

A CONCESSÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS E O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Martha Carneiro Terrin e Souza

Graduanda em Direito pela Universidade Salvador - UNIFACS

Sumário: 1. INTRODUÇÃO; 2. MEIO AMBIENTE E A CONSTITUIÇÃO DE 1988; 3. PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL; 4. A CONCESSÃO FLORESTAL E O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL; 4.1. A CONCESSÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS; 4.2. EXISTÊNCIA DE COMPATIBILIDADE ENTRE OS DOIS INSTITUTOS; 5. CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS

RESUMO

A Lei 11.284/06 estabeleceu a concessão florestal, modelo para gestão das florestas públicas através do qual há entrega ao particular, do direito de explorar racionalmente a floresta, sem que a esgote. Esse mecanismo tem relação com a norma constitucional que garante o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado assim como o princípio do desenvolvimento sustentável. O presente artigo tem por escopo analisar o mecanismo da concessão florestal sob o prisma constitucional, indagando se existe compatibilidade entre ambos, a fim de demonstrar que apesar da concessão florestal sustentar o princípio do desenvolvimento sustentável, sua efetividade ainda é incerta tendo em vista a fiscalização ineficiente do Poder Público.

PALAVRAS-CHAVE: MEIO AMBIENTE; DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, CONCESSÃO FLORESTAL.

1 INTRODUÇÃO

A tutela do meio ambiente vem preconizada pela atual Constituição Federal de 1988 elencando como direito fundamental o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o dever de todos, sociedade e Poder Público de protegê-lo em prol das presentes e futuras gerações.

Nesse sentido, vem a Lei 11.284/06 dispor sobre a gestão das florestas públicas brasileiras para a produção sustentável.

A Lei de Concessão Florestal estabelece o modelo de administração das florestas chamado de concessão florestal, mecanismo através do qual há entrega ao particular, empresa ou pessoa jurídica, do direito de explorar racionalmente a floresta, observando os limites legais impostos.

Os dois grandes argumentos trazidos pelo Governo Federal para a implantação desta Lei foi que essa concessão florestal pode combater os danos ambientais causados em detrimento das florestas, viabilizando ao mesmo tempo a administração sustentável das mesmas.

Desta forma, tal instrumento consegue, supostamente, alcançar a proteção eficaz das florestas públicas almejada pelo Estado assim como garante o desenvolvimento sustentável, reduzindo os gastos governamentais de administração, monitoramento e fiscalização dessas áreas.

Essa concessão florestal é um contrato firmado entre o Poder Público e pessoa jurídica, por procedimento licitatório e por prazo determinado, tendo como objeto o manejo florestal sustentável, que significa utilizar os recursos florestais respeitando a existência do ecossistema local.

Sendo assim, esse modelo de gestão florestal relacionado diretamente com a norma constitucional de proteção ambiental nos remete ao princípio do desenvolvimento sustentável, também expresso na nossa Constituição Federal de 1988.

Pelo princípio do desenvolvimento sustentável institui-se a necessidade de estar o desenvolvimento sócio-econômico em harmonia com a natureza, sendo possível suprir as necessidades humanas atuais sem esgotar os recursos naturais limitados, preservando assim a qualidade ambiental para as futuras gerações.

Desenvolvimento sustentável desta forma é aquele que atende às necessidades dos presentes sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades.

Tendo em vista o enfoque dado atualmente para a tutela ambiental, imprescindível para a sobrevivência humana planetária, a Lei 11.284/06 compreende na proteção de uma parte desse meio ambiente, qual seja das florestas públicas que são aquelas florestas situadas em bens sob o domínio da União, Estados, Municípios, Distrito Federal ou em entidades da administração indireta.

Portanto, a concessão florestal tem o objetivo de colocar em prática o princípio do desenvolvimento sustentável. Entretanto, diante desses fatos, surge o problema da eficácia do instituto da concessão florestal.

Quando é transferido ao particular o serviço público concernente a proteção e conservação das florestas públicas, primariamente pertencente ao Poder Público, surge dúvida quanto a

execução de tal serviço, pois as atividades fins são diferentes. O Poder Público existe para atingir o bem comum e o particular almeja interesses privados.

Sendo assim, questiona-se se a delegação da proteção dessas áreas florestais à pessoa jurídicas de direito privado seria a melhor forma de alcançar a eficaz gestão das mesmas uma vez que aquelas objetivam o lucro.

Para atingir essa resposta foi dividido o artigo em três capítulos.

O primeiro trata da Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecido pela Constituição Federal de 1988 abarcando os conceitos de florestas, meio ambiente, competência e dando uma visão da importância do direito ambiental na atualidade.

O segundo capítulo discorre acerca do princípio do desenvolvimento sustentável explicando a sua origem, sua conexão com os direitos humanos e sua relevância no sistema econômico brasileiro através de uma visão globalizada.

Por fim, no terceiro capítulo, visualiza-se a tentativa de compatibilizar a concessão florestal com o princípio do desenvolvimento sustentável, demonstrando se há ou não interação entre os institutos e se o mecanismo concessão florestal, atendendo os requisitos legais, será válido e eficaz para o combate contra o desmatamento, exploração ilegal de madeiras, grilagem a que se sujeitam tais ecossistemas, no sentido de se tornar esta medida aplaudido pela sociedade.

2 MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O ponto de entrada para o estudo jurídico do instituto das florestas e, por conseguinte meio ambiente, é declarado pela nossa Constituição Federal no seu artigo 225, *caput*.

É o núcleo central da proteção do meio ambiente, conforme elucida Joaquim Gomes Canotilho (2007, p. 94-95), pois “instituem uma verdadeira malha regulatória que compõe a ordem pública ambiental, baseadas nos princípios da primariedade do meio ambiente e da explorabilidade limitada da propriedade, ambos de caráter geral e implícito”.

Por via de consequência, o art. 225, *caput* da CF/88 planta a semente das normas relativas ao meio ambiente no ímpeto de fazer germinar por entre o ordenamento a necessidade de observância das supranormas e de criação de normas infraconstitucionais que complementem a superior.

Tal atitude, nunca antes apresentada pelas Constituições brasileiras, faz Édís Milaré (2007, p. 147) retratar bem a particularidade de ser nossa Constituição, caracterizada pelo autor como “verde”, pelo fato de sobressair no que toca a proteção ambiental, na medida em que institui um capítulo próprio (Do Meio Ambiente) além de tratar da matéria e de imposições legais ao longo de seu texto.

Conseqüentemente, nossa Carta traz normas das mais atuais na tutela do meio ambiente, se preocupando com a proteção do meio ambiente de forma específica e global.

Nesse rumo, afirma Paulo Bessa Antunes (1992, p. 72-75) que a Lei Fundamental admitiu que a questão ambiental tem relevância vital para a existência da comunidade humana e para tanto institui um verdadeiro “sistema ambiental” que não pode ser interpretado de maneira ramificada, e sim considerada na sua totalidade, porque conexas. Para o autor, a implementação da questão ambiental na nova Constituição é reflexo de um movimento ecológico, desenvolvendo-se em medição graduada em todo o planeta. Logo, diante da elevada relevância do bem jurídico tutelado, o conceito de meio ambiente estabelecido pela Lei nº 6931/81 passou a incorporar como direito fundamental.

A Constituição Federal de 1988 trouxe assim uma inovação ao criar uma terceira espécie de bem: o bem ambiental. O bem ambiental não é um bem público nem tampouco particular, uma vez que “[...] não é disponível e admite implementação coletiva pelo Estado [...] nem direito de formação completamente pública (porque sua titularidade [...] não é dada ao Estado, nem é este investido, com exclusividade, no poder de pô-lo em prática)” (CANOTILHO, 2007, p. 105).

O meio ambiente nessas circunstâncias não pode ser apropriado. Sofrem, portanto limitações quanto aos direitos de propriedade e de exploração, eis que a todos pertence.

Percebe-se que as normas e os direitos foram feitos para o próprio ser humano e assim toda norma que protege a vida em todas as suas formas, em última instância está protegendo a vida humana e só será criada no mundo jurídico se assim proceder. Logo, ao tutelar o meio ambiente, estar-se protegendo uma qualidade de vida essencial a todos, indispensável para a sobrevivência humana.

O direito a uma sadia qualidade de vida é indisponível, inerente a todo ser humano, deve o Estado promover sua execução mediante proteção ou restauração do meio ambiente, e para isso o legislador elenca no parágrafo 1º do art. 225 da Constituição as diversas atividades que devem ser desenvolvidas pelo Estado.

Assim, para alcançar um meio ambiente ecologicamente equilibrado considera-se a norma como “o conjunto ecológico, que envolve diversos dados, entre eles a fauna, a flora, a água, a terra e seus espaços territoriais e até o homem” (NASCIMENTO, 1991, p. 160), de forma que ela deve ser verificada com base na ciência, pois lhe é exigido um conhecimento técnico.

Percebe-se que a sadia qualidade de vida está intimamente ligada com a qualidade do meio ambiente, visto que há interferência de fatores de ambos os lados.

Contudo, há de se ressaltar que a utilização dos recursos naturais deve ser feita garantindo a razoabilidade. Quando perceber que há risco dos recursos serem exauridos impossibilitando que as gerações futuras deles compartilhem, o ser humano terá que abrir mão de utilizar-se sem limites do bem. Ou seja, existe um limite do próprio ser humano mesmo sendo ele o núcleo da aplicação das normas protecionistas do meio ambiente.

É o que preconiza Paulo Affonso Leme Machado (2007, p. 58):

O homem não é a única preocupação do desenvolvimento sustentável. A preocupação com a natureza deve também integrar o desenvolvimento sustentável. Nem sempre o homem há de ocupar o centro da política ambiental, ainda que comumente ele busque um lugar prioritário. Haverá casos em que para se conservar a vida humana ou para colocar em prática a ‘harmonia com a natureza’ será preciso conservar a vida dos animais e das plantas em áreas declaradas inacessíveis ao próprio homem.

Por fim, o art. 225, *caput* da Constituição Federal de 1988, a idéia do desenvolvimento sustentável.

Quando o legislador resguarda esse direito aos interesses de gerações futuras, mostra-se em congruência com os novos posicionamentos e objetivos globais.

É imprescindível a conscientização ecológica mediante a qual deve-se utilizar os recursos provenientes do meio ambiente racionalmente para que os futuros seres humanos possam usufruí-los da mesma forma que os presentes.

Desse jeito estabelece às presentes e futuras gerações o *status* de destinatárias da proteção e preservação do meio ambiente, consagrando, portanto a solidariedade entre as gerações.

Em outras palavras, sedimenta a noção de que “Tudo o que puder seriamente ocasionar o esgotamento dos bens ambientais em prejuízo da atual geração ou somente da futura geração é inconstitucional” (MACHADO, 1999, p. 47).

Ademais, impõe o dever de defender e preservar o bem ambiental ao Poder Público e à coletividade.

O Poder Público, no melhor sentido da lei supralegal, envolve todos os Poderes, não só o Executivo, cabendo também à preservação e defesa do meio ambiente ao Poder Legislativo e Poder Judiciário. É o que acredita Paulo Affonso Leme Machado (2007, p. 124), quando assevera que deve haver comprometimento dos três Poderes, autônomos entre si, mas que agindo conjuntamente e em sintonia, efetivarão o encargo de proteger o meio ambiente.

A nossa Constituição impõe ao Poder Público a impossibilidade de omitir-se, pois estatui normas que não precisam de posterior regramento infraconstitucional, uma vez que possuem todos os elementos necessários para que produzam efeitos (ANTUNES, 1992, p.78-79).

No que tange a coletividade, foi bem a Constituição quando impôs a ela a obrigação de cuidar do meio ambiente, já que afinal, ineficiente seria o Poder Público implantar políticas públicas sem a colaboração da sociedade.

Verifica-se ainda nessa seara, que a norma constitucional trouxe uma imposição a esses dois sujeitos, afastando o juízo de discricionariedade e conveniência da Administração, cabendo somente um único comportamento, o de defender e preservar o meio ambiente (MILARÉ, 2007, p. 151).

Sob outro prisma, “O que a Constituição fez foi criar uma categoria jurídica capaz de impor, a todos quantos se utilizem de recursos naturais, *uma obrigação de zelo para com o meio ambiente.*” (ANTUNES, 2008, p. 65).

Nesse mesmo sentido, José Afonso da Silva (2006, p. 848), demonstra que o direito ao meio ambiente como categoria de norma fundamental traz a compreensão de que:

ele é um valor preponderante, que há de estar acima de quaisquer considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente, que é instrumental no sentido de que, através dessa tutela, o que se protege é um valor maior: a qualidade da vida humana.

Deste modo, o bem ambiental enobrecido a posto de norma constitucional, de observância de todos, abraça a proteção de tudo aquilo que é definido como meio ambiente, seja ele natural, artificial, cultural ou do trabalho. Não seria diferente quando se trata das florestas.

Há também outros dispositivos constitucionais que representam essa proteção ambiental e conseqüentemente das florestas.

Trazendo aqueles que entendo ser pertinentes, têm-se o parágrafo 1º, inciso VII do artigo 225 da CF/88 que veda práticas que coloquem em risco a função ecológica da fauna e da flora. Ainda nesse artigo, o parágrafo 4º trata do patrimônio nacional, composto especialmente por determinadas florestas, devido sua riqueza e especificidade ambiental, dentre elas a Floresta Amazônica brasileira, grande alvo da Lei 11.284/06 como será dito adiante.

Inserido no mesmo contexto, o artigo 23, inciso VII da Constituição Federal de 1988 dita a competência comum - competência esta distribuída à luz do princípio da predominância dos interesses cabendo à União as matérias de interesse nacional, aos Estados às matérias de interesse regional e aos municípios as matérias de interesse local – dos entes federativos em preservar as florestas.

Competência que tem o condão de poder atribuído a um órgão, no caso distribuído entre todos os entes, para o exercício de atividade meramente administrativa atuar na proteção das florestas. Nesse sentido proteger seria utilizar os recursos florestais de forma sustentável, tirar proveito dos materiais oferecidos pela natureza sem destruí-los, diferente do termo “preservar”, que significa dizer deixar a natureza intocável, inatacável.

Diante do exposto, fica certo que a exploração dos recursos ambientais necessários ao desenvolvimento econômico do país e para a satisfação das necessidades humanas deve ser pautada pelas diretrizes do princípio constitucional expresso do desenvolvimento sustentável, opondo-se à devastação ambiental inconseqüente e desmedida.

Com efeito, essas noções correspondem a grande dificuldade que se tem atualmente de concretizar a defesa dos bens ambientais através de um equilíbrio dinâmico entre os seres vivos e o meio em que vivem e por conseguinte de efetivar o próprio Direito Ambiental a fim de proteger a natureza, em prol do próprio homem.

2 PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A concepção do desenvolvimento sustentável tem sua origem na contínua e evoluída discussão acerca da preocupação com a proteção do meio ambiente, no âmbito internacional em um primeiro momento, para depois irradiar entre as Nações.

Essa preocupação surgiu diante da grande virada na perspectiva ambiental do planeta, onde a importância do meio ambiente atravessou a fronteira dos estudos das ciências naturais passando a ser foco de proteção através de normas jurídicas uma vez os recursos naturais

estão cada vez mais escassos no mundo e sua devastação é universal e repercute diretamente na realidade humana.

A ONU, depois da 2ª Guerra Mundial, percebendo a degradação ambiental e suas catastróficas conseqüências, após os estudos do chamado Clube de Roma, liderado por Dennis L. Meadows criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Nessa Comissão foi reexaminado os problemas ambientais globais e ao final, foi proposto um desenvolvimento econômico integrado à questão ambiental, originando-se o desenvolvimento sustentável.

Em decorrência da idéia do desenvolvimento sustentável, analisa-se o meio ambiente numa perspectiva planetária, envolvendo a idéia de que a qualidade de vida do ser humano está vinculada a um meio ambiente saudável, sendo assim direito humano o de viver bem.

Faz parte da dignidade o direito de uma vida digna por ser humano. Basta nascer que a pessoa possui o aparato de direitos humanos, em qualquer lugar do planeta.

No mesmo sentido, reconhece-se que a vida, por si só, tem a força de garantir sua respeitabilidade eficazmente, em todas as suas facetas e uma delas é a proteção de uma vida com qualidade.

Essa qualificação de vida tem aspectos sociais, culturais e ambientais eis que para que uma pessoa exercer sua “função” como pessoa neste mundo é necessário que seja dado a ela condições necessárias para tanto, pois tem o direito de viver. Logo, pelo aspecto ambiental, aquele que nos interessa, não basta a pessoa ter a vida sem poder vivê-la em um ambiente saudável, propício ao desenvolvimento do ser humano.

Disso foi que nossa Constituição Federal elegeu como direito fundamental humano, em consonância com os ditames internacionais, o direito a vida com todos os seus desdobramentos, incluindo a sadia qualidade de seu gozo.

Isso quer dizer que não é possível o ser humano usufruir uma vida saudável se o meio ambiente assim não está já que todos nós, habitantes do planeta Terra, vivemos em constante interação com o meio natural e só por conta dele possuimos um ambiente propício a existência de seres vivos, contrário de inóspito, que nos acolhe bem, permitindo nossa morada. Há de se entender que fazemos parte da evolução da vida terrestre e como habitantes dela, não tem como dissociarmos do meio ambiente.

O reconhecimento da íntima ligação entre os problemas ambientais e a sobrevivência da vida humana traz a necessidade de entendê-los através de uma perspectiva harmonizada de modo que quando existe a violação de um direito humano pode ser que impeça o gozo de outro.

Nesse contexto, Fabiano Neves Macieyewski (2006, p. 184) sinaliza que o meio ambiente deve ser objeto de tutela nacional como internacional “já que sem o equilíbrio deste, todos sabemos que não haverá espaço para dignidade humana, pois sequer haverá vida humana” e por isso “na questão ambiental o rio, os animais, a vegetação, os mares, as montanhas, o clima, também são universais, também são amplos, sendo bens e direitos dos **cidadãos do mundo**, dos atuais e dos futuros, devendo ser tutelado e protegido por todos os homens, por todas as leis.”

Como forma de tutela internacional e nacional surge o princípio do desenvolvimento sustentável, refletindo essa interligação entre o direito humano de viver bem em um meio ambiente equilibrado.

Antes da criação do modelo do desenvolvimento sustentável, achava-se incompatível a idéia de desenvolvimento com a proteção ambiental, tinha-se o crescimento econômico ou a melhora da qualidade ambiental. Entendiam que a composição entre os dois envolvia uma troca, para uma melhor qualidade ambiental significaria um menor crescimento econômico e vice-versa. (V. BENJAMIN, 1993, p. 12-13).

Tais fatos ecoaram na degradação ambiental em massa e na constatação de que os recursos ambientais são esgotáveis por isso o desenvolvimento econômico deveria coexistir harmonicamente com o meio ambiente. Traduz então no projeto de um desenvolvimento planejado, sustentável.

Deste modo, o princípio do desenvolvimento sustentável tenta minimizar uma atividade econômica que gera uma degradação ambiental, através do exercício das atividades econômicas mediante instrumentos adequados para a menor degradação possível.

Ou seja, não quer dizer que seja inadmissível o desenvolvimento econômico, ao contrário, este também é um valor importantíssimo na sociedade, não há o impedimento da evolução econômica.

A idéia é desenvolver em harmonia com os limites ecológicos do planeta, sem destruir o meio ambiente, para que as nossas gerações futuras também tenham a chance de viver bem. O desenvolvimento sustentável possui metas prioritárias, entre elas, a solidariedade para com as gerações futuras e a preservação dos recursos naturais.

Nesse contexto, Pedro Lenza (2010, p. 938) discorre sobre o princípio do desenvolvimento sustentável onde

a sustentabilidade apresenta-se, então, como a chave mestra para a solução desse aparente conflito de valores constitucionalizados, seja mediante a garantia do direito ao desenvolvimento, seja prestigiando a preservação do ser humano e seus direitos fundamentais.

Portanto, por ter sido o princípio do desenvolvimento sustentável consagrado internacionalmente através de evolução histórica traduzindo valores fundamentais na construção de um mundo mais digno para todos, inserido ineditamente na atual Constituição Federal brasileira de 1988, é a ferramenta idealizadora do que como pode ser viver uma vida com qualidade em um meio ambiente sadio.

Ele pode ser a chave para a efetivação do alcance ao direito à vida plena já que tem como proposta a busca de “um equilíbrio entre a preservação e progresso [...] entendida a partir da premissa de que as gerações presentes são usuárias do patrimônio ambiental existente, assim como guardiãs deste patrimônio comum e coletivo, responsabilizando-se pela sua preservação para as gerações vindouras.” (KASSMAYER, 2006, p. 233-234).

Ou seja, busca esse princípio conciliar o ideal de todos os Estados o crescimento econômico com a preocupação ambiental uma vez que é idéia ultrapassada a do desenvolvimento econômico desenfreado, o lucro a qualquer custo. Cada dia fica mais claro a necessidade de fazer o meio ambiente peça principal da luta a favor do bem estar humanitário.

Para Antonio Fernando Pinheiro Pedro (2004, p. 17-18) “O desenvolvimento sustentável, portanto, norteia hoje a chamada nova economia global e é uma resposta conceitual, de cunho ideológico, à escassez provocada pela apropriação hegemônica, milenar, unilateral e destrutiva, pelo homem, dos recursos naturais de nosso planeta”.

Por essa razão, o princípio do desenvolvimento sustentável deve ser respeitado e incorporado nas políticas nacionais de proteção do meio ambiente eis que visa proteger o meio ambiente sadio, que é direito humano, garantindo a vida às pessoas do planeta.

Protegendo o próprio direito à vida de todos os seres vivos, o princípio do desenvolvimento sustentável se mostra essencial a realização desse direito humano.

Desta feita, percebe-se a existência da conexão entre os institutos demonstrando ser o princípio instrumento que resguarda o direito humano de viver, sendo o mecanismo que se volta para a proteção da biodiversidade do planeta renovando os sistemas econômicos mundiais naquilo que se refere à utilização dos recursos ambientais limitados no programa do desenvolvimento econômico.

Parece-me que, como estrutura hábil a funcionar esse novo modelo de crescimento, esse princípio cresce na tentativa de mostrar ao mundo que uma nova técnica instrumental e intelectual que busca a harmonia com a Natureza é viável, não só na teoria, mas no dia-a-dia de todos os seres humanos.

É o que a nossa Constituição Federal de 1988 em tese procurou fazer. Ao trazer a questão do meio ambiente em um capítulo próprio e mencionar a sua proteção no capítulo respectivo à ordem econômica, fica clara a intenção do legislador em estabelecer que o Estado alimente o crescimento com aquilo que não for de encontro com o meio ambiente, prevendo que o desenvolvimento do Brasil seja financeiramente lucrativo e ecologicamente sustentável.

O que nos resta indagar é se é suficiente a previsão constitucional do princípio do desenvolvimento sustentável para que seja respeitado por todos os setores da sociedade, principalmente o econômico que trabalha diretamente com os recursos limitados, para que esse princípio não se torne apenas um símbolo de mais uma tentativa na proteção do meio ambiente e da vida humana.

3 A CONCESSÃO FLORESTAL E O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

3.1 A CONCESSÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS

A Lei 11.284, de 03 de março de 2006, inovou no ordenamento jurídico brasileiro ao estabelecer uma nova forma de gestão das florestas públicas brasileiras para a produção sustentável, criando um órgão gestor para tanto, o Serviço Florestal Brasileiro bem como criou Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal realçando a necessidade de se estabelecer uma forma de efetivar a proteção das florestas nacionais, tendo em vista “o desmatamento desenfreado” e a “dificuldade que o Poder Público em todos os níveis enfrenta na defesa de seu patrimônio” (GRANZIERA, 2010, p. 167).

No que tange a gestão de florestas públicas, é possível que seja feita de três formas: diretamente pelo Poder Público, conforme o art. 5º e parágrafos da Lei podendo ser destinado às comunidades locais de forma não onerosa através de criação de reservas extrativistas, reserva de desenvolvimento sustentável ou por concessão de uso, por meio de projetos de assentamento florestal, de desenvolvimento sustentável, agroextrativistas ou outros semelhantes ou por fim a gestão poderá ser feita pela concessão florestal.

A proposta da concessão florestal é inovadora e visa supostamente a proteção ambiental e ao mesmo tempo compatibilizá-la com a exploração sustentável da floresta.

Ela tem por objetivo impedir a degradação das florestas pela ocupação desordenada e o conseqüente desmatamento, bem como, viabilizar a gestão sustentável das mesmas. Ou seja, a finalidade da norma é fazer as florestas públicas produzirem sem serem extintas. Em especial, preocupa-se com a situação da Floresta Amazônica que é ameaçada pelo contínuo desmatamento ilegal, pela grilagem, pela extração ilegal de madeira e pela evasão de divisas (MILARÉ, 2007, p. 708).

O art. 3º, inciso I da Lei 11.284/2006 define o que são florestas públicas. São aquelas naturais ou plantadas, situadas em diferentes biomas nacionais, em bens de domínio de qualquer dos entes federativos ou da Administração Indireta.

Antes da iniciação do procedimento que visa firmar o contrato de concessão de uso do bem público floresta, é requisito a elaboração de licenciamento ambiental devendo ser a licença prévia “requerida pelo órgão gestor, mediante apresentação de relatório ambiental preliminar ao órgão ambiental competente integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.” (MILARÉ, 2007, p. 715).

Uma vez emitido essa licença prévia, será autorizada a elaboração do Plano Anual de Outorga Florestal, que é um documento produzido anualmente relacionando as florestas públicas que serão eleitas à concessão, conforme a redação dos artigos 9º e 10º da Lei 11.284/2006. Em outras palavras, é um documento que o órgão gestor produz todo ano listando as áreas florestais, que podem ser objetos da concessão florestal. É obrigatório desde modo que as florestas públicas estejam previstas nesse Plano.

Saliente-se que as florestas públicas erigidas como unidades de conservação, reservas de desenvolvimento sustentável, extrativistas, de fauna ou como áreas de relevante interesse ecológico estão afastadas da submissão ao processo de concessão salvo se esta atividade esteja expressamente autorizada quando da implementação da reserva ou unidade (art. 11, inciso III da Lei).

Baseando-se nesse norte, a própria Lei estabelece o que seria a concessão florestal:

Art. 3º: Para os fins do disposto nesta Lei, consideram-se:

[...]

VII- concessão florestal: delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que

atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

Por ser um inciso, que dá a noção do instituto em questão, trabalharei a partir dele, todas as matérias e conteúdos relativos à concessão florestal. Para isso, o inciso pode ser dividido em três partes a fim de melhor compreendê-lo.

O primeiro diz respeito à transferência onerosa do uso do bem público floresta. Público porque é de domínio nacional, que para Hely Lopes Meirelles (2008, p. 523) “significa o poder que o Estado exerce sobre os bens próprios e alheios”, pertencente à pessoa jurídica de direito interno, art. 98 do Código Civil de 2002.

Esta noção é a mesma trazida por Celso Antonio Bandeira de Mello (2008, p. 896-897) que leciona que os bens públicos de uso comum são todos aqueles que pertencem às pessoas jurídicas de Direito Público destinadas a utilização sem distinção entre todos como mares, ruas, estradas, praças etc..

Desta forma, as florestas não serão interpretadas sob o regime geral da propriedade, mas são submetidas ao regime de exploração econômica, desde que resguardado a necessidade de protegê-la para as presentes e futuras gerações. Com efeito, as florestas, para poderem ser concedidas a um particular devem ser exploráveis, ou seja, deve ter a exploração econômica permitida observando-se o uso racional dos recursos naturais.

Logo, a concessão do uso do bem público floresta é

é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que o explore segundo sua destinação específica. O que caracteriza a concessão de uso [...] é o caráter contratual e estável da outorga do uso do bem público ao particular, para que o utilize com exclusividade e nas condições convencionadas com a Administração. (MEIRELLES, 2008, p. 535)

Frise-se que onde se lê “utilização exclusiva” deve ser interpretada de maneira mitigada, a luz da nossa Constituição Federal, que deixou claro ao preconizar ser o povo titular do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e conseqüentemente o direito de proteção às florestas.

O segundo trecho do inciso reporta-nos ao tipo de uso autorizado pelo poder concedente ao particular. O direito que o concessionário possuirá ao contratar com a Administração Pública será de explorar a floresta através do manejo florestal sustentável, conceituado por André Giacini de Freitas, (2008, p. 285) como “conjunto de técnicas empregadas para produzir um bem (madeira, frutos e outros) ou serviço (como a água, por exemplo) a partir de uma floresta,

com o mínimo de impacto ambiental possível, garantindo a sua manutenção e conservação a longo prazo”. Ou seja, ele tem por objetivo explorar a floresta, porém mantendo-a preservada.

O inciso VI do art. 3º da Lei de Gestão das Florestas considera que manejo florestal sustentável é aquela “administração da floresta para obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo”. A unidade de manejo por sua vez é a área previamente delimitada através de critérios técnicos e específicos que será o objeto do manejo, sua previsão está no inciso VIII do mesmo artigo supramencionado.

Essa produção sustentável não afasta o caráter econômico, uma vez que a empresa particular, regulamentada pelo regime de direito privado tem como objetivo principal a obtenção de lucros, é inerente a atividade.

O procedimento da concessão é obrigatoriamente feito por licitação, é o que vislumbra a última parte do inciso em questão. De modo contrário, se for concedida à determinada empresa privada um lote florestal sem passar por prévio processo licitatório, tal concessão é viciada.

A licitação é importante na concessão florestal uma vez que o propósito desse procedimento é assegurar os interesses da Administração, no caso, a necessidade de cumprir com as metas fundamentais econômicas e ambientais própria do Estado de Direito, afastando-o de fazer escolhas indevidas que implicariam no prejuízo de todos. Promove-se ao final o bem de todos e assim uma sadia qualidade de vida.

Por fim, a última parte do inciso trata da celebração do contrato de concessão florestal. Como contrato administrativo, é marcado pela “possibilidade de a Administração *instabilizar* o vínculo” (Bandeira de Mello, 2008, p. 605), ou seja, é diferente do contrato da esfera privada onde as partes se obrigam reciprocamente e estão em patamar de igualdade.

Por conta disso, se ocorrer choque entre interesses das partes, prevalecerá o contratante Administração Pública. É o que ocorre com o contrato administrativo de concessão de uso do bem florestal que pode “executar atividades de caráter público e de caráter privado, dependendo da destinação do uso do bem público que lhes tiver sido autorizada” (CARVALHO FILHO, 2010, p. 205).

Destarte, o arcabouço trazido pela Lei 11.284/06, em tese, consegue harmonizar os princípios constitucionais, através de uma regulamentação específica e minuciosa que visa o desenvolvimento econômico do país respaldado na proteção das gerações futuras.

3.2. EXISTÊNCIA DE COMPATIBILIDADE ENTRE OS DOIS INSTITUTOS

A compatibilidade entre a concessão florestal e o princípio do desenvolvimento sustentável se mostra desde logo presente no inciso II do art. 2º da Lei 11.284/2006 quando elenca os princípios da gestão de florestas públicas como sendo “o estabelecimento de atividades que promovam o uso eficiente e racional das florestas e que contribuam para o cumprimento das metas do desenvolvimento sustentável local, regional e de todo o País” porém é duvidoso quanto a sua eficácia na realidade e por conseguinte o respeito do dito princípio constitucional, uma vez que utiliza como objeto de contrato entre o Poder Público e o particular um bem público facilmente alvo de desvios econômicos.

Nesse contexto, demonstrado está que o Estado brasileiro tem grande responsabilidade na manutenção das florestas devendo dar eficácia as medidas de gestão e exploração das mesmas, a fim de que seja resguardado o bem ambiental para as gerações futuras e não só para aqueles que estão vivos pois nossa Constituição Federal se reporta para um direito futuro.

Todavia, o modelo que foi criado para colocar na prática os ditames ecológicos constitucionais rompe com a idéia de que “É imprescindível destacar o papel relevante do Poder Público neste combate, pois a exigência da sustentabilidade precisa ser assegurada através de instrumentos públicos de fomento ao desenvolvimento” (KASSMAYER, 2006, p. 235).

A concessão florestal afasta a gestão direta do Estado para dar margem a uma administração privada, transferindo para tais mãos o que o legislador procurou criar, uma nova forma de proteção e exploração racional do meio ambiente e com isso reproduzir o que foi previsto pela Carta Magna, uma política ambiental inovadora que vislumbra o princípio do desenvolvimento sustentável e o direito de exercer atividades econômicas livremente.

O princípio do desenvolvimento sustentável no caso em questão será, portanto, exercido pela unidade da sociedade que primariamente deseja o desenvolvimento econômico, e não necessariamente o meio para alcançá-lo será não causando grave impacto ambiental.

Por outro lado, não existem dúvidas quanto aos objetivos da concessão florestal, trazida como uma nova forma de proteção do meio ambiente.

Não se pode, contudo, deixar de questionar essa entrega da proteção ambiental a grandes empresas, que por sua natureza, tem fins econômicos lucrativos, de forma que poderá divergir dos interesses, em primeiro grau, constitucionais estabelecidos por nosso Estado.

É duvidosa a afirmação da eficiência do instituto da concessão florestal porque o Estado, como agente fiscalizador, investigando se a empresa concessionária estaria promovendo a proteção florestal e desenvolvendo atividade com o fim lucrativo atuando de acordo com o contrato estabelecido e assim com o princípio econômico de defesa do meio ambiente, não estaria exercendo sua função completa, a de também promover a proteção da floresta, vez que incompatível com o instituto, foi criado justamente para delegar essa função de proteção.

Note-se que isso pode acarretar em não ter o controle das conseqüências dessa exploração eis que o problema da exploração do meio ambiente se dá pelo fato da impossibilidade de dissociar a floresta do ecossistema por inteiro aonde “qualquer dano que um venha a sofrer atingirá os demais componentes, por serem todos parte de um todo: meio físico, floresta e fauna, traduzidos em biodiversidade.” (GRANZIERA, 2010, p. 146).

Portanto, não pode ser afastada a possibilidade de haver um gravoso dano ambiental devido a essa exploração que diz ser sustentável.

Além do mais, o controle que teoricamente seria exercido pelo Poder Público no sentido de perceber se a empresa estaria seguindo as cláusulas contratuais, os limites da Lei 11.284/2006 e as normas constitucionais, é incerto, diante da histórica administração feita pelo Poder Público do patrimônio natural do país, há anos ineficiente e omissa, pois não consegue combater eficazmente o desmatamento florestal deixando brechas para a burla do sistema.

Édis Milaré (2007, p. 725) defende que o instituto em questão está condicionado a implantação de programas eficazes de administração, fiscalização e monitoramento das áreas objetos da concessão florestal, admitindo, entretanto, os escassos recursos que o Poder Público possui para conseguir fazer valer essas expectativas.

Vicente Gomes da Silva (2006, p. 252) milita desfavoravelmente à concessão florestal quando diz que:

A ‘biopirataria’, atividade ilegal e combatida no País, agora terá ambiente propício para ser amplamente exercitada e de forma oficializada, se os governos se mantiverem enfraquecidos e sem atitudes para a defesa desse patrimônio natural [...] Difícil dizer, portanto, quais são as reais intenções daqueles que a propuseram frente a tantos questionamentos públicos trazidos à baila por aqueles que conhecem o efetivo alcance desse diploma legal.

O autor acima mencionado retrata pontos fracos da Lei de Concessão Florestal, quais sejam: não há garantia de que só as empresas ou pessoas jurídicas constituídas pela lei brasileira serão habilitadas para a licitação. Atualmente, com a globalização, é comum a criação de conglomerados multinacionais com o objetivo de prestarem serviços em toda parte do mundo.

Ainda, ressalta a incongruência da Lei 11.284/2006 com o art. 188 da CF/88, que estabelece que para a concessão de terras públicas de áreas acima de determinada faixa de terra, deve ser feita com autorização do Congresso Nacional.

O autor entende que:

Neste sentido, a referida lei padece de vício de inconstitucionalidade por não prever no seu corpo normativo a limitação constitucional que proíbe a concessão de terras públicas em tamanho superior a 2500 hectares, sem a manifestação prévia do Congresso Nacional, eis que em tais hipóteses, indiretamente, haverá o uso da terra pública de propriedade da União, como consequência natural da relação jurídica estabelecida para a exploração florestal. A celebração do contrato administrativo de concessão impõe gravame sobre o imóvel em favor do particular. Os efeitos contratuais sobre a concessão da floresta estendem-se sobre a terra que a abriga. Por isso, a oportunidade e a conveniência sobre a imposição do gravame sobre o imóvel público deve ser matéria de deliberação do Congresso Nacional.

Desse modo, Vicente Gomes da Silva (2006, p. 257-258) traz outras soluções na proteção das florestas que seriam igualmente eficazes, como a criação de unidades de conservação, bem como o ajuizamento de ações civis públicas por parte do Ministério Público Federal e Estadual para lutar contra os danos ambientais ou ainda alienar tais terras para fins de reforma agrária ou mediante autorização do Congresso Nacional.

Opinando em sentido favorável à Lei 11.284/06, Maria Luiza Machado Granziera (2009, p. 166) trouxe à baila a visão de que não basta somente a fiscalização no âmbito de proteção ambiental para que sejam concretizadas as normas ambientais vigentes no nosso ordenamento jurídico, é preciso criar outras medidas igualmente eficazes na proteção do meio ambiente.

Parece-me que este posicionamento se mostra congruente e demonstra uma nova expectativa da própria sociedade em se preocupar com as questões fundamentais do meio em que vive, e que tem a necessidade de enxergar, para poder acreditar e colaborar de forma participativa, a eficiência do Estado na política estatal ambiental. Por isso, cabe ao Poder Público inovar nas tentativas de aprimorar, executar, satisfazer o quanto está previsto na vasta legislação ambiental brasileira, migrando da norma estritamente elucidativa para a norma de eficácia prática, através de uma política pública exemplar.

Essa primitiva visão desenvolvimentista irracional ocasiona na contínua criação em caráter internacional e internamente de normas que numa primeira visão, exalta o dever que todos, população mundial, possuem na proteção do meio em que vivemos, mas que, quando levadas a realidade fática, deixam a desejar no seu cumprimento.

Já não é mais necessário provar o quanto a questão ambiental é emergencial, há tempos que a Natureza vai dando o grito de que deve ser levado seriamente em consideração, ora através de desastres ambientais, aumento da temperatura do planeta, ora diante dos dados obtidos pelo ser humano. Isso fortalece a preocupação com o meio ambiente e ilustra a postura atual do Estado: ineficiente. Por isso, tenho que se o Poder Público não reformular de vez o jeito de exercer as políticas públicas em prol da proteção do meio ambiente geral com a implantação do desenvolvimento sustentável, fica cada vez mais difícil conscientizar o cidadão de que também deve mudar de comportamento, inibir aqueles que prejudiquem drasticamente o meio ambiente e incentivar àquele sustentável, que trabalhe em harmonia com o meio ecológico.

Deve o Estado investir em políticas que criem programas com fins ecológicos de forma a modificar as bases de pensamento e produção, e, além disso, garantir que suas normas sejam aplicadas.

É uma mudança de valores básicos, uma nova forma de pensar. Se assim não fosse, para que a nossa Constituição Federal atual agiria de forma inovadora protegendo também direitos futuros como fundamentais?

Então, verifica-se que a concessão florestal com todos seus questionamentos pode ser sim uma das soluções para conter a degradação ambiental das florestas públicas do nosso território nacional que de forma inusitada, delega o que seria dever do Poder Público para particulares, e com isso não se coloca em risco o princípio do desenvolvimento sustentável, ao contrário, estará reproduzindo-o.

Por conseguinte, não haverá uma proibição da exploração florestal uma vez que será legalizada e pondo limites nos termos da Lei e do contrato, fazendo com que a empresa que tem como objeto os recursos florestais, como a indústria madeireira, se interesse para assim contratar com o Poder Público, regularizando sua atividade.

Não há portanto o que falar em incompatibilidade.

Porém há de se ressaltar que só haverá uma combinação e interação benéfica desses dois instrumentos, se houver uma atuação direta da Administração, no sentido de

concomitantemente fiscalizar a atuação privada, monitorando-a e ao mesmo tempo promover educação ambiental para que o cidadão exerça seu direito-dever de defender o meio ambiente.

Finalmente, temos que ter em mente que ainda não é tarde para uma reviravolta na proteção ambiental, pilar da vida humana, permanecendo a idéia de que o ser humano deve fazer um esforço para pensar no bem das gerações que irão surgir e viver neste mundo, pois o futuro é tão importante quanto o presente.

4. CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu arcabouço uma inovação legal, pois de forma inédita, abordou a questão ambiental com tamanha importância.

O direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado se tornou substancial à sadia qualidade de vida de todos, é o que expressa o art. 225, *caput* da nossa Carta Magna.

Nesse sentido, o princípio do desenvolvimento sustentável vem expresso na Lei Maior, quando protege tal direito às presentes e futuras gerações. É um direito que se remete ao futuro.

Nessa perspectiva, as normas infraconstitucionais devem estar em conformidade com o que reza a norma constitucional, e nesse sentido, é a proposta da Lei 11.284/06.

Ao criar uma nova forma de administrar as florestas públicas do país, se abriu portas para tentar solucionar o problema de degradação ambiental da flora brasileira de maneira diversa das existentes até então.

O legislador entende que, como a transferência da gestão de florestas públicas ao particular é feita através de um contrato que delimita o objeto, fica mais claro as irregularidades quando descumpridas as cláusulas contratuais, e assim, se torna mais eficaz a batalha em favor da proteção deste ecossistema.

A atividade privada realizada através da concessão florestal tem por escopo explorar determinada área florestal observando a sustentabilidade.

Verifica-se a intenção do legislador em querer concretizar o princípio do desenvolvimento sustentável, devendo ser o alicerce das políticas públicas e das atividades econômicas.

O crescimento econômico brasileiro deve atender as necessidades de um Estado e ao mesmo tempo respeitar as diretrizes instituídas pelo Poder Público que buscam o desenvolvimento econômico e a proteção dos bens ambientais.

Contudo, diante do contexto estrutural que vivemos, não é possível ter a certeza de que o instituto da concessão florestal será eficaz.

Vivemos em uma sociedade que deixou de acreditar na eficácia da administração geral exercida pelo Poder Público, que está longe de se concretizar.

A impunidade daqueles que cometem crimes ambientais, os recursos financeiros e humanos insuficientes postos à disposição, a falta de interesse e de ineficiência para combater os danos ambientais ocorridos diariamente nessas áreas florestais por parte do Poder Público e a indignação do cidadão que se vê lesado e não possui instrumentos reais hábeis para insurgir contra a destruição ambiental silenciosa ocorrida a cada dia que passa, são motivos enfraquecedores da credibilidade da concessão florestal.

Por outro lado os questionamentos abstratos sobre a eficácia da concessão florestal não ajuda na proteção das florestas públicas, pois é sabido que a redação da Lei 11.284/06 se coaduna com a norma constitucional de proteção do meio ambiente e da obediência ao princípio do desenvolvimento sustentável e com isso surge a solução para esse impasse.

Destarte, deve-se partir do pressuposto que a mencionada Lei vem de acordo com a política ambiental atuante não só recuperação dos danos causados ao meio ambiente como também na proteção de ecossistemas contra situações futuras que possuem a potencialidade de serem causadores de danos ambientais.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- _____. **Curso de direito ambiental Doutrina – Legislação- Jurisprudência**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.
- BENAYON, Adriano. **Globalização versus Desenvolvimento**. São Paulo: Escrituras, 2005.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- DE MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2010.
- KASSMAYER, Karin. **Desenvolvimento sustentável como princípio fundamental dos direitos humanos**. In: PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Direitos humanos**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 221-242.
- LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Princípios gerais de Direito Ambiental Internacional e a Política Ambiental brasileira**. In: V. BENJAMIN, Antonio Herman (Coord.). **Dano ambiental: Prevenção, Reparação e Repressão**. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 395-408.
- _____. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: RT, 1999.
- _____. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MACIEYWSKI, Fabiano Neves. **Universalidade humana e ambiental**. In: PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Direitos humanos**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 182-190.
- MARQUES, José Roque Nunes. **Direito ambiental – análise da exploração madeireira na Amazônia**. São Paulo: LTr, 1999.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008.
- NASCIMENTO, T. M. Castro do. **A ordem social e a nova Constituição**. Rio de Janeiro: Aide, 1991.
- PASSOS DE FREITAS, Mariana Almeida. **O desenvolvimento sustentável dentro de uma perspectiva de direitos humanos e direito ambiental internacional**. In: PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Direitos humanos**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 243-255.

PEDRO, Antonio Fernando Pinheiro. **Aspectos ideológicos do meio ambiente**. In: SILVA, Bruno Campos (Org). **Direito ambiental: enfoques variados**. São Paulo: Lemos & Cruz, 2004, p. 18-26.

SERAFINI, Leonardo Zagonel. **Meio ambiente e direitos humanos: uma perspectiva integral**. In: PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Direitos humanos**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 147-165.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Vicente Gomes da. **Legislação ambiental comentada**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

V. BENJAMIN, Antonio Herman. **Função ambiental**. In: V. BENJAMIN, Antonio Herman (Coord.). **Dano ambiental: Prevenção, Reparação e Repressão**. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 09-82.

_____. **Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira**. In: CANOTILHO, Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

_____. **Lei de Concessão Florestal: Lei 11.284/2006**. 9. ed. São Paulo, RT, 2010.