acreditar verificadores independentes para avaliar a correta execução do manejo florestal (Relatório de Atividades) e dos volumes inventariados declarados pelo empreendedor.

Essa medida incorporará os programas de gestão ambiental independentemente no processo de licenciamento e estimulará um importante mercado de serviços voltados para a qualidade do manejo florestal.

Todos os relatórios de avaliação independentes serão publicados em portal de gestão ambiental a ser mantido pelo órgão licenciador, além de obrigatoriamente serem mantidos na página oficial da entidade verificadora e do próprio empreendedor.

A transparência facilitará o monitoramento e o controle do órgão ambiental e da própria sociedade, permitindo o reconhecimento dos empreendimentos com boa performance ambiental.

O sistema independente não afasta ou diminui o papel fiscalizador do órgão ambiental, mas o fortalece. Isso porque, como dito anteriormente, o órgão ambiental passará a se concentrar na análise dos relatórios independentes, comparando-os com seus próprios mecanismos de monitoramento (sensoriamento remoto, fluxo dos sistemas eletrônicos e vistorias de campo), sem mencionar o recebimento de denúncias de exploração irregular que tornar-se-ão mais frequentes com um sistema aberto e transparente.

– **Benefícios para PMFS com vida útil de 5 anos ou acima**

O regime especial de licenciamento proposto no decreto contemplará especialmente os planos de manejo florestal com área suficiente para a produção por, no mínimo, 5 (cinco) anos, que é o prazo de validade da AUTEX.

Enquadram-se nessa situação os planos de manejo das **concessões florestais, de áreas certificadas e áreas privadas com maior extensão.**

(continua)

31 **Lei 9.605/1998:**

Art. 69-A. Elaborar ou apresentar, no licenciamento, concessão florestal ou qualquer outro procedimento administrativo, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão:

Penal - reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa.

Decreto 6.514/2008:

Art. 82. Elaborar ou apresentar informação, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso, enganoso ou omisso, seja nos sistemas oficiais de controle, seja no licenciamento, na concessão florestal ou em qualquer outro procedimento administrativo ambiental: Penal - multa de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

32 Art. 19. Anualmente, o detentor do PMFS deverá apresentar o Plano Operacional Anual-POA, referente às próximas atividades que realizará, como condição para receber a AUTEX.

(...)

§ 4º A partir do segundo POA, o órgão ambiental competente poderá optar pelo POA declaratório, no qual a emissão da AUTEX não está condicionada à aprovação do POA, por até dois POAs consecutivos.

(conclusão)

Áreas de manejo menores, cujo tempo de exploração seja inferior, continuarão a ser regidas pelo licenciamento convencional (autorizações anuais), haja vista a baixa capacidade de instalar e custear um sistema independente nesses projetos.

O objetivo é estimular e tornar competitiva áreas de manejo com horizonte de exploração mais longo, preferencialmente aquelas que alcancem completamente o ciclo de corte (25 a 35 anos).

Áreas menores, embora passíveis de exploração, tendem a ter um cuidado pós-exploratório de menor qualidade do que áreas onde o ciclo de corte e produção é totalmente cumprido.

– Empreendedor florestal

Para contemplar a existência de empresas ou produtores que não dispõem de grandes áreas imediatas para manejo, mas que, ano a ano, vão adquirindo e implantando PMFS para trabalhar a safra florestal, a proposta cria a figura do **empreendedor florestal**.

O **empreendedor florestal** poderá gozar dos benefícios do regime especial de licenciamento, acrescentando as Unidades de Produção Anual (UPAs) progressivamente ao seu acervo florestal, podendo tais áreas serem contíguas ou não, desde que localizadas no mesmo estado.

A medida possibilitará a melhoria do manejo florestal realizado por produtores individuais ou comunitários que passarão a ser vinculados ou assistidos por empresas ou produtores especializados, que assumem a responsabilidade solidária de conservar a área manejada na fase pós-exploratória.

Norma proposta	Base legal	Temas
Alteração da Resolução Conama nº 411/2009, para instituir o Coefficiente de Rendimento Volumétrico (CRV) estadual	Resolução Conama nº 411/2009, alterada pelas Resoluções nº 474/2016 e nº 484/2020.	Processamento e industrialização Controle e monitoramento
Contexto geral		
<p>Como demonstrado anteriormente, a Resolução Conama nº 411/2009, com as alterações dadas pelas Resoluções nº 474/2016 e nº 484/2020, reduziu o aproveitamento padrão da indústria madeireira na Amazônia para 35% na relação entre a tora e o serrado, tornando obrigatória a realização de custoso estudo técnico e longo processo de análise e autorização do órgão ambiental para retornar ao índice anterior (45%) ou superior.</p> <p>A maioria dos estudos apreciados pelos órgãos estaduais tem demonstrado que o grau tecnológico da indústria madeireira na Amazônia comporta um padrão de aproveitamento superior ao estabelecido pelo Conama, inclusive superior ao índice médio anterior de 45%.</p> <p>Assim, é preciso prever mecanismos mais eficientes para que os órgãos estaduais possam ajustar o CRV de acordo com a realidade regional, sem a necessidade de analisar individualmente centenas de estudos que demonstram a mesma tendência no padrão de aproveitamento.</p>		
Principais inovações		
<p>Propõe-se, portanto, a alteração da Resolução Conama nº 411/2009, com a inclusão de dispositivo que delegue aos Conselhos de Meio Ambiente Estaduais a fixação de uma tabela geral de Coefficiente de Rendimento Volumétrico (CRV) estadual, baseada nos padrões tecnológicos regionais, até o limite de 50% na relação entre tora e madeira serrada.</p> <p>Ademais é preciso prever que os sistemas não tenham o índice de aproveitamento fixo, mas permitam ao próprio empreendedor estabelecer, no momento de informar a conversão no sistema, qual índice de aproveitamento específico foi obtido com aquele lote de madeira. Ou seja, estabelece-se um teto padrão para o rendimento volumétrico, mas, abaixo disso, o produtor tem autonomia para informar o índice real obtido.</p> <p>Somente acima desse padrão, ou na inexistência de um CRV estadual, é que o empreendedor necessitará apresentar um estudo técnico individual.</p>		

Norma proposta	Base legal	Temas
Decreto regulamentador da fiscalização das atividades florestais de florestas nativas	Art. 23, VI e VII, CF Art. 17 da LC nº 140/2011 Arts. 35 e 36 do da Lei nº 12.651/2012	Manejo florestal Processamento e industrialização Fiscalização e competência
Contexto geral		
<p>Como visto acima, existe um claro conflito de competência fiscalizatória entre o órgão federal (Ibama) e os órgãos estaduais ambientais no que diz respeito às atividades florestais. Essa situação causa incerteza jurídica e prejudica o avanço do manejo florestal, pois afeta o ambiente de negócios e afasta investimentos no setor.</p> <p>Além disso, os excessos cometidos no bloqueio de acesso aos sistemas eletrônicos também têm causado instabilidade nas operações florestais, cujos empreendedores se veem sujeitos a sofrer, a qualquer momento, interdição de suas atividades comerciais.</p> <p>Por fim, existe a necessidade de estabelecer regras claras na fiscalização do manejo e da indústria transformadora, assegurando alguns direitos básicos dos produtores florestais e instituindo um manual dos procedimentos a serem observados no processo fiscalizatório.</p>		
Principais inovações		
<p>A proposta normativa abaixo contempla:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A definição de regras para o exercício da competência comum de fiscalização entre os órgãos ambientais, definido procedimentos, prazos e formas de pactuação entre os entes federativos, incluindo: <ul style="list-style-type: none"> - Prazo e comunicação obrigatória do órgão fiscalizador ao órgão licenciador; - Condutas do órgão licenciador e seus reflexos perante o órgão fiscalizador; - Procedimentos para prevalência da competência fiscalizatória primária do órgão licenciador; - Direitos do administrativo quando houver conflito de competência entre órgãos ambientais; e - Instalação e funcionamento das câmaras tripartites ou bipartites ambientais para pactuação e disciplina do exercício comum de fiscalização; • Definição de procedimentos e limites para o bloqueio do acesso aos sistemas de controle florestal, de natureza acautelatória ou punitiva, devendo tal medida ser aplicada sempre em caráter excepcional e adstrita ao fato infracional objeto de apuração; e • Estabelecimento dos direitos básicos dos produtores florestais nos processos de fiscalização e instituição do Manual de Fiscalização Ambiental. 		

Norma proposta	Base legal	Temas
Projeto de Lei contendo alterações na Lei nº 11.284/2006 (Lei de Gestão de Florestas Públicas)	Lei nº 11.284/2006	Concessões florestais
Contexto geral		
<p>A importância estratégica das concessões florestais para o crescimento do setor florestal demanda a revisão da legislação em vigor, a fim de imprimir maior agilidade e escala na implantação dessa política florestal.</p>		
Principais inovações		
<ul style="list-style-type: none"> • Dispensa do licenciamento ambiental prévio para realização das concessões em florestas públicas não destinadas; • Previsão de compensação para os concessionários como forma de equilibrar a competitividade com as áreas privadas; • Maior agilidade no processo licitatório, permitindo a inversão das fases processuais, de modo a iniciar pela abertura das propostas técnicas e de preço para, após conhecida a melhor proposta, analisar as condições de habilitação do proponente; • Maior flexibilidade nos contratos de concessão, extinguindo a obrigatoriedade dos critérios atualmente previstos em lei e delegando ao poder concedente a possibilidade de defini-los a cada edital, bem como adaptá-los ou substituí-los no curso do contrato de concessão, em razão do avanço tecnológico ou interesse público; • Permissão para unificação dos contratos, quando um mesmo concessionário for detentor de mais de um contrato de concessão florestal; • Prioridade, por parte dos órgãos ambientais e policiais, na prevenção e repressão de invasão ou crimes ambientais cometidos em áreas de concessão florestal; e • Aperfeiçoamento da Lei nº 11.284/2006, com previsão da aplicação subsidiária da Lei nº 8.987/1995, criação do Plano Plurianual de Outorga Florestal, mudança nas regras de concorrência de mercado e exclusão da área de reserva absoluta do interior das UMFs outorgadas. 		

QUADRO 7 – Resumo geral dos entraves e das propostas normativas

TEMAS	PRINCIPAIS ENTRAVES	SOLUÇÕES PROPOSTAS	ATO NORMATIVO PROPOSTO
Licenciamento ambiental	Validade anual da AUTEX	<ul style="list-style-type: none"> Ampliação do prazo de validade da AUTEX para 5 (cinco) anos 	Decreto regulamentador Resolução Conama
	Excesso de burocracia	<ul style="list-style-type: none"> Processos menos homologatórios e mais transparentes Declaração de Inventário Florestal (DIF) Sistema transparente de verificação independente Benefícios para PMFS com vida útil de 5 (cinco) anos ou acima Criação da figura do empreendedor florestal 	
	Duplicidade de controle / cadastro	<ul style="list-style-type: none"> Definição do CTF como Cadastro Único Florestal, a ser integrado a sistemas estaduais Estímulo para adoção do Sistema DOF pelos estados 	
	Coefficiente de Rendimento Volumétrico (CRV)	<ul style="list-style-type: none"> Inclusão de dispositivo que delegue aos Conselhos de Meio Ambiente Estaduais a fixação de uma tabela geral de Coeficiente de Rendimento Volumétrico (CRV) estadual, baseado nos padrões tecnológicos regionais, até o limite de 50% na relação entre tora e madeira serrada 	
Controle e monitoramento	Instabilidade e falta de integração	<ul style="list-style-type: none"> Integração dos sistemas, unificando o acesso daqueles que se utilizam das mesmas informações 	Decreto regulamentador
	Funcionalidades do sistema	<ul style="list-style-type: none"> Criação de uma versão para uso offline Criação de função de importar planilhas no Sinaflor Criação de função para corrigir informações no Sinaflor Criação de “campo de busca” no Sinaflor para localizar rapidamente as árvores pelo número 	
	Inexistência de alertas ou travas preventivas	<ul style="list-style-type: none"> Criação de filtros de verificação de possíveis fraudes no sistema 	
	Falta de transparência e informações acessíveis ao público	<ul style="list-style-type: none"> Obrigatoriedade na publicidade das informações florestais e na construção de um sistema integrado de controle 	
	Inexistência de interface com programas voluntários de gestão ambiental	<ul style="list-style-type: none"> Incorporação dos programas de gestão ou certificação florestal voluntários nos processos de licenciamento 	
Fiscalização e competência	Conflito de competência na atividade de fiscalização das atividades florestais	<ul style="list-style-type: none"> Definição de regras para o exercício da competência comum de fiscalização entre os órgãos ambientais, definido procedimentos, prazos e formas de pactuação entre os entes federativos 	Decreto regulamentador
	Bloqueio de acesso ao Sistema DOF/CTF	<ul style="list-style-type: none"> Definição de procedimentos e limites para o bloqueio do acesso aos sistemas de controle florestal 	
	Regras e procedimentos para a fiscalização	<ul style="list-style-type: none"> Direitos básicos dos produtores florestais nos processos de fiscalização e instituição do Manual de Fiscalização Ambiental 	

TEMAS	PRINCIPAIS ENTRAVES	SOLUÇÕES PROPOSTAS	ATO NORMATIVO PROPOSTO
Concessões florestais	Maior rigor no manejo das concessões	<ul style="list-style-type: none"> • Dispensa do licenciamento ambiental prévio para realização das concessões em florestas públicas não destinadas 	Projeto de Lei
	Morosidade no processo licitatório	<ul style="list-style-type: none"> • Maior agilidade no processo licitatório, permitindo a inversão das fases processuais, de modo a iniciar pela abertura das propostas técnicas e de preço para, após conhecida a melhor proposta, analisar as condições de habilitação do proponente 	
	Rigidez dos contratos de concessão	<ul style="list-style-type: none"> • Maior flexibilidade nos contratos de concessão, extinguindo a obrigatoriedade dos critérios atualmente previstos em lei e delegando, ao poder concedente, a possibilidade de defini-los a cada edital 	
	Exigência de vários contratos para um único concessionário	<ul style="list-style-type: none"> • Permissão para unificação dos contratos 	
	Preço florestal sobre o volume (m³) do produto madeireiro	<ul style="list-style-type: none"> • Pagamento do preço com base no faturamento bruto ou líquido da operação de concessão, conforme previsto no art. 36, II, da Lei nº 11.284/2006 	
	Invasão das áreas de concessão	<ul style="list-style-type: none"> • Prioridade, por parte dos órgãos ambientais e policiais, na prevenção e repressão de invasão ou crimes ambientais cometidos em áreas de concessão florestal 	



6 CONSIDERAÇÕES FINAIS



Este estudo se propõe a contribuir com o aprimoramento das normas florestais vigentes no país, acreditando que este será um importante instrumento para o fortalecimento do desempenho de seu setor de base florestal madeireira, propiciando benefícios à sociedade brasileira.

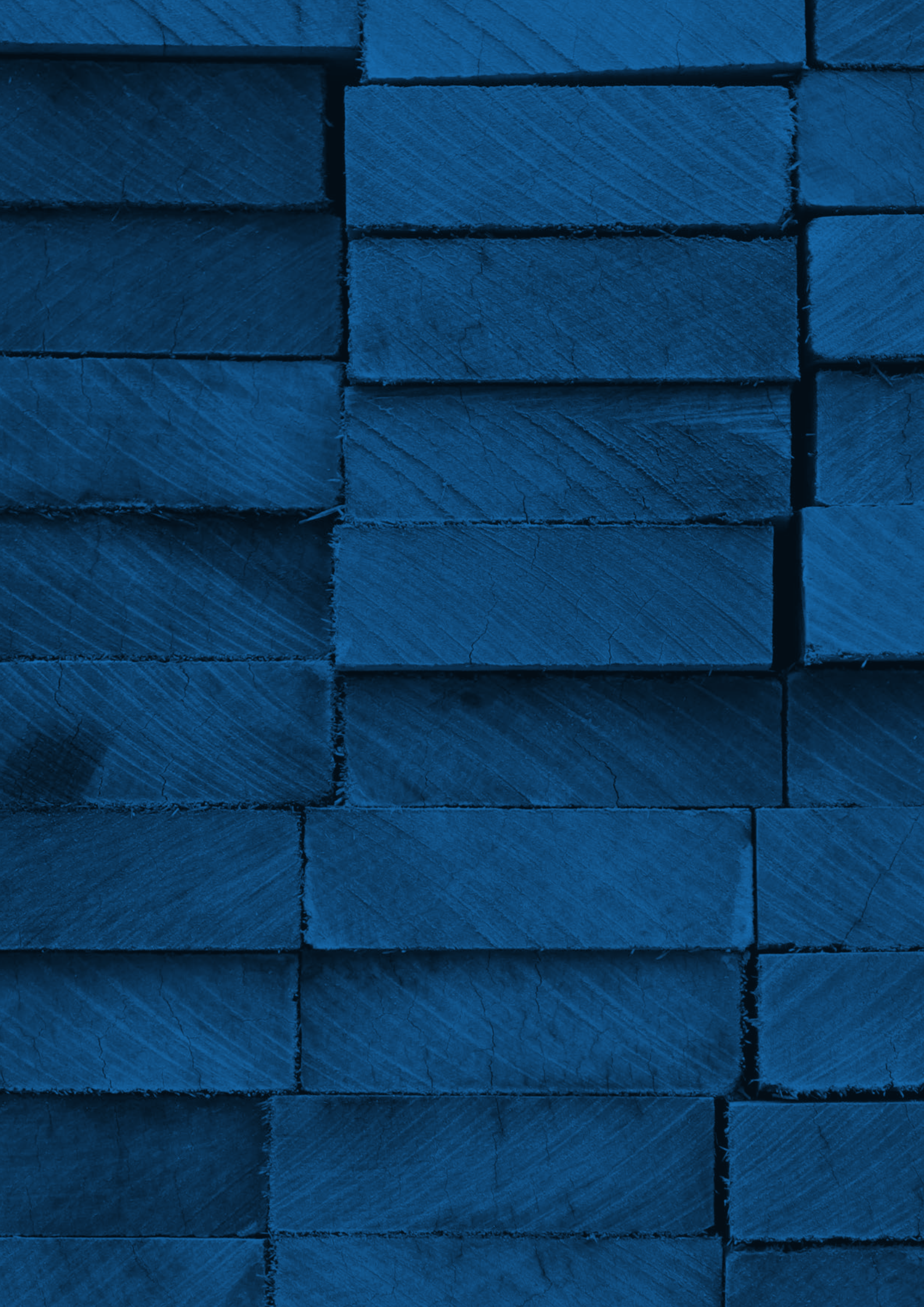
As propostas de revisão normativa apresentadas, uma vez implementadas, resultarão primeiramente na manutenção da Floresta Amazônica, em contraponto a derrubadas e queimadas e, conseqüentemente, no desenvolvimento de uma economia florestal forte e pujante em consonância com os desafios atuais do país.

Almeja-se, portanto, que, com tais medidas, os seguintes objetivos sejam alcançados:

- Estímulo à ampliação da legalidade dos projetos de manejo florestal sustentável e das indústrias de processamento da madeira;
- Desestímulo crescente à atividade informal, por meio dos benefícios estabelecidos aos projetos legais;
- Aumento de ganho de competitividade da atividade florestal em mercados nacionais e internacionais;
- Ampliação da segurança jurídica ao empreendedor florestal;
- Maior agilidade no apoio aos projetos de ciclo longo, favorecendo a economia florestal;
- Suporte à retomada da atividade florestal madeireira em bases legais e sustentáveis; e
- Impactos positivos sobre a arrecadação de estados e municípios e geração de empregos, sobretudo na região amazônica.

A revisão normativa é parte fundamental do mosaico de medidas necessárias ao estabelecimento e fortalecimento do setor florestal. Juntamente com essas medidas, faz-se necessário equilibrar os aspectos socioeconômicos e ambientais em termos de políticas públicas de estímulo, como a desoneração da carga tributária, a disponibilização de créditos e mecanismos de fomento, o apoio técnico ao manejo florestal e à industrialização, além da divulgação positiva de boas práticas voltadas à melhoria da imagem da atividade.

Cabe, portanto, uma ação orquestrada dos governos federal e estaduais, juntamente com o setor empresarial, voltada ao desenvolvimento ordenado da atividade florestal madeireira, de modo a possibilitar a ampliação da participação desse importante setor na economia brasileira.



REFERÊNCIAS

ANUÁRIO brasileiro da silvicultura 2016. Santa Cruz do Sul: Gazeta Santa Cruz, 2016.

BRASIL. **Lei complementar nº 140, 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 11 set. 2011.

BRASIL. **PEC n. 65, de 2012.** Acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição, para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>. Acesso em: 11 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Florestas do Brasil em resumo: 2019.** Brasília: MAPA/SFB, 2019.

BUAINAIN, A. M.; BATALHA, M. O. **Cadeia produtiva de madeira.** v. 6, 2007. (Série Agronegócios).

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Perspectivas e desafios na promoção do uso das florestas nativas no Brasil.** Brasília: CNI, 2018.

EXMAN, Fernando; ZAIA, Cristiano. **Concessões, aposta para preservar florestas.** set. 2019. Disponível em: <http://snif.florestal.gov.br/en/ultimas-noticias/543-concessoes-aposta-para-preservar-florestas>. Acesso em: 04 out. 2019.

FGV EAESP. **Contribuições para a análise de viabilidade econômica das propostas referentes à duplicação da área de manejo florestal sustentável.** São Paulo: FGV, 2015.

FSC – FLORESTAS PARA TODOS PARA SEMPRE. **Fatos e números no Brasil e no mundo.** 2020. Disponível em: <https://br.fsc.org/pt-br/fsc-brasil/fatos-e-nmeros>. Acesso em: 11 out. 2019.

IBAMA. **Instrução Normativa Ibama n. 01, de 2017.** A PRESIDENTE DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, nomeada por Decreto de 2 de junho, publicado no Diário Oficial da União de 3 de junho de 2016, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 22 do Anexo I do Decreto nº 6.099, de 26 de abril de 2007, que aprovou a Estrutura Regimental do Ibama, publicado no Diário Oficial da União de 27 de abril de 2007, e art. 111 do Regimento Interno aprovado pela Portaria

GM/MMA nº 341, de 31 de agosto de 2011, publicada no Diário Oficial da União do dia subsequente. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_27289327_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_1_DE_30_DE_JANEIRO_DE_2017.aspx. Acesso em: 11 set. 2020.

IBGE. **Produção da extração vegetal e da silvicultura - PEVS**. [S.l.]: IBGE, 2018.

JORNAL NACIONAL. **Inpe registra em junho aumento de 88% de desmatamento na Amazônia**. Jul. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/07/04/inpe-registra-em-junho-aumento-de-88percent-de-desmatamento-na-amazonia.ghtml>. Acesso em: 22 set. 2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Minc assina, em Belém, pacto pela madeira legal e sustentável**. 2019. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/4950-minc-assina-em-belem-pacto-pela-madeira-legal-e-sustentavel.html>. Acesso em: 04 out. 2019.

MORGADO, R. *et al.* Percepções dos atores sociais sobre os efeitos de curto prazo, gargalos e potencialidades das concessões florestais na Amazônia brasileira. **Perspectiva Imaflora**. set. 2016.

POLZL, W. B. **Eficiência produtiva e econômica do segmento industrial da madeira compensada no estado do Paraná**. 2002. 130 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Florestais) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002.

SABOGAL, César *et al.* **Manejo florestal na Amazônia brasileira**. Belém: CIFOR, 2006.

SFB. **Nota Técnica nº 1/2019/DCM/SFB**. [S.l.]: SFB, 2019.

VERÍSSIMO, A.; PEREIRA, D. Produção na Amazônia florestal: características, desafios e oportunidades. **Parc. Estrat.**, Brasília, v. 19, n. 38, p. 13-44, jan./jun. 2014.

VIANA, Jorge. **O governo da florestania: o jeito-acreano-de viver e cuidar da floresta**. 2006. Disponível em: <http://revistaprincipios.com.br/artigos/83/cat/916/o-governo-da-florestania-.html>. Acesso em: 04 out. 2019

CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

DIRETORIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS - DRI

Mônica Messenberg Guimarães
Diretora de Relações Institucionais

Gerência Executiva de Meio Ambiente e Sustentabilidade

Davi Bomtempo
Gerente-Executivo de Meio Ambiente e Sustentabilidade

Mário Cardoso
Renata Medeiros
Equipe Técnica

DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO - DIRCOM

Ana Maria Curado Matta
Diretora de Comunicação

Gerência de Publicidade e Propaganda

Armando Uema
Gerente de Publicidade e Propaganda

Katia Rocha
Coordenadora de Gestão Editorial

Walner de Oliveira
Produção Editorial

DIRETORIA DE SERVIÇOS CORPORATIVOS – DSC

Fernando Augusto Trivellato
Diretor de Serviços Corporativos

Superintendência de Administração - SUPAD

Maurício Vasconcelos de Carvalho
Superintendente Administrativo

Alberto Nemoto Yamaguti
Normalização

Deryck Pantoja Martins
Eng°. Florestal MSc., Diretor Executivo da Confloresta e Presidente do Conselho de Meio Ambiente da FIEPA

Justiniano de Queiroz Netto
Advogado especializado na área ambiental e fundiária, Diretor jurídico da Confloresta
Equipe Técnica

Renata Portella
Revisão Gramatical

Editorar Multimídia
Projeto Gráfico e Diagramação

 .cni.com.br

 /cnibrasil

 @CNI_br

 @cni.br

 /cniweb

 /company/cni-brasil



ISBN 978-65-86075-19-9



9 786586 075199



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA