XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

ILTON NORBERTO ROBL FILHO

IVAN DIAS DA MOTTA

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Ilton Norberto Robl Filho, Ivan Dias da Motta – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-360-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direitos Sociais. 3. Políticas Públicas. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

É com grande alegria e cumprindo com uma relevante responsabilidade acadêmica que apresentamos esta coletânea de artigos, a qual é fruto dos debates realizados no âmbito do XXV Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, oriundo do Grupo de trabalho de Direitos Sociais e Políticas Públicas II . Importante frisar que o evento acadêmico aconteceu entre 07/12/2016 e 10/12/2016, na Cidade de Curitiba, sendo sediado pela UNICURITIBA e pelo seu programa de Pós-Graduação "Stricto Sensu" em Direito.

Dentre os 66 trabalhos selecionados para a temática de DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS, 22 artigos foram apresentados e debatidos neste Grupo de Trabalho. A abordagem geral dos artigos aponta a busca pela análise do Direito Constitucional nas relações sociais, demonstrando a evolução e o interesse nas políticas públicas e a consolidação da linha de pesquisa própria dos Direitos Fundamentais Sociais.

Os artigos apresentados enfrentaram os seguintes temas: acesso ao trabalho, educação, saúde, judicialização e gestão de políticas públicas, sustentabilidade e ambiente e questões de inclusão e gênero.

Discutiram-se como proposições do GT algumas questões aglutinadoras e metodológicas para futuras pesquisas:

• a necessidade de estudos sobre a concreção constitucional de direitos por meio de políticas públicas, assim como a eficiência, a efetividade e a eficácia da execução do orçamento público;

• na questão da judicialização da política pública, a necessidade de pensar um procedimento adequado para avaliação judicial da política pública e a efetividade da execução das sentenças;

• o tema da falta de dados públicos acessíveis sobre a concreção de políticas públicas de Direitos Sociais e mesmo Fundamentais individuais;

• metodologias para inclusão de direitos na agenda pública como vocalização de demandas sociais e Direitos Fundamentais.

Desse modo, fica patente nas pesquisas apresentadas a leniência ou mesmo a omissão do estado brasileiro na implementação de políticas públicas, apontando assim um comportamento juridicamente reprovável e transgressor. A atuação judicial, por sua vez, vem impondo ao Poder Executivo o cumprimento de muitas garantias e a efetivação de políticas públicas para garantia de Direitos Sociais previstos na Constituição.

Assim, os textos reunidos nesta obra refletem sobre questões centrais do Estado Democrático de Direito. Aos leitores, trata-se de uma ótima oportunidade para (re)pensar os Direitos Sociais e as políticas públicas.

Curitiba-PR, 09 de dezembro de 2016.

Coordenadores do Grupo de Trabalho

Professor Doutor Ilton Norberto Robl Filho - UPF e UFPR

Professor Doutor Ivan Dias da Motta - UNICESUMAR

POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E SEUS REFLEXOS NA REGIÃO AMAZÔNICA: CONVENÇÃO DO CLIMA, PROTOCOLO DE QUIOTO E A LEI DE GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS

ENVIRONMENTAL PUBLIC POLICY AND ITS CONSEQUENCES IN THE AMAZON REGION: CLIMATE CONVENTION, KYOTO PROTOCOL AND THE LAW OF PUBLIC FOREST MANAGEMENT

Jucelma De Cássia Camara Tolotti

Resumo

O meio ambiente tornou-se assunto atual tanto em âmbito internacional como nacionalmente, sendo as políticas públicas instrumentos de sua proteção. Neste sentido, a presente pesquisa elucida a Convenção do Clima, o Protocolo de Quioto e, especialmente a Lei de Gestão de Florestas Públicas, visando à mitigação do aquecimento global e do desmatamento, bem como, o desenvolvimento sustentável da Amazônia. Adotou-se como a metodologia e análise bibliográfica e documental. Assim, foi verificado que a Lei 11.284/06 pode ser um instrumento jurídico viável para proporcionar sustentabilidade das atividades produtivas dessa região, tendo em mente a sociedade atual e as futuras gerações.

Palavras-chave: Amazônia, Aquecimento global, Desmatamento, Gestão, Política pública

Abstract/Resumen/Résumé

The environment has become current issue both internationally and nationally, with instruments public policies for their protection. In this sense, the present study elucidates the Climate Convention, the Kyoto Protocol and especially the Law on Public Forest Management in order to mitigate global warming and deforestation, as well as the sustainable development of the Amazon. It was adopted as the methodology and bibliographical and documentary analysis. Thus, it was found that the Law 11.284/06 may be viable legal instrument to provide sustainability of the productive activities of the region, bearing in mind the current society and future generations.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Amazon, Global warming, Deforestation, Management, Public policy

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A tutela do meio ambiente em âmbito internacional, assim como no território brasileiro, advém de instrumentos jurídicos. A proteção ao meio ambiente tem sido contemplada na legislação de muitas nações, principalmente, daquelas que elaboraram constituições nas últimas décadas. No Brasil, embora exista um Código Florestal Brasileiro desde 1965, foi com a Constituição Cidadã de 1988 que o meio ambiente obteve destaque legislativo.

Desde então, algumas leis foram editadas versando sobre este tema, sendo umas efetivadas e outras, por algum entrave, não são postas em prática. Contudo, elas servem como instrumento de políticas públicas de proteção ao meio ambiente, principalmente para a região Amazônica e, dentre estas, destaca-se a Lei de Gestão das Florestas Públicas.

A Lei 11.284 sancionada em 02 de março de 2006 teve origem no Projeto de Lei da Câmara n.º 62, de 2005, que além do seu rápido processo de tramitação, pelo pedido de urgência do Presidente da República, conteve dispositivos que causaram insatisfações de ambientalistas, juristas e de políticos.

Considerada como política pública para o setor ambiental, esta lei dispõe sobre a gestão de florestas públicas buscando a produção sustentável e cria órgãos como o Serviço Florestal Brasileiro, com a função de supervisionar as concessões e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal que cuida da arrecadação dos recursos. De modo geral, ela concede a exploração de florestas públicas ao setor privado através de licitações.

Algumas ressalvas são feitas a Lei 11.284/06, principalmente por juristas e políticos. Neste caso, o debate gira em torno de suas formalidades. A maior discussão, entre estes seguimentos, foi o veto presidencial a uma emenda proposta pelo Senado Federal que incluía o parágrafo 4º no artigo 10 desta lei.

Este dispositivo vetado tratava do Plano Anual de Outorga Florestal, e tinha a seguinte redação: “[...] § 4º O Paof deverá ser submetido a prévia aprovação pelo Congresso Nacional quando incluir a concessão de florestas públicas com área superior a 2.500ha (dois mil e quinhentos hectares), nos termos do inciso XVII do artigo 49 da Constituição Federal[...]”. (BRASIL, 2006).

As razões do veto presidencial a tal emenda não foram bem recebidas, especialmente por políticos e juristas, sob a fundamentação de inconstitucionalidade por violação ao artigo 49, inciso XVII da Constituição Federal. Assim está disposto na Constituição Federal: “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XVII – aprovar, previamente, a

alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares". (BRASIL, 2016).

Os defensores deste posicionamento argumentaram que a Constituição Federal de 1988 previu expressamente a forma de aprovação de concessões para exploração e manejo florestal em áreas de terras públicas. Estes afirmam que, nem mesmo a celeridade de tramitação do projeto de lei e a pressa em fazer o processo de licitação, excluindo do Congresso Nacional a apreciação das concessões e, também, ferindo princípios da administração pública poderia se sobrepor ao interesse da Lei Maior brasileira, sendo que o veto ao referido dispositivo tinha possibilidade de trazer prejuízos à proteção do meio ambiente e consequentemente para a coletividade.

Neste sentido, já o primeiro processo de licitação da Floresta Nacional do Jamari, foi suspenso em 06 de março de 2008 pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em apreciação de pedido liminar. A fundamentação desta medida foi de que o processo de licitação ficava suspenso "até que o Serviço Florestal Brasileiro obtenha autorização prévia do Congresso Nacional, conforme determina o artigo 49, XVII, da Constituição da República". (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO, 2008).

Pelo que se evidencia, a sanção da Lei 11.284/06, deixou divergências não pacificadas. Principalmente, aqueles que primam pela efetividade da Constituição Federal mantém as discussões e a continuação deste debate, envolvendo o meio ambiente, o que é salutar para que possam contribuir especialistas de diferentes áreas profissionais e instituições ligadas ao meio ambiente, bem como torna importante a participação cidadã no estabelecimento de politicas públicas, tendo-se como fim maior o bem estar da sociedade.

Para a realização deste estudo adotou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica e como método de abordagem o dialético, a partir do qual o tema exposto foi tratado considerando-se os conflitos internos nele presentes e sua interação com o fenômeno jurídico-sociais de ordem prática em função dos quais revela-se sua finalidade, em especial no que tange ao desenvolvimento sustentável para a Região Amazônica. Além disto, procurou-se estudar de forma mais específica de que forma a aplicabilidade da Lei 11.284/06 seria uma política pública para a exploração sustentável da floresta dessa região. Para tanto, a pesquisa foi constituída de bibliografia e após foi realizada sua análise.

2 DESEQUILÍBRIO AMBIENTAL NA AMAZÔNIA

A ideia amplamente difundida pelos meios de comunicação que esta associada a palavra Amazônia é o mito do pulmão do mundo, pois supunha-se que ela fornecia o oxigênio necessário para a sobrevivência do planeta. Hoje se sabe que esta afirmação está incorreta, pois as grandes áreas cobertas pelos oceanos têm um papel muito mais importante como fornecedor de oxigênio do que as florestas tropicais. Sabe-se, também, que as florestas servem como purificadoras do ar, como sistema de equilíbrio da temperatura, mantenedoras da umidade e fertilidade dos solos.

Outra ideia que aos poucos foi sendo modificada é a de que os recursos naturais eram infindáveis. As ações do ser humano no meio ambiente podem determinar o fim dos recursos naturais de um local, ou de uma região e que ao fazer isso haverá consequências que inevitavelmente são sentidas em todo o planeta.

A mudança e alterações oriundas do desmatamento da cobertura vegetal da Amazônia precisam ser analisadas com especial atenção, não apenas em relação à perda da biodiversidade e extinção de espécies, mas também no que se refere às alterações climáticas e todas as influências que elas terão sobre os ecossistemas locais, regionais e mundiais.

As queimadas são um problema real, com uma equação difícil de ser solucionada já que fazem parte do processo de transformação das florestas em lavouras e pastagens. O fogo é o meio utilizado para limpar o terreno e prepará-lo para a atividade agropecuária. Este método traz inúmeros impactos ambientais, principalmente quando foge do controle, atingindo áreas que não se desejava queimar. Inicialmente as queimadas funcionam como fertilizantes do solo, uma vez que as cinzas produzidas são convertidas em nutrientes vegetais pelos micro-organismos da terra. Mas normalmente esta prática se repete sucessivas vezes numa mesma região, o que acaba por matar esses mesmos micro-organismos, tornando o solo empobrecido e impróprio para cultivo.

A questão é que as queimadas trazem outras consequências para o clima e para o ciclo das águas, uma vez que os pastos e as lavouras absorvem menos energia solar do que a vegetação original o que acaba por contribuir para a redução de chuvas e o aumento na temperatura da região Amazônica. As queimadas são ainda responsáveis pela emissão significativa de gases que causam o efeito estufa, como o gás carbônico. Entretanto, as plantas retiram esse gás da atmosfera, utilizando-o para seu crescimento, através da fotossíntese. O problema é que, atualmente, as queimadas produzem muito mais gás carbônico do que as plantas são capazes de absorver. Tal efeito é de enorme influencia nas alterações climáticas do globo. Outro impacto importante das queimadas nas florestas é o da extinção de espécies nativas, com grandes prejuízos à biodiversidade.

O dilema entre preservação e desenvolvimento se acentua na media em que as atividades econômicas são direcionadas para o lucro desmedido, a falta de planejamento, e conhecimento aprofundado das questões ambientais. Para melhor elucidar essa problemática, é preciso olhar para os impactos e agressões ao ambiente, causados pelas atividades econômicas ligadas à agropecuária, à exploração madeireira e ao extrativismo mineral.

Além disso, a questão dos garimpos aluviais nesta região é tão importante quanto às questões das queimadas e da derrubada da floresta já que frequentemente os garimpos funcionam com infraestrutura precária, liberando grandes quantidades de mercúrio nos rios, no ar e no solo. No garimpo na Amazônia também ocorrem os conflitos econômicos e sociais. A exploração do ouro normalmente é organizada pelas populações locais, motivadas por aspirações de ascensão social.

O desenvolvimento econômico é um ponto essencial para as populações, já que estas dependem dele para melhorar a qualidade de vida, mesmo que esta questão de qualidade de vida seja algo discutível. O Brasil busca o desenvolvimento econômico, e a Amazônia possui ainda uma série de riquezas minerais inadequadamente exploradas. O ponto principal da questão mineral é que o Brasil não tem uma política clara sobre o assunto, e precisa desenvolver também estudos aprofundados que possam permitir a exploração mineral com o mínimo de impacto ambiental. Porém, o grande potencial amazônico, entretanto, não está nesses setores e sim na sua biodiversidade.

Há muitos anos a biodiversidade da Amazônia é pesquisada e talvez apenas 1% desta tenha sido estudada do ponto de vista químico ou farmacológico. Para termos uma melhor noção das possibilidades basta compreendermos que na medicina moderna, os principais componentes dos anestésicos em uso clínico atualmente, tem substâncias derivadas de plantas originárias da Amazônia. Diversos países já patentearam plantas que são originárias do Brasil, e assim os produtos derivados delas pertencem a estes países, e o Brasil se quiser utilizá-los terá que pagar a estes países os royalts pelo uso dos produtos. Deste modo, percebe-se, pelo viés econômico, o interesse internacional na região amazônica.

Assim, pode-se inferir que na exploração da biodiversidade deverá haver sustentabilidade, pois, toda uma população não só dessa região local, mas global, necessita sobreviver. Isto será possível, com políticas públicas pré-determinadas e bem fundamentadas pelos subsídios dos conhecimentos acumulados nas pesquisas feitas pelas universidades e demais órgãos responsáveis.

A presença do Estado, quanto a suas ações, no que diz respeito aos interesses sociais e ecológicos precisa ser evidenciada nessa região. Neste sentido é necessário que haja esclarecimentos e discussões que, somados ao conhecimento científico atinjam os diversos segmentos na região amazônica para que a cidadania ambiental possa ser exercida no presente e no futuro.

Por este viés, percebe-se que a preservação da Amazônia, pode coexistir com seu desenvolvimento exercido de modo sustentável requerendo a adoção de medidas institucionalizadas. Tal exercício passa pelo debate, elaboração e efetivação de políticas públicas, sejam elas surgidas no âmbito nacional como internacional, do ponto de vista da sobrevivência do planeta.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONVENÇÃO DO CLIMA, PROTOCOLO DE QUIOTO E A LEI DE GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS

Os constantes alertas dos cientistas de todo o mundo e as visíveis mudanças no clima mundial têm produzido um efeito importante nas políticas públicas mundiais sobre meio ambiente, dentre estas, destacam-se a Convenção do Clima e o Protocolo de Quioto.

A tomada de consciência sobre assuntos ligados a proteção ambiental, por parte dos governos, está diretamente ligada a compreensão oriunda de incessantes pesquisas que apontam que a Terra funciona como um organismo único interligado, não há fronteiras nas questões ambientais, o que tem levado os governantes dos diversos países a fazerem acordos e tratados sobre meio ambiente.

A ONU (Organização das Nações Unidas), assim como organizações não-governamentais, divulgam cotidianamente notícias alarmantes: tais como o excesso de população no planeta; a civilização industrial poluidora que deixa um saldo de degradação nos solos agrícolas do mundo inteiro devido a seu uso incorreto, assim como uso inadequado da água. Além disso, revelam que as florestas tropicais já estão destruídas, restando menos biodiversidade de plantas do que havia a cem anos atrás.

Em 1990 foi estabelecida, pela Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas-ONU, o Comitê Intergovernamental de Negociação para a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima. Numa reunião realizada em Houston (EUA) antes da Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), os países integrantes do chamado Grupo dos 7 – G-7 – (os sete países mais ricos do Mundo) anunciaram a intenção de criar um fundo destinado à salvação das florestas tropicais.

O primeiro grande passo neste sentido foi dado durante a Conferência Rio-92, um dos primeiros eventos mundiais que, com base nas pesquisas científicas, discutiu a problemática ambiental do planeta e o desenvolvimento mundial.

O assunto do desenvolvimento sustentável, amplamente discutido na Rio-92, gerou a Agenda-21, onde todos os países participantes ficaram com a obrigação de preservar o meio ambiente e a biodiversidade. O texto da Conferência foi assinado em junho de 1992 na Cúpula da Terra, no Rio de Janeiro (evento que fez parte da ECO-92), e entrou em vigor em 21 de março de 1994.

Em 1997, em Quioto, no Japão durante a conferência da Convenção-Quadro, foi adotado um protocolo de intenções, denominado de "Protocolo de Quioto" segundo o qual os países industrializados devem reduzir suas emissões de gases causadores do efeito estufa em pelo menos 5% em relação aos níveis de 1990, até o período entre 2008 e 2012. Quioto reuniu 180 países com um mesmo objetivo em prol da redução da emissão de gases de efeito estufa para a atmosfera.

Nesse evento, o Protocolo, entretanto, não foi assinado pelos Estados Unidos da América, um dos países que mais emite gases na atmosfera.

O Protocolo estabeleceu ainda, um conjunto de sistemas de financiamento dos países que mais emitem carbono aos países mais pobres, para conservação e recuperação de florestas e adoção de tecnologias limpas, e um "mercado de carbono", onde os países industrializados poderiam comprar cotas de emissão de carbono (créditos de sequestro de carbono) dos países que emitem menos. A questão é que o documento só passava a vigorar após um número mínimo de países ratificá-lo e, neste ínterim, a degradação do planeta foi continuada.

Novos avanços no sentido do controle mundial da emissão de gases tóxicos na atmosfera foram obtidos na Sexta Conferência das Partes da Convenção-Quadro (COP-6), que se realizou em Haia, Holanda quando foram discutidas as formas de desenvolvimento limpo e se decidiu como implementar os tópicos estabelecidos no Protocolo de Quioto.

As discussões envolveram a Amazônia, não só por ser importante fonte de emissão de carbono por causa das queimadas, mas também por poder ser usada para reverter o aumento das emissões pelo implemento de reflorestamentos.

A questão ambiental, no Brasil, sofre pressões internas e externas ora enrijecendo ora afrouxando os controles sobre o uso do meio ambiente, apesar de ter uma legislação de proteção ambiental bastante avançada.

Neste sentido, o Estado enquanto mediador principal deste processo é o detentor de poderes, estabelecidos na legislação, que lhe permite promover desde o ordenamento e

controle do uso de recursos ambientais, até a reparação e a prisão de indivíduos pelos danos ambientais, avaliar impacto ambiental, licenciar e revisar atividades efetivas e potencialmente poluidoras, disciplinar a ocupação do território e o uso de recursos naturais, criar e gerenciar áreas protegidas, obrigar a recuperação do dano ambiental pelo agente causador, promover o monitoramento, a fiscalização, a pesquisa, a educação ambiental e outras ações necessárias ao cumprimento da sua função mediadora. (SORRENTINO, 2000).

Com essa visão, pode-se inferir que uma das tarefas do Estado é definir, elaborar e efetivar políticas públicas que visem a proteção do meio ambiente e, deste modo, a Convenção do Clima e o Protocolo de Quioto, contribuem, para mitigar os efeitos das mudanças climáticas, assim como a Lei de Gestão de Florestas Públicas, posta no ordenamento brasileiro, é instrumento importante para a sustentabilidade, especialmente da Amazônia.

4 A LEI DE GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS E SEUS ASPECTOS LEGAIS

O Projeto de Lei da Câmara 62/05 que versou sobre a gestão das florestas públicas e a criação do Serviço Florestal Brasileiro, para conceder a exploração dessas áreas à iniciativa privada, tramitou em regime de urgência. Ele entrou em discussão em outubro de 2005 e foi sancionado pelo Presidente da República em 02 de março de 2006, resultando na Lei 11.284 e causou embaraços quanto aos vetos da presidência nas emendas que haviam sido propostas pelo Senado Federal, principalmente a que obrigava todas as áreas acima de 2500 ha teriam, necessariamente, que ser aprovadas pelo Congresso Nacional. Com o veto a esta emenda foi retirado o controle que a sociedade, através de seus representantes poderia ter nessas concessões. Deste modo, o bem estar da nação brasileira ficou prejudicado. Este fato faz com que vários seguimentos profissionais, e também a sociedade civil tenham dificuldade de acompanhar de perto as concessões.

Além disso, foi vetada também a emenda que pretendia que a indicação tanto dos diretores do Serviço Florestal Brasileiro, como do Comitê Gestor teriam que ser também aprovados pelo Congresso Nacional, e, importantes categorias não foram lembradas na formação destes órgãos. Assim, não há a participação de seguimentos fundamentais da sociedade civil, como poderia ser citado algum representante do Sistema CREA (Conselho Regional de Engenharia Arquitetura e Agronomia), que são os profissionais que trabalham diretamente com questões florestais. São Engenheiros Florestais, Engenheiros Agrônomos, Geólogos, Engenheiros Ambientais, e também, todos aqueles setores que estão envolvidos

com a elaboração dos planos de manejo florestal. Então estes não estão contemplados na Lei 11.284/06. É necessária uma forma de colocá-los no Conselho Gestor, como também é preciso a participação das entidades ambientalistas neste Conselho, pois elas representam a sociedade civil.

Destaca-se ainda que, o projeto desta lei tramitou de forma muito apressada, no Brasil, sem ser amplamente discutida, o que também aconteceu em outros países da América Latina que detém parte da Amazônia, como Bolívia e Colômbia. Porém nestes, a população tomou conhecimento e houve manifestações, inclusive o presidente da Colômbia foi obrigado a vetar a lei por causa de um levante popular.

Porém no Brasil, a população nem ficou sabendo da existência do Projeto de Lei 62/05, infringindo o princípio da transparência da administração pública e até mesmo a maior parte dos meios de comunicação não tiveram conhecimento desse projeto de lei, devido a sua pouca divulgação.

Parece que há um contra senso na sanção desta lei, pois o próprio Ministério do Meio Ambiente, tempos atrás, partia do princípio de que as florestas deveriam ser quase que intocáveis. De repente foi aprovada uma lei, cujos fundamentos não estão, ainda, bem evidentes, abrindo a possibilidade de exploração de áreas que inclusive tinham sido dedicadas à preservação permanente.

A Lei 11.284/06 de questão política passou a ser uma questão constitucional. É uma lei que se apresenta como um instrumento jurídico, mas nasceu polêmica e tanto sua eficácia como sua efetividade ficam comprometidas.

5 DESMATAMENTO, AQUECIMENTO GLOBAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O desmatamento ilegal é uma atividade que ameaça o meio ambiente e requer fiscalização. Uma das conseqüências do desmatamento é o aquecimento global, ou seja, é uma ação que influencia a vida de toda a Terra.

O Brasil poderia estar ocupando a posição de liderança no combate ao aquecimento global. Mas continua na lista de países que emitem gazes estufa, por causa do desmatamento, principalmente na Amazônia.

A cada árvore derrubada a parcela de responsabilidade do país pelas mudanças climáticas aumenta perante a comunidade internacional. Segundo a Organização Não-Governamental (ONG) WWWF Brasil, “no Brasil, 75% das emissões de CO_2 são

provenientes do desmatamento, deixando o país como o quarto maior poluidor do clima no mundo". (VALLE, 2008).

Assim, se a devastação da Floresta Amazônica prosseguir, os prejuízos decorrentes das mudanças climáticas para a economia do Brasil e do mundo serão incalculáveis.

O Brasil tem um imenso desafio que é encontrar um meio de construir o desenvolvimento sustentável, evitando o aquecimento global, principalmente através de políticas públicas ambientais de combate ao desmatamento.

De acordo com Salati (1994), "Existe um consenso geral no sentido de encontrar caminhos para diminuir o efeito estufa global através da absorção ou seqüestro do CO_2 da atmosfera, [...] extensas áreas devem ser preservadas com florestas nativas ou recuperadas com florestas naturais".

A Floresta Amazônica tem um papel importante na estabilidade do clima do planeta e também é um grande banco genético. Ela abriga substâncias que podem gerar benefícios para a humanidade nas próximas décadas e até mesmo séculos. Preservá-la é contribuir para o desenvolvimento econômico, social, civilizatório do Brasil.

Além disso, é a forma do Brasil participar responsavelmente do grande desafio do século XXI, que é impedir que o aquecimento global atinja níveis perigosos para as populações do planeta.

A história da produção agrícola e pecuária no Brasil está ligada a degradação ambiental. Associa-se devastação da natureza com crescimento econômico, com progresso, com melhoria das condições de vida. E isto é um engano.

Esse método não foi bom para a Mata Atlântica e não será também para a Floresta Amazônica. Queimar a floresta, produzir gado extensivamente, abrir estradas, pode parecer crescimento econômico, desenvolvimento para uma região, mas não por muito tempo.

> Esse bioma, até 35 anos atrás, estava recoberto por distintas formações florestais nativas. Hoje, a dinâmica da colonização da Amazônia passa por uma expansão incomparável em sua história. Os incentivos fiscais, mola propulsora do desmatamento anterior aos anos 1980, foram suplantados pelas forças do mercado, que substituíram o governo como indutor do desenvolvimento regional. Os negócios privados tornaram-se lucrativos por si sós (como a extração de madeira de lei, a mineração, a pecuária e, sobretudo, o agronegócio da soja). Esse deslocamento do público em direção ao privado é o principal vetor por trás da expansão da atual fronteira agrícola na região amazônica. (ALENCAR, 2004).

Diante disso, um dos desafios ambientais do Brasil é mitigar ou até mesmo interromper o desmatamento na Amazônia. Na sociedade atual, é difícil frear o crescimento econômico. Entretanto, este deve guiar-se de modo a não destruir o meio ambiente.

O desenvolvimento deve ocorrer de maneira sustentada, ou seja, mediante a exploração equilibrada dos recursos naturais, tendo como limite a satisfação das necessidades das gerações presentes e futuras. “O desenvolvimento sustentável é aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades”. (SÉGUIN; CARRERA, 2001, p. 119).

Para alguns especialistas do setor primário é possível explorar áreas da Amazônia e até mesmo dobrar a produção agrícola, que já se instalou naquela região, sem derrubar árvores, fazendo-se o manejo sustentado.

Neste sentido, estudos desenvolvidos por órgãos de pesquisas agrícolas revelam que existem técnicas/tecnologias e recursos suficientes e disponíveis para este setor que permitem viabilizar a utilização equilibrada de terra, bem como de outros recursos naturais, que fazem parte da cadeia produtiva/econômica do agronegócio.

Atividades econômicas, tanto de agricultura quanto de pecuária não extensiva, mas intensiva podem ser realizadas, e, outras atividades sustentáveis podem ser feitas, como por exemplo, a confecção de biojóias, que são economicamente valorizadas.

Mas é preciso um plano para realizar-se uma interferência no meio ambiente seja viável do ponto de vista econômico e também social. Fazer de tal maneira que se possa ter uma exploração que não destrua a floresta e seu solo no presente, pois o solo com fertilidade vai poder ser utilizado para as gerações futuras. Deste modo, tem-se o retorno para a economia brasileira, com aumento de renda para a população.

Salienta-se o enfoque apresentado por Milaré (2001, p. 42):

> Compatibilizar meio ambiente e desenvolvimento significa considerar os problemas ambientais dentro de um processo contínuo de planejamento, atendendo-se adequadamente às exigências de ambos e observando-se as suas inter-relações particulares a cada contexto sociocultural, político, econômico e ecológico, dentro de uma dimensão tempo/espaço.

Manter a floresta em pé ou mesmo explorá-la de forma sustentável, além de ser fonte de riquezas para o Brasil e para o povo brasileiro das próximas décadas, é também uma contribuição para que o planeta não aqueça, pois o aquecimento global atrás consequências para todos, em todos os lugares, ou seja, não só para os brasileiros, mas para toda a humanidade.

6 PERSPECTIVAS E DESAFIOS DA LEI 11.284/06

O meio ambiente equilibrado constitui-se em um direito fundamental. Para que este seja efetivado, em algumas situações faz-se necessária a utilização de instrumentos que viabilizem sua proteção, como são as políticas públicas, a exemplo da Lei 11.284/06. Como bem destaca Silva (2000, p. 20), "o meio ambiente é a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas".

Neste sentido pode-se inferir que o meio ambiente influencia amplamente a vida dos seres humanos e, sendo assim, as normas de proteção ambiental surgiram quando a degradação do meio ambiente começou a ameaçar a preservação da espécie humana.

Entretanto, percebe-se também que as florestas nacionais são áreas tuteladas legalmente, mas nem sempre protegidas efetivamente.

Com esta visão, a Lei de Gestão de Florestas parece ter sido elaborada com o intuito de ser uma política pública ambiental para atingir situações já estabelecidas. A Amazônia está dividida entre dois tempos: o presente, representado pela devastação e pelo lucro de madeireiras que invadem áreas ilegalmente e o futuro possível que chega com os projetos de desenvolvimento sustentável.

Esse instrumento legal apresenta objetivos importantes como: combater a grilagem de terras, um dos principais fatores de desmatamento; desenvolver a economia da região de maneira menos predatória; e disciplinar a concessão de florestas públicas para a exploração sustentável, entre outros.

Apresentada num contexto em que a maior parte do comércio madeireiro do país ocupa a ilegalidade, o escopo dessa lei, é justamente a proteção e o estímulo para que as empresas e/ou também os particulares operem na legalidade de forma sustentável, diminuindo, assim, o espaço para o mercado negro e para madeireiras que trabalham de forma predatória.

Além disso, ao obrigar a identificação e o cadastramento das terras onde estão situadas as florestas, a norma também, se constitui num eficaz instrumento no combate à grilagem, considerada, uma das principais causas locais de ameaça à biodiversidade.

É importante destacar a posição de ambientalistas por considerem que o projeto de lei, que resultou na lei em estudo, veio para dar uma resposta à questão do desmatamento e da degradação ambiental, sem deixar de lado, as questões de fiscalização e a política de economia de controle que o governo tem que implementar.

> A ideia da lei é muito boa porque ela trás o que a Amazônia está precisando atualmente, quanto a questão fundiária. O fato da criação de umidades de conservação mesmo com todo o problema de fiscalização que hoje o IBAMA tem, de equipamentos, de pessoal, mostra para a sociedade de que aquela é uma área pública e vai continuar sendo pública, e que não adianta invadir para desmatar que não vai conseguir a posse. Essa estabilidade fundiária já reduz drasticamente o desmatamento. Então esse projeto tem essa finalidade. Além disso, leva para o Estado as terras públicas, para que ele tenha poder sobre o que fazer com aquelas terras e assim garantir o patrimônio da sociedade. Por isso consideram que a aprovação do projeto venha dar uma resposta à questão do desmatamento e degradação ambiental, sem deixar de lado, as questões de fiscalização e a política de economia de controle que o governo tem que implementar. (CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO ELOY FERREIRA DA SILVA, 2006).

A lei em comento parece ser uma proposta mais apropriada para a exploração florestal, do que para o manejo, porque aqueles que estão usando a floresta, não são os mesmos acostumados a querer fazer o manejo.

Então primeiro será preciso difundir na cultura dos exploradores o que é viável para se alcançar o desenvolvimento sustentável. As maiores preocupações principalmente de ambientalistas referem-se em dar eficácia ao manejo, aos recursos e a fiscalização.

Estes ressaltam que as áreas para licitação precisam ser mapeadas e isto demanda tempo para fazer o inventário daquilo que pode ser adequado ao manejo e, principalmente na Amazônia, as áreas são grandes e os órgãos governamentais não as conhecem totalmente. Além disso, destacam que os recursos obtidos dos particulares, que serão investidos na preservação da floresta, deveriam obedecer efetivamente a transparência desde a licitação, até sua aplicação e fiscalização.

Por outro enfoque, salienta-se a possibilidade da Lei 11.284/06 resultar num processo inverso aos seus objetivos. O especialista Niro Higuchi do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa) acredita que esta lei pode ter o efeito contrário**:**

> A lei pode agravar o desmatamento. O Brasil está copiando um modelo fracassado que já foi adotado com resultados negativos em muitos países que perderam suas florestas e continuam pobres", afirmou o engenheiro florestal. Sua lista de países que anteciparam a "catástrofe" é longa e inclui Nigéria, Costa do Marfim e República Democrática do Congo, na África; Indonésia e Malásia, na Ásia, e os latino-americanos Bolívia, Guiana, Honduras, Nicarágua, Suriname e Venezuela. Todos têm um baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com exceção da Malásia, ressaltou o especialista. (OSAVA, 2006).

No entanto, como cada país possui as suas particularidades deve-se analisar de forma específica os resultados negativos da intervenção nos ambientes florestais de um determinado país. O diretor do Programa Florestal do Ministério do Meio Ambiente, Tasso Rezende de Azevedo, afirma que os fracassos são explicáveis:

> Os países africanos ainda eram colônias. Na Indonésia e na Malásia houve muita corrupção, com governos ditatoriais que distribuíam concessões a parentes de governantes, e, ainda, na época não se dispunha do conhecimento atual sobre manejo florestal. As condições de aplicação da medida são muito diferentes e sua adoção no Brasil tem o objetivo de conter as atividades ilegais e salvar as florestas. As restrições que o governo vem adotando já reduziram a extração de madeira amazônica nos últimos anos, acrescentou Azevedo. (OSAVA, 2006).

A Lei de Gestão de Florestas cria uma possibilidade de exploração econômica florestal, mas só texto legal não é garantia, nem para o Estado, nem para a proteção do meio ambiente. Há riscos nas concessões. Os resultados dependem da forma de aplicação da Lei 11.284/06, especialmente nas florestas públicas da região Amazônica.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Evidencia-se que a continuidade das discussões após a sanção e as questões polêmicas no seu entorno, não retiram da Lei 11.284/06 o seu caráter de mecanismo de política pública para a proteção do meio ambiente.

Embora seu texto pareça eivado de inconstitucionalidade, comprometendo a efetividade de sua aplicação, percebe-se que ela deve ser vista como instrumento eficaz dos propósitos da sua elaboração.

Neste sentido ela pode ser um instrumento jurídico de avanço na busca do desenvolvimento sustentável, principalmente da região Amazônica que vem sendo destruída indiscriminadamente através de atividades predatórias.

Contudo, deve-se atentar para o ordenamento jurídico maior do país e para que prevaleça o interesse por um meio ambiente equilibrado para a coletividade.

O seguimento formado, principalmente por ambientalistas, acredita que esta lei é um mecanismo para frear ações criminosas como o desmatamento ilegal, principalmente na região Amazônica, onde madeireiras clandestinas invadem áreas e destroem a floresta indiscriminadamente e, neste sentido, a lei em comento é um instrumento técnico para fazer o monitoramento das florestas e, também jurídico, pois faz surgir a possibilidade de responsabilização pelo manejo irregular.

Porém, outro enfoque é dado por alguns especialistas em manejo florestal que ressaltam a possibilidade deste instrumento legal ter efeito contrário ao fim que foi proposto, ou seja, ocorrer um avanço do desmatamento como aconteceu em outros países que exauriram suas florestas e não melhoram seu desenvolvimento.

Assim, o modo viável de adequação da exploração florestal a uma política de conservação do meio ambiente, mediante o ajuste de práticas econômicas com uso equilibrado dos recursos naturais, encontra amparo no desenvolvimento sustentável, centrado na preocupação de garantir a manutenção das bases das atividades produtivas para a sociedade atual e para as futuras gerações.

O mecanismo que deve nortear as diretrizes e políticas em matéria ambiental na busca da implementação do desenvolvimento sustentado une-se a necessidade de preservação do meio ambiente, mediante a formulação de políticas públicas eficazes que sejam realmente planejadas e implementadas, pois há o receio de que especialmente a Amazônia possa desaparecer.

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, A. et al. **Desmatamento na Amazônia:** indo além da "Emergência Crônica". Belém: IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, 2004.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

BRASIL. Lei nº 11.284 de 02 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 mar. 2006. Disponível em: <http:// www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm>. Acesso em: 25 set. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** São Paulo: Saraiva, 2016.

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO ELOY FERREIRA DA SILVA, 2006, Gestão de Florestas. Entidades ambientalistas se dividem ao projeto de lei de Gestão de Florestas Públicas. 20 set. 2016 Disponivel em: <http://www.cedefes.org.br/new/index.php?conteudo=materias/index&secao=2&tema=1&materia=2034>. Acesso em: 20 set. 2016.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

OSAVA, Mario. 2006. Exploração privada na Amazônia gera dúvidas. Disponível em: <http://www.tierramerica.net/portugues/2006/0311/pacentos.shtml>. Acesso em: 21 set. 2016.

SALATI, Enéas. 1994. O sequestro de co_2 e o custo de reflorestamento com *eucalyptus spp* e *pinus spp* no Brasil. Disponível em: <http://www.fbds.org.br/IMG/doc-11.rtf.>. Acesso em: 21 set. 2016.

SÉGUIN, Elida.; CARRERA, Francisco. **Planeta Terra Uma Abordagem de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional.** São Paulo: Malheiros, 2000.

SORRENTINO, Marcos. 2000. **Crise ambiental e educação.** IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, 2000.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. Suspenso processo de licitação da Floresta Nacional do Jamari/RO. Agravo de Instrumento 2008.01.00.004474-1/RO. Notícias, 17 mar. 2008. Disponível em: <http://columbo2.cjf.gov.br/portal/publicacao/engine.wsp?tmp.area=83&tmp.texto=12163>. Acesso em: 10 set. 2016.

VALLE, Aciane do. 2008. Folha de Boa Vista - Dados sobre desmatamento são incompletos. 29 fev. 2008. Disponível em: <http://amazonianamidia.blogspot.com/2008/02/folha-de-boa-vista-dados-sobre.html>. Acesso em: 20 set. 2016.