

# **I INTERNATIONAL EXPERIENCE PERUGIA - ITÁLIA**

**SUSTENTABILIDADE: TRANSFORMANDO  
SOCIEDADES PARA UM FUTURO VERDE I**

**LUIZ ERNANI BONESSO DE ARAUJO**

**ROGERIO BORBA**

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** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

S964

Sustentabilidade: Transformando Sociedades Para Um Futuro Verde I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Luiz Ernani Bonesso de Araujo, Rogério Borba. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-088-5

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Inteligência Artificial e Sustentabilidade na Era Transnacional

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Sustentabilidade. 3. Transformando Sociedades. I International Experience Perugia – Itália. (1: 2025 : Perugia, Itália).

CDU: 34



# **I INTERNATIONAL EXPERIENCE PERUGIA - ITÁLIA**

## **SUSTENTABILIDADE: TRANSFORMANDO SOCIEDADES PARA UM FUTURO VERDE I**

---

### **Apresentação**

A edição do I International CONPEDI Experience, nos ofereceu produções científicas inestimáveis, no âmbito da Sustentabilidade. Os trabalhos apresentados abordam uma conjuntura de temas e ideias necessárias à reflexão da comunidade científica sobre os problemas ambientais e as possíveis soluções. Dentro deste contexto, no Grupo de Trabalho - Sustentabilidade: Transformando Sociedades Para Um Futuro Verde I - constatou-se qualificadas contribuições para o campo das Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os presentes na sala virtual.

Esse primeiro evento de um novo formato do CONPEDI contou com apresentações que abordaram diferentes temáticas relativas a assuntos que apresentaram problemáticas e sugestões de crescimento humano e desenvolvimento sustentável dentro destas áreas. Assim, o presente relatório faz destaque aos trabalhos apresentados na cidade de Perúgia, no GT “Sustentabilidade: Transformando Sociedades Para Um Futuro Verde I”, coordenado pelos professores doutores Luis Ernani Bonesso de Araujo (UFSM) e Rogério Borba (UNIFACVEST).

A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados através do sistema de dupla revisão cega por avaliadores ad hoc, de modo que temos certeza que os temas a seguir apresentados são instigantes e apresentam significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós Graduação em Direito reunidos no CONPEDI.

Com a certeza de que esta publicação fornece importantes instrumentos para que pesquisadores e aplicadores do Direito somem aos seus conhecimentos, os organizadores desta obra prestam sua homenagem e agradecimento a todos que contribuíram para esta louvável iniciativa do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) e, em especial, a todos os autores que participaram da presente coletânea.

08 de julho de 2025.

Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araujo Universidade Federal de Santa Maria

Prof. Dr. Rogério Borba Centro Universitário UNIFACVEST



**A “NOVA” CONCESSÃO FLORESTAL DA LEI Nº 14.590, DE 24 DE MAIO DE 2023: BENS FUNDAMENTAIS E SUSTENTABILIDADE**

**THE 'NEW' FOREST CONCESSION OF LAW NO. 14.590, OF MAY 24, 2023: FUNDAMENTAL GOODS AND SUSTAINABILITY**

**Luiz Henrique Urquhart Cademartori <sup>1</sup>**  
**Sérgio Urquhart de Cademartori <sup>2</sup>**  
**Gabriel Pedroza Bezerra Ribeiro <sup>3</sup>**

**Resumo**

O objetivo do artigo é voltar um olhar crítico sobre as concessões florestais no contexto do ordenamento jurídico brasileiro, em especial diante das alterações normativas empreendidas pela Lei nº 14.590/2023 e seu decreto regulamentador. Numa análise bifronte, busca-se, primeiramente, realizar uma depuração do instituto à luz da teoria garantista dos bens fundamentais de Luigi Ferrajoli, a fim de situar as florestas como integrantes da concepção de bens comuns desenvolvida pelo autor. Em seguida, o texto se aprofundará nos fundamentos econômicos das escolhas legislativas empreendidas, a fim de compreender se o instituto – alardeado como de viés ecológico e inserido num contexto de equilíbrio entre a exploração racional de recursos florestais e a promoção da sustentabilidade – possui efetiva aplicabilidade como uma política pública ambiental e ecológica. Para tanto, os autores se valem dos métodos dedutivo e monográfico e utilizarão a técnica de pesquisa documental e bibliográfica, por meio de revisão sistemática da literatura nacional e internacional existente sobre o tema. A hipótese do presente estudo é a de que o arcabouço normativo brasileiro das concessões florestais ainda ostenta um viés muito mais voltado à exploração econômica das florestas como um patrimônio estatal do que propriamente à conservação e à recuperação, apesar dos avanços trazidos pela Lei nº 14.590/2023. A fim de atrair o instituto para um campo maior integração com a natureza, propõe-se uma mudança de perspectiva, sob os vetores da teoria dos bens fundamentais e da sustentabilidade em linha com a economia ecológica.

**Palavras-chave:** Concessão florestal, Bens fundamentais, Bens comuns, Sustentabilidade, Economia ecológica

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: luiz.cademartori@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5831740652814002>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2891-0757>

<sup>2</sup> Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: scademartori@uol.com.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8714992651258119>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2037-1496>.

<sup>3</sup> Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Graduado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Procurador do Estado de Santa Catarina. E-mail: gabrielpedrozabr@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3654101180688029>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-0214-8545>.

### **Abstract/Resumen/Résumé**

This article aims to provide a critical analysis of forest concessions within the context of the Brazilian legal system, particularly in light of the regulatory changes implemented by Law No. 14,590/2023 and its regulatory decree. Employing a dual-faceted approach, this study first seeks to refine the concept of forest concessions through the lens of Luigi Ferrajoli's guarantor theory of fundamental goods, thereby positioning forests as integral components of the author's conception of common goods. Subsequently, the text will delve into the economic foundations of the legislative choices made, in order to assess whether this institute—touted as having an ecological orientation and embedded within a context of balancing the rational exploitation of forest resources with the promotion of sustainability—possesses effective applicability as an environmental and ecological public policy. To achieve this, the authors utilize deductive and monographic methods, along with the technique of documentary and bibliographic research, conducting a systematic review of the existing national and international literature on the subject. This study posits that the Brazilian regulatory framework for forest concessions predominantly favors the economic exploitation of forests as state assets, rather than prioritizing conservation and restoration, despite the advancements introduced by Law No. 14.590/2023. In order to redirect the institute toward greater ecological integration, a shift in perspective is proposed, grounded in the principles of fundamental goods theory and the sustainability aligned with ecological economics.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Forest management, Fundamental goods, Common goods, Sustainability, Ecologic economy

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como foco o instituto da concessão florestal, instrumento utilizado na política de gestão de florestas e calcado na Lei Federal nº 11.284, de 2 de março de 2006, recentemente alterada pela Lei Federal nº 14.590, de 24 de maio de 2023, e regulamentada pelo Decreto Federal nº 12.046/2024 (Brasil, 2006, 2023, 2024a).

O objetivo do texto é voltar um olhar crítico sobre o tema, sob duas perspectivas específicas: a primeira relativa à configuração das florestas como bens fundamentais (de maneira específica, bens comuns) segundo a teoria de Luigi Ferrajoli (2010), natureza que confere àquelas especial proteção e, especialmente, um vetor de indisponibilidade (a ser lido como impossibilidade de devastação); e a segunda aprofundando-se nos fundamentos econômicos que lastreiam as escolhas legislativas empreendidas tanto na origem da norma quanto em suas recentes modificações, a fim de compreender se o instituto – alardeado como de viés sustentável e supostamente inserido num contexto de equilíbrio entre a exploração racional de recursos florestais e a promoção da sustentabilidade – possui efetiva aplicabilidade como uma política pública ambiental e ecológica.

Na primeira parte, sob um viés predominantemente descritivo, será realizado um histórico do panorama normativo nacional sobre a política de gestão florestal, partindo da Lei nº 11.284/2006 até as recentes alterações empreendidas pela Lei nº 14.590/2023 (regulamentada pelo Decreto nº 12.046/2024). Em seguida, será brevemente apresentada a teoria dos bens fundamentais de Luigi Ferrajoli a ser cotejada com o objeto do presente estudo (as concessões florestais). Por fim, buscar-se-á situar a posição atual do instituto no debate entre as noções de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, a fim permitir uma análise crítica sob a perspectiva ecológica.

Justifica-se a relevância do estudo diante da existência de uma compreensão corrente – na visão dos autores, equivocada – de que o panorama normativo relacionado às concessões florestais possui um viés ecológico principal, afastado da noção meramente exploratória dos recursos naturais fornecidos pela floresta (em especial, produtos lenhosos). Assim, o texto põe luz sobre a lógica econômica do instituto, demonstrando sua aproximação à visão da floresta como insumo, embora reconheça que o novo diploma legal traz abertura para uma aplicação prática de perspectiva ecológica – momento no qual se mostra relevante a teoria dos bens fundamentais.

Tem-se como hipótese que o arcabouço normativo brasileiro das concessões florestais ainda ostenta um viés muito mais voltado à exploração econômica das florestas como um patrimônio estatal do que propriamente à conservação e recuperação, apesar dos avanços trazidos pela Lei nº 14.590/2023, exigindo-se uma mudança de perspectiva sob o vetor da sustentabilidade, como a decorrente da noção de bens fundamentais, para uma atração do instituto para um campo de maior integração com a natureza.

O texto foi construído com base no método dedutivo, utilizando o procedimento monográfico e empregando, como técnica de pesquisa, a documental, consistente na revisão bibliográfica de periódicos nacionais e estrangeiros sobre o tema, além de consulta à legislação brasileira e europeia relativa à gestão florestal.

A tais elementos soma-se a pesquisa em *sites* oficiais do governo federal e de instituições especializadas em dados ambientais, a fim de permitir a contextualização do quadro fático atinente à execução do programa federal de concessões florestais, além das informações relativas ao desmatamento e ao financiamento das políticas públicas ambientais.

## **2 CONCESSÕES FLORESTAIS: DA LEI Nº 11.284/2006 À LEI Nº 14.590/2023 E SEU DECRETO REGULAMENTADOR**

Para compreender o instituto da concessão florestal, faz-se necessário perquirir seus fundamentos normativos e avaliar, ao menos de maneira breve, o desenvolvimento da política pública desde a sua concepção.

A Constituição de 1988 (Brasil, [2024]) é marcada desde o preâmbulo pela consagração da pluralidade de ideias e ideologias (Araújo, 1999, p. 6). A importância da diferença de visões é expressa desde o artigo 1º, ao ser inserido como fundamento da República Federativa do Brasil o pluralismo político (art. 1º, V), e tal diversidade de ideias ou “ambivalência” (Derani, 2008, p. 139) perpassa, como não poderia ser diferente, a temática ambiental.

Estão presentes no texto constitucional tanto a previsão do “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Brasil, [2024], art. 225), quanto a indicação da “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” como princípio da ordem econômica (Brasil, [2024], art. 170).

Nessa linha, o instituto da concessão florestal, criado pela Lei nº 11.284 (Brasil, 2006) e recentemente repaginado pela Lei nº 14.590 (Brasil, 2023), é fruto desse complexo equilíbrio defendido pelo constituinte.

O conceito principal sob o qual se funda a norma é o de florestas públicas, as quais seriam objeto de concessão à iniciativa privada. E a concessão tratada na norma em questão, como já decidido pelo Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>1</sup>, e prevista expressamente no art. 16, §1º, I, da Lei nº 11.284/2006, “não transfere o domínio de terras públicas ao concessionário”.

Há que se destacar, ainda, que o conceito de florestas públicas não se confunde com o de Floresta Nacional (e suas correspectivas Floresta Estadual e Floresta Municipal). Enquanto estas últimas são espécies de Unidades de Conservação de Uso Sustentável (arts. 14, III e 17 da Lei nº 9.985/2000), as florestas públicas representam uma classe mais ampla caracterizando-se por estarem localizadas em bens sob o domínio do Poder Público. Estas últimas são intituladas “glebas” (Palmieiri; Batistella, 2022, p. 4).

Segundo o conceito previsto no art. 3º, I, da Lei nº 11.284/2006, florestas públicas são as “florestas, naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros, em bens sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta” (Brasil, 2006, art. 3º, inc. I). O que define uma floresta como pública é, portanto, a titularidade da propriedade sob a qual a floresta – natural ou plantada – se desenvolveu (Rocha *et al.*, 2023, p. 503).

Tal distinção não impede a correlação entre os institutos: é permitida a concessão de florestas públicas no interior de unidades de conservação (desde que haja compatibilidade com o plano de manejo e com o disposto na Lei nº 9.985/2000), conforme o art. 48 da Lei nº 11.284/2006. Em verdade, a prática demonstra<sup>2</sup> que, até o momento, as florestas públicas concedidas são aquelas inseridas no perímetro de unidades de conservação.

---

<sup>1</sup> Conforme decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.989, de relatoria do ministro Dias Toffoli: “[...] 1. A concessão florestal é um contrato administrativo que tem por objeto o uso, por particular, de perímetros de florestas públicas, visando à prática do manejo florestal sustentável mediante a exploração de produtos e serviços. A concessão florestal não transfere o domínio de terras públicas ao concessionário. [...] 6. Ação direta julgada improcedente” (Brasil, 2024b, p. 1).

<sup>2</sup> Segundo os dados abertos do Sistema Nacional de Informações Florestais (SNIF) do Serviço Florestal Brasileiro (SBF), até novembro de 2024, eram 22 as unidades de manejo concedidas, envolvendo 1,3 milhões de hectares de florestas públicas federais localizados em 4 Estados – Amapá, Amazonas, Pará e Rondônia. Do lado dos parceiros privados, observa-se ainda a concentração em 12 grupos empresariais, com participações que vão de pouco mais de 17 mil hectares (menor unidade de manejo florestal concedida) até mais de 134 mil hectares (maior unidade constante do sistema de dados). Todas as concessões florestais vigentes estão inseridas em Florestas Nacionais (Unidades de Conservação de Uso Sustentável) (SNIF, [2024]). Observa-se das informações divulgadas que, apesar de ser um instituto existente há quase 20 anos, as concessões florestais ainda não receberam grande aplicação (Rodrigues *et al.*, 2020, p. 1299), restringindo-se à região Norte do país.

O texto original foi celebrado por parcela considerável da literatura jurídica sob o adjetivo de consagrador do princípio do desenvolvimento sustentável, uma vez que visava à “preservação do meio ambiente, a exploração sustentável das florestas, além de coibir o desmatamento ilegal e a degradação ao meio ambiente” (Freitas, 2009, p. 107).

A literalidade da norma, contudo, pouco trazia em relação à proteção direta do meio ambiente. Em que pese a proteção dos ecossistemas constar como um princípio (Brasil, 2006, art. 2º, I), havia uma clara prevalência da funcionalização da floresta para a “produção sustentável” (Brasil, 2006, art. 1º) e para o “uso eficiente e racional” (Brasil, 2006, art. 2º, II). Prova disso é que o conceito original de concessão florestal trazido no art. 3º, VII, da Lei nº 11.284/2006 previa apenas a delegação onerosa do “direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços” (Brasil, 2006, art. 3º, inc. VII).

Sob a ótica do poder concedente e da leitura dos dispositivos que povoavam a redação original da lei, depreende-se que se tratava muito mais de um modo de exploração das florestas como um patrimônio público (Bercovici, 2022, p. 339), uma forma de auferir recursos para o Tesouro. Nessa linha, o regime econômico e financeiro da concessão florestal previa – e ainda prevê – o pagamento de um preço calculado sobre os custos de realização do edital e valores periódicos calculados de acordo com os resultados do concessionário (Brasil, 2006, art. 36, I e II), numa lógica semelhante à de *royalties*. A previsão de investimentos com um viés de sustentabilidade (Brasil, 2006, art. 38), por sua vez, era apenas uma faculdade.

No que toca à distribuição dos valores arrecadados (Brasil, 2006, art. 39), a norma vinculou parcialmente tais recursos a finalidades relacionadas à temática ambiental, a exemplo da manutenção do IBAMA (Brasil, 2006, art. 39, inc. I, alínea b) e o financiamento de projetos para a promoção da utilização sustentável dos recursos florestais nos Estados e Municípios ou via Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (Brasil, 2006, art. 39, inc. II).

Suas valências estavam situadas muito mais naquilo que indiretamente dela se podia extrair, em potenciais externalidades positivas (Mankiw, 2023, p. 159), a exemplo da valorização de uma política na qual “a floresta tenha um papel econômico relevante e valha mais em pé” (Rocha *et al.*, 2023, p. 503) em contraposição ao ideário ultrapassado de que se trataria de um bem sem valor sob o signo do novo progresso. Faltava à norma, portanto, uma atenção maior à conservação e recuperação do meio ambiente.

Passados dezesseis anos da publicação do diploma original, a Presidência da República apresentou ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 1.151, de 26 de dezembro de 2022 (Brasil, 2022b), que veio a ser convertida, com alterações, na Lei nº 14.590/2023 (Brasil, 2023).

A exposição de motivos<sup>3</sup> da medida provisória trazia como argumentos que demandavam a alteração da norma a necessidade de aproveitamento do “enorme potencial de conservação da biodiversidade também para gerar créditos de carbono” e de “eliminar os entraves normativos para potencializar o instituto da concessão florestal” (Brasil, 2022a, p. 1), não se afastando, portanto, da visão mercantilista da legislação originária.

A tramitação da medida provisória no Congresso Nacional, contudo, permitiu alguns aperfeiçoamentos, de modo que a lei de conversão (Lei nº 14.590/2023) trouxe tímidas previsões que permitem – com a aplicação devida – a maior utilização do instituto na preservação e conservação da natureza. A principal delas reside na ampliação do escopo da concessão florestal para abarcar, além da prática do manejo de material lenhoso e exploração de produtos e serviços, a atividade de restauração florestal (Brasil, 2023, art. 3º, inc. VII), a qual poderá incluir o uso de sistemas agroflorestais com finalidade restaurativa (Brasil, 2023, art. 3º, §2º). Há ainda a possibilidade de inclusão no objeto da concessão do “direito de desenvolver e de comercializar projetos de pagamento por serviços ambientais e créditos de carbono” (Brasil, 2023, art. 5º).

A fim de regulamentar a Lei nº 14.590/2023, foi recentemente editado o Decreto Federal nº 12.046, de 5 de junho de 2024, no qual há um maior detalhamento da atividade de restauração florestal (Brasil, 2024a, art. 47-48), privilegiando-se a correlação entre a atividade restaurativa e os esforços nacionais de mitigação e adaptação da mudança do clima (Brasil, 2024a, art. 47, inc. II), bem como a conservação e restauração da biodiversidade e de serviços ecossistêmicos (Brasil, 2024a, art. 47, inc. I e VI).

A equação econômica padrão do novo modelo de concessão para restauração, todavia, não sofreu alteração significativa: concede-se a exploração de uma área agregada à obrigação de restauração de uma outra, mantido o critério de disputa de “maior preço ofertado como pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão florestal” (Brasil, 2024a, art. 24, inc. I) associado à melhor técnica. Em última análise, sob a ótica do empreendedor, altera-se apenas a disposição a pagar pela outorga: quanto maior a obrigação de restauração, menor o preço a ser ofertado ao Poder Concedente, descontando-se do preço o custo associado à atividade restaurativa.

Sob tal foco, a alteração legislativa poderia ser tachada de meramente discursiva ou simbólica (Neves, 2007), mascarando o subfinanciamento das políticas públicas voltadas à preservação e restauração de florestas (Alvarenga Jr., 2019; Freitas, 2022) e depositando a confiança em soluções de mercado (o que é muito comum na seara ambiental, a exemplo dos

---

<sup>3</sup> Exposição de Motivos (EMI) nº 00360/2022 ME MAPA MMA, de 11 de novembro de 2022 (Brasil, 2022a).

créditos de carbono), enquanto as medidas que dependem do exposto financiamento governamental ficam de lado.

Diante da existência de outros modelos possíveis<sup>4</sup>, passa-se a abordar como os influxos da teoria garantista dos bens fundamentais de Luigi Ferrajoli (2010) e da própria noção de sustentabilidade inserida no contexto da economia ecológica podem servir de bases teóricas para a atribuição de um olhar ao instituto mais consentâneo com a finalidade protetiva e restaurativa que lhe é associada.

### 3 FLORESTAS COMO BENS FUNDAMENTAIS

A análise de quaisquer questões que envolvem a temática ambiental na atualidade demanda um olhar voltado para o contexto maior: a humanidade encontra-se numa situação de crise climática induzida e acelerada por formas predatórias de relacionamento dos seres humanos com a natureza, criadas pelo expansionismo metastático da produção capitalista.

Tal quadro torna urgente e indispensável repensar, dentro do âmbito do constitucionalismo, estratégias de enfrentamento da catástrofe posta. E segue essa linha a proposição de uma *Carta de bens fundamentais*, formulada por Luigi Ferrajoli em algumas de suas últimas obras (2010, 2011b, 2023a, 2023b).

O ponto central da perspectiva do autor está – assim como ocorre com as Declarações de Direitos Fundamentais – em pôr alguns bens considerados indispensáveis à sobrevivência da espécie e à dignidade humana a salvo de decisões políticas e econômicas (ou seja, do Estado e do mercado).

Assim, ao lado de bens *personalíssimos*, como os órgãos do corpo humano e os dados pessoais sensíveis, e bens *sociais* (alimentos, água potável e remédios essenciais, cuja falta afeta muitos milhões de seres humanos ao redor do planeta), Ferrajoli (2011b, p. 66) reivindica que os bens *comuns* constem como elementos absolutamente necessários para a sobrevivência da espécie. Esses bens (o ar, a água e, de maneira especial para o presente estudo, as *florestas*, entre outros), devem receber imunidade contra devastação, além de permitir o seu desfrute por toda a humanidade.

---

<sup>4</sup> Recentemente, o Estado do Pará lançou um modelo para concessão florestal exclusivamente para a restauração de uma área de 10 mil hectares no município de Altamira, na qual a remuneração do concessionário se dará majoritariamente com o direito de exploração de projetos no mercado créditos de carbono (Estado [...], 2025).

Depara-se hoje com todo um panorama de crimes do sistema capitalista selvagem, hegemônico nos últimos tempos – desertificação, envenenamento de águas e do ar, devastação de florestas –, que colocam em risco tanto a sobrevivência da humanidade quanto o futuro do planeta, e que devem ser combatidos através da implementação de garantias adequadas, para além das tutelas positivadas nos ordenamentos jurídicos contemporâneos para os direitos fundamentais. A linguagem dos direitos, reivindica o professor florentino, mostra-se em grande parte insuficiente para proteger esses bens considerados absolutamente necessários para que as futuras gerações possam sobreviver dignamente no planeta<sup>5</sup>.

Trata-se de enfrentar a construção de um disciplinamento autônomo para esses bens, definidos por Ferrajoli como “bens cuja acessibilidade é garantida a todos e a cada um porque objeto de outros tantos direitos fundamentais” (Ferrajoli, 2011b, p. 54). Como já referido, essa classe de bens divide-se em bens *personalíssimos*, os quais são objeto de imunidade inviolável à utilização ou apropriação por terceiros, tal como são os órgãos do corpo humano e os dados pessoais sensíveis; os bens *sociais*, objeto dos direitos sociais à sobrevivência e à saúde, como a água potável, os alimentos básicos e os medicamentos essenciais, por exemplo; e finalmente aqueles que ocupam a atenção dos autores do presente ensaio, os bens *comuns*, como sejam a atmosfera, os mares, rios e lagos e a *cobertura florestal* (Ferrajoli, 2011b, 2023a).

Os bens *personalíssimos* e *comuns* estão a reclamar garantias de incolumidade, ou seja, indisponibilidade tanto pela política quanto pelo mercado<sup>6</sup>; portanto, essas garantias devem consistir em proibições, tanto de arbítrio político quanto de apropriação privada (Cademartori; Baggenstoss, 2016). Já os bens *sociais* demandam a sua prestação pelos poderes instituídos, tanto nas esferas estatais quanto no nível supraestatal. Tais poderes estariam incumbidos do fornecimento de alimentos, água potável e medicamentos essenciais, destinados a combater as mazelas da fome, sede e doenças que assolam a humanidade.

---

<sup>5</sup> Escreve Ferrajoli (2011b, p. 49-50): “[...] a estipulação de tais direitos, e as obrigações e proibições correspondentes aos mesmos, é suficiente para assegurar uma garantia adequada a todas as necessidades e a todos os interesses vitais, particularmente aqueles de tipo coletivo. É suficiente, por exemplo, o reconhecimento do direito de todos a viver num planeta habitável – ao não aquecimento global, à não poluição dos mares, à não depredação dos recursos naturais – para sugerir as formas de prevenção de catástrofes provocadas por esses eventos, cujas dimensões vão muito além das possibilidades de intervenção de qualquer jurisdição?”

<sup>6</sup> É precisamente a positivação de garantias que vai determinar a especificação desses bens: “[...] os bens fundamentais são objeto de direitos fundamentais enquanto – e somente enquanto – são objeto de limites ou vínculos, ou seja, das proibições de disposição ou de obrigações de prestação correspondentes aos mesmos, como a proibição do comércio de órgãos ou a proibição da exploração da prostituição, as proibições das atividades poluidoras, aquelas que limitam ou impedem a apropriação de recursos não renováveis e por isso reconhecidos como comuns, ou as obrigações de distribuição de bens vitais como a água, os alimentos básicos e os medicamentos essenciais” (Ferrajoli, 2011b, p. 56-57).

Enfrentam-se hoje duas classes de *poderes selvagens*, ou seja, sem controle (Ferrajoli, 2011a): de um lado, um mercado financeiro supranacional desregulado que, ao tomar decisões econômicas, atinge nações inteiras, condenando-as à pobreza em função da maximização de lucros; de outro, uma esfera internacional onde os Estados soberanos decretam a morte de multidões de indivíduos em guerras não decididas por estes – o que levou Ferrajoli a denominar essas soberanias como “novos lobos artificiais” (Ferrajoli, 1995) – vivendo num novo estado de natureza.

Daí a necessidade de estipular as suas garantias em dois níveis: no nível interno a cada Estado, devem figurar nas respectivas constituições, para melhor assegurar a sua salvaguarda contra decisões econômicas e de políticas governamentais regressivas; já no nível internacional devem ser declarados em Cartas Universais, tal como sucede com os direitos humanos, a fim de coibir a sua vulneração nessa esfera.

A tal efeito, seguindo o desenvolvimento do autor, torna-se premente instituir uma *Constituição da Terra* (Ferrajoli, 2023b) ou seja, uma Carta supranacional que dote as atuais instituições da Organização das Nações Unidas (ONU) e outros órgãos supraestatais de competências e poderes para garantir a proteção (no caso de bens personalíssimos e comuns) e prestação (para os bens sociais) dos elementos indispensáveis à sobrevivência da humanidade com um mínimo de dignidade.

Trata-se de converter os órgãos supraestatais – por exemplo a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) no caso dos alimentos, a Organização Mundial da Saúde (OMS) para os medicamentos e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) para o meio ambiente – em verdadeiras *instituições de garantia* como condição inescapável de sobrevivência da espécie. A esse fim, deveriam ser fortemente financiadas pelos atuais Estados, os quais cederiam parte de sua soberania para o bem de todo o planeta (Ferrajoli, 2011b, p. 78-79). Assim, os trilhões de dólares que hoje vemos desperdiçados em guerras sem sentido poderiam ser convertidos em instrumentos de benefício da humanidade.

Essa necessidade de internacionalização do combate àqueles flagelos torna-se evidente também no caso dos *bens comuns*, dado que as agressões aos elementos ecológicos desconhece fronteiras políticas: assim os rios, cuja poluição vai atingir as populações marginais ao longo de todo seu curso, não conhecendo fronteiras nacionais; ou mesmo os mares e a atmosfera (como o controle das emissões de gases do efeito estufa), e até no caso das florestas (de maneira específica, a Floresta Amazônica, que cobre vários países sul-americanos; e de maneira sistêmica, ante os reflexos danosos que o desmatamento em uma parte do planeta pode causar em outra).

Por isso, alerta Ferrajoli que se torna premente a promulgação de uma Carta Internacional de Bens Comuns que os declarem bens públicos planetários, recordando que já existem tentativas nesse sentido, como o Tratado sobre espaços estratosféricos de 1967 e a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar de 1982 (Ferrajoli, 2011a).

Esses bens foram durante muito tempo considerados apenas coisas, mas por causa da sua crescente escassez e risco de extinção, foram gradativamente tornando-se bens fundamentais, eis que essenciais à sobrevivência da espécie humana. Por isso, a sua garantia requer uma escolha política civilizatória: a criação de um constitucionalismo de direito privado, a saber, a submissão das relações de mercado a limites estabelecidos pelo direito (Ferrajoli, 2011a)<sup>7</sup>.

Em suma, a sujeição dos poderes selvagens ao direito exige a criação de um constitucionalismo e de um garantismo dos bens comuns: de um lado, para controlar os poderes econômicos privados, tradicionalmente rotulados como liberdades; do outro, os poderes supraestatais, políticos ou econômicos, que se desenvolvem fora das fronteiras estatais no mundo globalizado (Ferrajoli, 2011a).

O constitucionalismo de direito privado deveria, além de coibir as agressões ao meio ambiente, impedir a apropriação privada por parte dos agentes de mercado dos bens patrimônio de todos; já o constitucionalismo de direito internacional apresenta-se como uma forma necessária, a partir do direito, de coibir os ataques ao meio ambiente.

Retornando ao objeto central do presente estudo, poder-se-ia perquirir qual seria o impacto no instituto das concessões florestais decorrente da concepção de florestas como bens fundamentais. Poder-se-ia dizer que em se tratando de bens indisponíveis, seria vedada ao Estado a exploração econômica (diante da característica “fora de mercado” dos bens comuns) das florestas eventualmente situadas em imóveis públicos, uma vez que não se poderia conferir aos entes públicos os poderes decorrentes da propriedade na visão que o Direito Privado confere ao termo (a exemplo do gozo e da fruição).

Tal interpretação fatalmente inviabilizaria o uso da concessão florestal, uma vez que é inerente ao modelo a exploração comercial da floresta – tanto via produtos lenhosos como não madeireiros (a exemplo dos créditos de carbono, material genético, resinas, sementes etc.).

---

<sup>7</sup> No caso dos bens comuns, torna-se ainda mais evidente sua necessidade de uma tutela específica: “Embora a proteção de tais bens seja um interesse vital de todos, de tais interesses não são conscientes as pessoas singulares, embora titulares dos respectivos direitos fundamentais. Quando se envenena o ar de uma cidade ou se coloca em risco uma praia ou se abate uma floresta, os habitantes do lugar não pensam estar sendo privados de uma propriedade comum, mas consideram-se apenas como usuários, consumidores ou possíveis beneficiários de futuros loteamentos” (Ferrajoli, 2011b, p. 68).

E, como já se viu, parte dos argumentos favoráveis à concessão florestal deriva justamente da defesa da exploração sustentável de seus produtos como mecanismos de proteção contra a devastação decorrente do desmatamento e de queimadas criminosas<sup>8</sup>.

Situar as florestas como bens fundamentais depende de uma efetiva mudança de ótica no que toca à relação entre aquelas e os seres humanos, mudança esta que depende da expansão do sentido do termo sustentabilidade e sua ligação com os vetores da economia ecológica, como será tratado no tópico seguinte.

#### **4 ENTRE A SUSTENTABILIDADE E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: LOCUS DAS CONCESSÕES FLORESTAIS SOB A ÓTICA ECONÔMICO ECOLÓGICA**

Conforme Ulrich Grober (2012, p. 83), existe uma ligação intrínseca entre a origem do termo sustentabilidade – com o seu significado original, ecocêntrico (Montini, 2020, p. 37) – e a gestão florestal (*forestry management*).

Sob o pressuposto de manutenção de uma cobertura florestal apta a garantir a realização de atividades econômicas estratégicas para as futuras gerações (Montini, 2020, p. 35) e, com uma perspectiva de longo prazo, evitando-se a exploração insustentável, o Reino da Saxônia (século XVIII), a República de Veneza (século XV) e as monarquias inglesa (século XVI) e francesa (século XVII) já demonstravam – em diferentes momentos históricos – preocupações, por meio de diferentes normas, quanto à possibilidade de que a adoção de estratégias predatórias de exploração de madeira prejudicasse a capacidade de regeneração das florestas em benefício da posteridade (Grober, 2012; Montini, 2020, p. 36).

Ocorre que o aumento da complexidade da produção econômica teve como uma de suas consequências a paulatina dissociação entre a sustentabilidade e o seu significado original, o seu “núcleo ecológico” (Montini, 2020, p. 37), resultando na criação de uma multiplicidade de facetas para a sustentabilidade, como a “social, política, financeira, cultural entre outras” (Daly, 1996, p. 9), esvaziando-se o significado do termo “sustentável”, que passa a representar algo “um pouco melhor para o ambiente do que a alternativa”, abrindo espaço para o chamado *greenwashing* (Engelmann, 2013, p. 3).

---

<sup>8</sup> Pesquisas recentes têm demonstrado que apenas uma parte ínfima dos incêndios florestais (1%) não decorre da ação humana (Moura, 2024).

E uma das principais razões para tal enfraquecimento do conteúdo original do termo sustentabilidade, como destacado por Montini e Volpe (2016) é o progressivo tratamento como sinônimo de desenvolvimento sustentável (Montini, 2020, p. 37) e o deslocamento da condição de substantivo para mero adjetivo de desenvolvimento – termo que, por sua vez, ganha proeminência.

O termo desenvolvimento sustentável como concebido no Relatório Brundtland (*Our Common Future*) é designado como aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer as das gerações futuras (Montini, 2025, p. 35-36). Traz ínsita a utilização equilibrada de recursos naturais, apta a permitir o desenvolvimento, notadamente dos ditos países subdesenvolvidos rumo ao patamar do norte global (Daly, 1996, p. 4).

Todavia, como destaca Derani (2008, p. 138), “a teoria do desenvolvimento sustentável como tradução do ideal de uso parcimonioso dos recursos naturais esgota-se num idealismo pouco factível”. Isso porque, nas palavras de Altvater (1995, p. 311):

O desenvolvimento é expansivo do ponto de vista quantitativo, mas os recursos naturais de onde as estratégias de desenvolvimento se nutrem são limitados. Por isso, todo jogo de soma positiva precisa, a uma certa altura, transformar-se em jogo de soma zero ou negativa. Trata-se de uma lei da natureza, de que não podemos nos subtrair com a tese do crescimento com preservação ambiental ou da desvinculação entre o crescimento econômico e o consumo dos recursos naturais.

Tal contexto resulta na compreensão de que sustentabilidade e desenvolvimento econômico são objetivos significativamente distintos e cuja compreensão em conjunto – sob a alcunha de desenvolvimento sustentável – depende de um esforço interpretativo de definição apartada que é um dos desafios do moderno debate jurídico sobre assunto (Engelman, 2013).

No contexto nacional, a criação do programa de concessões florestais, em 2006, situa-se num momento histórico e econômico no qual o conceito de desenvolvimento sustentável já havia suplantado a ideia ecocêntrica de sustentabilidade no ideário jurídico. De maneira mais forte, a Lei nº 11.284/2006 se localiza num período político de escassez de recursos orçamentários e pleno curso dos programas de desestatização, visando à ampliação da participação privada em atividades originariamente executadas pelo Estado (Derani, 2002, p. 27). Prova disso é que, ainda hoje, o programa de concessões florestais é parte integrante do Programa de Parcerias e Investimentos (PPI) do Governo Federal<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Afora as concessões em operação, constam ainda da carteira do PPI da Presidência da República 12 projetos de florestas para manejo em diversas fases de planejamento ou licitação, que envolvem nove florestas e glebas na região Norte e três na região Sul. Dos projetos citados, os que se encontram mais próximos da contratação são

E as florestas, vistas como um patrimônio estatal, passaram também a receber atenção sob a ótica da eficiência econômica, com diversos agentes econômicos tratando sobre o “potencial desperdiçado”<sup>10</sup> no setor. Ao lado de tal potencial, contudo, situa-se um grave quadro nacional de desmatamento com a perda de 8.558.237 hectares de vegetação nativa nos últimos cinco anos, em que pese a queda na área desmatada experimentada em 2023 (Del Lama *et al.*, 2024, p. 8-9).

Sobre o tema, os estudos dos limites planetários<sup>11</sup> capitaneados pelo Centro de Resiliência de Estocolmo (Rockström *et al.*, 2009; Steffen *et al.*, 2015; Richardson *et al.*, 2023) demonstram que a velocidade de alteração dos usos do solo, com a redução da cobertura florestal e ampliação do percentual terrestre convertido em usos agropecuários, já atingiu patamares superiores àqueles considerados cientificamente seguros<sup>12</sup>.

E é nesse cenário que reside parte do debate constante da agenda da política florestal no âmbito federal: inserem-se nos benefícios da concessão florestal – ainda que focada na regularização da exploração lenhosa em florestas públicas – a dissuasão da atuação criminosa e clandestina do desmatamento e grilagem de áreas públicas (Rodrigues *et al.*, 2020, p. 1.304).

Trata-se daquilo que o Princípio 1 do Manifesto de Oslo (ELGA, 2016) alerta, ou seja, o reconhecimento da falência da legislação ambiental em evitar ou reduzir a degradação do ambiente.

Todavia, mesmo diante da constatação decorrente do princípio supracitado, é preciso atentar para que o discurso de uma gestão privada de terras públicas mais eficiente – uma espécie de “proteção ambiental atribuída ao mercado” (Altvater, 1995, p. 306) – não sirva de desvio do foco do subfinanciamento das políticas ambientais no cenário nacional. Ao menos desde 2014, é percebida uma queda nos investimentos em políticas públicas ambientais (Alvarenga Jr. *et al.*, 2019), agravada entre 2019 e 2022 (Freitas *et al.*, 2022, p. 22-23).

---

as chamadas “Florestas Nacionais da Região Sul” (FLONAS de Irati/PR, Chapecó/SC e Três Barras/SC), cuja licitação está em curso (PPI, [202-]). A política em questão tem recebido claro incentivo na gestão atual do Governo Federal, com a celebração de acordos de cooperação técnica e convênios com instituições financeiras nacionais e internacionais, a exemplo daqueles entabulados com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) e com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para elaboração de projetos de concessão florestal e seus respectivos estudos técnicos (SFB [...], 2024).

<sup>10</sup> Segundo estudo realizado pelo Instituto Escolhas (2023), “florestas públicas estaduais e federais somaram 284,2 milhões de hectares na Amazônia em 2020” e “1,3 milhão de hectares foram concedidos”.

<sup>11</sup> De maneira singela, os limites planetários são uma tentativa de definir as fronteiras seguras dentro das quais a humanidade precisa operar para evitar danos irreparáveis ao meio ambiente e riscos à sua própria sobrevivência (parâmetros seguros para a vida humana na terra). Os limites são avaliados em processos considerados cruciais do sistema terrestre (Rockström *et al.*, 2009).

<sup>12</sup> Segundo os estudos (Rockström *et al.*, 2009), o limite planetário relativo à conversão de uso da terra exige a manutenção de 75% da vegetação em relação à área original, ao passo que o percentual atual é de 60% da cobertura vegetal.

Por outro lado, é inegável, ao menos abstratamente, que parte das alterações trazidas pela Lei nº 14.590/2023 tem o condão de inserir no contexto das concessões florestais maiores preocupações com atividades de conservação e recuperação ambiental. Trata-se, contudo, de um movimento tímido se comparado com um panorama internacional mais ambicioso quanto à mudança de perspectiva sobre a gestão das florestas.

Exemplos de políticas de gestão florestal sustentável mais ousadas do ponto de vista ecológico podem ser encontradas, por exemplo, na nova estratégia (Bevilacqua, 2021) da União Europeia para as florestas (inserida no contexto do *Green Deal* Europeu e baseada na estratégia da União Europeia para a biodiversidade para 2030) e nas orientações sobre a gestão florestal mais próxima da natureza (*guidelines on closer-to-nature forest management*) da Direção-Geral do Ambiente da Comissão Europeia (2023).

Ambas as políticas europeias supracitadas trazem perspectivas de cariz interdisciplinar na gestão florestal, com uma preocupação acerca da variedade das espécies e resiliência das florestas (*closer-to-nature forest management*) e a maior participação individual, da academia e do setor privado para criação de uma bioeconomia florestal sustentável, temas que ainda são incipientes no debate nacional.

Essa circunstância, porém, não obsta um olhar crítico ou prospectivo sobre o contexto da política de gestão florestal. E tal visão crítica parte do pressuposto de uma “prática econômica consciente do seu tributo à base natural” (Derani, 2008, p. 135), uma vez que o desenvolvimento dos princípios da ordem econômica e do meio ambiente devem, necessariamente, contribuir para a realização concorrente de tais esferas, pois “a realidade não se segmenta em capítulos” (Derani, 2008, p. 135).

Um exemplo de utilização da política de gestão florestal com foco na resiliência das florestas – a exemplo da perspectiva *closer-to-nature* europeia – pode ser extraído dos recentes desastres das enchentes ocorridas no Estado do Rio Grande do Sul.

Diante da correlação existente entre cobertura florestal e a redução de desastres naturais de tal natureza – preocupação histórica, por exemplo, da legislação florestal espanhola, como destaca Moreno Molina (2020, p. 39) – a política de gestão florestal pode ser utilizada como um mecanismo indutor da recomposição de matas ciliares, seja pela concessão de unidades de recuperação com esse propósito, seja pela conjugação entre unidades de manejo rentáveis e unidades de restauração para tais áreas mais vulneráveis – num modelo no qual o resultado financeiro oriundo de uma exploração lucrativa é revertido em recuperação ambiental.

Outro campo – mais especificamente, outro bioma – no qual a recuperação ambiental é notadamente necessária no contexto brasileiro é a Mata Atlântica, indicado como um ecossistema rico de biodiversidade e serviços ecossistêmicos e que traz grandes oportunidades de restauração com uma relação positiva de custo-benefício, representando a maior quantidade e área de *hotspots* para a restauração em todo o mundo (Brancaion *et al.*, 2019).

Certo é que as concessões florestais, como instrumento de política ambiental que pretende ostentar relevância na proteção de ecossistemas e na recuperação e conservação do meio ambiente são apenas um mecanismo inserido num contexto de grave falência da legislação ambiental como anteparo à desaceleração das mudanças climáticas.

Não se trata de um instituto intrinsecamente ligado à perspectiva ecológica, mas, assim como outros mecanismos componentes da política ambiental, pode ser aplicado de maneira mais voltada à exploração da floresta como objeto ou à sua conservação e restauração, a depender do intérprete e executor da norma, especialmente diante da nova conformação dada pela Lei nº 14.590/2023.

E tal não é uma constatação que atribui ao instituto uma pecha negativa, pois ainda que inserida num contexto de economia ecológica, esta “permanece sendo uma economia, e, portanto, os princípios econômicos da escolha racional de aproveitamento de recursos naturais permanecerão impondo-se” (Altvater, 1995, p. 313), uma vez que “a economia e a ecologia apoiam-se na política” (Martinez-Alier, 1987, p. XXV).

Não se trata, de todo modo, de uma panaceia, não substituindo o dever estatal de – especialmente via educação ambiental – conferir incentivos a uma relação mais harmônica com a natureza. Isso porque a conscientização da sociedade acerca da importância da proteção do ambiente demanda mais do que previsões normativas (Montini, 2017, p. 274), mas uma mudança de perspectiva, da própria ética que conduz a relação entre o ser humano e o ambiente.

Nesse aspecto, a filtragem ecológica dos temas afetos à questão ambiental busca superar a posição de distanciamento entre o ser humano e o ambiente, relação tradicionalmente pautada num contexto de entorno, de meio ambiente natural do qual o humano está apartado, havendo verdadeira noção de alteridade entre o ser humano e a natureza<sup>13</sup>. Nas palavras de Derani (2008, p. 52):

---

<sup>13</sup> E essa noção de alteridade, de não pertencimento ao natural que afasta a percepção de tais bens naturais vitais como objeto de direitos fundamentais. Como destaca Luigi Ferrajoli (2022, pos. 1631): “*Sono i beni vitali naturali – l’aria, l’integrità dell’ambiente, gli equilibri climatici e l’acqua potabile – che non vengono percepiti altrettanto chiaramente come oggetto di diritti fondamentali e sono quindi sottoposti impunemente alla*

[...] Em resumo, um ponto em comum de onde parte toda sociedade contemporânea seria o seguinte: natureza é recurso (matéria a ser apropriada) natural, e o homem, sujeito apartado do objeto a ser apropriado, não é mais natureza. Sujeito e objeto vivem dois mundos: mundo social e mundo natural. Meio ambiente seria toda a entourage deste solitário sujeito. Não somente a natureza “bruta” em sua forma primitiva é meio ambiente, porém todo o momento de transformação do recurso natural, ou seja, todo movimento deste objeto que circunda o homem, quem sobre ele age com seu poder, querer e saber, construindo o meio ambiente. Meio ambiente é um conceito que deriva do homem e a ele está ligado, porém o homem não o integra [...].

Tal proeminência a uma visão holística, inclusive, é defendida no Manifesto de Oslo (ELGA, 2016) sob a rubrica da base legal no “ecocentrismo, holismo e justiça intra/intergeracional e interespecies”, ou seja, numa abordagem ecológica cujo fim é reconhecer “a interdependência ecológica entre os seres, para além das vontades humanas individuais que produzem danos de ordem coletiva ao meio ecológico” (Santos; Bahia; Wodtke, 2023, p. 7).

## 5 CONCLUSÕES

Na linha do que foi proposto quando da introdução, o presente estudo expôs o panorama normativo atual das concessões florestais e, aprofundando-se nas alterações normativas decorrentes da Lei nº 14.590/2023, chegou-se à conclusão de que, em que pesem os significativos avanços, a norma ainda insere o instituto como um instrumento cujos benefícios à conservação e à recuperação da floresta são um subproduto (uma externalidade positiva esperada), um efeito indireto da atuação mais próxima do particular em nome do Estado em contraponto ao abandono de florestas públicas apto a atrair o desmatamento e as queimadas criminosas.

E nessa linha, o instituto da concessão florestal pode tanto representar uma reminiscência de uma visão objetificada da natureza, focada na exploração lenhosa, quanto um mecanismo apto a auxiliar na promoção de benefícios ambientais, como as citadas recuperações de matas ciliares e áreas no bioma Mata Atlântica.

O desafio reside na aplicação da norma posta: com os instrumentos de restauração e conservação introduzidos pela Lei nº 14.590/2023, existe margem significativa para uma ação estatal que saia do paradigma de “explorar para conservar” e passe à perspectiva de “conservar para explorar”, uma vez que o respeito à sustentabilidade (sob viés ecológico) deve ser

---

*distruzione, alla dissipazione e all'appropriazione privata*”. “São os bens vitais naturais – o ar, a integridade do ambiente, os equilíbrios climáticos e a água potável – que não são percebidos tão claramente como objeto de direitos fundamentais e, portanto, são sujeitos impunemente à destruição, ao desperdício e à apropriação privada” (Ferrajoli, 2022, pos. 1631, tradução nossa).

compreendido como um pré-requisito para o desenvolvimento e não um tema lateral (Bosselman, 2016, p. 58).

A concessão florestal é, portanto, apenas um instrumento que – antes de representar uma oportunidade de negócio ao Poder Público – deve ser funcionalizado para atender o mandamento do art. 225 da Constituição Federal. E para garantir a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, servem a teoria dos bens fundamentais de Ferrajoli e as noções de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade como uma bússola ao aplicador da norma no momento de sua concretização, vetorizando a ação estatal a modelos que priorizem a proteção e restauração da natureza em detrimento de eventuais *royalties* da exploração madeireira.

Retorna-se, mais uma vez, ao paradigma central da busca por uma perspectiva ecológica no direito e na economia: a necessidade de mudanças que superam a mera alteração legislativa, representando aquilo que o princípio 5 do Manifesto de Oslo busca expor quando clama para uma visão de mundo que reconheça as interdependências inerentes à visão do ser humano como integrante da natureza e a superação da dicotomia entre direitos individuais e responsabilidades coletivas.

## REFERÊNCIAS

ALTVATER, Elmar. **O preço da riqueza**. Tradução de Wolfgang Leo Marr. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

ALVARENGA JR., Marcio *et al.* **O financiamento da gestão ambiental no Brasil**: uma avaliação a partir do orçamento público federal. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2019.

ARAÚJO, Sérgio Luiz Souza. O preâmbulo da Constituição brasileira de 1988 e sua ideologia. **Revista de informação legislativa**, Brasília, DF, ano 36, n. 143, p. 5-14, jul./set. 1999.

BERCOVICI, Gilberto. Natureza jurídica da concessão de floresta pública, memorando de entendimentos e competências federativas. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 6, n. 23, p. 313-340, out./dez. 2022. DOI: <https://doi.org/10.48143/rdai.23.bercovici>. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/rdai23bercovici>. Acesso em: 27 fev. 2025.

BEVILACQUA, Dario. La nuova strategia europea per le Foreste: un modello di regolazione del GND. **Rivista Giuridica dell’Ambiente**, [s. l.], 22 set. 2021. Disponível em: <http://rgaonline.it/article/la-nuova-strategia-europea-per-le-foreste-un-modello-di-regolazione-del-gn>. Acesso em: 27 fev 2025.

BOSSELMANN, Klaus. **The principle of sustainability**: Transforming law and governance 2. ed. Abingdon: Routledge, 2016.

BRANCALION, Pedro H. S. *et al.* Global restoration opportunities in tropical rainforest

landscapes. **Science Advances**, [s. l.], v. 5, n. 7, eaav3223, 2019. DOI: 10.1126/sciadv.aav3223. Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.aav3223>. Acesso em: 23 fev. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Texto compilado. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 24 fev 2024.

BRASIL. **Decreto nº 12.046, de 5 de junho de 2024**. Regulamenta, em âmbito federal, a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2024/Decreto/D12046.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D12046.htm). Acesso em: 27 jul. 2024.

BRASIL. **EMI nº 00360/2022 ME MAPA MMA** [Exposição de Motivos (EMI) nº 00360/2022]. Brasília, DF: ME, MAPA, MMA, 2022a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Exm/Exm-MPv-1151-22.pdf](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Exm/Exm-MPv-1151-22.pdf). Acesso em: 27 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.284, de 02 de março de 2006**. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111284.htm). Acesso em: 5 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.590, de 24 de maio de 2023**. Altera a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, a Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, e a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, que cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/114590.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114590.htm). Acesso em: 5 fev. 2025.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.151, de 26 de dezembro de 2022**. Altera a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, a Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, que cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2022b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Mpv/mpv1151.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Mpv/mpv1151.htm). Acesso em: 27 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.989/DF**. Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 10 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. Concessões florestais. Alterações legislativas promovidas pela Lei nº 14.590/23. Conteúdo normativo do art. 10 da Lei nº 11.284/06 inalterado. Ausência de prejudicialidade. Controvérsia acerca da incidência do art. 49, inciso XVII, da Constituição Federal sobre as concessões florestais. Instituto que não resulta em transferência dominial de terras públicas. Improcedência da ação. Requerente: Partido Popular Socialista – PPS. Requeridos: Presidente da República, Congresso Nacional, Associação Nacional dos Servidores do IBAMA – ASIBAMA Nacional. Relator: Min. Dias Toffoli, 26 de abril de 2024b.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; BAGGENSTOSS, Grazyelly Alessandra. O regime jurídico brasileiro dos bens públicos: uma análise crítica a partir do regime garantista dos bens fundamentais. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 18, n. 96, p. 43-60, mar./abr. 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. Direção-Geral do Ambiente. **Orientações sobre a gestão florestal mais próxima da natureza**. Bruxelas: Serviço das Publicações da União Europeia, 2023. Disponível em: <https://data.europa.eu/doi/10.2779/814900>. Acesso em: 27 fev. 2025.

DALY, Herman E. **Crescimento sustentável? Não obrigado**. San Francisco: Sierra Club Books, 1996.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DERANI, Cristiane. **Privatização e serviços públicos: as Ações do Estado na Produção Econômica**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2002.

ECOLOGICAL LAW AND GOVERNANCE. **Oslo Manifesto: from environmental law to ecological law: a call for re-framing law and governance**. 2016. Disponível em: <https://elgaworld.org/oslo-manifesto>. Acesso em: 23 fev. 2025.

ENGELMANN, Robert. Beyond sustainability. In: The Worldwatch Institute (ed.). **State of the World 2013: Is sustainability still possible?** Washington, DC: Island Press, 2013. p. 3-16.

ESTADO avança em projeto de concessão para restauração florestal e avalia parceria com o BID. **SEMAS**, Belém, 29 jan. 2025. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/2025/01/29/42185/>. Acesso em 27 fev. 2025.

FERRAJOLI, L. **Poderes Salvajes. La Crisis de la Democracia Constitucional**. Madrid: Trotta, 2011a.

FERRAJOLI, Luigi. **A Construção da Democracia: Teoria do Garantismo Constitucional**. Florianópolis: Ematis, 2023a.

FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y Razón**. Madrid: Trotta, 1995.

FERRAJOLI, Luigi. **Per una Costituzione della Terra: l'umanità al bivio**. Milano: Feltrinelli Editore, 2022.

FERRAJOLI, Luigi. Por uma carta dos bens fundamentais. **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 31, n. 60, p. 29-73, 2010. DOI: 10.5007/2177-7055.2010v31n60p29. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2010v31n60p29>. Acesso em: 26 fev. 2025.

FERRAJOLI, Luigi. **Por uma Constituição da Terra**. Florianópolis: Ematis, 2023b.

FERRAJOLI, Luigi. **Por uma Teoria dos Direitos e dos Bens Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011b.

FREITAS, Camila Rizzini *et al.* **O financiamento da gestão ambiental no Brasil: uma**

avaliação a partir do orçamento público federal (2005-2022). São Paulo: Instituto Socioambiental, 2022.

FREITAS, Rafael Vêras de. A concessão de florestas e o desenvolvimento sustentável. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 7, n. 26, p. 107-133, abr./jun. 2009.

GROBER, Ulrich. **Sustainability: A cultural history**. Totnes: Green Books, 2012.

INSTITUTO ESCOLHAS. Policy brief: o potencial desperdiçado das concessões florestais estaduais na Amazônia Legal. **Instituto Escolhas**, São Paulo, 15 maio 2023. Disponível em: <https://escolhas.org/governos-da-amazonia-legal-perdem-recursos-ao-nao-investir-nas-concessoes-florestais/>. Acesso em: 27 fev. 2025.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia**. 4. ed. Brasileira. São Paulo: Cengage, 2023. Tradução da 8ª edição norte-americana.

MARTINEZ-ALIER, Joan. **Ecological Economics**. Energy, Environment and Society. Oxford, Cambridge: Basil Blackwell, 1987.

MONTINI, Massimiliano. Designing Law for Sustainability. *In*: MAUERHOFER, Volker; RUPO, Daniela; TARQUINIO, Lara (ed.). **Sustainability and Law**. Cham: Springer, 2020. p. 33-48.

MONTINI, Massimiliano. **L’azione esterna dell’Unione europea per l’attuazione dello sviluppo sostenibile**. Napoli: Editoriale scientifica, 2025. Disponível em: <https://hdl.handle.net/11365/1286974>. Acesso em: 9 mar. 2025.

MONTINI, Massimiliano. The Double Failure of Environmental Regulation and Deregulation and the Need for Ecological Law. **Italian Yearbook of International Law**, [s. l.], v. 26, p. 265-285, 2017.

MONTINI, Massimiliano; VOLPE, Francesca. In praise of sustainability: The encyclical letter Laudato Si and its legal-economic implications. **Italian Yearbook of International Law**, [s. l.], v. XXV, n. 1, p. 311-324, 2016.

MORENO MOLINA, José Antonio. Regulamentação florestal no direito da União Espanhola e Europeia. **Veredas do Direito – Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, Belo Horizonte, v. 17, n. 37, p. 37-61, jan./abr. 2020.

MOURA, Bruno de Freitas. Monitoramento mostra que 99% dos incêndios são por ação humana. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 20 set. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-09/monitoramento-mostra-que-99-dos-incendios-sao-por-acao-humana>. Acesso em: 9 mar. 2025.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

PALMIERI, Roberto Hoffmann; BATISTELLA, Mateus. A importância das populações locais e dos arranjos institucionais para as concessões florestais no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, [s. l.], v. 25, e02382, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/1809->

4422asoc20200238r2vu2022L4OA. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/asoc/a/CcGkfSX5jKBHf5HwjcqCD3N/>. Acesso em: 26 fev. 2025.

PROGRAMA DE PARCERIA DE INVESTIMENTOS. Projetos. **PPI**, [s. l.], [202-].  
Disponível em: <https://ppi.gov.br/projetos/>. Acesso em: 26 fev. 2025.

DEL LAMA, Carolina *et al.* **RAD2023**: Relatório Anual do Desmatamento no Brasil 2023. São Paulo: MapBiomas, 2024. Disponível em: <http://alerta.mapbiomas.org>. Acesso em: 27 fev 2025.

RICHARDSON, Katherine *et al.* Earth beyond six of nine planetary boundaries. **Science Advances**, v. 9, n. 37, eadh2458, 2023. DOI:10.1126/sciadv.adh2458. Disponível em:  
<https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.adh2458>. Acesso em: 24 fev. 2025.

ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. **Manual de Direito Agrário Constitucional**: Lições de Direito Agroambiental. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

ROCKSTRÖM, Johan *et al.* Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. **Ecology and Society**, [s. l.], v. 14, n. 2, 32, 2009. Disponível em:  
<http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>. Acesso em: 27 fev 2025.

RODRIGUES, Maisa Isabela *et al.* Concessão florestal na Amazônia brasileira. **Ciência Florestal**, [s. l.], v. 30, n. 4, p. 1299-1308, out. 2020.

SANTOS, Ana Carolina Dias dos; BAHIA, Carolina Medeiros; WODTKE, Guilherme Domingos. Contribuições da teoria da sociedade de hiperconsumo e da teoria da sociedade de risco para a ecologização do direito do consumidor. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 146, n. 32, p. 183-207, mar./abr. 2023.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. Concessões florestais. **Sistema Nacional de Informações Florestais**, Brasília, DF, [2024]. Disponível em: <https://snif.florestal.gov.br/pt-br/temas-florestais/concessoes-florestais>. Acesso em: 23 fev. 2025.

SFB e BNDES assinam acordo para projetos de concessão florestal na Amazônia. **Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima**, Brasília, DF, 3 maio 2024. Disponível em:  
<https://www.gov.br/mma/pt-br/sfb-e-bndes-assinam-acordo-para-projetos-de-concessao-florestal-na-amazonia>. Acesso em: 26 fev. 2025.

STEFFEN, Will *et al.* Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. **Science**, [s. l.], v. 347, n. 6223, p. 736-747, 2015. Disponível em:  
<https://www.science.org/doi/10.1126/science.1259855>. Acesso em: 27 fev. 2025.