**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE ENERGIA E AMBIENTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA AMBIENTAL**

LIVIAM ELIZABETH CORDEIRO BEDUSCHI

**A GOVERNANÇA PARA A GESTÃO SUSTENTÁVEL DAS
FLORESTAS NATIVAS EM DUAS REGIÕES DA
AMÉRICA DO SUL**

**SÃO PAULO
2018**

LIVIAM ELIZABETH CORDEIRO BEDUSCHI

**A GOVERNANÇA PARA A GESTÃO SUSTENTÁVEL DAS
FLORESTAS NATIVAS EM DUAS REGIÕES DA
AMÉRICA DO SUL**

**Tese apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Ciência Ambiental do Instituto
de Energia e Ambiente da Universidade de São
Paulo para obtenção do título de Doutora em
Ciência Ambiental.**

Orientadora: Profa. Dra. Cristina Adams

Versão Corrigida

(Versão original disponível na Biblioteca do IEE e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP)

**SÃO PAULO
2018**

CORDEIRO-BEDUSCHI, L.E. A governança para a gestão sustentável das florestas nativas em duas regiões da América do Sul. 2018. 300f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

Aprovado em: **19 de fevereiro de 2019.**

Banca Examinadora

Prof. Dr. Rene Reyes Gallardo
Instituição: Instituto Forestal, Ministerio de Agricultura de Chile (INFOR/MINAGRO).
Julgamento: Aprovada

Profa. Dra. Luciana Gomes Araujo
Instituição: Projeto Pró-Restaura (WRI-Brasil; IEE/USP) e NEPAM/UNICAMP.
Julgamento: Aprovada

Profa. Dra. Rosely Alvim Sanches
Instituição: Projeto Pró-Restaura (WRI-Brasil; IEE/USP) e NEPAM/UNICAMP.
Julgamento: Aprovada

Prof. Dr. Evandro Mateus Moretto
Instituição: Instituto de Energia e Ambiente (IEE/USP) e Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH/USP).
Julgamento: Aprovada

Prof. Dr. Pedro Roberto Jacobi
Instituição: Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental (PROCAM- IEE/USP) e Faculdade de Educação (FE/USP).
Julgamento: Aprovada

Profa. Dra. Cristina Adams
Instituição: Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental (PROCAM - IEE/USP) e Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH/USP).
Julgamento: Aprovada

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Catálogo na publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo

Cordeiro-Beduschi, Liviam Elizabeth

A governança para a gestão sustentável das florestas nativas em duas regiões da América do Sul. / Liviam Elizabeth Cordeiro Beduschi ; orientadora: Cristina Adams. – São Paulo, 2018.

300 f: il; 30 cm.

Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental – Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo.

1. Política ambiental. 2. Manejo florestal. 3. Desenvolvimento sustentável. 4. Florestas – aspectos políticos. I. Título.

Elaborado por Maria Penha da Silva Oliveira CRB-8/6961

AGRADECIMENTOS

A elaboração desta tese contou com as contribuições e o apoio de muitas pessoas. O percurso trilhado até aqui não seria possível sem elas.

Agradeço, especialmente, a minha orientadora, professora Cristina Adams que admiro muito e contribuiu decisivamente na construção desta tese, indicando importantes caminhos teóricos.

Ao professor Evandro Matheus Moretto, que assumiu as primeiras etapas desta pesquisa, orientando a elaboração das primeiras idéias e questionamentos. Sou extremamente grata pela convivência e pelo apoio sempre que precisei.

Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM/USP) que colaboraram através dos debates em salas de aulas e conversas, abrindo caminhos do conhecimento científico. Em especial ao professor Pedro Roberto Jacobi, prof. Ricardo Abramovay, prof. José Eli da Veiga e prof. Eduardo de Lima Caldas.

À toda equipe do Grupo de Pesquisa em Planejamento e Gestão Ambiental (PLANGEA –PROCAM/USP). Especialmente ao Sergio Mantovani Pulice e Daniel Rondinelli Roquetti pelo companheirismo, reflexões e apoio. E aos colegas que convivi durante a disciplina de Governança Florestal.

Uma rápida passagem pela Faculdade de Saúde Pública da USP me permitiu conhecer outras abordagens. Agradeço ao prof. Leandro Giatti pela oportunidade interdisciplinar.

Voltar onde tudo começou foi especial, sobretudo para reencontrar o prof. Marcos Sorrentino do Departamento de Ciências Florestais da ESALQ/USP e prof. Dalcio Caron do Departamento de Economia e Sociologia Rural da ESALQ.

Quero agradecer também à colega Joana Mattei Faggin, por coincidência da vida nos encontramos novamente trilhando caminhos científicos. Por compartilhar as reflexões teóricas do Forest and Nature Conservation Policy Group de Wageningen University & Research (Holanda).

A pesquisa de campo no Brasil teve o apoio de preciosas pessoas. Agradeço a todos que se dispuseram ser entrevistados em Brasília, Piracicaba e São Paulo. Meu especial agradecimento aos amigos: Rodrigo Junqueira e Cristina Velasquez do Instituto Socioambiental; ao André Dias do WWF-Brasil; ao Roberto Palmiere e todos que participaram da oficina de governança florestal do IMAFLORA. Aos que me forneceram informações preciosas e decisivas para esta tese: Mauricio Voivodic, Paulo Groke, Paulo Moutinho, Paulo Guilherme Cabral.

À minha querida amiga e colega florestal, Valquiria Celestino, quem me apresentou a visão das empresas de papel e celulose. Agradeço a sua linda família pelos momentos que compartilhamos.

No Escritório da FAO, em Santiago, tive a colaboração de pessoas comprometidas com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável na América Latina e Caribe. Agradeço a todos eles que apoiaram e acompanharam este processo: Jorge Meza, Hivy Ortiz Chour, Aurelie Bres, Jessica Casaza, Barbara Jarschel, Adriana Gregolin, João Intini, Dulclair Sternadt, Pedro Boareto, Carlos Max Carneiro, Mario Mengarelli, Roberto de Andrade. Ao diretor do Escritório Regional, Julio Berdegué, e a toda equipe das Iniciativas. No Escritório da FAO no Brasil, meus agradecimentos ao Marcelo Broggio e ao Gustavo Chianca.

Sou muito grata ao Adoniram Sanches, por indicar nomes para as entrevistas. À sua família, por nos proporcionar alegrias e encontros no Chile.

No Chile, devo agradecer a todos da Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo (AIFBN). Por todas as oportunidades que me deram para observar e participar das reuniões, assembleias, seminários e visitas de campo. Especiais agradecimentos à Maria José Ruiz-Esquide, Sergio Donoso, Heinrich Burschel, Luiz Astorga, Alfredo Unda, Jennifer Romero, Fernando Saraiva, Pablo Cruz, Pablo Soto, Alejandra Torres, Carlos Poblete, Cristian Little, Luiz Otero.

Aos pesquisadores do *Instituto Forestal* do Chile (INFOR). Agradeço imensamente pelo apoio e oportunidade que me deram para conhecer o trabalho da Instituição no campo e na sede de Valdivia. Meu especial

agradecimento ao pesquisador florestal René Reyes, quem me recebeu para entrevista e forneceu diversos documentos e publicações e ao Rodrigo Mujica, pela gentil recepção no INFOR.

À querida amiga chilena e ilustre pesquisadora do PFNMs do INFOR, Juana Palma, meus sinceros agradecimentos por facilitar a minha aproximação com os diversos atores sociais no Chile. Grata por confiar em mim e abrir caminhos, desde a patagônia em Esquel/Argentina até a floresta valdiviana do Chile! Ao seu esposo, Dimitris, que nos preparou deliciosos lanches gregos.

Ao professor Pablo Donoso, da Facultad de Ciencias Forestales y Recursos Naturales da Universidad Austral de Chile (UACH), pela atenção e por todas as publicações sobre políticas florestais e silvicultura disponibilizadas que deram sentido na pesquisa no Chile.

Ao Trevor Walter do WWF- Chile, por todo o relato e material enviado para conhecer um pouco mais do diálogo florestal no Chile.

À Leslie Puentes pelo apoio e informações sobre as atividades da CONAF em Valdivia.

Devo agradecer imensamente a todos da Biblioteca da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) em Santiago de Chile. Especialmente à Wouter Schallier, Claudia Vilches e Fabian Barros. Sou grata por fornecer importantes publicações e pelo espaço que utilizei na Biblioteca para este estudo.

Agradecimentos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de estudo durante todo o doutorado no PROCAM.

Meus sinceros agradecimentos à equipe de secretarias do PROCAM e do Instituto de Energia e Ambiente.

Aos todos os meus queridos amigos no Chile: Pia Hevia, Tono Valdivieso, Felipe, Maca, Augustin, Claudia, David, Chloé, Julian, Carlos, Alonso e Alda.

Agradecimentos especiais a Alda Alonso quem me apoia sempre com muita alegria e dedicação. Agradeço imensamente por corrigir a redação de meu espanhol.

Aos meus queridos amigos no Brasil: à minha família Sant'anna, quem adotei e sempre me contagia com a alegria e carinho. Em especial, à Patrícia Sant'anna e Helder, pela amizade, presença e apoio.

À Lara, Thales e à querida Marilsa, por compartilhar as alegrias e preocupações, e manter a amizade entre nossas crianças.

À minha mãe, Milvia por seu amor, sua paciência e por demonstrar que nada é impossível para alcançar um sonho. Ao meus queridos irmãos, Icaro e Iuri... pela energia e pelo incentivo em todos os momentos. E às minhas cunhadas queridas, especialmente à Michele, por compartilhar as aventuras acadêmicas.

Ao meu pai, Valter L. Cordeiro e Dalva, por acompanharem meu caminho, sempre presentes com suas preces e carinho. Ao meu pai, por me dar força e incentivo sempre. Ao Normando, meu irmão caçara. A todas as minhas tias, tios e minha grande família Cordeiro. Em especial à minha avó Angelina que deve estar feliz por esta conquista!

Imensamente agradecida à família Beduschi. Aos meus sogros, Lucia e Luiz Carlos por cuidarem com tanto amor das minhas filhas quando eu me ausentei. Aos meus cunhados, Daniel e Clara, Ana Claudia e Kubo, meus sobrinhos e minha sobrinha Lorraine... por todo o carinho e por sempre compartilhar as histórias, aventuras e alegrias quando estamos todos juntos ou a distância!

Finalmente, ao meu amado esposo, Luiz Carlos Beduschi Filho, pela parceria, companheirismo e pelo seu amor que nos une e nos faz dar sentido às nossas vidas.

Às minhas pequenas e lindas filhas, Nicole e Thalita. Por estarem sempre me esperando com sorrisos e abraços, me encorajando a seguir juntos neste projeto de vida.

“Ah, tem uma repetição, que sempre outras vezes em minha vida acontece. Eu atravesso as coisas – e no meio da travessia não vejo! – só estava era entretido na idéia dos lugares de saída e de chegada. Assaz o senhor sabe: a gente quer passar um rio a nado, e passa; mas vai dar na outra banda é num ponto muito mais em baixo, bem diverso do que em primeiro se pensou. Viver não é muito perigoso?”.

Riobaldo, em Grande Sertão: Veredas, de Guimarães Rosa.

Dedico este trabalho ao meu amado e companheiro de todos os momentos,

Luiz Carlos Beduschi Filho e às nossas filhas, Nicole e Thalita.

RESUMO

CORDEIRO-BEDUSCHI, L.E. A governança para a gestão sustentável das florestas nativas em duas regiões da América do Sul. 2018. 300f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

Nas últimas décadas, novas formas de governança das florestas vêm se estabelecendo a partir da participação de diferentes atores sociais que interagem em arenas de ação para promover a gestão sustentável das florestas nativas na América do Sul. O objetivo deste estudo é apresentar uma discussão sobre os arranjos de Governança e Política Florestal que têm como desafios promover o uso sustentável das florestas nativas e solucionar problemas relacionados à degradação, exploração ilegal dos recursos florestais e ao desmatamento. O estudo foi realizado em dois países da América do Sul, onde novos desafios são apresentados para os atores envolvidos na implementação de novas leis, como a Lei de Bosques Nativos (no Chile) e a Lei de Gestão de Florestas Públicas (no Brasil). A partir da perspectiva teórica, se identificou a necessidade tanto da Análise Institucional (OSTROM, 1990; TUCKER; OSTROM, 2009) quanto da Abordagem da Análise com Base na Prática (ARTS et al., 2013; BEHAGEL et al., 2013), o que determina que o conjunto de instituições (legislações, normativas, regras em uso) nem sempre produzem os resultados desejados ou projetados, e que os atores envolvidos têm a capacidade de transformar e alterar os acordos e instituições (CLEAVER, 2012), modificando o percurso da implementação de políticas públicas, conforme seus interesses e com base em suas lógicas. Os métodos de análise qualitativa possibilitaram a interpretação dos dados coletados, a partir de entrevistas com atores envolvidos na agenda florestal em diversas escalas (internacional e doméstica). Os resultados evidenciam que, apesar de existir uma arena de ação com múltiplos atores, as mudanças institucionais nem sempre promovem mudanças na prática, pois a governança florestal deve promover novos padrões de gestão, onde se valoriza o múltiplo uso das florestas proporcionando a sustentabilidade no manejo e o desenvolvimento de comunidades inseridas no contexto das florestas nativas.

Palavras-chave: Governança florestal; Política florestal; Análise institucional; Manejo florestal sustentável; Florestas Nativas.

ABSTRACT

CORDEIRO-BEDUSCHI, L.E. Governance for the sustainable management of native forests in two regions of South America. 2018. 300p. Thesis (PhD in Environmental Science) – Postgraduate Programme in Environmental Science, Energy and Environment Institute, University of Sao Paulo, Sao Paulo, 2018.

In the past decades, new forms of forest governance have been established through the participation and the interaction of the different social actors in action arena to promote the sustainable management of native forests in South America. The objective of this study is to discuss the challenges faced by governance arrangements and forestry policy in promoting the sustainable use of native forests and in implementing solutions to the problems of degradation, illegal exploitation of forestry resources and deforestation. The study was undertaken in two South American countries, Brazil and Chile, where the implementation of new legislation such as the Law of Native Forests (in Chile) and the Law on the Management of Public Forests (in Brazil) present important challenges. From a theoretical perspective, the study builds on Institutional Analysis (OSTROM, 1990; TUCKER; OSTROM, 2009) as well as on Practice Based Approach Analysis (ARTS et al., 2013; BEHAGEL et al., 2013). The practice based approach indicates that institutions (legislation, norms, rules in use) do not always produce the desired or expected results. In addition, actors involved in such institutions have the capacity to transform them and to alter agreements (CLEAVER, 2012). By doing so, they modify the way in which public policies are implemented according to their interests and based on their logic. The methods used for qualitative analysis determined the interpretation of the data collected from interviews with actors involved in the development of forest agenda at different levels (international and domestic). The results demonstrate that despite the existence of an action arena with multiple actors, institutional changes do not always bring modifications in practice. Accordingly, forest governance should promote new forms of management, emphasising multiple uses of forests, providing sustainable management and inserting communities in the context of native forests.

Keywords: Forest governance; Forest policy; Institutional analysis; Sustainable forest management; Native Forests.

RESUMEN

CORDEIRO-BEDUSCHI, L.E. La gobernanza para la gestión sustentable de los bosques en dos regiones de América del Sur. 300p. Tesis (Doctorado en Ciencias Ambientales) – Programa de Pos Grado en Ciencias Ambientales, Instituto de Energía y Medio Ambiente, Universidad de São Paulo, São Paulo, 2018.

En las últimas décadas, nuevas formas de gobernanza de los bosques se han ido estableciendo a partir del aporte de los diferentes actores sociales que interactúan y ejercen acción en la promoción del manejo sustentable de los bosques nativos en América del Sur. El objetivo de este estudio es proponer una discusión sobre los acuerdos de Gobernanza y Política Forestal que tienen como desafío promover el uso sustentable de los bosques nativos y solucionar problemas relacionados con la degradación, la explotación ilegal de los recursos forestales y la deforestación. El estudio analizó dos países de América del Sur donde los actores involucrados enfrentan nuevos desafíos con la implementación de nuevas leyes, como la Ley del Bosque Nativo (en Chile) y la Ley de Gestión de Bosques Públicos (en Brasil). A partir de la perspectiva teórica, se identificó tanto la necesidad del Análisis Institucional (OSTROM, 1990; TUCKER; OSTROM, 2009) como del Abordaje del Análisis Basado en la Práctica (ARTS et al., 2013; BEHAGEL et al., 2013), reconociendo que el conjunto de instituciones (legislaciones, normativas, reglas de uso) no siempre producen los resultados deseados o proyectados y que los actores implicados tienen la capacidad de transformar y alterar los acuerdos y las instituciones (CLEAVER, 2012), modificando la trayectoria de la implementación de políticas públicas conforme a sus intereses y con base en sus propias lógicas. Los métodos de análisis cualitativo posibilitaron la interpretación de los datos recolectados a partir de entrevistas a actores comprometidos en la agenda forestal en diversas escalas (internacional y doméstica). Los resultados evidencian que a pesar de existir un ámbito de acción con múltiples actores, los cambios institucionales no siempre promueven cambios en la práctica ya que la gobernanza forestal debe promover nuevos modelos de gestión, donde se valoriza el uso múltiple de los bosques, proporcionando la sustentabilidad en el manejo y desarrollo de las comunidades insertas en las áreas de bosque nativo.

Palavras clave: Gobernanza forestal; Política forestal; Análisis institucional; Manejo forestal sustentable; Bosque Nativo.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 -	Desmatamento anual na Amazônia Legal (km ²) entre 1988 e 2017.....	34
Figura 1.2 -	Desmatamento anual discriminado por Estado da Amazônia Legal (km ²) entre 1988 e 2017.....	35
Figura 2.1 -	Triângulo da Governança Florestal.....	53
Figura 2.2 -	O IAD Framework e a Arena de Ação.....	76
Figura 2.3 -	Perguntas da pesquisa sobre governança de florestas nativas no Brasil e Chile.	82
Figura 2.4 -	Temas selecionados como unidade de análise para guiar revisão teórica.	85
Figura 3.1 -	Mapa da delimitação da Amazônia Legal Brasileira.....	94
Figura 3.2 -	Histórico e projeção do desmatamento na Amazônia Legal, considerando as fases do PPCDAm até 2020.....	111
Figura 3.3 -	Organograma dos órgãos competentes sobre as questões ambientais e florestais no Brasil em 2017.	114
Figura 3.4 -	Atores e segmentos relacionados com a gestão das florestas públicas na Amazônia.	123
Figura 3.5 -	Estrutura simplificada da LGFP, com seus instrumentos e finalidades.....	128
Figura 3.6 -	Mapa gerado pelo CNFP na primeira fase de cadastro.....	131
Figura 3.7 -	Evolução do Cadastro de Florestas Públicas (CNFP) até 2016 (Milhões de hectares).....	132
Figura 3.8 -	Sequência de operações para a destinação das florestas públicas ao uso e concessões florestais.....	133
Figura 3.9 -	Linha do Tempo da atuação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal até 2017.....	142
Figura 3.10 -	Novo organograma do SFB, modificado pelo Regimento Interno do SFB em 2017.....	145
Figura 4.1 -	Mapa da Região das Florestas Temperadas do Chile.....	162
Figura 4.2 -	Estrutura institucional simplificada criada pela LBN e público- alvo.....	194
Figura 4.3 -	Esquema metodológico da Política Forestal Chilena 2015-2035.....	198
Figura 4.4 -	Arena de Ação da Governança de Florestas Nativas do Chile	199
Figura 4.5 -	Arena de Ação em torno da Gestão Florestal para implementar a LBN/Chile.....	200

LISTA DE QUADROS, TABELAS E ANEXOS

Quadro 2.1 -	Exemplos de Escalas da Governança Florestal	56
Quadro 2.2 -	Linha do tempo com os principais fatos que marcaram o debate internacional sobre florestas entre 1892 e 2015.....	58
Quadro 2.3 -	Organizações que compõem a Parceria Colaborativa sobre Florestas (CPF) desde 2001.....	61
Quadro 2.4 -	Critérios estabelecidos do Tratado de Montreal (1995).....	66
Quadro 2.5 -	Matriz analítica para o desenvolvimento da pesquisa.....	86
Quadro 2.6 -	Categorias dos Praticantes Florestais entrevistados	88
Quadro 3.1 -	Antecedentes históricos de Políticas e Leis relacionados às Florestas no Brasil entre 1934 e 2015.....	121
Quadro 3.2 -	Estrutura do Serviço Florestal Brasileiro em 2007.....	129
Quadro 3.3 -	Relação de projetos, planos e programas apoiados pelo FNDF entre os anos de 2010 e 2017.....	139
Quadro 4.1 -	Histórico de políticas e leis florestais no Chile entre 1931 e 2016.....	191
Quadro 4.2 -	Cronologia da elaboração da Política Forestal Chilena 2015-2035.....	190
Quadro 4.3 -	Organizações participantes do Consejo de Política Forestal /2015.....	193
Quadro 4.4 -	Fortalezas e Fraquezas destacadas nas entrevistas sobre a (LBN).....	197
Quadro 4.5 -	Relação de principais eventos, normativas e fases do desenvolvimento florestal entre 1931 a 2015.....	212
Tabela 2.1 -	Área estimada de florestas comunitárias no Brasil, em 2009.....	71
Tabela 3.1 -	Florestas nativas em biomas brasileiros.....	93
Tabela 3.2 -	Evolução dos contratos e tamanho das áreas concedidas para a concessão florestal em florestas públicas federais, entre 2008 e 2016, pelo SFB.....	137
Tabela 3.3 -	Montante dos recursos financeiros executados pelo FNDF até novembro de 2017 e os biomas brasileiros apoiados.....	138
Tabela 4.1 -	Superfície do Chile e Florestas (hectares).....	161
Tabela 4.2 -	Destino da produção chilena de madeira roliça para manufatura por espécie em 2015 (Mil m3 ssc*).....	166
Tabela 4.3 -	Fonte de fornecimento de lenha no Chile.....	172
		138
ANEXO A -	Relação de Entrevistados – Brasil, Chile e Organizações Internacionais..	245
ANEXO B -	Roteiro de Perguntas das Entrevistas.....	249
ANEXO C -	Relação de Documentos consultados no Brasil e Chile.....	252
ANEXO D -	LGFP e LBN - Publicação das Leis na íntegra.....	254

LISTA DE SIGLAS

AIFBN	Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo
ALP	Abordagem baseada na Lógica da Prática
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
AP	Área Protegida
APP	Área de Preservação Permanente
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
C&I	Critérios e Indicadores para Manejo Florestal
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CDB / CBD	Convenção de Diversidade Biológica (<i>Convention on Biological Diversity</i>)
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (ONU)
CF	Código Florestal
CGFLOP	Comissão de Gestão para as Florestas Públicas
CIFAG	Colegio de Ingenieros Forestales de Chile A.G.
CIFOR	Centro Internacional para Pesquisa Florestal (<i>Center for International Forestry Research</i>)
CLUA	Climate and Land Use Aliance
CMDS	Conferencia Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20)
CMS	Conselho de Ministros para a Sustentabilidad de Chile
CNFP	Cadastro Nacional de Florestas Públicas
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio/92)
COALIZAÇÃO BRASIL	Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura
CONAF	Corporación Nacional Forestal
CONAFLOP	Comissão Nacional de Florestas
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COP	Conferências das Partes sobre Clima
COP-21	Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2015
COREF	Corporación de Reforestación
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
CORMA	Corporación Chilena de la Madera
CPF	Comisión de Política Forestal
PCF	Parceria Colaborativa sobre Florestas
CTF	Confederación Nacional de Trabajadores Forestales
DAS	Departamento de Acción Social
DEX	Departamento de Extrativismo
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
ENCCRV	Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales
ESALQ	Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (USP)
ESSP	Earth System Science Partnership
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação
FFT	Fundação Floresta Tropical
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
FLONAS	Florestas Nacionais
FLOTAS	Florestas Estaduais
FNDF	Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente
FPC	Florestas Públicas do TIPO C
FRA	Avaliação Florestal Mundial (<i>Forest Resources Assessments</i>)
FSA/CEF	Fundo Socioambiental da Caixa Econômica Federal
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNBIO	Fundo Brasileiro para Biodiversidade
FUNDO CLIMA	Fundo Nacional de Mudança do Clima
GEE	Gases de Efeito Estufa
GEF	Fundo Global para o Meio Ambiente (<i>Global Environment Facility</i>)
GTA	Grupo de Tratado Amazônico

IAD Framework	Institutional Analysis And Development Framework
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IEB	Instituto Internacional de Educação do Brasil
IFF	Fórum Internacional sobre Florestas
IFN	Inventário Florestal Nacional
IFT	Instituto Florestas Tropicais
IGBP	Programa Internacional de Geosfera e Biosfera
IMAFLOA	Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDAP	Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario
INDC	Contribuições Nacionalmente Pretendidas Determinadas (<i>Intended Nationally Determined Contributions</i>)
INFOR	Instituto Forestal
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPAM	Instituto de Pesquisa da Amazônia
IPCC	Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>)
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPF	Painel Intergovernamental sobre Florestas
ISA	Instituto Sócio Ambiental
ITTA	Acordo Internacional sobre Madeira Tropical
ITTO	Organização Internacional de Madeiras Tropicais
IUCN	União Internacional para Conservação da Natureza
IUFRO	União Internacional das Organizações de Pesquisa Florestal
LBA	Programa de Grande Escala da Biosfera-Atmosfera na Amazônia
LBN	Ley de Bosques Nativos
LGFP	Lei de Gestão de Florestas Públicas
LUCC	Land-Use and Land-Cover Change
LULUCF	Land Use and Land Use Cover Forest
MDL	Mecanismos de Desenvolvimento Limpo
MFC	Manejo Florestal Comunitário
MFS	Manejo Florestal Sustentável
MINAGRI	Ministério de Agricultura (Chile)
MINREL	Ministério das Relações Exteriores (Chile)
MMA	Ministério do Meio Ambiente (Brasil)
MMA	Ministerio del Medio Ambiente (Chile)
MUCECH	Movimiento Unitario de Campesinos y Etnias de Chile
NWFP	No Wood Forest Products
OCF	Observatório do Código Florestal
ODEPA	Oficina Nacional de Estudios y Políticas Agrarias
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEMAs	Órgãos Estaduais de Meio Ambiente
OI	Organizações Internacionais/Multilaterais
OIMT	Organização Internacional das Madeiras Tropicais
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PAAR	Plano Anual de Aplicação Regionalizada
PAE	Projetos Agroextrativistas
PAF	Projetos de Assentamento Florestal
PAF/PAFT	Plano de Ação Florestal / Plano de Ação Florestal Tropical
PAOF	Plano Anual de Outorga Florestal
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PCF	Parceria Colaborativa sobre Florestas
PDE	Plano Decenal de Expansão de Energia
PDS	Projeto de Desenvolvimento Sustentável

PFMFCF / PFMCF	Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar
PFN	Programa Florestal Nacional
PFNM	Produtos Florestais Não-Madereiros
PIB	Produto Interno Bruto
PIN	Programa de Integração Nacional
PLANAVEG	Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa
PNAP	Plano Nacional de Áreas Protegidas
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária
PNBSB /PNSB	Plano Nacional para a Promoção das Cadeias da Sociobiodiversidade (Plano Nac. da Sociobiodiversidade)
PNDSPCT	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
PNF	Programa Nacional de Florestas
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNMC	Plano Nacional sobre Mudança do Clima
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPCDAM	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PPCERRADO	Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado
PPG-7	Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PRA	Programa de Regularização Ambiental
PRO MANEJO	Projeto de Apoio ao Manejo Florestal Sustentável na Amazônia
PRODES	Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia
PYMEMAD	Asociación Gremial de la Pequeña y Mediana Empresa de Madera
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
REDD	Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal
REDD+	Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal <i>PLUS</i>
RESEX	Reservas Extrativistas
RL	Reserva Legal
RSX	Rede Sementes do Xingu
SAG	Servicio Agrícola y Ganadero
SBAP	Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEDR / MMA	Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural do Ministério do Meio Ambiente
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SICAR	Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural
SNASPE	Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado
SNF	Servicio Nacional Forestal
SNIF	Sistema Nacional de Informações Florestais
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
TCA	Tratado de Cooperação Amazônica
TI	Terra Indígena
UC	Unidade de Conservação
UN /ONU	<i>United Nations</i> / Organização das Nações Unidas
UNCCD//CNUMC	Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação
UNFCCC	Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (Convenção do Clima)
UNFF	Fórum das Nações Unidas sobre Florestas
UNSDG	<i>UN Sustainable Development Goals</i>
WB	<i>World Bank</i> (Banco Mundial)
WFC	<i>World Forestry Congress</i> (Congresso Mundial Florestal)
WRI	<i>World Resources Institute</i>
WWF	<i>World Wide Fund for Nature</i>

Sumário

CAPITULO 1 – INTRODUÇÃO	17
1. Ecossistemas Florestais: Conceitos e Significados	20
1.1 A perda de florestas nativas na América Latina	24
1.1.1 Drivers do desmatamento na Amazônia Brasileira	30
1.1.2 Drivers de desmatamento no sul do Chile	38
1.2 A Governança das Florestas Nativas na América do Sul	42
CAPITULO 2 - REVISÃO TEÓRICA E MÉTODOS DE PESQUISA	45
2.1 Conexões entre Desenvolvimento, Sustentabilidade e Florestas	45
2.2. Estudo da Governança Florestal: Conceitos e Definições.....	49
2.2.1 Governança Florestal e novos arranjos de multi-atores	52
2.3 A Governança Florestal: da Escala Global para as Escalas Domésticas.....	55
2.4 Debates e Acordos Internacionais sobre Florestas	57
2.5 Acordos e Critérios sobre Manejo Florestal Sustentável	63
2.5.1 Os múltiplos usos da floresta nativa e o manejo comunitário.....	67
2.6 Abordagens Teóricas para a Análise da Governança Florestal	73
2.6.1 Governança Florestal: a contribuição da Análise Institucional – Escola de Bloomington ...	73
2.6.2 Governança Florestal: a contribuição da Análise da Abordagem com base na Prática – Escola de Wageningen	77
2.6.3 Governança Florestal e Políticas Públicas	79
2.6.4 Objetivo central e perguntas norteadoras	81
2.7 Métodos da Pesquisa	83
2.7.1 Etapas da Pesquisa	85
CAPITULO 3 - A GOVERNANÇA DAS FLORESTAS NATIVAS NO BRASIL.....	92
3.1 Florestas nativas no contexto da Amazônia brasileira.....	93
3.1.1 A Economia Florestal da Amazônia Brasileira	95
3.1.2 Usuários e habitantes das florestas amazônicas.....	99
3.2. Antecedentes da Política Florestal no Brasil	102
3.2.1 O modelo de gestão florestal até 1990	102
3.2.2 O Modelo de Gestão Florestal no Novo Milênio.....	107
3.3 A Gestão de Florestas Públicas a partir de 2006.....	123
3.3.1 As expectativas sobre o lançamento da LGFP.....	123
3.3.2 As funções e objetivos da LGFP	127
3.3.3 O Serviço Florestal Brasileiro.....	129

3.3.4 A Comissão de Gestão de Florestas Públicas (CGFLOP)	134
3.3.5 As Concessões Florestais	136
3.3.6 A mudança de prioridades no SFB	137
3.4. As Percepções sobre a Gestão Florestal Comunitária.....	146
3.5 Conclusões parciais sobre Governança Florestal no Brasil	155
CAPITULO 4 – A GOVERNANÇA DA FLORESTA NATIVA NO CHILE.....	159
4.1 Florestas Nativas no contexto chileno	159
4.1.1 A Economia Florestal do Chile.....	163
4.1.2 Usuários-proprietários da Floresta Nativa “Sempre-Verde” do Chile	169
4.2 Antecedentes da Política Florestal do Chile	174
4.2.1 O modelo de gestão florestal até 1990	174
4.2.2 O modelo de gestão florestal no Novo Milênio	185
4.3 A Gestão de Florestas Nativas a partir da Ley de Bosques Nativos de 2008	192
4.3.1 Os instrumentos e os beneficiários da LBN.....	193
4.4 A Política Florestal Chilena 2015-2035.....	194
4.5 Atores e Arenas da Governança Florestal no Contexto da LBN	199
4.6 Conclusões Parciais sobre Governança Florestal no Chile	210
5. CONCLUSÕES FINAIS	216
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	226
ANEXOS	245

CAPITULO 1 – INTRODUÇÃO

A presente tese apresenta uma discussão sobre a governança florestal e o papel dos atores sociais envolvidos na gestão e uso dos recursos das florestas nativas. O objetivo geral da pesquisa foi analisar como vem se estabelecendo a governança para a gestão sustentável das florestas nativas em duas regiões da América do Sul, Brasil e Chile, entre os anos de 1990 e 2015.

Em quase trinta anos de implementação da gestão florestal, as evidências apontam para a superficialidade das políticas públicas para promover o uso sustentável dos recursos florestais, em diferentes escalas, tanto local, como nacional e global. Ao deparar-se com este quadro de dificuldade na implementação da gestão florestal nestes dois países, o presente estudo focou em responder às seguintes perguntas:

1. As instituições e políticas estão desenhadas para promover a gestão sustentável das florestas nativas no Brasil e Chile?
2. Quem são os atores atuantes da governança florestal, e como estão contribuindo para promover a gestão sustentável das florestas nativas?
3. Como é estruturada a Arena de Ação da governança florestal em cada país e que práticas podem ser destacadas de cada uma delas?

No período estudado, a governança florestal no Chile tem como referencia a Lei de Boques Nativos (Lei N. 20.283), promulgada em 2008. No Brasil, a Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei N. 11.284) foi promulgada em 2006. Existem diferenças e semelhanças nas estratégias de promoção da gestão sustentável dos recursos florestais entre os países estudados, mas este estudo não se limitou a uma comparação. Pretendeu, sim, realizar uma análise da governança florestal em regiões onde vem sendo apontada a necessidade de mudanças profundas nos modelos de governança, nas políticas e no desenvolvimento florestal.

Para responder as perguntas elaboradas, esta tese se apresenta em cinco capítulos. No Capítulo 1, após a Introdução, são apresentados os conceitos e significados do ecossistema florestal ressaltando os temas que revelam a preocupação atual sobre a gestão de florestas nativas. A justificativa desta preocupação está, principalmente, pela perda das áreas de florestas nativas impulsionada pela intensificação da ação humana, transformando paisagens, substituindo a cobertura florestal por outros usos, explorando recursos naturais irracionalmente. Estas mudanças nos ecossistemas florestais se refletem também na disponibilidade de recursos, alimentos e serviços ambientais. Neste cenário, são apresentados os drivers de desmatamento nos dois países, alvo de nosso estudo.

No Capítulo 2, está a revisão de literatura sobre a gestão sustentável das florestas, a evolução do debate internacional e a base conceitual sobre a governança florestal. Para o estudo realizado não nos fixamos em uma única escola teórica para responder às questões propostas. Portanto, do ponto de vista teórico destacaram-se duas linhas teóricas: a Análise Institucional sobre o uso dos Recursos Comuns (MORAN; OSTROM, 2009; OSTROM, 1990; 2005; 2011; AGRAWAL; GIBSON, 2001), difundida pela escola de Bloomington (Indiana, Estados Unidos), e a Análise com base na Prática, difundida por estudiosos da escola de Wageningen (Wageningen, Holanda) (ARTS et al., 2013; CLEAVER, 2001; 2012; KONNING; BENNEKER, 2013).

As contribuições destas duas correntes teóricas se complementaram com a base analítica de Políticas Públicas, discutindo o universo das atividades de implementação das políticas e programas, as quais envolvem momentos de reinterpretação de seus objetivos, redirecionamento de ações e reformulação de processos entre os atores sociais envolvidos numa arena de ação. O método empregado foi a análise qualitativa, que permitiu explorar a natureza complexa da organização social, assim como as percepções e práticas compartilhadas pelos indivíduos e grupos que executam políticas ou que são afetados por elas.

O Capítulo 3 apresenta o contexto do Brasil, sobretudo da floresta amazônica. A Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei N. 11.284/2006) apresenta-se como um importante instrumento de política pública para promover a gestão sustentável das florestas. Todavia, as críticas são frequentes quando se revelam os impasses na implementação desta política, deixando em segundo plano a participação efetiva de comunidades usuárias das florestas nativas na nova gestão florestal (TONEN, 2007; BRANCALION et. al., 2012; ALVES, 2016; VILLAS-BÔAS et. al., 2017; FAGGIN; BEHAGEL, 2017, CEPAL, 2017a)

Da mesma forma, o Capítulo 4 revela o contexto das florestas temperadas do sul do Chile. A *Ley de Bosques Nativos* do Chile (Lei N. 20.283, 30/07/2008) e a *Política Forestal Chilena 2015-2035* têm sido alvo de críticas, especialmente do setor acadêmico, que aponta a falta de atenção do Estado para assumir as florestas nativas como territórios de grande importância para assegurar os valores ecológicos, sociais e econômicos do país (CRUZ et al., 2012; DE LA FUENTE et al., 2013; DONOSO et. al., 2016; REYES, SEPULVEDA e ASTORGA, 2014; CEPAL, 2017a).

A conclusão deste estudo está no Capítulo 5, onde se apresentaram as respostas às perguntas que guiaram este estudo. Destacamos a importância das arenas de ação, as diferentes trajetórias da política florestal e o alcance das ações coletivas em cada país. Finalmente, sugerimos que uma boa governança para a gestão das florestas nativas depende de um conjunto de fatores, que podem ser a estrutura institucional para a gestão florestal, os fundamentos de sustentabilidade nas práticas de manejo das florestas e o comprometimento com as comunidades humanas inseridas no contexto das florestas nativas.

1. Ecossistemas Florestais: Conceitos e Significados

A história florestal corretamente entendida é, em todo o planeta, uma história de exploração e destruição. O homem reduz o mundo natural a “paisagem” – entornos domesticados, aparados e moldados para se adequarem a algum uso prático ou à estética convencional – ou também, o que é ainda mais assustador, a “espaço” – planícies desertas aplainadas a rolo compressor e sobre as quais o extremo do narcisismo da espécie se consagra em edificações. (...) Seus campos se empobrecem, seus pastos se tornam magros, e lenhosos, suas cidades entram em colapso. O mundo natural, simplificado, em desacordo com os desejos humanos mas em resposta a seus atos, convertendo-se em uma enorme macega cosmopolita de luto.

(“A Ferro e Fogo” de Warren Dean, 1996).

Warren Dean (1996) apresenta em sua obra um dramático panorama histórico sobre a devastação da Mata Atlântica brasileira entre os Séculos XVI e XX. Sua obra retrata os processos de transformação territorial que se fundamentaram na exploração intensiva dos recursos naturais para suprir as necessidades da colônia portuguesa e, mais tarde, o desenvolvimento econômico do Brasil independente, conforme a ocupação do território foi caminhando para o interior do país.

O relato de Dean retrata um processo observado em tantas outras regiões ricas em biodiversidade na América Latina e submetidas a intensivos usos e exploração dos recursos naturais, causando mudanças da cobertura da terra, com pouca ou nenhuma preocupação com a manutenção das florestas. Simbolicamente, as florestas ainda são muito associadas ao atraso, ao subdesenvolvimento, ao selvagem, a algo que impede o “desenvolvimento”.

As mudanças ambientais naturais têm ocorrido na Terra em diferentes períodos de tempo por consequência de alterações climáticas naturais. Entretanto, a intensidade das atividades humanas tem promovido mudanças no uso e cobertura da terra nos últimos cem anos e são maiores do que nunca na história, impulsionando mudanças sem precedentes nos ecossistemas e meio ambiente (BATISTELLA; MORAN; ALVES, 2008; OMETTO, AGUIAR; MARTINELLI, 2011).

Na América Latina e no Caribe, a perda de territórios florestais causada por atividades humanas vem ocorrendo desde muito antes das primeiras explorações e conquistas coloniais

do século XVI, e segue ainda nos dias atuais com a exploração irracional dos recursos naturais e os ciclos econômicos vivenciados na região (DEAN, 1996; PADUA, 2002; ANTUNES et. al., 2006).

No entanto, atualmente, com a intensificação da ação humana, as mudanças nos ecossistemas florestais originais levam apenas algumas décadas, transformando paisagens, substituindo a cobertura florestal por outros usos, explorando recursos naturais irracionalmente, resultando na degradação e perda de florestas nativas (BATISTELLA; MORAN; ALVES, 2008; MORAN; OSTROM, 2009; COCHRANE et al., 2005).

Consequentemente, o acelerado desmatamento nos trópicos se reflete em crises de disponibilidade de água potável, perda da biodiversidade e fragmentação florestal, definidas por diversos cientistas como mudanças ambientais decorrentes da interação do homem com o ambiente (interação homem-ambiente) (BATISTELLA; MORAN; ALVES, 2008; MORAN; OSTROM, 2009; OMETTO; AGUIAR; MARTINELLI, 2011).

No contexto das florestas nativas, as transformações e mudanças podem ocorrer em todos os tipos de ecossistemas florestais, desde as florestas temperadas do sul do continente americano até as florestas litorâneas do Caribe, da costa Pacífica e Atlântica, e os maciços florestais amazônicos (DEAN, 2009; BATISTELLA; MORAN; ALVES, 2008).

Dentre as interferências antrópicas mais comuns que causam as transformações nas florestas estão: o desmatamento para o uso agrícola, a exploração madeireira e o uso do fogo para a “limpeza” das áreas, causando efeitos de borda induzidos pela fragmentação. A fragmentação da paisagem e a mudança de uso do solo interagem sinergicamente ao expor mais florestas aos riscos externos e, consequentemente, aumentam o risco de incêndios por toda a paisagem (COCHRANE et al., 2005). A exploração madeireira degrada florestas quando não são manejadas adequadamente, resultando em ambientes mais secos e susceptíveis aos efeitos de borda nestas áreas (COCHRANE et al., 2005).

Segundo Handolph et. al. (2009), vários são os fatores que contribuem para alterações na estrutura das florestas, podendo ocorrer a partir de um evento discreto, imperceptível, ou com alguma alteração na paisagem, até à sua completa destruição. Estas alterações ambientais podem se apresentar em vários níveis de complexidade partindo de uma escala microscópica de perda de características genéticas que compõem uma espécie até à eliminação de biomas e ciclos ecológicos.

Na América Latina, o resultado destas alterações é reconhecido por pesquisas que evidenciam as mudanças nos ecossistemas florestais e relacionam tais mudanças com a disponibilidade de recursos, alimentos e serviços ambientais (MIRANDA et al., 2017; LITTLE et al., 2009; FAO, 2014; 2018).

Portanto, as transformações nas estruturas das florestas não seguem padrões e processos universais e unidirecionais (BATISTELLA; MORAN; ALVES, 2008). As florestas não apenas comportam sistemas ecológicos altamente complexos e inadequadamente compreendidos, mas também estão sujeitas às demandas e aos conflitos entre diferentes atores, nas esferas internacional, nacional e local (TUCKER; SOUTHWORTH, 2009). Neste sentido, as florestas podem ser consideradas como sistemas socioecológicos complexos (FILOTAS et. al., 2014).

Assim, a ação antrópica e a dimensão humana têm sido consideradas nos atuais estudos sobre mudanças no uso e cobertura da Terra, sobretudo em regiões de florestas, para entender por quê algumas áreas florestais florescem mesmo com a presença de alta intervenção e densidade humana, enquanto que outras definham e desaparecem (BATISTELLA; MORAN; ALVES, 2008).

No contexto das mudanças ambientais globais, vários programas e projetos com apoio de organizações internacionais¹ se destacaram por impulsionar uma série de pesquisas orientadas a explicar as transformações verificadas nos ecossistemas terrestres, marinhos e atmosféricos, utilizando-se das disciplinas da Ciência da Terra como a meteorologia, física, química, geologia, e ciências atmosféricas (MORAN; OSTROM, 2009).

Entretanto, é somente a partir da década de 1990, com a disponibilidade de dados mais claros e robustos, que se abre uma nova perspectiva de pesquisa, inserindo e correlacionando a dimensão humana às mudanças ambientais (BATISTELLA; MORAN; ALVES, 2008; MORAN; OSTROM, 2009).

Neste sentido, a alteração e substituição dos ecossistemas florestais não significam apenas a perda de um território ou espaço físico, mas, principalmente, a perda de oportunidades de manutenção da biodiversidade e dos modos de vida florestais (*forest based*

---

¹ O Projeto Mudanças de Uso e Cobertura da Terra (Land-Use and Land-Cover Change – LUCC) é um exemplo dentre os diversos projetos que direcionaram pesquisas para compreender a mudanças ambientais relacionadas à ação humana. Particularmente, o LUCC é uma iniciativa conjunta do Programa Internacional de Geosfera e Biosfera (IGBP, sigla em inglês) com o Programa de Dimensões Humanas (Human Dimensions Programme – HDP) que reuniu um painel de cientistas sociais de todo o planeta (MORAN; OSTROM, 2009).

livelihoods), especialmente para populações humanas que habitam e convivem com os recursos naturais provedores das condições de reprodução cultural, social e econômica (SCHIMINK, 2005, MANUSCHEVICH; BEIER, 2016).

A combinação das alterações hídricas, climáticas e de solo agravaram os problemas de produção de alimentos e soberania alimentar (FATORELLI, 2013). Ademais, em regiões tropicais, as mudanças de cobertura e uso do solo, e variações nos regimes de chuva e no clima estão associadas a problemas de saúde, como diarreias, desnutrição, exposições a contaminações e doenças infecciosas graves como malária, doença de Chagas, dengue, hantavírus e cólera, dentre outras, com a emergência ou não de epidemias (LAMBIN & GEIST, 2006). Pode, ainda, provocar o deslocamento de populações inteiras em virtude de condições ambientais ou catástrofes, como o que acontece com as migrações causadas por mudanças ambientais (FATORELLI, 2013).

Schimink (2005) e Teklin e Catalán (2006), analisando a relação entre a perda das florestas nativas e a concentração da pobreza rural, ressaltam que a floresta nativa é pouco reconhecida como uma oportunidade para o desenvolvimento socioeconômico. Mas, além de sua importância ambiental, as florestas servem de sustento para milhares de pessoas que utilizam produtos das florestas (nativas ou plantadas) para satisfazer suas necessidades de alimentos, energia e habitação. As florestas podem ajudar a garantir a segurança alimentar de aproximadamente cem milhões de pessoas, proporcionando importante fonte de alimentos, energia e renda, sobretudo em momentos de crise (FAO, 2016a; HEINIMANN et al.; 2017).

Com a mesma importância econômica, o setor florestal formal emprega ao redor de 13,2 milhões de pessoas no mundo, e ao menos 42 milhões trabalham no setor informal, o que inclui a exploração madeireira, a industrialização de produtos florestais (pulpas e celulose) e o beneficiamento de produtos florestais não-madeireiros (PFNM) (FAO 2016a; CEPAL, 2017).

Neste sentido, as florestas podem ser consideradas como sistemas socioecológicos complexos (FILOTAS et al.; 2014), que reúnem questões ligadas à escala das árvores e florestas, mas, muito particularmente, do conjunto de regimes institucionais, características demográficas, econômicas e ambientais (BATISTELLA; MORAN; ALVES, 2008).

Entretanto, é necessário destacar que florestas nativas representam funções diferentes das florestas plantadas, no que se refere aos processos produtivos e ecossistêmicos. Sendo assim, reconhecer diferentes cenários de interação do ser humano com as florestas, seus impactos e

suas possibilidades de buscar alternativas para um uso mais sustentável dos recursos florestais constitui um importante tópico de pesquisa sobre governança das florestas nativas.

1.1 A perda de florestas nativas na América Latina

Dados divulgados pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), através dos relatórios anuais do Programa de Avaliação Florestal Mundial (FRA – sigla em inglês), destacam que o desmatamento continua em ritmo preocupante na região, sendo, na maioria dos casos, a agricultura e a pecuária os fatores mais importantes a causar a fragmentação, degradação e desmatamento, ao mesmo tempo em que este processo contribui para a persistência da pobreza nos países da região (FAO, 2014; 2018).

O desmatamento é a remoção de uma floresta para, geralmente, a terra ser posteriormente convertida para outros usos (agricultura, pastagem ou urbanização). A remoção desta floresta pode ser a partir do corte total ou da maioria das árvores convertendo a área desmatada em um ambiente distinto de sua origem (KEIPI, 2000; OMETTO; AGUIAR; MARTINELLI, 2011).

Apesar de estudos e projeções identificarem os principais *drivers* (fatores diretos e indiretos) que influenciam nos processos de desmatamento como sendo a agricultura e a pecuária, resultando na conversão do uso e cobertura da terra e, portanto, na substituição das áreas florestais, estes dois fatores não podem ser considerados como únicos e exclusivos na determinação das forças causadoras do desmatamento das florestas nativas na América Latina (KAIMOVITZ; ANGELSEN, 1998; KEIPI, 2000; GEIST; LABIM, 2001; TUCKER LIMA et al., 2016). Em estudos realizados por Geist e Labim, (2001; 2002), destacou-se a importância de considerar um conjunto de fatores que podem influenciar o desmatamento e os

processos de transformação das florestas, dependendo dos contextos geográfico, econômico e político no qual estão inseridas.

Neste sentido, estudos realizados sobre os processos que determinam as mudanças no uso e cobertura da terra e da cobertura florestal, denominados por seus *acrônimos* **LUC**C (*Land-Use and Cover Change*) e **LULUCF** (*Land Use and Land Use Cover Forest*), confirmam que o declínio das florestas tropicais é determinado por diferentes combinações de várias causas próximas e forças motrizes subjacentes, em diferentes contextos geográficos e históricos. Isso quer dizer que nenhuma variável única, como o crescimento populacional ou apenas a agricultura, impacta unilateralmente e ocasiona a mudança da cobertura florestal (KAIMOVITZ; ANGELSEN, 1998; GEIST; LABIM, 2001; 2002).

Para Geist e Labim (2002), um conjunto de fatores econômicos, políticos e institucionais sustenta as causas diretas, como a expansão da fronteira agrícola, o investimento de infraestruturas e a extração de madeira, levando ao desmatamento. Para os autores (op. cit.) estas três forças diretas causadoras do LUC C podem ser determinadas por cinco grandes grupos de forças indiretas que, fundamentalmente, são processos sociais vinculados às atividades e escolhas humanas: (i) fatores demográficos, (ii) econômicos, (iii) tecnológicos, (iv) institucionais/políticos e, (v) os fatores culturais.

Em seus estudos, Geist e Labim (2001; 2002) destacam também que, embora seja determinante que se considere o conjunto de *drivers*, é importante reconhecer que as diversas modalidades da agricultura (agricultura em larga escala, agricultura permanente, itinerante e/ou de subsistência) são forças importantes no processo de desmatamento, embora em diferentes proporções.

Neste sentido, o uso de florestas para o forrageamento de animais criados (como gado bovino e caprinos), segundo Reyes (2017a), e a abertura de áreas para o estabelecimento de pastagens para pecuária, como destacam Keipe (2000) e Ros-Tonen (2007), são as causas mais comuns de ocorrência do desmatamento, sobretudo em áreas planas e úmidas da América do Sul continental. A conversão dos solos florestais em agricultura, pecuária ou plantações florestais, inicia-se com um processo de ‘limpeza’ da área, no qual são extraídas as madeiras de valor para o comércio madeireiro (KEIPI, 2000). Neste período inicial, verifica-se a formação de polos madeireiros que se instalam temporariamente na região (até quando

existir madeira com valor comercial), além da colheita de lenha para combustível e postes por indivíduos para usos domésticos (ROS-TONEN, 2007; VERSSIMO et al., 2011).

De todas as formas de expansão de infra-estrutura, a construção de estradas é um fator frequente de desmatamento, principalmente em casos das paisagens montanhosas da América Latina, assim como a implementação de hidrelétricas na região Amazônica (KEIPI, 2000; GEIST; LABIM, 2002).

Por outro lado, ao reconhecer a complexidade do conjunto de fatores que causam o desmatamento e transformações florestais, Carr et al. (2005) destacam o crescimento demográfico como sendo um dos fatores que mais contribuem para o cenário do desmatamento. Neste sentido, a relação população-desmatamento deveria receber maior importância das pesquisas de LUCC, para verificar a influência da demanda urbana e rural sobre os recursos florestais e da terra. Liu et al. (2003) destacam que o rápido aumento do número de famílias, muitas vezes manifestado como expansão urbana e, conseqüentemente, o maior consumo de recursos per capita em domicílios, representam sérios desafios para a manutenção de ecossistemas naturais.

O aumento populacional e a dinâmica familiar humana influenciam o consumo *per capita* e, portanto, a biodiversidade através, por exemplo, do consumo de madeira para combustível, alteração de habitat para construção de casas e atividades associadas a emissões de gases de efeito estufa (GEE) (LIU et al., 2003). Na América Latina, o cultivo alimentar para subsistência e a agricultura de baixa escala podem também contribuir para mudanças na cobertura da terra e transformação dos estágios em que se encontram as florestas nativas, por exemplo, a partir de sistemas de corte e queima (GEIST; LABIM, 2002; VAN VLIET et al., 2013).

Na comunidade científica que trabalha sobre LUCC e LULUCF, a dinâmica populacional é amplamente aceita como um dos impulsionadores significativos do desmatamento global, sobretudo porque influencia nas decisões sobre infraestrutura e políticas econômicas para atender aos padrões de consumo e produção. Alguns estudos sugerem que a população explica metade ou mais da variação no desmatamento em todo o mundo (CARR et al., 2005).

O trabalho de Geist e Lambin (2001) reforça que a dinâmica populacional é uma causa importante que interfere no declínio das florestas, porém os autores enfatizam que os fatores

demográficos atrelados ao desmatamento e às transformações que ocorrem nas florestas nativas quase sempre operam em conjunto com questões políticas, econômicas e ecológicas.

Lambin e Meyfroidt (2011) acreditam que o desafio central para evitar o desmatamento é preservar os ecossistemas florestais e os serviços que eles fornecem, enquanto as condições para a produção de alimento são melhoradas. Ou seja, os autores destacam que o desafio de países em desenvolvimento é conciliar as forças econômicas com ações que evitem a conversão das florestas.

Neste sentido, os países da América Latina têm participado do debate internacional sobre questões florestais, mais intensamente a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD, Rio 92), realizada no Rio de Janeiro em 1992. Este período marcou uma importante fase da conservação e gestão sustentável das florestas nativas (como veremos nos próximos capítulos), sobretudo revelando a importância das práticas de manejo sustentável das florestas, dos serviços ambientais oferecidos pelas florestas e a participação dos múltiplos atores nas decisões e na implementação de programas e políticas para garantir a manutenção e sustentabilidade ecossistemas naturais.

Desde a CNUMAD, em 1992, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC – sigla em inglês) tem desenvolvido pesquisas que evidenciam as consequências da conversão do uso da terra e dos desmatamentos, somados à queima de combustíveis fósseis, nas dinâmicas ambientais globais. Em seu quinto relatório, o IPCC ressaltou a contribuição dos Gases de Efeito Estufa (GEE) na composição atmosférica para o aumento do aquecimento global na Terra (IPCC, 2014). Estas evidências têm sido amplamente enfatizadas nas Conferências sobre Clima (COP), as quais incentivam estratégias e acordos para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

As florestas da América Latina são susceptíveis aos impactos das mudanças climáticas, que podem se revelar de diferentes formas como, por exemplo: pelo aumento dos eventos extremos com maior intensidade (inundações, secas prolongadas, ondas de calor, tempestades tropicais e furacões), aumento da concentração de gás carbônico (CO₂) na atmosfera, aumento das temperaturas, e aumento do risco de incêndios florestais (devido ao aumento de temperaturas e diminuição de chuvas) (IPCC, 2014; CEPAL, 2017).

Em relatórios institucionais do IPCC, o crescimento econômico e populacional, assim como, os fatores sociais e institucionais, são os principais elementos que explicam o aumento

das emissões de GEE devido à queima de combustíveis fósseis. Portanto, as atividades de mitigação relacionadas ao LULUCF, podem oferecer alternativas flexíveis para reduzir as emissões, tornando-se, assim, um setor prioritário para alcançar metas globais de mitigação (IPCC, 2014).

Mais recentemente, tem sido comum a adoção de mecanismos com enfoque na **Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD)**², sobretudo nos novos planos e políticas públicas sobre florestas, agricultura e energia em países que participam do debate e se inserem em acordos e tratados internacionais (IPCC, 2014; MIRANDA et al., 2017; UNSDG, 2018). Neste sentido, em sua versão mais atualizada, a REDD *plus* (REDD+) apresenta-se como uma estratégia que vincula a conservação, o manejo sustentável das florestas e o aumento dos estoques de carbono florestal. A longo prazo, os pagamentos por redução confirmada e eliminação de emissões, através de um sistema de comercialização e financiamento, ajudará os países participantes a investir mais no desenvolvimento sustentável (UNSGD, 2018).

Alguns países na América Latina conseguiram reverter o desmatamento nas últimas décadas, e aumentaram simultaneamente a sua cobertura florestal e produção agrícola, como é o caso do Chile (LAMBIN; MEYFROIDT, 2011; CEPAL, 2017), apesar das críticas destacadas em publicações recentes (MIRANDA et. al, 2017). Neste mesmo sentido, o Brasil também demonstrou que o investimento em instrumentos de políticas e tecnologias para o monitoramento do uso e cobertura da terra, como o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), implementado desde 2004, pode contribuir para combater o desmatamento ilegal, principalmente em áreas onde antes não havia controle de situações do declínio de florestas (ABRANCHES, 2014).

No entanto, os caminhos institucionais variam muito entre os países. Segundo Palo e Lehto (2012), a regulamentação dos regimes de propriedade das florestas, assim como, instituições de mercado que funcionam equitativamente, políticas públicas apropriadas e a boa governança contribuem para aumentar o valor socioeconômico das florestas e diminuir os custos de oportunidade para o manejo florestal sustentável.

---

² O Programa UN-REDD foi lançado em 2008 pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Em 2009 participavam 9 países, atualmente iniciativas de REDD estão presentes em 64 países parceiros (UNSDG, 2018).

No caso das florestas nativas na América Latina, o combate ao desmatamento adquire uma importância ainda maior, segundo o Grupo de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas para América Latina e Caribe (UNSDG, 2018), dado que sua ocorrência tem consequências diretas sobre os esforços para a redução da pobreza. Para a maioria das pessoas vulneráveis, a ocorrência do desmatamento pode significar a perda de seus meios de subsistência, obrigando-as a migrar, potencializando os problemas que enfrentamos atualmente no planeta.

1.1.1 Drivers do desmatamento na Amazônia Brasileira

Para Brondizio (2009), poucas regiões florestadas têm sido tão diretamente afetadas política e economicamente, com reflexos na mudança de usos e cobertura do solo, como a região Amazônica. A região é marcada por uma longa história de ocupação e ciclos econômicos baseados no extrativismo, que geraram variações no tipo de posse da terra, na organização social e no acesso a recursos, mercados e infraestrutura.

A presença humana na Amazônia é registrada há milhares de anos, quando as populações nativas estabeleceram uma organização geograficamente complexa nesta região. Após o colapso demográfico na região, ocasionando pela conquista europeia, a floresta voltou a crescer sobre as regiões outrora ocupadas. Desta forma, quando os naturalistas do século XVIII percorreram a região amazônica, encontraram-na coberta por florestas e com uma ocupação indígena dispersa e com baixa densidade demográfica (PALACE et al., 2017).

Nas últimas décadas do século XIX e início do XX (1876-1912), a Amazônia viveu o auge econômico de exploração *Hevea brasiliensis* (seringueira) para a produção em grande escala da borracha, que constituiu o chamado ciclo da borracha (VERÍSSIMO, 2014). Este período de reocupação da Amazônia por contingentes populacionais vindos de outras regiões do país chegou ao fim quando a borracha amazônica passou a ser substituída por borracha de plantações de seringueiras asiáticas. Como resultado, a região enfrentou um período de estagnação econômica que durou até meados da década de 1960.

A partir de então, inaugura-se uma nova fase na história da Amazônia com a abertura de grandes estradas como Belém-Brasília, ligando a região ao restante do Brasil. Estas mudanças se intensificaram com o Programa de Integração Nacional (PIN) implantado pelo governo militar no começo dos anos 1970, que previa a abertura de estradas e implantação de projetos de colonização pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) (BATISTELLA; MORAN; ALVES, 2008).

O investimento no processo de ocupação da região foi simbolizado pela construção da rodovia Transamazônica, marcando um momento histórico em que a ocupação se fez a partir de estradas, e não mais apenas por rios. Neste período, o aumento nas taxas de desmatamento ocorreu de forma expressiva, atingindo aproximadamente 20% das florestas, convertendo-as em pastagens, áreas para agricultura ou infraestrutura regional (WALKER et al., 2008; SOARES-FILHO et al., 2008; BRONDÍZIO, 2009). Esta forma de avanço da fronteira

agrícola na Amazônia deu origem ao “arco do desmatamento” que, por muito tempo, foi a principal forma de LUCC na região (OMETTO; AGUIAR; MARTINELLI, 2011).

Fearnside (2015) defende que as taxas de desmatamento mais expressivas na Amazônia Brasileira corresponderam ao período de implementação das políticas de desbravamento da Amazônia iniciadas sob o regime militar (1964-1985). Da mesma forma, segundo Nepsted et.al. (2005), a pavimentação de estradas nas regiões de florestas interfluviais (terra firme) da Amazonia Legal propiciou o acesso a imensas áreas de florestas até então inexploradas e com um alto volume de madeira. Estas florestas de terra firme tornaram-se o alvo da indústria madeireira a partir dos anos 1980, provocado em parte pelo esgotamento dos estoques de madeira da Mata Atlântica na costa do Brasil.

O fenômeno foi se intensificando e acelerando nas décadas seguintes, em função de avanços tecnológicos no setor agropecuário, da abertura de novas rodovias e da construção de implantação de projetos de desenvolvimento da região, como hidrelétricas, rodovias, mineração, pecuária e agricultura de grande escala, como o cultivo da soja (OMETTO; AGUIAR; MARTINELLI, 2011; TUCKER LIMA et al., 2016). Segundo Verissimo (2014), até 1975 apenas 1% das florestas na região Amazônica tinham sido desmatadas. Porém nas últimas três décadas, o desmatamento alcançou 19% do território. A CEPAL (2017b) destaca que, ainda nos anos atuais, a pressão sobre os recursos naturais e a mudança de uso do solo florestal são evidentes, transformando a floresta em território de constante disputa e conflitos.

Nepsted et al. (2005) indicam que a exploração madeireira da Amazônia foi feita a partir de serrarias que foram sendo instaladas nos distritos onde se localizavam as estradas da região. Entre 1970 e 1980, as espécies florestais conhecidas como “madeiras de lei” foram intensamente exploradas, atingindo um status de *commodity* na economia da região (WALKER et. al., 2008; SFB, 2013). Entre os anos 1980 e 1990, a indústria madeireira foi dinâmica e lucrativa para os extratores, operando através de polos madeireiros que se instalavam conforme o estoque madeireiro, e se mudavam com seu esgotamento. No final da década de 1990, por exemplo, a indústria madeireira de Paragominas (Pará), explorou um total de 2,5 milhões m³/ano de mais de cem espécies de árvores, em intensidades de 40 m³ por hectare.

De fato, o processamento da madeira na Amazônia representa uma atividade de grande mobilidade que segue as dinâmicas da fronteira agrícola, quando a madeira é proveniente dos desmatamentos. Ou seja, enquanto há madeira proveniente da abertura das fronteiras, os polos madeireiros se estabelecem, serrarias são instaladas e madeireiros exploram ao máximo os recursos madeireiros daquele local. Quando estes recursos se esgotam, os polos madeireiros mudam para outras localidades onde novas fronteiras produtivas se estabelecem. Esta mobilidade dos polos madeireiros e da indústria madeireira de espécies nativas ocorre, na maioria dos casos fora da legalidade e sem critérios de manejo (ROS-TONEN, 2007).

Neste contexto da ocupação recente da região amazônica, é notável como a mudança de uso e cobertura da terra está relacionada a decisões governamentais e dinâmicas econômicas do país. Entre 1990 e 2010 verificou-se que os principais fatores impulsionadores da conversão do uso da terra, em seis estados amazônicos brasileiros, estavam relacionados aos preços das *commodities* soja e carne, à taxa de câmbio, aos projetos de infraestrutura e aos padrões de imigração (RODRIGUES-FILHO et al., 2015).

No entanto, estes *drivers* não foram os únicos impulsionadores do desmatamento na região. Neste período, Rodrigues-Filho et al. (2015) revelaram que o desmatamento também se correlacionava com as grandes mudanças administrativas causadas pelas eleições presidenciais, que resultavam em períodos de instabilidade gerencial e institucional para o controle do acesso aos recursos e territórios com situações fundiárias irregulares, ocasionando uma ineficácia do combate e monitoramento do desmatamento ilegal. Para os autores (op. cit.), a vulnerabilidade institucional imediatamente após grandes eleições é um fato reconhecido no Brasil, embora tenha sido, na maioria das vezes, desconsiderado como um indicador de ameaça ecológica.

Tucker Lima et al. (2016) defendem que as políticas de desenvolvimento tendem a ameaçar e romper a dinâmica ecológica da bacia Amazônica e transformar as sociedades locais. Por exemplo, a partir do ano 2000 a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA) visa transformar a Amazônia em uma fonte continental de energia hidrelétrica e um polo intermodal de estradas, hidrovias e ferrovias. Criado em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal brasileiro também está impulsionando o desenvolvimento da infraestrutura de transporte e energia na Amazônia Legal.

Políticas desenvolvimentistas de grande escala, embora promovidas para trazer progresso econômico e social (por exemplo, eletricidade, transporte de bens e serviços, melhores cuidados de saúde, etc.), podem ter consequências negativas de grande escala quando não planejadas e integradas a outros setores. Por exemplo, a construção e a pavimentação de estradas melhoram a mobilidade espacial e o acesso a bens e serviços para as populações locais, mas aceleram o desmatamento e a degradação da floresta se não forem estabelecidas estratégias de controle à indústria madeireira (MORETTO et al., 2012; TUCKER LIMA et al., 2016).

Ros-Tonen (2007) destaca que a expansão da pecuária, agricultura e obras de infraestrutura (hidrelétricas e rodovias) teve forte relação com a conversão da floresta, promovendo a exploração madeireira. A abertura de novas áreas a partir do desmatamento tem sido incentivada por programas governamentais com grandes investimentos e com a proposta de desenvolver a região a partir do incentivo ao agronegócio. A autora vê uma relação entre a produção de gado e soja, que entre 1994 e 2004 atendeu à crescente demanda mundial, e o aumento da exploração madeireira nas regiões onde a expansão agropecuária ocorreu.

Os gráficos (Figura 1.1) abaixo mostram a série histórica da variação relativa anual das taxas de desmatamento para a Amazônia Legal e seus Estados, medida pelo Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES), do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

Figura 1.1: Desmatamento anual na Amazônia Legal (km²) entre 1988 e 2017.

Fonte: INPE (2017).

(a) média entre 1977 e 1988; (b) média entre 1993 e 1994; (e) início PPCDAm.

Corroborando estudos realizados por Verissimo (2014), Ros-Tonen (2007) verifica que neste cenário de desmatamento destacam-se dois estados da Amazônia Legal, o Pará e o Mato Grosso (Figura 1.2). Nas últimas décadas, apesar dos esforços no combate ao desmatamento ilegal através de programas federais e estaduais, estes estados possuem territórios demarcados por conflitos de terras e conversão do solo florestal em extensas áreas produtivas de soja e agropecuária. Neste contexto, embora o avanço do arco do desmatamento seja frequentemente justificado como necessário ao desenvolvimento socioeconômico, um levantamento em 286 municípios com diferentes graus de desmatamento mostrou uma dinâmica de “boom-and-bust”, em que a expectativa de vida, escolaridade e a qualidade de vida da população local se elevam com a chegada da fronteira e o início do desmatamento, mas declinam e voltam a ser baixos após a passagem do avanço da fronteira (RODRIGUES et al., 2009).

Figura1.2: Desmatamento anual discriminado por Estado da Amazônia Legal (km²) entre 1988 e 2017.

Fonte: INPE, 2017. Estados: AC- Acre; AM – Amazonas; AP- Amapá; MA- Maranhão; MT – Mato Grosso; PA – Pará; RO – Roraima; RR – Rondonia; TO- Tocantins.
(a) média entre 1977 e 1988; (b) média entre 1993 e 1994; (e) início PPCDAm.

O avanço da fronteira agrícola está também ligado à ocupação por sistemas diversificados de produção de baixo nível tecnológico, conforme indicam Van Vliet et. al. (2003) e Tritsch e Arvor (2016). Estes sistemas combinam o manejo rotativo do solo (pousio ou cultivo rotativo), sistemas agroflorestais, extração de produtos florestais madeireiros e não-madeireiros (PNFM)³, além da criação de animais (gado, aves e suínos). Pequenos produtores e a população tradicional em geral, utilizam uma combinação destas estratégias agro-florestais que são importantes para sua manutenção socioeconômica (Van Vliet et al., 2003; Kaimowitz, 2005).

Em geral, pequenos proprietários e comunidades tradicionais habitantes de antigas fronteiras têm adotado sistemas mistos de produção, dos quais o cultivo rotativo e sistemas consorciados com a floresta têm sido frequentemente utilizados, além da colheita e extração de espécies florestais (fauna/flora), mostrando a capacidade de empreendedorismo apesar da

³ O IBGE (2012) conceitua o extrativismo vegetal como sendo “processo pelo qual o homem realiza a coleta ou apanha de produtos provenientes de recursos florestais nativos, tais como: madeiras, látex, sementes, folhas, resinas, óleos, frutos, raízes e outros”.

falta de suporte institucional, e a importância das florestas para a economia doméstica (SEARS; PINERA-VASQUEZ, 2005; BRONDÍZIO et al., 2009.; VAN VLIET et al., 2013).

Mesmo assim, estes sistemas podem causar desmatamento ou impactos na floresta nativa. Estudos realizados pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, na unidade da Embrapa Amazônia Oriental, apontam para a sobre-exploração da floresta sem um devido manejo planejado, mostrando sinais de impactos nas florestas sudeste da Amazônia, especialmente para a produção de castanhas-do-Brasil e de açaí, importantes produtos não-madeireiros da região (HOMMA, 2010). Schimink (2005) e Brondizio (2005) concordam que o incentivo para intensificar um sistema de produção e a comercialização de recursos extraídos das florestas nativas, sem o devido controle e sem garantir critérios mínimos de sustentabilidade no manejo, pode levar ao boom-colapso da atividade extrativista, como ocorreu com diversas economias amazônicas, por exemplo, da borracha e do cacau.

Brondízio (2005) mostra que a atividade extrativista pode se tornar um sistema de produção intensivo na floresta, ao analisar o caso da produção de açaí (*Euterpe oleraceae*) no estuário do rio Amazonas. A extração de um recurso florestal, originalmente destinada ao consumo local, se transformou em extração intensiva para atender uma demanda do mercado interno e externo, transformando o açaí em uma *commodity*. O açaí é uma fruta de origem amazônica consumida por famílias locais e pelos emigrantes rurais que vivem em centros urbanos.

Estudos realizados pelo autor (op. cit.) em 2009, indicam que a intensificação do sistema de produção do açaí tem alterado o perfil econômico regional, além de transformar os modos de vida das famílias extrativistas, assim como a forma de extrair e manejar a espécie no local, resultando em mudanças de uso do solo. Assim detalha o autor:

A evolução da economia do açaí nos últimos trinta anos criou uma complexa estrutura de produção, distribuição, comercialização e processamento, especializada e ordenada socialmente. (...) Evoluindo a partir de conhecimentos e tecnologias existentes, o aumento significativo na produção da fruta foi resultado direto da plantação e manejo da palmeira do açaí em sistemas agroflorestais nas áreas florestais de várzea (Brondízio, 2009. Pág. 315).

Para Brondizio (2009), a produção de açaí é um paradoxo por ser considerada até hoje uma atividade extrativista quando, na verdade, o sistema de produção deixou de ser uma atividade apenas para suprir a demanda local e se estruturou a partir do estabelecimento de áreas intensivas de manejo em sistemas agroflorestais ou áreas plantadas em florestas de várzeas, denominadas de açaizais. O caso do açaí aponta para o potencial existente nas florestas nativas da Amazônia para atividades produtivas que aliem desenvolvimento e sustentabilidade, que vem sendo tentadas também em outras regiões, no que Ricardo Abramovay (ISA, 2017) destaca como uma inovadora Economia da Floresta.

Para Ros-Tonen (2007), o uso e a ocupação do território florestal na Amazônia é uma das questões centrais para a gestão de florestas nativas no Brasil. Mesmo com um grande potencial para a promoção do desenvolvimento, o futuro da região Amazônica continua a ser altamente influenciados por macroprocessos de natureza geopolítica e econômica, conformados em projetos de desenvolvimento realizados nos últimos trinta anos. Além disso, o crescimento populacional e a demanda sobre os recursos naturais para suprir os mercados nacional e internacional, têm sido reconhecidos como os principais fatores que direcionam as mudanças na interação população-ambiente na Amazônia (Becker, 2008; Brondizio, 2009; Alves, 2016).

Neste contexto, é importante notar que mais de 80% das terras florestais da Amazônia pertencem ao Estado e que, nos últimos anos, parte destas áreas têm sido inseridas nos Sistema de Unidades de Conservação (SNUC), incluindo as categorias de Parques Nacionais, Reservas Nacionais, Reservas de Extração, Reservas Biológicas, Reservas Indígenas e outras categorias de áreas protegidas (FAO, 2010c : 13).

1.1.2 Drivers de desmatamento no sul do Chile

De acordo com Miranda et al. (2015), a floresta temperada possui a menor área (16%) entre os principais biomas florestais do mundo. Este bioma sofreu a segunda maior taxa de perda florestal (3,5%) nos últimos anos (2000-2005), maior até que as florestas tropicais do Brasil, Indonésia e Malásia, sendo superado apenas pela perda da floresta boreal na América do Norte, onde grandes incêndios e mortalidade por pragas são importantes fatores de perdas florestais.

Neste contexto estão as florestas temperadas úmidas do sul do Chile, também conhecidas como Florestas Valdivianas (DONOSO, 1981). Para Miranda et al. (2015) e Reyes; Schueftan e Ruiz (2018) são diversos os fatores que contribuem progressivamente para os processos de substituição da cobertura florestal, a fragmentação e a perda da biodiversidade nestas florestas, sendo que 45% da cobertura florestal original já foi perdida e 76% da floresta remanescente apresenta-se ameaçada por pressões antrópicas (MIRANDA et al., 2017).

Vários estudos têm ressaltado as mudanças na floresta temperada chilena, tanto em nível de paisagem, quanto na estrutura da floresta nativa nas últimas décadas. Ao mesmo tempo, as regiões dominadas pela floresta temperada geralmente apresentam uma maior densidade populacional humana do que biomas significativamente mais extensos, como, por exemplo, o bioma amazônico (LARA et al., 2010; MIRANDA et al., 2015, 2017; MANUSCHEVICH; BEIER, 2016).

Devido às condições favoráveis de solos férteis, relevo e clima, as florestas temperadas chilenas têm sido o bioma preferido para conversão de terras para a agricultura, a pecuária e a silvicultura de espécies exóticas. Isso resultou em um biomas com maiores perdas nos últimos 40 anos (LARA, et al., 2003; LITTLE et al., 2009).

Dados divulgados pela Corporación Nacional Forestal (CONAF) entre 1999 e 2013, detalham que os principais fatores que contribuíram historicamente para a perda de florestas nativas Chilenas têm sido: (i) a conversão de florestas para *matorrais*⁴ e pradarias; (ii) a substituição por plantações florestais; (iii) a conversão para terrenos agrícolas; e (iv) os

---

⁴ Matorral corresponde a uma vegetação de baixa estrutura (não maior que 8 metros), com presença de vegetação rasteira, pequenos arbustos, ervas e plantas espinhosas. Caracteriza-se por ser vegetação comum em clima temperado mediterrâneo (LUEBERT; PLISCOFF, 2005).

incêndios florestais que, em sua maior proporção, são ocasionados por ação antrópica (acidentais e intencionadas), segundo Lara et al. (2011).

Miranda et. al (2017) detalham o histórico do desmatamento no Chile, e confirmam que a maior perda de floresta ocorreu principalmente entre 1970 e 1990. A cifra caiu em 1990-2000, mas subiu novamente no período mais recente (2000-2010). A conversão da floresta nativa em *matorral* tem sido recorrente e comum desde a década de 1970, e a mais significativa causa de degradação e perda de floresta nativa (responsável por 45% da perda).

Lara et al. (2010) relacionam as atividades de extração de madeira e lenha, sobretudo, as extrações realizadas sem um adequado manejo das florestas, como sendo as práticas que contribuem para a degradação florestal e formação de matorrais. Além disso, a degradação das florestas nativas se agrava quando não há o devido planejamento das atividades silvipastoris, ou seja, quando se permite o acesso de animais para o pastoreio em áreas de regeneração florestal. Os autores (op cit.) afirmam que a degradação no interior das florestas nativas é pouco visível, porém produz fragmentação e mudanças na estrutura florestal, convertendo florestas inicialmente para um *matorral* e, com o tempo, em desmatamento.

Enquanto o cadastro de florestas nativas (Catastro de Bosque Nativo do Ministerio de Medio Ambiente do Chile) divulgue a perda e as taxas de desmatamento para cada região, relacionando-as às causas (principalmente a conversão das florestas para o uso de solo agrícola e plantações florestais) (Reyes et al., 2017), a degradação das florestas nativas é um processo menos visível, sobre a qual não há consenso em termos de como mensurar (MUJICA, 2008.)

No Chile, tanto o desmatamento, quanto a degradação das florestas são processos antrópicos relacionados com as decisões dos proprietários/usuários das áreas rurais, já que cerca de 70% das florestas estão em propriedades privadas (NEIRA; RIVAS, 2013; Reyes, 2017a). A conversão de áreas florestadas para pradarias e *matorrais*, no território chileno, correspondem a 48% da perda de florestas nativas, e a conversão para plantações florestais corresponde a 41%. Uma proporção muito inferior de florestas nativas diminui pela substituição por terrenos agrícolas (6%), urbanização (1%) e por mudanças para outros usos/coberturas do solo (5%) (UNIVERSIDAD DE CHILE, 2016).

Para Miranda et al. (2017), que utilizaram outra metodologia de cálculo, a perda de florestas por conversão a *matorrais* é de 47%, seguido da substituição por plantações florestais (33%) e substituição por uso agrícola e pastagens de 20%. A maior conversão florestal a *matorrais* ocorre principalmente na região central do país (Metropolitana e Valparaíso) e na região sul, na província de Los Lagos. No entanto, a maior parte da região sul sofre com a conversão da floresta nativa para plantações florestais, que representam o principal uso do solo, principalmente nas regiões de Maule e a costa das regiões de La Araucanía e Los Ríos (Miranda et al., 2015; 2017).

Segundo relatório divulgado pela *Universidad de Chile* (2016: 186), durante as três últimas décadas os incêndios florestais se intensificaram em algumas regiões do país, sendo a maioria causada por ação antrópica acidental ou intencional (91% dos casos). Estes ocorreram em grandes proporções entre 2006 e 2015.

Os incêndios florestais acidentais ocorrem frequentemente nas bordas de estradas, a partir de eventos relacionados com o transporte e o trânsito de veículos, que causaram mais de 50% dos incêndios em grande parte em florestas plantadas, mas também atingindo florestas nativas e perímetros urbanos. No caso dos eventos intencionais, estes representaram mais de 30% dos eventos ocorridos até 2016. Por outro lado, a porcentagem de incêndios ocasionados por causas naturais é ínfima, e sua contribuição aumentou em apenas 0,3% na última década, devido a uma maior frequência de tormentas elétricas secas e de raios (UNIVERSIDAD DE CHILE, 2016).

Mais recentemente, nos meses de janeiro e fevereiro de 2017, o Chile vivenciou o maior evento de incêndios florestais de sua história, que afetou a parte centro-sul do país (AIFBN, 2017b). Este evento levou à criação de um *Protocolo de Plantaciones Forestales*, elaborado pela Comissão de Políticas Florestais (CPF) para fixar ações concretas para evitar futuros eventos de incêndios florestais, causados principalmente pelas medidas inadequadas de implantação e manejo das florestas plantadas nas regiões afetadas (CONAF, 2017b).

Por outro lado, Cruz et al. (2016) identificaram e avaliaram as principais causas que contribuem para as práticas insustentáveis das florestas nativas chilenas, das quais podem ser destacadas: (i) as regulamentações e instituições fracas, assim como a aplicação deficiente da lei; (ii) a falta de conhecimento para valorização dos produtos florestais e a rentabilidade da produção florestal; (iii) os incentivos insuficientes para estimular práticas sustentáveis; (iv)

um mercado de lenha e produtos florestais não-madeireiros não regulamentado; (v) pobreza rural e falta de oportunidades socioeconômicas; (vi) altos custos de oportunidade para proteger as florestas e, (vii) conflitos sobre a posse da terra.

Para Reyes (2017a), para se projetar soluções adequadas para esses problemas é fundamental modificar o contexto fundiário, entender o comportamento dos proprietários e a diversidade de interesses em relação ao uso e manejo das florestas, sobretudo devido aos diversos perfis socioculturais da população local, particularmente na região sul.

O autor (op. cit.) afirma que, principalmente na província de Los Ríos (10^a Região/sul do Chile), as características dos proprietários de terras e a presença de mercados para produtos florestais são fatores importantes a considerar, o que não é tão evidente em outras províncias chilenas. No entanto, à semelhança de outras províncias chilenas, a maioria das florestas em Los Rios (70%) está sob controle de proprietários individuais.

Neste sentido, as decisões tomadas pelos proprietários rurais com relação ao uso dos recursos naturais em suas propriedades, entre eles a floresta nativa, estão relacionadas com diversos fatores sociais, culturais e econômicos, crescentemente influenciados pelas tendências dos mercados doméstico e internacional (REYES, et. al 2017). Estes são temas relevantes para compreender como está estruturada a governança das florestas nativas no Chile, o que será discutido no Capítulo 4 desta tese.

1.2 A Governança das Florestas Nativas na América do Sul

A avaliação sobre os problemas ambientais e os impactos causados pelo uso e exploração dos recursos naturais, incluindo a degradação e o desmatamento de extensas áreas florestais, requerem um entendimento sobre os sistemas de regulamentação, as políticas públicas e o desejo de uma sociedade sobre suas florestas (MORAN, 2011, GIDDENS, 2010). Moran e Ostrom (2009) ressaltam que a regulamentação da gestão e do uso dos recursos florestais têm sido um desafio tanto para conter os altos índices de desmatamento, quanto para a implementação de práticas de manejo das florestas que visam o desenvolvimento sustentável.

A importância da regulação do uso dos recursos florestais e, mais recentemente, da gestão e do uso sustentável dos recursos florestais, são reconhecidos em praticamente todas as regiões florestais do planeta. Isso indica que uma análise cuidadosa sobre as políticas, programas e a institucionalidade direcionada à gestão das florestas nativas se faz necessária (SILVA, 2010; DRIGO, 2010; VOVOIDIC, 2010).

A implementação de programas e políticas florestais têm se intensificado nas últimas décadas nos diferentes países da América Latina, estimulada pelo debate sobre o desenvolvimento sustentável e novas formas de governança, especialmente como resposta às mudanças ambientais e climáticas que as regiões ricas em biodiversidade vêm apresentando (BATISTELLA; MORAN; ALVES, 2008; IPCC, 2014).

As estratégias mais comuns de governança para a promoção da gestão sustentável das florestas, adotadas pelos países latino-americanos, são: (i) a descentralização institucional da gestão; (ii) a promoção do manejo florestal sustentável (MFS); (iii) os pagamentos por serviços ambientais (PSA); (iv) as concessões e certificações florestais; (v) a regulamentação fundiária para o acesso aos recursos; e as (iv) atividades de promoção do REDD+ (FAO, 2010b; 2016; SECCO et al., 2014; CARNEIRO; ASSIS, 2015; CEPAL, 2017a).

Os atuais programas e políticas florestais adotados pelos países, sobretudo a partir da década de 1990, nos permitem reconhecer novos modelos de governança, nos quais não é mais o Estado o principal regulador das ações e decisões, mas sim outros atores públicos e privados, representando uma combinação híbrida na forma de regular o uso das florestas (CONTRERAS-HERMOSILLA, 2011; AGUILAR, 2010; ARTS, 2014, CEPAL, 2017a). Neste contexto, modelos inovadores de governança florestal têm apontado para as interações

entre múltiplos atores, governamentais e não-governamentais, na implementação de políticas para solucionar problemas coletivos, tendo como participantes os atores sociais de diversos setores e diferentes escalas de atuação (SECCO et al., 2014; ROS-TOLLEN, 2008; BATISTELLA; MORAN; ALVES, 2008; ARTS et al., 2013; SINGER; GIESSEN, 2017; FAGGIN; BEHAGEL, 2017).

No entanto, a forma como a governança florestal se estabelece nestes países é ainda um tema em construção na literatura, o que demonstra a necessidade de se compreender melhor as suas origens, influências, traduções e impactos na escala nacional/subnacional/local das decisões tomadas na escala global (SINGER; GIESSEN, 2017; FAGGIN; BEHAGEL, 2017).

Estudos mais recentes chamam a atenção para os ‘novos modelos de governança florestal’, que se definem por descentralizar suas ações, envolver comunidades na gestão e manejo dos recursos florestais, estabelecer plataformas multi-atores e arenas de ação para promover a gestão sustentável das florestas (ARTS, 2012; 2014; OSTROM, 2011; SPINK, 2002; ROS-TONEN, 2007). No entanto, os antigos modelos não foram completamente substituídos, e ainda se fazem presentes (SABATIER et. al., 1995; MASSARDIER, 2011; MANUSCHEVICH, 2016).

Para Manushevich (2016), os desafios para implementar a gestão sustentável das florestas nativas na América Latina ainda incluem enfrentar o enrijecimento de um setor florestal estabelecido principalmente para a indústria madeireira, na década de 1970, pelo Estado e os interesses do setor privado. Estes atores ainda têm forte influência nas decisões sobre a economia da floresta plantada, que se sobrepõem à economia da floresta nativa, como é o caso no Chile (LARA et. al., 2003; DONOSO et. al., 2016; REYES, 2017a, CEPAL, 2017b).

Na maioria dos países da América Latina, a legislação se tornou ultrapassada e inadequada para o momento atual (SABATIER et al., 1995; CONTRERAS-HERMOSILLA, 2011); os órgãos públicos continuam acumulando tarefas burocráticas (FEARNSIDE, 2014; DONOSO et al., 2016); intensificaram-se os conflitos fundiários em territórios florestais (NEPSTAD et. al., 2006; CEPAL, 2012; REYES; NELSON, 2014; MANUSCHEVICH, 2016) há pouco incentivo ao manejo florestal sustentável quando comparado ao investimento para a indústria florestal (SCHIMINK, 2005; ROS-TONEN, 2007; CRUZ et. al., 2012, FAO,

2016; CEPAL, 2017b); e os altos índices de corrupção fazem com que a rede de exploração ilegal dos recursos advindos das florestas nativas seja mais eficiente que a gestão sustentável das florestas nativas (VERÍSSIMO et. al., 2002; NEPSTED et. al., 2006; OMETTO et al., 2011; CEPAL, 2012; RODRIGUES-FILHO et. al., 2015; FAO, 2016; 2016b).

Além das limitações citadas, MIRANDA et. al, (2015), ROMERO; POBLETE (2016) e CEPAL (2012) ressaltam que os esforços ainda são insignificantes para a promoção de uma economia diversificada que valorize o conhecimento das populações locais e usuárias das florestas nativas. Na mesma perspectiva, Abramovay (2002) enfatiza a necessidade de uma nova economia florestal que valorize a economia local, e novos arranjos comerciais baseados na sociobiodiversidade como vetor de impulso à gestão sustentável das florestas.

No Brasil, a Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei N. 11.284/2006) apresenta-se como um importante instrumento de política pública para promover a gestão sustentável das florestas. Todavia, as críticas são frequentes quando se revelam os impasses na implementação da política, que dificulta a participação efetiva de comunidades usuárias das florestas nativas para promoverem o manejo florestal sustentável (ROS-TONEN, 2007; BRANCALION et. al., 2012; ALVES, 2016; VILLAS-BÔAS et. al., 2017; FAGGIN; BEHAGEL, 2017, CEPAL, 2017a).

Da mesma forma, a *Ley de Bosques Nativos* do Chile (Lei N. 20.283, 30/07/2008) e a mais atual *Política Forestal Chilena 2015-2035* têm sido alvo de críticas, especialmente do setor acadêmico, que aponta a falta de atenção do Estado para assumir as florestas nativas como territórios de grande importância para assegurar os valores ecológicos, sociais e econômicos do país (CRUZ et al., 2012; DE LA FUENTE et al., 2013; DONOSO et. al., 2016; REYES; SEPULVEDA; ASTORGA, 2014; CEPAL, 2017a).

CAPITULO 2 - REVISÃO TEÓRICA E MÉTODOS DE PESQUISA

Neste capítulo, apresenta-se a revisão de literatura, que teve como foco identificar as bases conceituais sobre a governança e a gestão de florestas nativas, e as correntes teóricas que sustentam a tese. São também apresentados os fundamentos que definem a gestão sustentável das florestas nativas e como se construiu a idéia de sustentabilidade para a gestão e uso dos recursos florestais. Neste mesmo sentido, discutem-se os alcances dos acordos, tratados e iniciativas internacionais para promover uma governança florestal no Brasil e no Chile.

As abordagens teóricas que analisam a governança florestal foram identificadas e revisadas, destacando-se as duas escolas teóricas que guiam o presente estudo: a escola de Bloomington, que contribui com elementos para a análise institucional, e a escola holandesa, que faz sua análise com base na prática e nas ações elegidas pelos praticantes florestais. Nas duas abordagens identificaram-se importantes elementos para a construção de uma matriz analítica da governança de florestas nativas.

2.1 Conexões entre Desenvolvimento, Sustentabilidade e Florestas.

Conforme descreve Giddens (2010), o ano de 1972 foi importante na história do pensamento ambientalista, pois foi a ocasião em que foi publicado o estudo elaborado pelo Clube de Roma “Limites do Crescimento”, alarmando a sociedade global sobre o esgotamento dos recursos naturais. Neste mesmo ano, aconteceria em Estocolmo a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano, um marco importante no processo que levaria à elaboração do Relatório de Brundtland, organizado pela primeira-ministra norueguesa Gro Brundtland, a pedido da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, no qual se consolidou o conceito de Desenvolvimento Sustentável, em 1987:

Desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades (ONU, 1987).

O Relatório de Brundtland reconheceu que o crescimento econômico era necessário para trazer maior prosperidade ao mundo em desenvolvimento, porém o o desenvolvimento em geral teria que se tornar sustentável (GIDDENS, 2010). O mesmo documento definiu sustentabilidade como o princípio de uma sociedade que mantém as bases necessárias para um sistema social justo, ambientalmente equilibrado e economicamente próspero, por um período de tempo longo e indefinido (SILVA, 2010).

Para Giddens (2010), a definição deste conceito teve um efeito valioso e intensamente disseminado. No entanto, argumenta que os dois termos fundamentais, “sustentabilidade” e “desenvolvimento”, como muitos observam, têm significados contraditórios. “Sustentabilidade” implica em continuidade e equilíbrio e busca soluções duradouras, enquanto “desenvolvimento” implica em dinamismo e mudança, e pode ser aplicado em diversos sentidos. Desenvolvimento pode significar simplesmente crescimento econômico, medido pelo Produto Interno Bruto (PIB), caso em que se aplica a todos os países, em princípio. Mas também pode referir-se aos processos econômicos que tiram as pessoas da pobreza (GIDDENS, 2010).

Alguns anos após o lançamento do Relatório Brundtland, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), também conhecida como a Cúpula da Terra ou Conferência do Rio 92, realizada no Rio de Janeiro em 1992, endossou uma declaração que estabelecia 27 princípios do desenvolvimento sustentável e recomendou que todos os países produzissem uma estratégia nacional para alcançar esses objetivos (Sachs, 2010). A Cúpula da Terra também levou à adoção da Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica (CDB), a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD – siglas em inglês) e a Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC – siglas em inglês).

Para Sachs (2014), no período entre os anos de 1987 e 1992, a definição de desenvolvimento sustentável evoluiu para um enfoque mais prático, considerando três prioridades: a primeira, centrada nas necessidades do crescimento econômico; a segunda, na inclusão e equidade social; e a terceira, no ordenamento integral e sustentável dos recursos naturais e ecossistemas. O autor (op. cit.) destaca que na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10), ocorrida em Johannesburgo vinte anos depois

(2002), foram reafirmados os três enfoques do desenvolvimento sustentável, originando o documento final conhecido como “O Futuro que Queremos⁵”.

Os princípios do desenvolvimento sustentável estão implícitos em muitas das iniciativas das Nações Unidas (ONU) realizadas a partir de 1987, incluindo: a Segunda Conferência sobre Assentamentos Humanos (Istambul, 1999); a Cúpula do Milênio (Nova York, 2000) e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), cujo sétimo objetivo era “Garantir a sustentabilidade ambiental” (ONU s/d⁶; GIDDENS, 2010; VEIGA, 2013; SACHS, 2014).

Em setembro de 2015, durante a realização da Cúpula de Desenvolvimento Sustentável na Sede da ONU, em Nova York, os países membros definiram novos objetivos, como parte de uma nova agenda de desenvolvimento sustentável e do processo de revisão do ODM⁷ (CEPAL, 2017c). Esta revisão resultou nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O documento publicado, conhecido como “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, tem trazido novos desafios para a sociedade, sobretudo no nível internacional, a partir de compromissos envolvendo novos atores e alianças entre diferentes setores.

De acordo com Sachs (2014), para alcançar os objetivos econômicos, sociais e ambientais dos ODS, é necessário alcançar um quarto objetivo: a boa governança. Para o autor, a governança não se limita às intervenções governamentais para implementação de um projeto almejado pela sociedade, mas deve alcançar uma aliança entre os diferentes atores sociais, atuantes em diferentes setores, econômicos e sociais.

Todavia, apesar do esforço da ONU em estabelecer novas agendas a partir de 1987, os conceitos de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável têm sido discutidos e criticados por diferentes correntes teóricas e científicas, especialmente no que diz respeito à sua aplicabilidade (SILVA 2010).

De acordo com Drummond e Burstyn (2009), a idéia de sustentabilidade é mais antiga e precede o Relatório Brundtland, e surgiu ao longo do processo de discussão que inspirou debates, teorias e políticas desde que a Revolução Industrial, que deu margem a preocupações

⁵ “The Future we want”, documento do resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, Rio de Janeiro, após 20 anos da ECO 92. Acessível em http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=E. Acesso em 23/014/2018.

⁶ ONU. **A ONU e o Meio Ambiente**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>. Acesso em 23 de abril de 2018.

⁷ A transição dos ODM para os ODS objetiva a construção de critérios mais ambiciosos do que se determinou na Agenda do Milênio, incluindo como objetivos, além das prioridades sociais como a erradicação da pobreza e fome mundial, a equidade social e a visão sistemática de meio ambiente inseridas nas estruturas produtivas. Tem como missão “um crescimento econômico socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável” (CEPAL, 2017c).

sistemáticas com o desenvolvimento. Ao longo deste período, a palavra “sustentável” foi uma entre as várias que surgiram para indicar direções preferenciais para o desenvolvimento – “integrado”, “autônomo”, “social”, “endógeno”, ou “territorial” (DRUMMOND; BURSTYN, 2009 :11).

McMichael (2003) entende que o desafio central na aplicação e no alcance da sustentabilidade reside no desenvolvimento de uma abordagem interdisciplinar, baseada no conhecimento de diversas disciplinas científicas, notadamente a demografia, a economia, a ecologia e, também, a epidemiologia. Veiga (2013), no entanto, chama a atenção para a forma como o termo tem sido utilizado e os efeitos percebidos pela sociedade. O autor, que critica a timidez das ações e dos processos orientados a forjar uma governança global da sustentabilidade, alerta para a necessidade de estabelecer novas relações entre sociedade e natureza, e a necessidade de profundas transformações nos padrões de produção e consumo.

Em seu livro “A Desgovernança Mundial da Sustentabilidade”, Veiga argumenta que embora seja frequente que nos documentos elaborados por organizações internacionais, particularmente após os eventos multilaterais, se reconheçam os desafios para superar os problemas socioeconômicos e socioambientais, essa preocupação não se traduz em medidas concretas para alcançá-los (VEIGA, 2013: 30). O autor (op. cit.) faz uma análise crítica dos ODM, quando afirma que tais Objetivos não são suficientes para o combate à pobreza.

No entanto, Veiga (2015), ressalta a existência de movimentos sociais que colaboram decisivamente para a construção da idéia de sustentabilidade. De um lado, há um movimento social fortalecido por Organizações Não-Governamentais, que organizam iniciativas em torno das questões do desenvolvimento sustentável e, por outro lado, há os grandes projetos de pesquisa liderados por cientistas políticos sobre a governança global da sustentabilidade.

Dentre estas iniciativas globais, Veiga (2015) destaca os projetos intitulados “Governança do Sistema Terra”, indicado em 2008 como um dos produtos de uma rede científica, a “Parceria pela Ciência do Sistema Terra” (*Earth System Science Partnership - ESSP*); e a “*Resilience Alliance*”, uma aliança dos pesquisadores (principalmente ecólogos) que acumula experiências desde 1990, a partir de estudos sobre a resiliência de sistemas sócio-ecológicos como base para a sustentabilidade. Outra iniciativa destacada por Veiga (2015) é a revista “*Solutions*” difundida pela Universidade de Harvard⁸.

---

⁸ As iniciativas podem ser conhecidas nos sites institucionais: www.resalliance.org; www.thesolutionsjournal.com; www.springer.com/journal/11625; <http://sustainability.pnas.org>

2.2. Estudo da Governança Florestal: Conceitos e Definições

É fundamental definir o conceito de Governança, já que há muitas imprecisões no uso deste termo reconhecidamente polissêmico. A partir de diferentes aproximações disciplinares, o que parece ser comum a todos os autores que utilizam esse termo é que governança tem a ver com formas de governar. Mas, para analisar quais modelos de governança de florestas vêm se estabelecendo nas experiências estudadas, é essencial avançar no debate sobre este conceito.

Segundo Aguilar (2010), dois são os conceitos principais que devem ser analisados neste debate: governabilidade e governança. Entre eles há diferenças importantes quanto às condições e comportamentos sobre o ato de governar. A governabilidade está no plano do Estado e representa um conjunto de atributos essenciais ao exercício de governar. O foco está centrado nas capacidades do governo.

Nesta perspectiva, a sociedade civil e os agentes econômicos são objetos, e não sujeitos, da política. Esta perspectiva sobre governabilidade é criticada especialmente por suas inúmeras falhas históricas. Para Aguilar (2010), o Século XX está repleto de exemplos de governos centrados na governabilidade, mas sem legitimidade política ou moral, e desapego social: o período entre guerras mundiais, e os governos totalitários e as ditaduras latino-americanas, que se estabeleceram na segunda metade do século, caracterizando governos autoritários e recusando processos democráticos. Estas são algumas evidências suficientes para demonstrar as limitações deste tipo de arranjo.

Portanto, até a década de 70, considerava-se que para o ato de governar a sociedade não possuía capacidade suficiente para se auto-organizar, auto-regular e auto-produzir. Este estilo de governar considera a sociedade apenas como um problema, uma realidade ingovernável, propensa à desordem, à insegurança e ao conflito. Esta visão predominou ao longo do século XX mas, a partir da década de 1990, observa-se uma transformação global no estilo de governar, e o termo *governança* começa a ser divulgado com mais ênfase, especialmente a partir do relatório do Banco Mundial sobre a crise de desenvolvimento na Ásia, em 1989 (AGUILAR, 2010).

Em 1993, a publicação de *Modern Governance: New Government – Society Interactions*, livro editado por Jan Kooiman⁹, ratifica a utilidade do conceito de “governança” para a renovação ou reformulação das funções do governo. Nesta visão moderna, governar é considerado como um modo de “co-ação”, entendida como uma ação conjunta ou associada entre o setor público, privado e o social, que se manifesta de formas observáveis na co-regulação, co-produção, co-gestão, colaboração e corresponsabilidade em assuntos de interesse público (KOOIMAN, 1993).

Para Kooiman (1993):

Nenhum ator, público ou privado, tem a informação e o conhecimento necessários para resolver problemas complexos, dinâmicos e diversificados, nem tem a capacidade suficiente para selecionar os instrumentos eficazes e menos ainda, o poder suficiente para dominar unilateralmente.

Como resultado, a governança representou uma mudança na forma unilateral anterior de se governar, em que apenas as decisões por parte dos governantes eram consideradas, para formas de interdependência entre diversos atores sociais. Com isso, novos desenhos institucionais e novas práticas de governar começaram a ser consideradas, nas quais o governo não perde sua função de autoridade pública, porém os cidadãos começam a assumir um papel mais ativo e influente na definição de leis, políticas e programas públicos.

No entanto, é importante destacar que mesmo com as transformações na forma de governar, muitos países que hoje possuem governos considerados democráticos provêm de regimes autoritários, e não dispõem ou não tiveram tempo suficiente, ou capacidade política, para desenvolver o grau requerido das capacidades que são indispensáveis a fim de conduzir o novo tempo político e econômico, como a capacidade de garantir segurança pública, jurídica e socializar uma cultura consciente e cidadã. O desafio da governança está, portanto, em definir-se como um processo pós-governamental, mais que antigovernamental, de governar, o que Aguilar (2010) define como um novo processo executivo. Este processo deve ser resultado de uma relação entre governo e sociedade que não é dominada pelo governo, e que, portanto, não é um sistema de obediência de “comando e controle”, dada a independência política dos atores sociais e sua força relativa em virtude dos recursos que possuem.

---

⁹ Esta importante publicação, com enfoque da política pública, ciência política e administração pública, discute teoricamente o estado da arte sobre o conhecimento da transformação do modo de governar que ocorre no final do século XX (KOOIMAN, 1993).

No mesmo sentido, as organizações econômicas e sociais começaram a abandonar a forma subordinada e ausente de atuar e passam a ter um papel mais influente na definição e implementação de políticas e serviços públicos, e nos projetos de investimento. Neste contexto, destacam-se as redes de políticas públicas, a terceirização de vários serviços públicos, as parcerias e os consórcios público-privados de gestão de recursos, que vem sendo realizados em diversos projetos na América Latina. O que se percebe é que a governança está fortemente associada aos novos acordos necessários diante dos desafios contemporâneos da sociedade (SABATIER, 2007).

A governança se caracteriza, portanto, pelas formas de diálogo e negociação que praticam os atores públicos e privados, para ajustar e regular seus interesses, conciliar suas diferenças e chegar a acordos básicos que podem ser o marco de referência para elaborar políticas públicas, estratégias e projetos importantes para a prosperidade da sociedade (AGUILAR, 2010). Neste sentido, o conceito de governança não se restringe aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, e nem à sua eficácia. A governança refere-se a *“padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”* (SANTOS, 1997: 342).

Na visão de Boaventura de Souza Santos (1998), o problema não se resolve com a redução da “quantidade de Estado”, mas sim com o aumento da “qualidade de Estado”, partindo da ideia de que ele é reformável. A busca pela descentralização e maior participação da sociedade nas políticas públicas indica a possibilidade de um Estado mais democrático e gerencial.

2.2.1 Governança Florestal e novos arranjos de multi-atores

No campo de análise da governança florestal, Arts (2014) discute sobre as modalidades de governar as florestas com base no chamado “triplo G” (Governo, Governança e Governabilidade). Para o autor (op. cit.), a forma como as florestas são governadas vem passando por uma transição desde a década de 1990, em que o Estado não é mais o único ator e nas decisões centralizadas sobre as florestas, mas passa a atuar junto com outros atores públicos e privados, do mercado e da sociedade civil organizada. Agrawal et al. (2008), Aguilar (2010) e Arts et al. (2014) concordam que a gestão de florestas nativas são caracterizadas atualmente por plataformas multi-atores que atuam em diferentes arenas e escalas, com interesses diversos sobre as questões florestais.

Para Arts (2014), os novos arranjos de governança são definidos pelas muitas maneiras pelas quais atores públicos e privados estabelecem acordos, combinando ações entre si para governar questões públicas ou privadas, de forma autônoma ou em parcerias. Caracterizam-se, portanto, pela presença de um multi-ator (Estado, Mercado e Comunidade), e estarem sujeitas a combinações híbridas para o ato de governar as florestas, que vão desde um modelo restrito ao modelo abrangente.

De acordo com esta interpretação, no modelo restrito o Estado atua com autonomia centralizada sobre a gestão das florestas, onde se reproduz o modelo *top-down* e estratégias de comando e controle administradas pelo governo (LEMOS; AGRAWAL, 2006; ARTS; VISSEREN-HAMAKERS, 2012; ARTS, 2014). Já o modelo abrangente, é representado pelo triângulo da governança florestal (LEMOS; AGRAWAL, 2006), que se caracteriza por diversas combinações de parcerias entre Estado, Mercado e Sociedade Civil (Comunidade) (ARTS; VISSEREN-HAMAKERS, 2012; ARTS, 2014), como pode ser observado na Figura 2.1.

Tais combinações de governança podem ocorrer também sem a presença do Estado, ou seja, onde há práticas de governança florestal autônomas entre o mercado e a sociedade civil, como exemplo, as certificações de madeira pelo FSC, que configuram uma parceria com acordos e critérios estabelecidos entre produtores e consumidores da madeira (VOIVODIC, 2010; ZERBINI, 2014). Outro exemplo, são as redes de comercialização de produtos locais da floresta (sementes, fibras, lenha, etc) em diversas localidades, especialmente em regiões onde

os recursos florestais são parte do modo de vida da população local (TACON et al., 2006; GESISKY; REYES, 2017a; ISA, 2017).

A Figura 2.1, ilustra as possibilidades de interações que podem ocorrer entre os atores sociais envolvidos com as questões florestais.

Figura 2.1: Triângulo da Governança Florestal

Fonte: Adaptado de Lemos e Agrawal (2006).

Nas últimas décadas, muitas iniciativas de governança florestal já contam com a participação de multi-atores, dentre as quais podemos destacar os programas financiados por fundos governamentais para promover a conservação das florestas nativas, o manejo florestal comunitário e os projetos de mitigação/adaptação relacionados às mudanças climáticas. Alguns exemplos são programas conhecidos na América Latina, como o Pagamento por Serviços Ecossistêmicos (PSE), Concessões de Florestas Públicas e projetos de REDD+ (DRIGO, 2010; CONTRERAS-HERMOSILLA, 2011; UNSDG, 2018).

Também se destacam as iniciativas de organizações não governamentais em parceria com o setor privado, organizações locais e o Estado, como o Sistema Nacional de Certificação de Lenha em desenvolvimento no sul do Chile (REYES, 2017b), a comercialização de sementes através da Rede de Sementes do Xingu (RDS) para a restauração florestal através de

comunidades da Amazônia brasileira (ISA, 2017), e a certificação florestal do Conselho de Manejo Florestal (FSC – siglas em inglês), além de outras iniciativas.

Por um lado, as iniciativas com a participação diversificada de multi-atores podem não somente frear o desmatamento, mas também gerar oportunidades que agregam valor ao ativo florestal, e contribuam para a conservação da biodiversidade e o desenvolvimento de povos da floresta. Tais iniciativas envolvem agências independentes na verificação da legalidade da madeira, um tipo de governança amplamente aceito como fator-chave para reduzir os crimes florestais, incluindo a corrupção e a extração ilegal de madeira. Alguns exemplos nesta perspectiva são a iniciativas Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT), da Comunidade Europeia; o Global Forest Watch do World Resources Institute (WRI), e o Fórum das Nações Unidas sobre Florestas (UNFF-siglas em inglês). A sociedade civil, o mercado e os doadores podem ser importantes motores de boa governança, promovendo a transparência e a participação social em decisões relacionadas às florestas, mesmo sem a intervenção direta do Estado (LARSON E PETKOVA, 2011),

Por outro lado, diversos estudos têm criticado a forma como vem ocorrendo o envolvimento dos multi-atores nas políticas e programas florestais. Além disso, levantam dúvidas se de fato a governança multi-atores representa uma prática social (BOUDIER, 1977) em que os direitos de gestão de uso dos recursos florestais estão sendo compartilhados, assim como se há uma transferência equilibrada de poder de decisão sobre a gestão das florestas (ARTS, 2014; CLEAVER, 2002; KONNING, 2011; BEHAGEL; ARTS; TURNHOUT, 2017). Entre os estudos sobre os modos de governança de florestas, destacam-se as pesquisas realizadas pelo Grupo de Pesquisa *Forest and Nature Conservation Policy Group*, da Universidade de Wageningen (Holanda), coordenado por Bas Arts e colaboradores, no que será denominado daqui por diante de o enfoque da Escola de Wageningen.

Aqui se justifica a importância do enfoque da Escola de Wageningen, a qual nos oferece uma reflexão profunda sobre a governança florestal na atualidade, definida como uma forma dinâmica de governar as florestas, que inclui a presença dos multi-atores ou “praticantes florestais” (Arts et al. 2013). Em seu envolvimento na governança das florestas nativas, não apenas seguem regras e normas, mas as reelaboram e as reajustam os sistemas de governança para atender seus interesses e convenções (CLEAVER, 2002; KONNING, 2011). A governança, da forma como é vista por Arts e colaboradores, destaca a presença de uma rede de interações entre agências governamentais e não-governamentais com base na

pluralidade, na descentralização de ações, nas interações em redes de cooperação e na lógica da prática (ARTS, 2012, ARTS, et al. 2014; KONING, 2011).

Além disso, é importante reconhecer a questão escalar na governança florestal, que ocorre em múltiplas escalas (ou multiníveis), onde os diversos atores interatuam e influenciam programas, projetos e políticas. Arts e Balili (2013) e Singer e Giessen (2017) se referem a estes arranjos como um regime florestal complexo ou uma governança florestal global, em que as idéias, normas e estratégias sobre a gestão das florestas ocorrem de maneira dinâmica, com perspectivas globais e locais.

2.3 A Governança Florestal: da Escala Global para as Escalas Domésticas

Para Giddens (2010), é importante reconhecer que atualmente se observa um despertar sobre as questões relacionadas à perda das florestas, à biodiversidade e às mudanças climáticas, que são o resultado de um intenso debate internacional que traz reflexos para o debate político e as ações de nível nacional e local. Para Singer e Giessen (2017), a governança florestal global influenciou as decisões e as ações de muitos países para a criação e reforma de leis e políticas florestais, afetando as escalas nacional, subnacional e local (escalas domésticas). Experiências de gestão de florestas nativas que vêm ocorrendo nos países da América Latina demonstram que a governança de florestas nativas é multi-escalar, desde o global (internacional) até o doméstico (nacional e local) (BERNSTEIN; CASHORE, 2012; ARTS; BABILI, 2013).

Secco et al. (2014) sugerem uma abordagem escalar para investigar as políticas e programas públicos formulados e implementados pelos países, na qual se observam para cada escala diferentes atores sociais, que interagem conforme seus recursos, interesses e poder. É na escala local que estão presentes os múltiplos atores. Um exemplo abordagem pode ser vista no **Quadro 2.1**.

Quadro 2.1: Exemplos de Escalas da Governança Florestal

Escalas de Governança	Dimensões da implementação	Atores envolvidos	Exemplos
Global	Acordos internacionais e globais.	Organizações multilaterais (FAO, CIFOR, etc.)	- Convenção da Diversidade Biológica (CDB) - Convenção do Clima (UNFCCC) - Princípios sobre Florestas - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) - Tratados de Tarapoto e Montreal para manejo florestal
Doméstica ou Nacional/ Subnacional	Políticas e Programas específicos de cada país (influenciados pela governança global).	Agências governamentais.	- Programa Florestal Nacional (PFN com FAO) - Inventário Florestal Nacional (IFN) - Critérios e Indicadores para o manejo florestal (C&I) - Diálogos Florestais Nacionais (Brasil e Chile)
Local (regiões, municípios, comunidades e populações locais).	Programas e Iniciativas com articulação e participação ativa de atores locais (influenciadas pelo mercado + governo + população local).		- Sistema Nacional de Certificação da Lenha (Sul do Chile) - Rede de Sementes Florestais Xingu (Pará e Mato Grosso - Amazônia brasileira) - Selo Origens Brasil

Elaborado pela autora com base em Secco et al. (2014) e Singer e Giessen (2017).

No entanto, há críticas sobre os impactos da governança global florestal nas escalas domésticas. Bernstein e Cashore (2012), por exemplo, destacam que nem sempre o que se decide na escala global faz sentido para a escala nacional ou local. Muitas vezes políticas nacionais elaboradas seguindo uma tendência internacional são tão complexas e distantes da realidade local, que dificultam a gestão das florestas no contexto local. Para os autores (op. cit.), este é o principal motivo que faz com que novas instituições e políticas para a gestão de florestas nativas não tenham os efeitos significativos esperados.

Singer e Giessen (2017) concordam que a governança florestal global não tem os efeitos desejados na escala doméstica e, em muitos casos, a governança florestal nos países da América Latina apresenta-se fragmentada, com efeitos dispersos e ineficazes. Na mesma linha, Faggini e Behagel (2017) afirmam que as políticas para promover o manejo sustentável de florestas nativas caracterizam-se por serem iniciativas fragmentadas e dispersas, sem resultados realmente eficazes e duráveis na escala local (doméstica), reproduzindo um modelo “de cima para baixo” (modelo *top-down*), em que as decisões e acordos pouco avançam para reverter o quadro de degradação para a valorização das florestas em pé.

Neste sentido, estas críticas apontam para uma governança florestal interestelar complexa (Bernstein e Cashore, 2012; Arts and Babili, 2013), o que coloca em evidência a importância de reconhecer o poder dos atores nas diversas escalas, e suas influências sobre a tomada de decisões e estratégias políticas para a gestão das florestas nativas.

2.4 Debates e Acordos Internacionais sobre Florestas

O desmatamento e a degradação florestal sempre foram os dois principais temas que preocupam a comunidade internacional (Arts e Balili, 2013). Esta preocupação gerou, em diferentes momentos e com distintas prioridades, um apoio global para a conservação florestal e o manejo sustentável dos recursos florestais (Ros-Tonen, 2007; Singer e Giessen, 2017; Faggin e Bahagel, 2017). O **Quadro 2.2** traz uma linha do tempo com os principais fatos que marcaram o debate internacional sobre florestas entre 1892 e 2015.

O debate internacional sobre florestas não é recente e teve início em 1892, a partir da criação da União Internacional das Organizações de Pesquisa Florestal (IUFRO), formada por pesquisadores da Áustria, Hungria e Alemanha. O objetivo desta organização era reunir pesquisadores e gestores das áreas florestais para fomentar o desenvolvimento de pesquisas sobre tecnologia da madeira e ecologia florestal. O Congresso Mundial Florestal (WFC – sigla em inglês) foi uma das iniciativas mundialmente conhecidas realizadas pela IUFRO, que vem acontecendo desde 1926 (SINGER; GIESSEN, 2017).

Em 1945, a FAO surge como um ator importante no debate internacional, através da criação do Departamento Florestal, que marca o início da divulgação de pesquisas e informações acumuladas sobre o manejo e uso dos recursos florestais, e iniciativas realizadas pelos países membros. A Revista *Unasylva*, da FAO, passa a ser publicada a partir de 1947, registrando as fases e as tendências da prática florestal no mundo, tornando-se uma referência (SCHIMITHÜSEN, 2013).

Nas décadas de 50 e 60, verificou-se um intenso esforço das organizações multilaterais para consolidar a cooperação técnica no campo florestal, assim como das universidades europeias e norte americanas, que impulsionaram a ciência florestal com enfoque na produção madeireira. Na América Latina também foram estabelecidos centros de pesquisa florestal, com apoio de universidades norte-americanas e europeias (REYES, 2017a).

Quadro 2.2: linha do tempo com os principais fatos que marcaram o debate internacional sobre florestas entre 1892 e 2015.

1892	1926 - 1947	1971-1978	1983- 1984	1990 - 1999	2000-2005	2006-2015	→
Início do debate florestal internacional com a criação da IUFRO	I Congresso Mundial Florestal (WFC) da IUFRO (1926) FAO inaugura o Departamento Florestal (1945) Lançamento da Revista <i>Unasylva</i> da FAO (1947)	RAMSAR (1971) Convenção Mundial do Patrimônio (1972) CITES (1973) Início do Tratado de Cooperação Amazônica (1978)	ITTA – Acordo Internacional sobre Madeira Tropical Plano de Ação Florestal (PAF) com FAO+ WRI + Banco Mundial	CNUMAD – Rio/ECO 92. - Princípios sobre Floresta - Agenda 21 (Capítulo 11) CDB – Convenção da ONU sobre Diversidade Biológica(1992) UNCCD – Convenção da ONU sobre Desertificação (1992) UNFCCC – Convenção da ONU sobre Mudanças Climáticas (1992) Declaração de Santiago – início do Tratado/Processo de MONTREAL para C&I das florestas temperadas e boreais (1995) CrITÉRIOS e Indicadores do Processo de TARAPOTO para florestas amazônicas (1995) IPF – Painel Intergovernamental sobre Florestas (1995). IFF – Fórum Internacional sobre Florestas (1997). PROTOCOLO DE KYOTO - estabelece MDL na COP-3 (1997)	UNFF - Fórum das Nações Unidas sobre Florestas (2000) Parceria Colaborativa sobre Florestas (PCF) com 14 organizações internacionais. (2001) Reavaliação dos C&Is Tarapoto (2001) CMDS - Comissão Mundial para o Desenvolvimento Sustentável criado no Rio +10 (2002) Entrada em vigor do Protocolo de Kyoto (2005)	Fundo Verde sobre o Clima (2010) – recursos para mitigar mudanças climáticas. Acordo de Paris na COP-21. Países se comprometem com INDC (2015) UN Forest Instruments (Instrumentos Florestais das Nações Unidas) (2015) Lançamento dos ODS – Objetivo 15 sobre florestas (ODS15) (2015) Declaração Tarapoto+20 - Revisão dos C&Is Tarapoto (2015)	

Elaboração da autora.

No início da década de 1970, foram assinados três importantes acordos internacionais que fortaleceram as questões relacionadas com a gestão das florestas, o manejo sustentável e a proteção dos ecossistemas: (i) a Convenção sobre as Zonas Húmidas de Importância Internacional (Convenção de Ramsar, 1971); (ii) a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (1972) e; (iii) a Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e da Flora Silvestres Ameaçadas de Extinção (1973).

Entre as décadas de 1970 e 80, a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO - sigla em inglês), em parceria com Banco Mundial e o World Resources Institute (WRI), impulsionou uma série de projetos de cooperação técnica com os governos dos países da América Latina, com foco no desenvolvimento florestal produtivo e com o respaldo do Acordo Internacional sobre Madeira Tropical (ITTA), assinado em 1983. Esta fase trouxe investimentos importantes para os países da América Latina, destinados à consolidação da indústria florestal e à implementação de políticas e legislações sobre as florestas. Mas, mesmo assim, as prioridades eram conflitantes entre produção e preservação florestal (Braatz, 2003).

Neste contexto, foram desenvolvidas iniciativas para estabelecer a gestão florestal voltada para a indústria de papel e celulose e a produção madeireira, especialmente através do Plano de Ação Florestal (PAF) e do PAFT (Tropical). O PAF teve importância primordial na condução dos programas de desenvolvimento florestal na década de 1990, sobretudo, apoiando os países a estruturar e fortalecer suas agências e instituições para impulsionar o setor florestal produtivo (FAO, 2010c).

Todavia, os primeiros consensos globais sobre florestas foram alcançados apenas na CNUMAD (Rio-92), quando foram elaborados os "Princípios sobre Florestas", que também foram incorporados ao Capítulo 11 da Agenda 21. Estes dois documentos impulsionaram inúmeros planos e projetos a nível nacional, com enfoque na gestão e no manejo florestal sustentável, nos anos subsequentes. O conceito de gestão sustentável das florestas popularizou-se através da divulgação das publicações da Organização Internacional das Madeiras Tropicais (OIMT, 1990). Mas, apesar dos avanços trazidos pelos "Princípios sobre as Florestas", que passou a ser o documento de referência para os acordos e convenções posteriores, ele não possuía força jurídica obrigatória (ROS-TONEN, 2007; FAGGIN; BEHAGEL, 2017; SINGER; GIESSEN, 2017), de forma que sua contribuição foi trazer uma

série de recomendações referentes ao manejo, à conservação, à gestão e ao desenvolvimento sustentável florestal (ONU, 2012).

Para Singer e Giessen (2017), a lacuna deixada pelo CNUMAD pela ausência de um acordo juridicamente vinculativo sobre as florestas, levou organizações e autoridades da Malásia e do Canadá a liderarem a criação do Painel Intergovernamental sobre Florestas (1995–1997), seguido do Fórum Internacional sobre Florestas (1997-2000), que eventualmente deu origem ao Fórum das Nações Unidas sobre Florestas (UNFF- sigla em inglês), estabelecido em 2000 (VEIGA, 2011).

Singer e Giessen (2017) ressaltam que o arranjo internacional sobre florestas tem sido promovido principalmente pelo UNFF com apoio do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), que se destaca por apresentar um número de membros maior que o da Assembleia Geral das Nações Unidas. Mas, apesar dos esforços de diálogo internacional realizados através da UNFF, Singer e Giessen (2017) destacam as limitações deste Fórum tanto em relação à busca de um acordo juridicamente vinculativo entre os países membros, como à criação de um fundo florestal global. Assim, mesmo sendo seu principal objetivo, embora não exclusivo, o esforço do UNFF tem sido apontado como pouco efetivo.

Em 2001, o UNFF convidou catorze organizações internacionais para formar a Parceria Colaborativa sobre Florestas (PCF ou CPF– sigla em Inglês). As organizações que oficialmente formam o CPF apresentam um histórico de atuação com questões florestais, tanto no desenvolvimento de pesquisas florestais, quanto na articulação de instrumentos direcionados à implementação de políticas e programas para a conservação e gestão sustentável das florestas nos diferentes países. No **Quadro 2.3** estão destacadas as organizações que compõem atualmente a Parceria Colaborativa sobre Florestas.

Quadro 2.3: Organizações que compõem a Parceria Colaborativa sobre Florestas (PCF) desde 2001

- Centro Internacional para Pesquisa Florestal (CIFOR*)
- Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO*),
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD – UNDP*),
- Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNMA – UNEP*),
- Secretaria da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC*),
- Secretaria da Convenção das Nações Unidas para o Combate a Desertificação (UNCDD*),
- Secretaria da Convenção de Diversidade Biológica (CBD*)
- Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF*),
- Organização Internacional de Madeiras Tropicais (ITTO*),
- União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN*),
- União Internacional das Organizações de Pesquisa Florestal (IUFRO*),
- Centro Mundial Agroflorestal (ICRAF*),
- Banco Mundial (WB*),
- Fórum Florestal sobre Florestas (UNFF*).

Fonte: site do CPF¹⁰. (*) Siglas em inglês.

A Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em Johannesburgo em 2002 (CMDs, conhecida também como Rio+10), foi importante para as questões florestais, ao reafirmar os Princípios sobre Florestas da CNUMAD. As decisões da Rio+10 colocaram as florestas como fundamentais para o desenvolvimento sustentável, atuando como uma base de recursos naturais para o avanço econômico e social, destacando, sobretudo, as múltiplas funções das florestas para o alívio da pobreza (Schmithüsen 2005).

O papel das florestas foi enfatizado pela Rio+10 em vários domínios, tais como na gestão de recursos naturais (seção 24), na agricultura (seção 40 d), na desertificação (Seção 41d) e nas montanhas (seção 42b). Foi destacado, ainda, o fato de que as florestas e o desenvolvimento florestal estão intimamente relacionados às decisões e medidas sobre mudanças climáticas (Seção 38), biodiversidade (Seção 44) e estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável (Seção 137 e seguintes) (CMDs, 2002; Schmithüsen, 2005).

Os esforços promovidos pela Convenção da Diversidade Biológica (CDB) e a Convenção Quadro das Nações Unidas contra Mudanças Climáticas (CNUMC – UNCCC, sigla em inglês), originados em 1992, têm influenciado diversos projetos, programas e financiamentos relacionados com gestão sustentável das florestas que, a partir de 2000, se refletiram nas políticas e novas institucionalidades florestais. Como exemplo, podemos citar as iniciativas de REDD, e do Fundo Global para o Meio Ambiente (Global Environment Facility – GEF) (AIFBN, 2016).

¹⁰ Consulta ao site da Parceria Colaborativa sobre Florestas identifica 14 organizações que compõem a iniciativa. Informações disponíveis em: <http://www.cpfweb.org/en/>. Acesso em 10/05/2018.

Iniciativas mais recentes tem impulsionado uma agenda de múltiplos temas que relacionam os desafios da gestão florestal, sobretudo a inserção do debate internacional sobre mudanças climáticas. A partir de 1997, quando foi lançado o Protocolo de Kyoto, impulsionando os países a se comprometerem com a redução da emissão dos Gases de Efeito Estufa (GEE) e lançava os Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL), se intensificaram os compromissos e novas iniciativas surgiram com apoio dos organismos multilaterais. A Conferência das Partes (países fazem parte da Convenção do Clima) é realizada anualmente, onde os 195 países signatários da Convenção do Clima se reúnem e revisam os compromissos e os resultados, gerando sempre novos protocolos internacionais.

Entre os resultados de maior impacto estão: (i) a criação, em 2010, do Fundo Verde do Clima (GCF – Fundo Clima) que apoia os países em desenvolvimento na promoção da mitigação da mudança do clima e da adaptação aos seus efeitos e, (ii) o Acordo de Paris, realizado em 2015 durante a COP-21, onde se estabeleceram as Contribuições Nacionalmente Pretendidas Determinadas (INDC, na sigla em inglês). Por meio das INDCs, cada país apresentou sua contribuição de redução de emissões dos gases de efeito estufa, seguindo o que cada governo considera viável a partir do cenário social e econômico local. (MMA, 2018).

Segundo Ros-Tonen (2007), a geração de fundos e incentivos de mercado para o manejo florestal sustentável têm sido impulsionadas nos últimos anos por parcerias entre multi-atores, tanto para a conservação da floresta quanto para o uso sustentável, envolvendo múltiplos níveis de decisão e a implementação de políticas e programas florestais. Entretanto, para Nieto-Caraveo (2003), embora os esforços das convenções e instrumentos internacionais tenham gerado expectativas por estabelecer princípios e compromissos entre os países, a partir de uma visão comum de desenvolvimento com enfoque na sustentabilidade e erradicação da pobreza, ao entrarmos no novo milênio se reconheceram as limitações que os países encontraram, por mais de três décadas, para implementar as ações sobre a gestão e o manejo sustentável das florestas.

2.5 Acordos e Critérios sobre Manejo Florestal Sustentável

Entre os resultados mais importantes do histórico debate internacional sobre as questões florestais está a construção de Critérios e Indicadores (C&I) para colocar em prática o Manejo Florestal Sustentável (MFS). Os critérios e indicadores têm como objetivos fortalecer as políticas públicas nacionais para a gestão das florestas ao promover o MFS. Alvarez et al. (2003) destacam que a elaboração de critérios e indicadores para o manejo florestal tem o objetivo de estabelecer um entendimento comum sobre o manejo florestal sustentável, com base em considerações ecológicas, sociais e econômicas.

Desde a CNUMAD (Rio 92), a elaboração e o uso de C&I para o manejo dos recursos florestais têm sido impulsionados através dos tratados internacionais, organizados em blocos de regiões que reúnem características florestais semelhantes. Geralmente, os processos e acordos destes tratados são liderados por organizações multilaterais junto aos representantes dos governos na escala nacional (FAO, 2015). Na América Latina, destacam-se três esquemas de C&I para o MFS: o Tratado de Lepaterique (para América Central e Caribe), Tratado de Tarapoto (para países com florestas amazônicas), assinado em 1978 e; o Tratado de Montreal (para países que possuem florestas temperadas e boreais), assinado em 1995. Estes tratados têm sido liderados por organizações internacionais como a FAO, a Organização Internacional de Madeira Tropical (OIMT) e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) (FAO, 2015).

Neste contexto, a construção dos C&I tem sido diferente em cada país e região, conforme o contexto de sua aplicação, e servem como ferramentas para avaliar e descrever os efeitos do manejo florestal, para orientar políticas públicas. Segundo Alvarez et al. (2003), os C&I podem ser adaptados e utilizados a nível nacional e subnacional (estados, municípios, comunidades, unidades de manejo), para orientar o desenvolvimento de estratégias, planos, programas e projetos florestais e para a avaliação de seus impactos.

Para a FAO¹¹, a existência de critérios e indicadores internacionalmente aceitos pode facilitar outras iniciativas em andamento, como as relacionadas ao comércio internacional de produtos de florestas manejadas de forma sustentável. O MFS envolve técnicas de exploração da floresta para obtenção de produtos madeireiros e não-madeireiros que propiciem a rentabilidade e sustentabilidade em relação ao estoque dos recursos florestais no longo prazo, permitindo o aproveitamento econômico da floresta por ciclos contínuos de exploração. Portanto, inclui o planejamento da atividade e as capacidades operacionais. Sarre e Sabogal (2013) e Silva (2010) concordam que a prática do MFS é uma estratégia importante para garantir a continuidade e a sustentabilidade de um ecossistema florestal, com base na economia dos recursos naturais e no desenvolvimento socioeconômico.

Entre as modalidades do MFS estão as práticas de manejo conhecidas como Exploração de Impacto Reduzido (EIR), as quais se constituem de técnicas que causem um impacto reduzido na vegetação, nos solos e nos outros atributos ambientais da floresta, quando comparado com a exploração convencional (KAIMOWITZ, 2009; BALIERO et al., 2010; SILVA, 2010). O MFS/EIR diferencia-se, portanto, da exploração convencional, a qual se caracteriza pela exploração que não prevê planejamento, utilizando-se de técnicas e equipamentos inadequados, e pessoal sem qualificação para as operações florestais. Por estas razões, Balieiro et al. (2010) afirmam que a exploração convencional possui altos custos de exploração dos produtos, maiores danos à floresta e maiores riscos de acidentes.

Conforme detalha Silva (2010), para que a produção florestal seja sustentada, é necessário haver um equilíbrio (regulação) entre a intensidade da exploração da espécie florestal e o tempo necessário para o restabelecimento do volume extraído, de modo a garantir a produção florestal contínua. Na prática, é preciso retirar da floresta tão somente o que ela é capaz de produzir, ao longo de um determinado período de tempo, sem comprometer a sua estrutura e o seu capital natural inicial.

No entanto, Kageyama (2000) e Sarre e Sabogal (2013) entendem que esta visão tem limitações para a aplicação de práticas sustentáveis para o manejo florestal, tanto de produtos florestais madeireiros como não-madeireiros (PFNM). Para eles, é necessário

---

¹¹Informações consultadas no site da FAO sobre os C&I. Disponível em: http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP_FaoRlc/old/proyecto/rla133ec/CI%20-%20pdf/Proceso%20Montreal.PDF. Acesso em junho 2018.

levar em consideração os múltiplos objetivos de um ecossistema florestal e as características dinâmicas do seu entorno, sejam econômicas, ambientais ou sociais, somados aos conhecimentos ecológicos imperfeitos.

Para Sarre e Sabogal (2013), ao reconhecer as funções múltiplas das florestas, deve-se garantir tanto as reservas de carbono quanto os usos diversificados da biodiversidade, inclusive aqueles relacionados com os modos de vida locais, a cultura, a recreação, e a demanda da sociedade por produtos advindos das florestas. Esta abordagem aproxima as necessidades de produção e conservação. Para os autores (op. cit.), as florestas sempre estarão sujeitas a alterações, mas um bosque manejado com princípios da sustentabilidade tem a resiliência para suportá-las e a capacidade de adaptar-se às mudanças ambientais em longo prazo. Appanah (2013) comunga dessa visão, ressaltando que o manejo florestal sustentável é mais que um sistema silvicultural, pois está relacionado com questões ambientais e socioeconômicas.

Alvarez et al. (2003) apontam que os primeiros esforços na esfera política internacional para construir uma linguagem comum sobre o manejo florestal sustentável foram observados a partir da década de 1990, e que a elaboração de critérios e indicadores para o manejo florestal busca o entendimento comum por parte dos diversos atores sociais que compõem o diálogo multiescalar sobre florestas.

No Chile, o Tratado de Montreal vem sendo implementado desde 1994, tendo sido reconhecido oficialmente por doze países (não-europeus)¹² para a elaboração dos critérios e indicadores de manejo das florestas temperadas e boreais. Em 1995, os países assinaram a “Declaração de Santiago”, onde foram oficialmente definidos e acordados entre os países membros um total de 7 critérios e 67 indicadores (**Quadro 2.4**). Estes estão relacionados com aspectos funcionais, socioeconômicos, e serviços ambientais proporcionados pelas florestas, constituindo-se num marco político para a conservação e o manejo sustentável dos recursos florestais (FAO 2001, 2015, INFOR, 2010). Os países integrantes do Tratado de Montreal representam 83% do território coberto por

---

¹² Os doze países que fazem parte do Tratado de Montreal são: Argentina, Austrália, Canadá, China, Chile, Estados Unidos, Rússia, Japão, México, Republica da Coreia, Nova Zelândia, e Uruguai.

florestas temperadas e boreais do mundo, 49% das florestas do mundo, 33% da população mundial e são fonte de 40% da produção mundial de madeira (UC, 2015)¹³.

Quadro 2.4 Critérios estabelecidos do Tratado de Montreal (1995)

<i>Critério 1</i>	Conservação da diversidade biológica
<i>Critério 2</i>	Manutenção da capacidade produtiva dos ecossistemas florestais
<i>Critério 3</i>	Manutenção da saúde e vitalidade dos ecossistemas florestais
<i>Critério 4</i>	Conservação e manutenção do solo e dos recursos hídricos
<i>Critério 5</i>	Manutenção da contribuição das florestas para o ciclo global do carbono
<i>Critério 6</i>	Manutenção e melhoria dos múltiplos benefícios socioeconômicos de longo prazo para cobrir as necessidades das sociedades

Fonte: FAO (2001) e INFOR (2010).

No Brasil, o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), ou Tratado/Processo de Tarapoto, tem impulsionado um processo de elaboração e validação de critérios e indicadores para a floresta amazônica, mas precisamente a partir de 1995.

O Processo de Tarapoto iniciou-se em 1978 com a assinatura do TCA entre 8 países da América Latina (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela). Neste período o objetivo principal estava em promover o desenvolvimento harmônico da Amazônia com enfoque no desenvolvimento econômico e social. Em 1995, quando foi realizada I Reunião Regional do TCA, foram estabelecidos os Critérios e Indicadores de Sustentabilidade da Floresta Amazônica (C&I Tarapoto), com apoio de organizações multilaterais que passaram a reconhecer o processo, sistematizando experiências e informações sobre os avanços dos compromissos estabelecidos em cada país envolvido (FAO, 2010a; 2015).

Em 1995 foram acordados e definidos 12 critérios e 77 indicadores para o manejo florestal sustentável entre os países do TCA. Em 2001, os C&Is Tarapoto foram revisados, validados e simplificados para 8 critérios e 15 indicadores, considerando a complexidade na aplicação destes indicadores nas realidades dos países amazônicos (FAO, 2010a; 2016b ;2015).

Os C&Is Tarapotos vêm sendo reconhecidos como uma ferramenta para fortalecer o manejo florestal sustentável (MFS) e apoiar a planificação e implementação de políticas florestais no contexto dos países amazônicos. O Processo contribuiu para a

¹³ UC. (2015).“En Chile se revisarán los avances del acuerdo internacional del proceso de Montreal”. Notas publicadas no site da Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Forestales y Conservacion de la Naturaleza. 7 de julio de 2015. Disponível em: <http://www.forestal.uchile.cl/noticias/113029/en-chile-se-revisara-acuerdo-internacional-del-proceso-de-montreal>. Consultado em: 20 de maio de 2018.

implementação dos Programas Florestais Nacionais (PFN) nos países, inclusive no Brasil. Em 2015, a FAO, juntamente com a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e a Organização Internacional de Madeiras Tropicais (OIMT), realizou a reunião Tarapoto+20, onde se impulsionou uma nova fase do Processo de Tarapoto considerando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sobretudo inserindo critérios para a mitigação e adaptação de mudanças climáticas nos C&Is Tarapoto (FAO, 2010a; 2015).

É importante entender que os conceitos de manejo florestal mudam ao longo do tempo, com base no conhecimento científico de como os ecossistemas se desenvolvem e de como a sociedade demanda esses bens e serviços. É por isso os critérios e indicadores devem ser revistos e refinados de forma contínua, respondendo às novas pesquisas e avanços tecnológicos, à melhoria da capacidade de avaliar indicadores e uma melhor compreensão do que constituem indicadores adequados para o manejo florestal sustentável (INFOR, 2010; FAO, 2015). É neste contexto que a evolução das políticas florestais do Brasil e Chile devem ser analisadas, como estando em constantes mudanças e passando por reformas, agregando outros valores, não somente operacionais relativos ao manejo florestal, mas também o reconhecimento dos múltiplos usos das florestas nativas e seus usuários.

2.5.1 Os múltiplos usos da floresta nativa e o manejo comunitário

A FAO (2016b) destaca que as florestas são fonte de uma ampla diversidade de produtos e serviços ambientais, assim como oportunidades sociais, econômicas e culturais para construir um processo de desenvolvimento sustentável. Dados divulgados por esta organização apontam que milhões de pessoas dependem das florestas para satisfazer suas necessidades de alimentos, energia e habitação. Na região da América Latina e Caribe, o uso de recursos florestais para energia representa 13% do consumo total de energia primária, sendo que nas zonas rurais a lenha é normalmente a única fonte de energia disponível para a população mais pobre.

Tecklin e Catalán (2006) ressaltam que a literatura acumulada nas últimas três décadas evidencia que o papel das comunidades humanas no uso dos recursos naturais e na sua conservação tem sido motivo de controvérsias, com importantes implicações

políticas. Pesquisadores, organizações multilaterais e órgãos públicos têm apresentado visões distintas, oscilando entre diferentes tendências e escolas, para abordar a relação das populações humanas com as florestas.

Para Agrawal e Gibson (2001) as perspectivas analíticas sobre a relação entre comunidades e florestas têm variado desde a visão do ‘bom selvagem’, que vive em harmonia com a natureza prístina, até a imagem de populações em desequilíbrio com seu meio, que depredam os recursos devido o crescimento demográfico, movidos pela pobreza ou por pressões do mercado. Mais recentemente, tem surgido o enfoque que considera os habitantes locais como atores-chave na regulação do uso dos recursos naturais e na promoção do seu manejo sustentável.

De fato, Tecklin e Catalán (2006) chamam a atenção de que embora a visão mais recente de manejo florestal sustentável promova a participação dos povos locais no processo de uso e conservação das florestas, a floresta nativa ainda não é totalmente visualizada como uma oportunidade para o desenvolvimento local. Os autores afirmam que as comunidades indígenas e pequenos proprietários de florestas nativas tem sido praticamente ignorados no intenso debate sobre políticas florestais.

Eke et al. (2016) corroboram Tecklin e Catalán (2006), afirmando que apesar dos avanços alcançados, as comunidades seguem enfrentando desafios para realizar os benefícios econômicos do manejo florestal sustentável, que vão desde a simples provisão de bens de subsistência, até a extração e o processamento de produtos primários e secundários. Entre os desafios que enfrentam, estão: (i) obstáculos relacionados com a regulamentação de uso e acesso aos recursos, (ii) a pouca atenção para o desenvolvimento de capacidades organizativas e gerenciais para a gestão florestal, (iii) o desenvolvimento de cadeias de valor dos produtos, (iv) a comercialização dos produtos florestais e, (v) o acesso a fontes de financiamento e investimentos (Eke et al., 2016; Tecklin e Catalán, 2006).

Para Eke et al. (2016), o manejo de recursos florestais por parte de comunidades locais vem sendo promovido no mundo como uma das estratégias de gestão florestal para alcançar o manejo florestal sustentável. Na América Latina, o manejo por comunidades ou Manejo Florestal Comunitário (MFC) é entendido como sendo “a prática de manejo de uma floresta através de uma comunidade ou grupo de pessoas

organizadas no interior das comunidades, com objetivo de realizar, através da produção florestal sustentável e integral, a geração de benefícios econômicos coletivos e a conservação da floresta por meio do uso sustentável de seus recursos” (SARRE; SABOGAL, 2013; EKE et al., 2016)

Estudos realizados por Sarre e Sabogal (2013) evidenciam que o manejo florestal comunitário vem sendo praticado por muito tempo, por diversos povos que habitam territórios florestais e seus entornos. Em toda a América Latina, a extração de produtos florestais não madeireiros e madeireiros tem contribuído para a provisão de necessidades básicas das populações locais, incluindo o abastecimento de alimentos silvestres (da flora e fauna), fibras, colorantes, plantas medicinais, lenha e madeira para construção de usos domésticos, entre outros.

Eke et al. (2016) apresentam uma revisão sobre as definições e formas mais comuns de manejo comunitário na América Latina. Segundo os autores, MFC é o termo mais amplamente usado na região, estando quase sempre relacionado com projetos e institucionalidades impulsionados pelo Estado (planos de manejo exigidos, por exemplo), e com algum apoio externo à comunidade. No entanto, o manejo dos recursos florestais tradicionalmente se desenvolve de maneira autônoma no interior das comunidades, para a satisfação material e subjetiva de seus integrantes, num contexto cultural próprio.

Na literatura, diferentes denominações podem ser encontradas para o MFC, tais como: manejo florestal comunitário e familiar (MFCF), manejo florestal colaborativo (Co-manejo), silvicultura comunitária, florestas sociais, florestas comunais, manejo florestal de base comunitária. Mesmo que estes termos tenham sido usados indistintamente, na realidade existem diferenças quanto à forma e ao grau de participação do ator local e as atividades de manejo florestal que se desenvolvem. Os fatores comuns, no entanto, são quase sempre relacionados com o regime de propriedade da terra onde estão as florestas, e a planificação do aproveitamento dos recursos florestais utilizados (TUCKER, 1999; AGRAWAL; GIBSON, 2001; SCHIMINK, 2005; TUCKER; OSTROM, 2009; EKE et al., 2016).

É importante destacar que entre as décadas de 1980 e 90, na América Latina, as agências multilaterais relacionadas ao desenvolvimento e extensão rural apoiaram

intensamente os processos que favoreciam a silvicultura comunitária em seus diversos países, apoiando governos nacionais e estabelecendo programas e projetos. O entendimento era de que a silvicultura comunitária era uma das opções mais promissoras para resolver o grande dilema da reconciliação entre a preservação da natureza e o desenvolvimento econômico (EKE et al., 2016).

Nesse sentido, o manejo florestal comunitário busca o uso planejado de diferentes tipos de florestas pelas populações locais, como comunidades indígenas, camponesas ou tradicionais¹⁴, assentamentos de colonos, populações ribeirinhas e pequenos agricultores. Essa definição procura abranger toda a gama de atividades florestais realizadas por atores locais (ou atores sociais), nos diferentes contextos da América Latina (SABOGAL et. al 2008; CARNEIRO DA CUNHA; ALMEIDA, 2009).

As comunidades indígenas e as chamadas comunidades tradicionais desenvolveram capacidades organizacionais para o manejo de seus recursos florestais, de acordo com estilos de vida específicos, ao longo da história de seu grupo social, e adaptadas aos ecossistemas em que vivem. Tais estilos de vida, incluindo as suas formas de gestão da floresta, não foram construídos em um passado distante, estático ou imobilizado, de forma isolada e exótica, mas, pelo contrário, são o resultado de transformações dinâmicas e contínuas. Portanto, a maneira pela qual elas gerenciam seus recursos comunitariamente também apresenta uma natureza dinâmica e interativa. Tais transformações geralmente ocorrem durante o processo de interação dessas comunidades com outros segmentos da sociedade a qual pertencem, seja no contexto das relações de mercado, seja nos requisitos técnicos e legais que regulam o uso de recursos pelo Estado para a sociedade (SABOGAL et al. 2008; EKE et al., 2016).

Além de comunidades de grupos étnicos reconhecidos, a existência de comunidades genericamente designadas, como camponeses, mestiços, colonos e imigrantes, também deve ser reconhecida. Apesar de sua trajetória histórica, que pode incluir a migração e a ruptura cultural forçadas, a escravidão e outros eventos sociais, essas comunidades também construíram suas próprias formas de interação com os

---

¹⁴ Na definição de Carneiro da Cunha e Almeida (2009), “populações tradicionais são grupos que conquistaram ou estão lutando para conquistar (prática e simbolicamente) uma identidade pública conservacionista que inclui algumas das seguintes características: uso de técnicas ambientais de baixo impacto, formas equitativas de organização social, presença de instituições com legitimidade para fazer cumprir suas leis, liderança local e, por fim, traços culturais que são seletivamente reafirmados e reelaborados”.

ecossistemas em que vivem atualmente. Esses grupos também estão continuamente negociando com a sociedade e o governo as práticas que governam o acesso, o uso e os benefícios dos recursos naturais (SABOGAL et al., 2008).

Florestas Públicas Comunitárias são aquelas habitadas ou usadas por comunidades tradicionais, agricultores familiares e assentados da reforma agrária. No Brasil, estas florestas têm uma importância significativa, em função de sua abrangência - ocupam cerca de 136 milhões de hectares - e de sua relevância social e econômica, pois o uso destas florestas gera produtos e renda para mais de 2 milhões de habitantes. Segundo dados divulgados pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB 2013), 71% das florestas públicas são de uso comunitário e a maior parte das florestas ocupadas por comunidades tradicionais estão mais conservadas do que outras áreas na mesma região, devido às práticas ancestrais de uso da floresta e à defesa do território que ocupam. No entanto, várias comunidades enfrentam problemas para realizar o uso sustentável de seus recursos florestais, o que implica na degradação das florestas. Na **Tabela 2.1**, apresentam-se as modalidades de florestas públicas destinada ao uso sustentável, ocupadas por comunidades no Brasil.

Tabela 2.1: Área estimada de florestas comunitárias no Brasil, em 2009.

CATEGORIA	ÁREA (ha)
Terra Indígena (TI)	108.026.010,3
Reservas Extrativistas (RESEX)	11.871.079,4
Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS)	6.683.400,0
Projetos de Assentamento Agroflorestal (PAE)	6.004.132,1
Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS)	2.457.319,6
Projetos de Assentamento Florestal (PAF)	225.498,7
TOTAL:	135.267.440

Fonte: Dados consultados em SFB (2016)

Para Schmink (2005), do ponto de vista político parece racional promover o manejo florestal em florestas nacionais e públicas controladas pelo governo. Porém, o modelo que apoia o manejo comunitário de florestas, nem sempre considera as complexidades dos sistemas sociais nos quais o mercado do setor florestal está inserido. As condições que tornam possível o manejo florestal sustentável são substancialmente

diferentes para as comunidades e as operações comerciais, o que é ignorado quando se coloca o desafio das primeiras em participar de mercados para madeiras e outros produtos florestais. Neste caso, Schmink (2005) defende que o manejo florestal comunitário deve estar intrinsicamente ligado a uma comunidade e a seu contexto histórico e ecológico, e não é apenas um empreendimento comercial.

Considerando que as empresas florestais comunitárias fazem parte de comunidades sociais específicas, elas têm um caráter completamente diferente do setor comercial privado. Para estas comunidades, o manejo florestal é tipicamente apenas um elemento entre uma variedade de outros que formam seus complexos sistemas de subsistência. Nas florestas nativas, esses sistemas incluem os usos múltiplos de recursos florestais com importante aporte na geração de renda e de uma rede de segurança entre as famílias de uma comunidade (SCHMINK, 2005).

Além do uso múltiplo da floresta como elemento a ser considerado na análise tanto no Chile, quanto no Brasil, o levantamento sobre as múltiplas formas de posse da terra e dos regimes de propriedade comum e das instituições que regulam o uso e acesso, variam entre estes dois países, de acordo com as pressões do mercado e demográficas (OSTROM, 1990, SCHMINK, 2005).

Por fim, destaca-se que o contexto apresentado sobre as florestas nativas deve ser encarado como o principal campo de análise. Neste campo de análise, a floresta nativa vai além de um espaço preenchido por representações da fauna e flora, e considera o elemento humano (atores sociais), a percepção do ambiente por estes atores, a forma como regulamentam o uso e estabelecem ações que possibilitam a sustentabilidade das florestas e seus componentes.

2.6 Abordagens Teóricas para a Análise da Governança Florestal

Duas correntes teóricas principais foram identificadas para guiar nossa pesquisa sobre a governança de florestas nativas no Brasil e no Chile. Elas se destacam por oferecer interessantes arcabouços teóricos desenvolvidos entorno da governança florestal, que podem nos ajudar a compreender seus dois principais elementos: as instituições e as práticas.

Por um lado, as instituições, definidas como regras, normas e acordos (formais ou informais), são elementos essenciais na elaboração e implementação de políticas públicas. Por outro, as escolhas e as decisões são práticas que moldam as instituições. Estas duas lógicas serão analisadas e utilizadas no presente estudo para avaliar a governança das florestas nativas no Chile e no Brasil. Neste contexto, são apresentadas as contribuições da Análise Institucional da Escola de Bloomington, e a Análise da Abordagem com base na Prática, da Escola de Wageningen. Estas duas abordagens também foram analisadas *vis a vis* o campo de análise de políticas públicas, o que nos permitiu enriquecer nossas interpretações sobre a governança de florestas nativas no Brasil e no Chile.

2.6.1 Governança Florestal: a contribuição da Análise Institucional – Escola de Bloomington

O debate sobre os arranjos de governança em relação ao uso e manutenção das florestas requer a compreensão sobre o uso dos chamados “Recursos Comuns” ou os “Common Pool Resources” (CPR), que são caracterizados pela rivalidade e a dificuldade de excluir usuários (OSTROM, 1990). Os recursos comuns vêm sendo estudados por diversos autores, a partir de teorias sobre o comportamento humano diante do dilema do uso de seus estoques limitados, a partir do trabalho de Hardin (1968), em seu conhecido artigo sobre “A Tragédia dos Comuns”.

Em seu artigo, Hardin (1968) inicia o debate sobre o uso competitivo dos recursos comuns a partir de uma escolha racional de seus usuários, que agem por impulsos e

interesses individualizados sobre os bens comuns (rivals e não excludentes). A tragédia do esgotamento dos recursos prevista por Hardin é estabelecida num contexto onde não há diálogo, negociação ou regras de uso estabelecidas pelos seus usuários. Neste contexto, se esgotam os recursos e seus estoques, e duas saídas são propostas: a privatização dos recursos ou o controle estatal (MCKEAN, 2000, OSTROM et al, 2002).

No entanto, Elinor Ostrom, em 1990, critica a idéia da inevitabilidade da tragédia dos comuns sem a presença do Estado como regulador e sem o artifício da privatização dos mesmos. Segundo ela, a análise de Hardin (1968) desconsidera as habilidades das comunidades usuárias dos recursos comuns em negociar e criar seus próprios arranjos institucionais. Autora da importante obra “*Governing the Commons*” (1990), Ostrom se destacou por defender uma teoria dos “Commons” que critica a forma de governar exclusivamente baseada em arranjos estatais. Esta abordagem teórica, sustentada em evidências empíricas contundentes, é amplamente utilizada em pesquisas sobre as dimensões humanas da conservação da natureza, e lhe rendeu o premio Nobel de Economia em 2009 (OSTROM, 1990; LEIVA, 2014).

A partir da contribuição de Ostrom, importantes revisões e análises das políticas relacionadas aos Recursos Comuns têm sido realizadas por grupos de pesquisa, a partir da chamada ‘Economia Neoinstitucional’, com destaque para as pesquisas realizadas no Ostrom Workshop e no Center for the Analysis of Social-Ecological Landscapes (CASEL)¹⁵, da Universidade de Indiana, em Bloomington (EUA). Esta colaboração impulsionou importantes pesquisas interdisciplinares, desenvolvendo análises neoinstitucionais sobre a interação entre ‘florestas e sociedade’ (TUCKER; OSTROM, 2005; MORAN; OSTROM, 2009).

Sob esta abordagem, os recursos comuns são definidos como aqueles que estão sujeitos à exploração e redução do estoque, e para os quais o controle e a exclusão de usuários constituem um processo complexo e de difícil consenso. Recursos comuns incluem florestas, bacias hidrográficas, oceanos, recursos pesqueiros e a estratosfera. A sustentabilidade ou manutenção desses recursos dependem grandemente da habilidade

---

¹⁵ O *Center for the Analysis of Social-Ecological Landscapes* (CASEL) tem sua origem no Center for the Study of Institutions, Populations and Environmental Change, mais conhecido por CIPEC, onde foram realizadas importantes pesquisas sobre o uso dos recursos comuns, florestas e sociedade. As informações atualizadas podem ser conhecidas pelo site institucional, disponível em: <http://www.casel.indiana.edu>.

dos seres humanos para construir novas instituições, ou melhorar aquelas que já existem para o manejo sustentável dos recursos, tanto nas escalas locais, quanto nas regionais ou globais (MCKEAN, 2000; OSTROM et al., 2002, TUCKER; OSTROM, 2009).

Para Ostrom (1990) e Tucker e Ostrom (2009), *instituições* são definidas como as regras formais e não formais que as pessoas reconhecem em determinadas situações. As regras formais em uso incluem legislações, decisões executivas, contratos jurídicos e privados, que são respeitados e impostos. As regras informais, por sua vez, incluem acordos comunitários, normas familiares e costumes, inclusive para aquelas práticas de manejo florestal que não são legalizadas.

Tucker e Ostrom (2009) defendem que as florestas são importantes recursos comuns, e que o desafio em governar estes ecossistemas está em considerar seus diversos elementos, tais como: (i) as regras em uso da gestão dos recursos, (ii) os fatores ecológicos e biofísicos, (iii) os atributos sociais, econômicos e políticos do sistema no qual estão inseridas. Esta abordagem multidisciplinar desenvolveu uma metodologia para analisar sistemas de governança utilizando o Institutional Analysis and Development (IAD) framework, que representa o quadro analítico elaborado por Ostrom e colaboradores, o “IAD Framework” (OSTROM et al., 1994; OSTROM; OSTROM, 2004).

O desenvolvimento e o uso de um *framework* geral, nos ajuda a identificar os elementos e as relações entre estes elementos, que devem ser levados em uma análise sobre governança. Os *frameworks* organizam as questões a serem diagnosticadas e ajudam a organizar uma lista geral com as principais variáveis que podem ser usadas para analisar os arranjos institucionais. *Frameworks* fornecem uma linguagem metateórica que pode ser usada para comparar teorias (OSTROM, 2011:8).

Estudiosos de diferentes disciplinas têm utilizado e adaptado o IAD Framework para explicar diversos contextos onde há um conjunto de atores sociais que enfrentam um dilema frente aos problemas de uso dos recursos comuns.

Estas pesquisas permitiram verificar a aplicabilidade da análise institucional com base nos elementos que compõem o IAD Framework, que se diferencia de outras formas de análise política por ter seu foco na “*arena de ação*” (OSTROM, 2011). O termo arena de ação é considerado, na presente pesquisa, como sinônimo de “situação ação”,

empregado para designar: “os espaços sociais onde os indivíduos (atores sociais) interagem, trocam bens e serviços, resolvem problemas, tem domínio sobre outros, ou se enfrentam” (Ostrom, 2011: 11). Uma ilustração simplificada do IAD framework é apresentada na **Figura 2.2**. Mais adiante, apresentaremos o quadro analítico adaptado para esta pesquisa, utilizando e detalhando a arena de ação para a governança das florestas nativas nos contextos analisados no Brasil e no Chile.

Figura 2.2: O IAD Framework e a Arena de Ação.

Fonte: Adaptado de Ostrom (2011).

Assumindo a nossa terminologia, a arena de ação é uma unidade importante na construção do IAD framework. O conjunto de atores está inserido em um contexto, que inclui um ou mais ecossistemas, região ou ambiente, interagindo e atuando com determinadas instituições. Isso significa, também, que a arena de ação pode envolver uma ampla variedade de atores, localizados inclusive fora de seus limites geográficos (e escalas), desde que suas decisões afetem de alguma forma, o gerenciamento dos recursos (SILVA-FILHO, 2009; OSTROM 2011).

A análise da arena de ação é realizada considerando três fatores externos que a influencia, gerando diferentes modos de interação entre indivíduos e organizações. Primeiro, as interações são influenciadas pelas aceitações implícitas e explícitas das regras usadas para ordenar as relações entre os atores; segundo, o IAD Framework sugere que, para serem efetivas, as regras devem também ser compatíveis com as

condições físicas e biológicas da área geográfica a ser analisada; e, finalmente, as relações interinstitucionais são influenciadas pelos atributos das comunidades nas quais os atores estão inseridos (SILVA-FILHO, 2009).

Com diversos estudos acumulados ao longo do tempo, este arcabouço analítico tem sido utilizado e adaptado, reforçando a linha de pesquisa institucional desenvolvida pela escola de Bloomington. A escola enfatiza que a gestão e o uso dos recursos comuns podem ser administrados por multi-atores, e não somente pelo Estado ou por um único ator social. Desta forma, a Escola de Blommington nos revelou um interessante caminho analítico para a construção metodológica da presente pesquisa. A seguir, serão apresentados os marcos teóricos da Escola de Wageningen, e sua contribuição para a análise de governança florestal.

2.6.2 Governança Florestal: a contribuição da Análise da Abordagem com base na Prática – Escola de Wageningen

A partir de 2000, começaram a surgir perspectivas críticas sobre a análise institucional da Escola de Bloomington, encabeçadas por grupos ligados à universidades européias (holandesa e alemã), com destaque aos trabalhos do ‘Forest and Nature Conservation Policy Group’ (FNP), da Universidade de Wageningen, na Holanda. Este grupo propõe a denominada ‘Abordagem baseada na Lógica da Prática’ (ALP), na qual fornece uma reflexão sobre o comportamento e as decisões dos atores sociais relacionados à gestão de recursos naturais (Arts et al, 2013; 2014). Uma das principais críticas levantadas à abordagem do IAD refere-se ao fato que leis, normas e políticas são importantes para a análise institucional, mas são mutáveis na medida em que os atores podem interpretar as regras e agir conforme seus próprios interesses (BEHAGEL; ARTS; TURNHOUT, 2017).

Arts et al. (2013), por sua vez, discutem os referenciais teóricos da ALP, que teve uma influência importante do conceito de práticas sociais desenvolvido, sobretudo, por Bordieu (1977) e Giddens (1984). Estes autores argumentam que as estruturas sociais não são dadas e, da mesma forma, não se constituem simplesmente em influências externas sobre os atores, mas são produzidas e reproduzidas na interação dos atores com as mesmas (BEHAGEL; ARTS; TURNHOUT, 2017). De maneira simplificada, os

comportamentos humanos e a lógica de suas práticas são avaliados diante dos contextos diversos que lhes são apresentadas na vida cotidiana e nas políticas que afetam suas vidas. Para Behagel, Arts e Turnhout (2017), em muitos casos as políticas florestais são elaboradas considerando apenas o que é evidente nos discursos, deixando de considerar os aspectos das práticas sociais e do cotidiano dos usuários e gestores florestais.

A abordagem da prática nos ajuda a compreender e reconhecer a percepção dos diversos atores sociais que resistem ou modificam as instituições. Isso significa observar o ‘praticante florestal’, aquele ator que está envolvido de alguma forma com as atividades de gestão ou produção florestal, nos escritórios, nas organizações multinacionais, na elaboração de projetos e planos de manejo, assim como aqueles que vão às reuniões, representam associações e lideram as decisões comunitárias (Arts et al, 2013).

Juntamente com a lógica da prática, outro conceito que é claro a esta abordagem teórica é o da ‘bricolagem institucional’ (CLEAVER, 2012; KONING; BENNEKER, 2013), através da qual praticantes e usuários florestais rejeitam, adaptam ou integram instituições novas que são introduzidas com aquelas que já existem em seu contexto sócio-ecológico (FAGGIN; BEHAGEL, 2017). Ou seja, novas regras, instituições ou políticas são interpretadas e reformuladas pelos praticantes florestais. Sob esta ótica, os autores defendem que as pessoas são criativas e improvisam, interpretam e redefinem as regras e instituições (CLEAVER, 2012; KONNING, 2014; KONNING; BENNEKER, 2013).

Cleaver (2012) mostra que comunidades usuárias de recursos florestais não seguem de forma passiva as instituições e normas introduzidas, mas as reajustam, pois são pessoas criativas e improvisam, interpretam e readéquam as instituições na prática, para acomodá-las à sua realidade. Neste sentido, a presente pesquisa, realizará, portanto, uma análise crítica a partir da lógica institucional (OSTROM, 1990; TUCKER; MORAN, 2009), mas incorporando a lógica da prática (ARTS et al. 2013; CLEAVER, 2001; KONNING; BENNEKER, 2013) em diferentes escalas (SINGER; GIESSEN, 2017; FAGGIN; BEHAGEL, 2017).

2.6.3 Governança Florestal e Políticas Públicas

Analisar a governança florestal e o conjunto de elementos que a constitui não é tarefa simples, especialmente quando se incorpora à análise um olhar sobre o papel que assumem as políticas públicas. A relevância de incorporar este enfoque ao estudo se sustenta na ideia de que as políticas públicas são definidas como o resultado de um acordo coletivo (BEDUSCHI, 2003) que se processa em um ambiente social de disputas normativas que moldam as regras do jogo no qual se movem os diferentes atores sociais. (NIERDELE; GRISA, 2013).

Para Muller (2008) as políticas públicas são processos através dos quais são elaboradas representações que uma sociedade constrói, a partir de um referencial, para agir sobre o real. A elaboração de uma política pública envolve primeiramente a construção de uma representação da realidade sobre a qual se intervém, e é por meio deste “referencial de uma política pública”, que os atores interpretam o problema, confrontam possíveis soluções e definem suas ações. Há, na realidade, um duplo mecanismo permanente na construção de um referencial: primeiro, uma operação de decodificação do real, identificando uma justificativa, considerando a complexidade e seus limitantes e, em seguida, uma operação de recodificação para definir um programa de ação pública.

Políticas públicas, programas e projetos desenvolvidos pelo governo provocam, geralmente, duas emoções: o entusiasmo inicial deflagrado com a formulação ou reformulação de ações do poder público e, em seguida, a decepção decorrente dos resultados concretos alcançados por tais iniciativas. Neste sentido, Pressman e Wildavsky (1973), constataram que a formulação e a implementação das políticas públicas envolvem diversas complexidades (critérios contraditórios, acomodação de interesses conflitantes, múltiplos atores, processos decisórios longos e tortuosos, etc.). Portanto, existe um dinamismo entre a elaboração e a implementação das políticas públicas que merece atenção permanente.

Conforme estudo do IPEA (2010), a literatura dos anos 1960 e 1970 sugere a interpretação do ciclo das políticas públicas como um fluxo mecânico e linear, composto pela sequência de quatro momentos inconfundíveis: i) definição da agenda (*agenda setting*), no qual se identifica um “problema” que merece atenção prioritária

dos gestores públicos; ii) tomada de decisão sobre os objetivos a serem alcançados e os meios a serem empregados – ou seja, a identificação de uma solução de política pública (*policy solution*), a qual inclui ponderações sobre as expectativas de resultados que podem ser obtidos por meio de diferentes cursos de ação; iii) a implementação da política pública, sendo, a execução das ações planejadas associadas à consecução dos objetivos; e, por fim, iv) a avaliação dos resultados obtidos em relação aos resultados planejados.

No entanto, a ideia de um ciclo de políticas públicas é alvo de intenso debate, tanto do ponto de vista teórico quanto aplicado, especialmente no que se refere à problematização entre as tensões evidentes entre o planejamento e a gestão de um programa, plano ou política (LIPSKY, 1980). De acordo com Friedman (1987: 79), analistas e avaliadores de políticas públicas são como engenheiros sociais, “os quais acreditam que, por meio da utilização das teorias científicas e técnicas matemáticas apropriadas, podem, pelo menos em princípio, identificar e calcular de forma precisa as melhores soluções possíveis”.

Kingdon (1995) frisou o papel do conflito na etapa de formulação de políticas e definição da agenda pública (*agenda setting*) e obviamente o papel que têm as ideias na definição e gestão dos mesmos é um aspecto relevante para a análise. Para Bardach (1977) o processo de implementação se apresenta como uma etapa difícil e complexa da realização de políticas públicas, pois é nela que se observam os atrasos, os desvios de recursos, as distorções e a não realização de objetivos almejados. Massardier (2011) apresenta o conceito de “razões para agir” dos atores sociais inseridos na dinâmica das políticas públicas. Os atores sociais interagem por meio de redes de políticas públicas trazendo referências de diferentes setores (públicos e privados) e conceitos diversos (visão de mundo) que podem influenciar as políticas públicas e a governança.

Portanto, para a presente pesquisa, consideramos importante considerar a existência de um dinamismo entre as atividades de elaboração e implementação das políticas públicas, como sugerem Pressman e Wildavsky (1973). E é durante este processo dinâmico que a ‘bricolagem institucional’ é posta em prática, conforme definido por Arts et al. (2013) e Cleaver (2012). Neste sentido, destacamos aqui o universo das atividades da implementação das políticas e programas, as quais envolvem momentos de reinterpretação de seus objetivos, redirecionamento de ações e

reformulação de processos (IPEA, 2010), que ocorrem de acordo com as idéias, crenças e razões para agir dos atores sociais que estão inseridos na governança das florestas nativas (MASSARDIER, 2011; NIERDELE; GRISA, 2013; ARTS et al. 2013).

2.6.4 Objetivo central e perguntas norteadoras

O objetivo central deste estudo foi *analisar como vem se estabelecendo a governança para a gestão sustentável das florestas nativas em duas regiões da América do Sul, Brasil e Chile, entre os anos de 1990 e 2015*.

Em quase trinta anos de implementação da gestão florestal, as evidências apontam para a superficialidade das políticas públicas para promover o uso sustentável dos recursos florestais, em diferentes escalas, tanto local, como nacional e global. Ao deparar-se com este quadro de dificuldade na implementação da gestão florestal nestes dois países, o presente estudo focou em responder às seguintes perguntas:

1. As instituições e políticas estão desenhadas para promover a gestão sustentável das florestas nativas no Brasil e Chile?
2. Quem são os atores atuantes da governança florestal, e como estão contribuindo para promover a gestão sustentável das florestas nativas?
3. Como é estruturada a Arena de Ação da governança florestal em cada país e que práticas podem ser destacadas de cada uma delas?

As perguntas acima estão ligadas a três níveis de análise, conforme representado na Figura 2.3.

Figura 2.3: Perguntas da pesquisa sobre governança de florestas nativas no Brasil e Chile.

Elaboração da autora.

A hipótese deste estudo é que a governança de florestas nativas, nos dois países, passou por mudanças nas estruturas institucionais durante este período (1990-2015), mas não nas práticas que buscam promover a gestão sustentável das florestas.

Tem-se, portanto, definidos os objetivos específicos que norteiam esta pesquisa:

- (i) Analisar e detalhar o histórico da institucionalidade da gestão sustentável dos recursos florestais no Brasil e no Chile, em particular das florestas nativas;
- (ii) Identificar e analisar quem são os seus principais atores, como estão organizados, e quais são as arenas que representam seus interesses e lógicas de ação para praticar, ou não, a gestão florestal sustentável;
- (iii) Analisar a relação entre a lógica institucional e a lógica da prática para a promoção da gestão sustentável das florestas no Brasil e Chile;
- (iv) Contribuir com propostas para melhorar a governança florestal das florestas nativas nos dois países.

2.7 Métodos da Pesquisa

Tendo como objeto de estudo a análise da governança das florestas nativas no Brasil e no Chile, o desenvolvimento desta tese se realizou principalmente por meio de pesquisa qualitativa, embora a apresentação de dados quantitativos tenha sido realizada para apoiar as análises.

Ao revelar o universo dos atores sociais, assim como seus comportamentos, crenças, práticas, opiniões e narrativas baseadas na experiência cotidiana da governança e, por consequência nas políticas públicas, a utilização de métodos qualitativos oferece uma compreensão mais refinada sobre os elementos contextuais, simbólico-valorativos e institucionais que permitem explicar os resultados obtidos. A pesquisa qualitativa permite explorar a natureza complexa da organização social e do conjunto de variáveis que se articulam tanto no plano dos incentivos institucionais e organizacionais, quanto no plano dos valores, percepções e práticas compartilhadas pelos indivíduos e grupos que executam políticas ou que são afetados por elas (IPEA, 2010: 662).

Segundo Campos (2004) no campo das pesquisas qualitativas, a escolha de método e das técnicas para a análise de dados deve, obrigatoriamente, propiciar um olhar multifacetado sobre a totalidade dos dados recolhidos no período de coleta, dada a pluralidade de significados das informações obtidas de várias fontes. O desafio está, portanto, em decodificar e interpretar uma mensagem no campo objetivo através de informações objetivas; e no campo simbólico, interpretar os dados naquilo que não está aparente na mensagem capturada.

Neste sentido realizamos uma análise qualitativa, buscando responder as perguntas da pesquisa através do conjunto das informações obtidas por meio de dados secundários (documentos de organizações, literatura cinza e acadêmica) e primários (entrevistas e depoimentos públicos), como será detalhado a seguir. Para tal foram utilizadas técnicas de coleta de dados como entrevistas semi-estruturadas, observação direta e análise documental, que possibilitam a observação e a análise do comportamento de organizações e seus agentes. Com isso, foi possível verificar o fluxo de documentos publicados, as dinâmicas das relações sociais em reuniões, as clivagens internas, as relações com parceiros externos, assim como captar os valores, percepções e

crenças que orientam as ações das principais organizações envolvidas na gestão de floresta nativas nos dois países (CAMPOS, 2004; IPEA, 2010).

Neste sentido, buscou-se obter os dados a partir de interações sociais do pesquisador com o fenômeno pesquisado, e a análise dos dados se realizou a partir da descrição e explicação dos fatos, dando-lhes um sentido interpretado pelo próprio pesquisador (COOPER; SCHINDLER, 2003; CAMPOS, 2004).

Na qualidade de um estudo interdisciplinar, se reconheceu a importância das informações de diferentes disciplinas, o que Giatti (2013) e Creswell (2014) ressaltam como sendo desafios assumidos de uma ciência pós-normal, incluindo as questões éticas de coleta de dados e os diferentes pontos de vista dos entrevistados.

Destaca-se, ainda, que o estudo ocorre em duas regiões da América do Sul. A primeira no norte do Brasil, onde se encontra a floresta amazônica, e a segunda, no centro-sul do Chile, onde estão as florestas temperadas úmidas. Ambos os territórios são representativos de ecossistemas florestais com altas taxas de endemismo e biodiversidade. A estas características associam-se os elementos sociais, culturais e econômicos que estão enraizados nestas localidades, conforme estão descritos com mais detalhes nos Capítulos 3 e 4. Nestes países, as florestas nativas apresentam diferentes *drivers* de desmatamento das florestas nativas, que foram mudando ao longo da história de exploração e ocupação do território. A política florestal de ambos os países teve início no final do século XIX, mas sempre abarcaram visões conflitivas sobre as florestas nativas e o acesso aos recursos florestais.

No Chile, a governança florestal tem como referencia a Lei de Boques Nativos (Lei N. 20.283), regulamentada em 2008. No Brasil, a Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei N. 11.284) foi promulgada em 2006. Existem diferenças e semelhanças nas estratégias de promoção da gestão sustentável dos recursos florestais entre os países estudados, mas este estudo não se limitou a uma comparação. Pretendeu, sim, realizar uma análise da governança florestal em regiões aonde vem sendo apontada a necessidade de mudanças profundas nos modelos de governança, nas políticas e no desenvolvimento florestal.

2.7.1 Etapas da Pesquisa

A pesquisa foi desenvolvida em três etapas principais, a saber: **a)** pré-exploração de temas e revisão de literatura; **b)** Identificação das fontes de dados e coleta de informação relacionada com as políticas florestais no Brasil e no Chile, o que possibilitou a realização de entrevistas, participação em reuniões e eventos; **c)** Sistematização e Análise das informações e mensagens coletadas. Estas etapas são detalhas a seguir.

a) Pré-Exploração de Temas e Revisão de Literatura

Em um primeiro momento, foi realizada uma sondagem sobre os conceitos e definições de governança florestal, e sobre os temas relacionados com as políticas que contribuem para o uso e manejo florestal sustentável das florestas nativas.. Através desta primeira atividade de sondagem livre, se organizou uma seleção de unidades temáticas, as quais foram aprofundadas numa revisão de literatura.

A partir da identificação das unidades temáticas foi possível identificar as principais palavras-chave e sentenças para guiar a busca da literatura e das teorias que poderiam contribuir para responder às perguntas da pesquisa, conforme apresentadas na **Figura 2.4**. Esta fase possibilitou partir-se de um tema amplo que vai indicando outros temas interconectados que devem ser compreendidos, até chegar no tema específico que contribuirá para responder às perguntas da pesquisa e a suposição inicial (CAMPOS, 2004).

Figura 2.4: Temas selecionados para guiar a Revisão Teórica.

Política e Governança Florestal
Governança Florestal na América Latina
Governança de Florestas Nativas no Brasil e Chile
Gestão e Manejo Sustentável das Florestas Nativas
Manejo Sustentável Florestal Comunitário

Elaborado pela autora.

Conforme discutido acima, a fundamentação teórica para a análise de governança florestal nesta tese foi construída a partir das contribuições das Escolas de Blomington (Indiana, Estados Unidos) (OSTROM 1990; OSTROM, 2011) e

Wageningen (Holanda) (ARTS et al., 2013), as quais mais se aproximam de uma discussão integradora sobre a governança e a gestão sustentável das florestas nativas. Outras contribuições teóricas que também contribuíram para elaboração da matriz analítica são apresentadas **no Quadro 2.5**.

Quadro 2.5: Matriz analítica para o desenvolvimento da pesquisa

Elementos a analisar	Tipo de análise	Base teórica
Análise institucional - Aspectos políticos e institucionais, como leis, decretos, regulamentações, programas e planos nacionais e internacionais; - Contexto político sobre as florestas: o desenho institucional, princípios, metas, acordos; - Arenas de ação e decisão no contexto político e de decisões sobre a gestão florestal no Brasil e Chile.	<i>a) Lógica institucional (IAD framework)</i>	<i>Ostrom, 1990 Tucker e Ostrom, 2005 Moran e Ostrom, 2009 Ostrom, 2011.</i>
Análise dos atores sociais - Identificação dos atores e seus discursos, interesses e recursos de poder; - Identificação das escalas onde os atores atuam; - Identificação de conflitos na interpretação da gestão florestal; - Estratégias para alterar, reajustar ou ignorar instituições; - Ação coletiva e iniciativas de gestão e uso sustentável das florestas.	<i>b) Lógica da prática e bricolagem</i>	<i>Arts et al. 2013; 2014. Cleaver 2001; 2012. Koning e Benneker (2013).</i>
Análise da Governança Florestal Global - Debate internacional e a governança florestal global; - Evidências de influências no debate internacional na escala doméstica. - Contrução da referência internacional sobre gestão sustentável das florestas	<i>c) Lógica das influências e conexões</i>	<i>Singer e Giessen (2017). Arts; Balili (2013). Faggin e Behagel (2017).</i>
Análise de Políticas Públicas - o referencial que influencia a formação de idéias e as transformam em políticas públicas; - Aspectos que indicam o dinamismo entre a elaboração e a implementação das políticas públicas; - as “razões para agir” dos atores sociais.	<i>d) Análise da Implementação da Política Pública.</i>	<i>Pressman; Wildavsky (1973); Muller (2008); Massardier (2011). Grisa (2012).</i>

Elaborado pela autora.

A partir da definição dos elementos a analisar, e da base teórica para tal, complementou-se o levantamento bibliográfico realizado anteriormente, focando nos elementos a serem analisados. O novo levantamento bibliográfico foi realizado a partir da utilização das plataformas acadêmica-científicas como *Direct Science* e *SIBiUSP*. Este foi complementado com uma revisão de dados secundários sobre as políticas florestais do Brasil e Chile, levantados a partir de relatórios e informes técnicos disponibilizados pelos entrevistados ou por documentos públicos, como atas de comissões e conselhos, publicações em revistas, jornais e sites institucionais.

O levantamento bibliográfico foi realizado nas bibliotecas da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ) e na Faculdade de Economia e Administração (FEA), ambas localizadas na Universidade de São Paulo (USP); na Biblioteca Nacional

do Chile; na Biblioteca da Faculdade de Ciências Florestas da Universidade Austral do Chile; e na Biblioteca da Comissão Econômica da América Latina e Caribe (CEPAL). É importante destacar o apoio da equipe de bibliotecários da Biblioteca da CEPAL¹⁶, em Santiago do Chile, onde a pesquisadora esteve, entre os anos de 2016 e 2018, para buscar documentos e publicações, tanto digitais como impressos, além de orientação para o acesso aos dados estatísticos fornecidos pelas plataformas CEPALSTAT e FAOSTAT¹⁷.

b) Identificação das fontes de dados e coleta de informação.

Conforme discutido anteriormente, a governança florestal se insere num contexto de múltiplos atores, envolvidos em diferentes etapas das políticas públicas e níveis de atuação (MASSARDIER, 2011; NIERDELLE; GRISA, 2013, ARTS et al., 2013). A partir da identificação dos temas relacionados e da revisão de literatura, assim como, da indicação dos pesquisadores durante as reuniões, seminários e eventos ligados ao tema, foi elaborado um roteiro de perguntas para as entrevistas semi-estruturadas. A relação dos atores sociais entrevistados está organizada nos **Anexos A e B**.

No **Quadro 2.6.** estão detalhadas as categorias das organizações e suas funções, que caracterizam os ‘praticantes florestais’ deste trabalho.

---

¹⁶ Biblioteca da CEPAL pode ser acessada pelo site institucional. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org> e www.cepal.org/biblioteca.

¹⁷ CEPALSTAT - Bases de Dados e Publicações Estatísticas da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>. FAOSTAT – Dados de Alimentação e Agricultura - <http://www.fao.org/faostat/en/#home>.

Quadro 2.6: Categorias dos Praticantes Florestais entrevistados.

Organizações Governamentais (GO): Funcionários das agências governamentais, pesquisadores de institutos governamentais, extensionistas rurais e profissionais envolvidos na elaboração e/ou implementação de políticas públicas. No Chile, a maioria das organizações governamentais incluídas na pesquisa se constituiu de Corporações de Direito Privado, uma categoria de agência pública-privada. Estas, foram aqui denominadas de organização governamental-privada (GOP).
Organizações Não-Governamentais (ONG): Representantes de organizações da sociedade civil envolvidos em projetos e iniciativas relacionados com o uso, manejo florestal e gestão de florestas nativas. Dentre estas, destacam-se as organizações com objetivos ambientalistas e socioambientais, atuantes na região Amazônica.
Usuários das Florestas e Comunidades (FC): São famílias que extraem e fazem uso diretos dos recursos florestais, tanto de produtos madeireiros como os produtos florestais não-madeireiros (PFNM). Geralmente, apresentam formas tradicionais de cultivar, extrair e comercializar os produtos florestais. Podem ser identificados como comunidades tradicionais, pequenos produtores/agricultores, ribeirinhos, povos indígenas ou quilombolas. Podem estar organizados em associações que os representam, ou em agrupamentos familiares (caso chileno).
Setor Privado e Empresários (E): Atores sociais envolvidos de alguma forma no setor florestal de espécies plantadas ou na extração de florestas nativas para fins comerciais. Incluem profissionais de empresas florestais, empresas madeireiras, indústria moveleira, empresas comerciantes de produtos florestais.
Universidades e Instituição de Pesquisa (UP): Atores sociais que desenvolvem projetos florestais e pesquisas, geram informações e dados que são divulgados e influenciam políticas florestais.
Organizações Internacionais/Multilaterais (OI): Nesta categoria estão inseridos os funcionários e consultores dos organismos internacionais multilaterais, ou seja, profissionais nos diálogos e convenções internacionais, elaborando, implementando e divulgando tratados, acordos e convenções sobre florestas.

Após identificar os interlocutores e categorizá-los conforme sua atuação e função, o passo seguinte foi identificar as **arenas de ação** nas quais estes atores participavam e atuavam. A coleta de dados em campo, ou seja, a obtenção de informações no local da pesquisa se realizou com a participação da pesquisadora em eventos, reuniões e visitas de campo em iniciativas locais, possibilitando a realização de entrevistas e registro de depoimentos por parte dos atores sociais (IPEA, 2010).

A Pesquisa de Campo

No Brasil, o trabalho de campo foi desenvolvido entre 2014 e 2018, e foi realizado nas cidades de Piracicaba, São Paulo e Brasília. Em São Paulo uma série de eventos foi realizada pela Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura (Coalizão Brasil), iniciativa formada por influentes representantes do setor privado, sociedade civil e academia. A participação em dois eventos desta organização, em 2014 e 2015, possibilitou o contato para entrevistas, obtenção de diversos depoimentos públicos, relatórios dos grupos de trabalho e a participação como observadora, em 2018, no Fórum de Diálogos 2018 sobre Florestas Nativas¹⁸.

Em Brasília, foram conduzidas oito entrevistas em outubro de 2016, com os seguintes interlocutores: (i) gestores de órgãos governamentais que atuavam com as políticas públicas florestais (Secretaria de Agroextrativismo do Ministério do Meio Ambiente e Serviço Florestal Brasileiro), (ii) organizações não governamentais que atuavam com pesquisas na Amazônia (Instituto de Pesquisa da Amazônia – IPAM), gestores de projetos com foco na Amazônia (WWF-Brasil); gestor de projeto relacionado com governança comunitária e cadeias de valor da floresta no Xingu (Instituto Socioambiental – ISA); (iii) e gestor de projeto florestal da FAO-Brasil.

Em Piracicaba, foram conduzidas entrevistas em duas ocasiões (Dezembro/2016; Janeiro/2018). Neste local, a pesquisadora organizou uma oficina sobre governança florestal que foi realizada no Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (IMAFLOA), com sete participantes. Dentre os entrevistados estão representantes de ONGs, consultores florestais e um professor da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ/USP), totalizando dez interlocutores que contribuíram para a obtenção de informações sobre a governança florestal no Brasil e Amazônia.

No Chile, a primeira visita de campo ocorreu em fevereiro de 2016, em locais onde os projetos do Instituto Forestal (INFOR) e do Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) estão em andamento junto às comunidades rurais e de identidade indígena Mapuche, localizados na região sul deste país. Nesta ocasião, foram

---

¹⁸ O Fórum de Diálogo 2018 foi realizado pela Coalizão Brasil Florestas, Agricultura e Clima durante os meses de Junho e Julho de 2018 para desenhar uma proposta para 2030 e 2050 para o uso da terra no Brasil. Reuniu diferentes organizações que atuam no Brasil. A participação da pesquisadora foi através do fórum eletrônico e do grupo de e-mail onde foram enviados os documentos elaborados para a discussão.

três dias de visita às áreas dos projetos, acompanhando uma excursão promovida pelo INFOR entre as famílias extrativistas de produtos florestais não madeireiros das florestas e bosques nativos. Esta visita deu condições para iniciar a pesquisa neste país através do envolvimento com pesquisadores do INFOR. A coleta de dados ocorreu entre fevereiro de 2016 e dezembro de 2017. Entrevistas foram realizadas nas cidades de Santiago de Chile, Valdivia (e comunidades vizinhas) e Concepción.

Em Santiago entrevistas se realizaram em várias ocasiões, incluindo gestores de projetos da organização da sociedade civil “Agrupación de Ingenieros Forestales para el Bosque Nativo (AIFBN)”; pesquisadores universitários que conduzem pesquisa sobre manejo florestal (Universidad Mayor, Universidad de Chile); e um ex-funcionário aposentado do INFOR sobre o histórico do desenvolvimento florestal no Chile na década do golpe militar. Além destes, entrevistas foram conduzidas com seis funcionários da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Uma série de eventos na FAO e Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) foram importantes e possibilitaram a obtenção de informações e depoimentos públicos.

Quatro viagens foram realizadas para Valdivia para participação da pesquisadora em reuniões com engenheiros florestais da AIFBN, Universidad Austral de Chile e INFOR. Em uma das reuniões com a AIFBN foi realizada uma visita em área representativa da Floresta Valdiviana de propriedade do INFOR. Também nesta cidade, foram realizadas entrevistas com funcionários da Corporación Nacional Forestal de Chile (CONAF) e com gestor do projeto “Forest Plantation Platform”, do World Wildlife Foundation (WWF-Chile).

Por fim, o Seminário sobre o Novo Ciclo da Política Florestal no Chile, organizado pela INFOR e CONAF e realizado em Concepción em outubro 2017, favoreceu o acesso a muitos documentos oficiais e entrevistas. Este encontro foi importante para compreender os embates, as discussões, os desafios e as arenas de ação que estão organizadas entorno da política e governança florestal do país.

A maior parte das entrevistas foram realizadas presencialmente, mas também ocorreram à distância através do uso do Skype e por troca de mensagens eletrônicas (e-mails). No total foram obtidas informações de 53 pessoas nos dois países, sendo 26

informantes no Brasil, 20 no Chile e, 7 informantes das Organizações Internacionais. Entre os entrevistados, a maioria deles concordaram em divulgar o nome de suas organizações e funções, mas preferiram não declarar seus nomes. Desta forma, optou-se por não divulgar os nomes dos entrevistados e apenas utilizar um código que categoriza a organização e a função do informante. No **Anexo A** se encontra a relação de entrevistados e informantes. O roteiro de perguntas utilizadas nas entrevistas com cada “praticante florestal” se encontra no **Anexo B**.

c) Sistematização e Análise das informações e mensagens coletadas.

A sistematização da pesquisa ocorreu principalmente entre 2015 e 2018, através da organização das informações coletadas obtidas durante as entrevistas, reuniões e leituras. A maioria das entrevistas foram gravadas, utilizando o aparelho SONY (IC Recorder – ICD-PX312), com o consentimento dos entrevistados. As entrevistas foram salvas em arquivo digital, o qual se encontra sob propriedade da pesquisadora, e codificada a partir da categoria da organização e do ator social, conforme apresentado no **Anexo A**.

A identificação dos discursos transcritos e citados nesta tese seguiram as instruções da Universidade de São Paulo para apresentação de dissertações e teses, com base na ABNT (USP, 2016). Desta forma, as informações coletadas em reuniões e eventos foram relatadas e separadas por temas e por país, sendo destacadas como “**informação verbal**”, ou seja, informações obtidas por meio de verbalização indireta do informante em eventos, reuniões ou multimídia disponível ou obtida. Da mesma forma, os trechos das entrevistas citadas como “**informação pessoal**”, são aquelas obtidas por meio da comunicação pessoal e direta com a pesquisadora, presencialmente ou por meios de comunicação (USP, 2016).

Foram selecionados trechos das entrevistas e relatos que continham informações concretas para a análise e descrição, gerando assim, uma explicação dos fatos que, conforme Cooper e Schindler (2003), permitem dar um sentido interpretado pelo próprio pesquisador. A análise dos dados obtidos se realizou através do cruzamento das informações secundárias e informações primárias.

CAPITULO 3 - A GOVERNANÇA DAS FLORESTAS NATIVAS NO BRASIL

Com base no referencial teórico apresentado no Capítulo 2, a pesquisa no Brasil ocorreu a partir da análise sobre a gestão florestal no Bioma Amazônia, que concentra a maior área de florestas nativas do país e do continente. Foram investigados os antecedentes da política florestal com relação à gestão sustentável das florestas, assim como a arena de atores sociais que participam desta governança. A partir da arena, investigou-se a lógica institucional e a lógica da prática na promoção da gestão sustentável das florestas nativas.

A análise teve como foco destacar as percepções dos atores sociais sobre a Lei de Gestão de Florestas Públicas – LGFP (Lei No. 11.284/2006), que têm como perspectiva a valorização do multiuso da floresta através do manejo sustentável da floresta na região Amazônica. Neste sentido, o estudo não se concentrou em um local específico, tampouco num projeto, como estudo de caso. Concentrou-se em reconhecer a relação da institucionalidade existente por parte do Estado e as demandas sentidas por organizações da sociedade civil, gestores de projetos, pesquisadores e empresas que atuam no contexto da Amazônia.

3.1 Florestas nativas no contexto da Amazônia brasileira

A floresta nativa no território brasileiro apresenta-se constituída por diferentes tipos vegetacionais, classificados em biomas continentais. Dentre os seis biomas presentes no Brasil, o bioma Amazônia representa 38,3% do território brasileiro (**Tabela 3.1**) e cerca de 30% de todas as florestas tropicais remanescentes do mundo (Santos et. al, 2014). Sua importância é reconhecida nacional e internacionalmente, devido a sua larga extensão de 5 milhões km² e por sua diversidade de ambientes, com mais de 600 tipos diferentes de habitats terrestres e de água doce (SFB, 2013).

Tabela 3.1: Florestas nativas em biomas brasileiros

Bioma	Área em hectares (ha.)	% em relação ao território brasileiro
Amazônia	325.469.969	38,30
Caatinga	41.409.651	4,90
Cerrado	57.321.446	6,74
Pantanal	8.937.485	1,05
Mata Atlântica	20.128.299	2,37
Pampa	2.817.106	0,33
Total	456.083.955	53,65%

Fonte: SFB (2013).

Em termos de vegetação, a área é principalmente coberta por floresta ombrófila densa e a floresta ombrófila aberta, além de apresentar tipos vegetacionais do cerrado e caatinga e áreas de transição (cerca de 22% da região), abrigando vastos estoques de madeira comercial e de carbono, bem como uma grande variedade de produtos florestais não madeireiros, que sustentam a economia local. Com a presença marcante de espécies da fauna e flora adaptadas a altos índices pluviométricos e elevadas temperaturas durante grande parte do ano, a floresta ombrófila é dominada por espécies arbóreas (SFB, 2013; SANTOS et al., 2014).

Além das características intrínsecas do bioma, a região Amazônica se insere num contexto complexo, não somente em relação a sua distribuição física, que se caracteriza por seus recursos hídricos e biogeográficos, mas também por apresentar uma grande diversidade social, cultural e econômica representada pela população que habita esta região. É neste contexto complexo e diversificado que estão definidos os limites do Bioma Amazônia, Bacia Amazônica e Amazônia Legal.

A Bacia Amazônica, área de drenagem do rio Amazonas e seus tributários, possui 7 milhões de quilômetros quadrados, dos quais 67,9% estão no Brasil, 9,8% na Bolívia, 8,8% no Peru, 6,4% na Colômbia e 1,6% no Equador, englobando também parte das Guianas, do Suriname e da Venezuela (SFB, 2013; FEARNSSIDE, 2014). Já a Amazônia Legal é uma divisão político-administrativa brasileira, criada em 1953, com cerca de 5 milhões de quilômetros quadrados e cobre 59% do território. É composta por nove Estados (Acre, Amazonas, Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins) e por 773 municípios (IBGE, 2012; SANTOS et. al, 2014), como pode ser observado na **Figura 3.1**, abaixo.

Figura 3.1: Mapa da delimitação da Amazônia Legal Brasileira

Fonte: IBGE, 2010.

Esta região possui cerca de 24 milhões de habitantes (13% da população nacional) e baixa densidade demográfica (4,8 habitantes por quilômetro quadrado) em relação à média brasileira (22,4 hab/km²). Embora a maioria da população amazônica se concentre em áreas urbanas (72%), a região resguarda uma das maiores diversidades étnicas e culturais do mundo: são mais de 170 povos indígenas com uma população estimada em cerca de 400 mil pessoas (IBGE, 2012; SANTOS et. al, 2014; FEARRNSIDE, 2014).

3.1.1 A Economia Florestal da Amazônia Brasileira

Os projetos implantados na Amazônia nas décadas de 1970 e 1980 tinham dupla finalidade: facilitar a expansão do capital nacional e internacional para a região e aliviar as tensões sociais causadas pela concentração fundiária no centro-sul e pela seca no Nordeste. Como resultado dessa política, a população da região Norte passou de 3,6 milhões de habitantes, na década de 1970, para 5,9 milhões no final de 1980, praticamente dobrando em 1990, quando alcançou a faixa dos 10 milhões de habitantes. A consequência mais visível desse processo é o processo de desmatamento que, segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), no biênio 94/95, chegou à taxa média bruta de 0,80%, permanecendo em patamares bastante elevados até o fim da década de 1990, quando o mesmo instituto registrou a taxa média de desmatamento bruto de 0,52% ao ano (FALEIRO; OLIVEIRA, 2005).

Na Amazônia Legal, há cerca de 600 mil famílias vivendo em regime de economia familiar praticando a agropecuária, o extrativismo, a pesca artesanal e outras formas de produção tradicional. A grande maioria é de migrantes que vieram para a região nas décadas de 1970 e 1980, atraídos pela propaganda do governo federal que prometia, entre outras coisas, terras férteis e fartas. O órgão gestor das terras públicas incentivava as famílias recém-chegadas a ocuparem as parcelas, derrubarem a floresta e implantarem os sistemas de produção. Os parceiros – como ficaram conhecidos os beneficiários dos projetos de colonização –, que não seguissem essas orientações corriam o risco de perder o direito sobre os lotes (FALEIRO; OLIVEIRA, 2005).

A política de ocupação da Amazônia, idealizada e implementada pelos militares, não considerou a existência das populações tradicionais que lá viviam, que eram consideradas gente atrasada e, portanto, obstáculo para o progresso da região. Com a chegada dos migrantes, ocorreu uma série de conflitos envolvendo fazendeiros, pequenos agricultores, povos indígenas, ribeirinhos, seringueiros, caboclos, entre outros, que disputavam a posse da terra e da floresta (FALEIRO; OLIVEIRA, 2005; ADAMS; MURRIETA; NEVES, 2006)

Segundo Homma (2010), o uso e exploração dos recursos florestais da região Amazônica são marcados por diferentes ciclos econômicos, nos quais os recursos naturais foram a base das atividades econômicas, desde a colonização. Assim foi com o cacau, que, na economia colonial, respondeu por até 97% do valor das exportações; e com a produção de borracha a partir da seringueira, que foi o terceiro produto da pauta das exportações nacionais por 30 anos (1887-1917), vindo logo depois do café e do algodão.

Becker (2008) destaca que após a colonização, a Amazônia foi ocupada e povoada em surtos, associados a grandes inovações da expansão da economia no mundo. Navegação marítima, especiarias, revolução energética, borracha, agropecuária, e as próprias Áreas Protegidas, são marcos de processos e políticas associadas a transformações inovadoras. A autora defende que se trata de uma região extremamente sensível às mudanças que ocorrem no planeta, e que pouco beneficiaram o desenvolvimento regional.

Ao final da primeira metade do século XX, a Região Amazônica acumulava transformações econômicas, sociais, culturais e ambientais produzidas por três séculos e meio de colonização. As políticas de desenvolvimento regional implementadas desde então, ao estimularem a expansão da fronteira interna, impuseram a essas transformações um ritmo inédito, alterando decisivamente os padrões de ocupação da região (BRASIL, 2008).

A Amazônia brasileira é uma das principais regiões produtoras de madeira tropical no mundo, atrás apenas da Malásia e Indonésia (SFB e IMAZOM 2010). A exploração e o processamento industrial de madeira estão entre suas principais atividades econômicas – ao lado da mineração e da agropecuária (NEPSTED et al., 2005; SEAR; PINERA-VASQUEZ, 2005). Cerca de 80% da madeira produzida na Amazônia é consumida em mercados diversificados no sudeste e sul do Brasil. Os maiores centros de produção madeireira na Amazônia Oriental (ao longo da rodovia Belém-Brasília), no Mato Grosso e em Rondônia, surgiram em resposta à proximidade desses mercados internos (NEPSTED et al., 2005).

Entre as espécies de alto valor e intensamente exploradas estão, o cedro (*Cedrella odorata*), o freijó (*Coria goeldiana*) e o mogno (*Swietenia macrophylla*), que foram explorados sem controle, principalmente em reservas indígenas no Estado do Pará e no sudoeste da Amazônia. O mogno é uma das espécies que foram exportadas para a Europa, Ásia e os Estados Unidos por valores lucrativos, que justificavam sua exploração até mesmo em estradas não pavimentadas e de difícil acesso (NEPSTED et al., 2005).

Para o autor (op. cit), o volume de madeira de mogno explorado e o baixo potencial de regeneração após a sua exploração nas florestas, chamaram a atenção internacional, , fazendo com que ele fosse incluindo na lista de espécies em extinção pela Convenção de Comércio Internacional em Espécies em Extinção. Neste contexto, os madeireiros, assim como os garimpeiros, prosperaram com a rápida exploração dos recursos naturais e a madeira é vista como um recurso extrativista não-renovável.

Para Veríssimo; Lima e Lentini (2002) e SFB e IMAZOM (2010), o setor madeireiro com base nas florestas nativas impulsiona de forma direta a economia de dezenas de municípios da Amazônia, onde estão localizados os polos madeireiros, distribuídos ao longo de rodovias, concentrando serviços, infraestrutura (energia, comunicação, saúde e sistemas bancários) e mão-de-obra disponível. Verissimo, Lima e Lentini (2002) consideram que um polo madeireiro é formado quando o volume da extração e comercialização anual de madeira em tora, numa localidade, é igual ou superior a 100 mil metros cúbicos.

O setor madeireiro na Amazônia tem sido objeto de estudos por muitos pesquisadores e instituições desde os anos 1960 (BARROS E VERISSIMO, 1996; ROS-TONEN, 2007; SFB e IMAZOM, 2010). Em todos estes estudos há uma avaliação comum: a larga escala das atividades ilegais que marcaram e continuam marcando as atividades madeireiras, e o expressivo potencial existente para a exploração econômica via manejo sustentável de qualidade.

Sears e Pinedo-Vasques (2005) afirmam que o manejo das florestas nativas e o manejo florestal sustentável são raros na Amazônia. Os modelos convencionais de exploração florestal não consideram a sustentabilidade e o longo prazo dos ciclos das espécies para sua regeneração na floresta. Além disso, há diferenças no trato da floresta

entre grandes e pequenos produtores e extratores dos recursos florestais. Todavia, segundo Zerbini (2014), no Brasil a madeira certificadas de florestas nativas representa apenas 0,62% das certificações florestais.

Portanto, o manejo florestal para a produção madeireira realizado por pequenos produtores é diferente do manejo florestal convencional praticado na Amazônia em termos de escala, diversidade de espécies, uso e tratamentos silviculturais e impactos ambientais. A produção por pequenos produtores é praticada em escala bem menor do que no manejo convencional e a renda gerada é bem mais modesta. Enquanto concessionárias de madeira contratam milhares de hectares, ou expedições de exploração madeireira que extraem uma ou duas espécies de uma vez, as propriedades dos pequenos agricultores variam entre 5 a 25 hectares (raramente mais de 100 hectares) e os produtores manejam mais de quarenta espécies de árvores (SEARS E PINEDO-VASQUES, 2005).

Apesar disso, verifica-se outras atividades produtivas que são realizadas na floresta Amazônica, reconhecidamente pelas populações locais que habitam essa região e praticam a extração de recursos florestais (ZARIN et al., 2005; KAIMOWITZ, 2005; ADAMS; MURRIETA; NEVES, 2006; RIZEK; MORSELLO, 2012;).

Para Sears e Pinedo-Vasquez (2005), a extração de Produtos Florestais Não Madeireiros (PFNMs) é uma atividade fundamental para os moradores de regiões ricas em recursos naturais, como é o caso de muitos municípios da região Amazônica, pois permite agregação de valores advindo das florestas. Os PFNM's são cada vez mais procurados pelo mercado consumidor, porém não existem informações consistentes sobre sua produção e ainda não são uma fonte segura de renda para quem trabalha com eles, de forma a tornar estes recursos disponíveis de maneira contínua (SEARS E PINEDO-VASQUEZ, 2005; RIZEK; MORSELLO, 2012).

O extrativismo dos recursos madeireiros e não-madeireiros sempre fizeram parte da economia local desta região e, muitas espécies foram intensamente exploradas para atender às demandas de consumo, caracterizando diversas fases de expansão, estagnação e declínio, decorrente do esgotamento e substituição por outras espécies ou outros derivados. Estudos realizados por Brondízio (2005; 2009) e Rizek e Morsello (2012) confirmam a existência de uma economia amazônica de pequena, média e

grande escala, com fins comerciais tanto para o consumo local e nacional, quanto para a exportação. O elevado consumo do açaí nas últimas três décadas é um exemplo do desenvolvimento e da formação de um sistema de produção e da estrutura de uma cadeia de *commodities*, para além da agricultura, pecuária e indústria madeireira da região (BRONDIZIO, 2005; 2009).

Apesar de a extração vegetal ser uma atividade de importância na economia da região Amazônica e para o fornecimento de seus produtos para o consumo nacional e mundial, a maioria dos recursos extraídos das florestas não possui estatísticas oficiais de produção. No entanto, são importantes tanto na estratégia de sobrevivência, como fonte de renda da agricultura familiar de ribeirinhos extrativistas e pescadores artesanais (ADAMS; MURRIETA; NEVES, 2006; BRONDIZIO, 2005).

3.1.2 Usuários e habitantes das florestas amazônicas

Segundo Homma (2010), a estimativa é de que existam 200 mil famílias envolvidas diretamente em atividades extrativistas na Amazônia e, segundo a FAO (2014), cerca de 450 milhões de pessoas no mundo dependem diretamente da extração de produtos advindos das florestas.

Van Vliet et al. (2013), ressaltam a importância de reconhecer as várias formas de uso da terra pelos diversos modos de vida que se encontram no território amazônico, entre estes os produtores agrícolas e comunidades tradicionais, comunidades indígenas e quilombolas, caboclos e ribeirinhos.

Segundo Adams; Murrieta e Neves (2006) as sociedades “não-urbanas” contemporâneas da Amazônia podem ser divididas, em geral, em sociedades indígenas; camponeses “tradicionais” ou históricos (caboclos), oriundos da incorporação colonial da região amazônica; e os neocamponeses que, desde a década de 1970, têm migrado como parte das políticas governamentais de ocupação da Amazônia. Apesar das grandes diferenças existentes entre elas, estas sociedades possuem em comum uma relativa invisibilidade sócio-política.

A invisibilidade destas comunidades, sobretudo das sociedades caboclas amazônicas, se explicada pelos seus modos de vida, diversos e não especializados. Sua

base de recursos é formada por uma floresta e um sistema de rios que se caracteriza como homogênea em certas escalas de representação científica (floresta tropical úmida, várzeas, terra firme), mas que, na verdade, esconde uma vasta gama de heterogeneidades, em grande parte ainda incompreendida (ADAMS; MURRIETA; NEVES, 2006).

Segundo os autores (op. cit.), muitos dos recursos necessários à reprodução destas populações humanas não são valorados tradicionalmente pelos economistas (floresta, solos aluviais, rios), colocando sua economia numa posição completamente marginal ao “desenvolvimento econômico”. Para os desenvolvimentistas, por exemplo, os produtores caboclos estão inseridos numa economia basicamente informal, onde limites setoriais, de atividade e de classe não são claramente demarcados. A própria oposição rural versus urbano é diluída nas sociedades caboclas, como, aliás, já vem sendo discutido para outras sociedades rurais brasileiras.

No entanto, segundo May et al. (2005), os novos mercados ligados à exploração sustentável dos produtos da floresta exprimem a necessidade de reconhecer o conhecimento ligado ao extrativismo local e às condições que permitem manejar a biodiversidade sem destruir as bases de sua existência

Nesta mesma linha, segundo Abramovay (ISA, 2017) as relações de sustentabilidade que se estabelecem para a Economia da Floresta exigem obrigações recíprocas entre a população agroextrativista e as empresas, que são as interlocutoras com o mercado consumidor. Nesta relação, as empresas tornam-se vetores de contato entre comunidades florestais (ribeirinhos, indígenas, caboclos, assentados, agricultores) e um vasto conjunto de consumidores aos quais estas comunidades não têm acesso direto.

Neste contexto, destacamos as Florestas Públicas Comunitárias, que são aquelas habitadas ou usadas pelas diversas populações humanas que habitam a região amazônica. No Brasil, estas florestas comunitárias têm significativa importância, em função de sua abrangência - ocupam cerca de 136 milhões de hectares - e de sua relevância social e econômica, pois o uso destas florestas gera produtos e renda para mais de 2 milhões de habitantes, segundo SFB (2016b).

Existe uma ampla diversidade na organização social e cultural das comunidades que vivem da floresta, bem como na forma de uso dos recursos florestais. Há comunidades indígenas; comunidades extrativistas (como quebradeiras de coco e coletores de castanha) - vivendo ou não em Reservas Extrativistas; comunidades quilombolas em diferentes fases de regularização do território; assentamentos de reforma agrária, entre muitos outros. O uso dos recursos florestais depende da diversidade das florestas e dos arranjos locais existentes para consumo e comercialização (BECKER, 2008; VERISSIMO et al., 2011; VILLAS-BOAS et al., 2017; SFB, 2016;).

Para muitas comunidades, a floresta é essencial para a sobrevivência econômica e manutenção da identidade cultural. Atualmente, 57% das florestas públicas existentes no país são florestas comunitárias, segundo o Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP). A maior parte das florestas ocupadas por comunidades tradicionais estão mais conservadas do que outras áreas na mesma região, devido às práticas tradicionais de uso da floresta e à defesa do território que ocupam (SFB, 2016).

No entanto, esta a conservação de florestas comunitárias nem sempre é observada, pois existe um cenário de confusão fundiária em que muitas vezes abre caminhos para a conversão da floresta em outros padrões de uso da terra, que conflitam com os modos de vida e com a manutenção dos recursos naturais da região (DRIGO et al, 2012). Destaca-se portanto, que cerca de 200 milhões de hectares de florestas públicas identificadas na Amazônia Legal Brasileira, não são territórios vazios, embora exista zonas mais isoladas onde ainda há disputas sobre a terra e sobre os recursos (DRIGO et. al, 2012).

No entanto, o desafio que se coloca diante deste cenário está em aumentar as chances das florestas públicas, habitadas por esta diversidade de populações, para tornar-se muito mais do que apenas redes de segurança para a subsistência destas populações (PUTZ, 2005; KAIMOWITZ, 2005). Faz-se necessário encontrar formas de gerenciar as florestas, considerando também o potencial que elas oferecem ao desenvolvimento sustentável, ao mesmo tempo em que se assegure o seu potencial de adaptação e resiliência para manter-se através do tempo, do uso e das diversas transformações (FILOTAS et al., 2014).

3.2. Antecedentes da Política Florestal no Brasil

3.2.1 O modelo de gestão florestal até 1990

Segundo Brancalion et al. (2016), o histórico da política florestal no Brasil tem início ainda na década de 1930, quando o primeiro Código de Florestas é elaborado com o objetivo de proteger a fauna e flora brasileiras diante da expansão da fronteira agrícola.

O Código Florestal de 1934 (Decreto nº 23.793/1934) foi um grande passo para a proteção das florestas e do meio ambiente de maneira geral, porém teve sérias dificuldades de implementação. Essa lei surgiu como uma reação ao desmatamento da Mata Atlântica, que estava sendo substituída rapidamente por plantios de café (CASTELO, 2015)¹⁹.

Mas, foi somente em 1965 que foram estabelecidos critérios para limitar o desmatamento total de propriedades rurais e reservar áreas com vegetação nativa, dando origem ao conceito de Reserva Legal da propriedade, com objetivos de conservação e proteção dos recursos naturais, oficializando o Código Florestal de 1965²⁰.

Neste histórico, a institucionalização da atividade florestal teve sua origem quando foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), em 1967. O setor florestal industrial foi impulsionado na década de 60, quando foi promulgada a lei de concessão de incentivos fiscais para o reflorestamento²¹ (Lei Nº 5.106,2/09/1966), que tinha como objetivo aumentar a oferta de madeira em grande escala e de forma continuada, que contribuiria para a expansão da indústria siderúrgica e para o estabelecimento de indústria de papel e celulose, assim como para a transformação do Brasil de país importador em exportador desses produtos. Estimulado por essas políticas, a década de 1970 é marcada pelo ‘boom’ dos grandes plantios florestais e a implantação da indústria de papel e celulose, especialmente nos estados centro-sul do país (FAO, 2010b; ALVES, 2016, pg 82).

¹⁹ Ver: CASTELO (2015) - <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v18n4/1809-4422-asoc-18-04-00221.pdf>.

²⁰ O Código Florestal de 1965 (Lei Nº 4.771, de 15/09/65) é a lei brasileira que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Ao longo dos anos, ocorreram muitas alterações através de decretos. Em 2012, o CF foi revisado após um debate conflitivo entre ruralistas e ambientalistas, criando a Lei de Proteção da Vegetação Nativa (LPVN), denominada popularmente de “Novo Código Florestal Brasileiro” (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012).

²¹ Lei de incentivos fiscais concedidos aos produtores florestais e agrícolas para implantação de florestas plantadas com espécies exóticas (LEI Nº 5.106, DE 2 DE SETEMBRO DE 1966).

Embora leis e normas florestais/ambientais tenham sido criadas ainda na década de 1970, apenas em 1981 é que Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA)²² estabeleceu objetivos, ações e programas para a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, mas também tentando assegurar as condições para o desenvolvimento socioeconômico da sociedade brasileira (LUSTOSA *et al.*, 2003).

Silva (2010) ressalta que, com a Constituição de 1988, novas modificações ocorreram no âmbito governamental, sobretudo com a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em 22 de fevereiro de 1989, que apontava expressamente a responsabilidade do Estado pela preservação ambiental. A formação do IBAMA deu-se pela fusão de quatro organizações no nível federal que tinham mandato na área ambiental: Secretaria de Meio Ambiente, Superintendência da Borracha, Superintendência da Pesca e o IBDF.

Mesmo neste cenário, no entanto, o desmatamento que já se firmava como um problema crônico na Amazônia se intensificou nos anos 1980 e 1990 (CASTELO, 2015). Os fatores, como já destacado no Capítulo 2, foram diversos e envolveram um grande número de atores sociais. Dentro deste contexto, verificou-se a expansão da exploração madeireira, que a partir da abertura de fronteiras agrícolas, estradas e projetos de investimento em infraestrutura, se tornava uma atividade comum e incontrolada pelo Estado (IMAZON, 199).

Uma parte do problema pode ser explicada pela questão fundiária, motivo histórico de inúmeros conflitos envolvendo, de um lado, médios e grandes grupos econômicos e, de outro, agricultores familiares, grupos indígenas, pescadores artesanais, extrativistas, quilombolas e quebradeiras de coco, que têm a segurança alimentar familiar como objetivo central do manejo florestal (FALEIRO; OLIVEIRA, 2005)

Em 1988, como resposta a pressões nacionais e internacionais sobre os conflitos socioambientais que vinham ocorrendo em território brasileiro – o assassinato do seringueiro e ativista ambiental Chico Mendes, a revolta de índios contra a construção da hidrelétrica no rio Xingu e as altas taxas de desmatamento na Amazônia -, o governo federal lançou o *Programa Nossa Natureza*. Este programa visava concentrar os esforços de todos os órgãos governamentais e aumentar a cooperação dos demais

---

²² PNMA - Lei No. 6.938/ 1981.

segmentos da sociedade para a conservação do meio ambiente, com foco na Amazônia Legal (BARRETO; ARAUJO, 2012)

Segundo Barreto e Araújo (2012), outro avanço observado neste período foi a criação de um programa de monitoramento do desmatamento, como resposta a um relatório do Banco Mundial que apontava a grande perda de cobertura florestal na Amazônia brasileira. Em 1989, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) criou o Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia (PRODES), que estima a taxa anual (agosto/julho) do desmatamento da Amazônia, por imagens de satélite.

A partir de 1990, o IBAMA vinculou-se à Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República com a missão de formular, coordenar e executar a Política Nacional de Meio Ambiente (SILVA, 2010: 34). Neste período, verificou-se a aplicação de mecanismos de regulamentação e sanções, por meio dos chamados instrumentos de Comando e Controle (C&C – normas tecnológicas, multas ou embargo de operações), que exigiu um pesado aparelho administrativo e capacidade de monitoramento, além de regulamentos e sanções legais para controlar o avanço do desmatamento, a ocupação irregular de florestas públicas e a extração ilegal de recursos florestais (MAY et al., 2005).

Por outro lado, como indicam Prates e Irving (2015), foi na década de 1990, após o período autoritário (1965-1985), que o governo brasileiro desenvolveu um número expressivo de ações ambientais, reflexo do intenso debate e diálogo internacional que ocorreram, sobretudo, a partir da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD, Rio-92).

No contexto das questões florestais, o governo brasileiro e diversas organizações da sociedade civil participaram dos debates que geraram uma série de acordos e convenções, dentre as quais se destacam os Princípios da Floresta (acordo não-obrigatório), o Capítulo 11 da Agenda 21, cujo título é ‘Combatendo o Desmatamento’, além da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e Convenção contra Desertificação (UNCCD), conforme detalhado no Capítulo 2 do presente estudo (SILVA, 2010).

Alves (2016) destaca que a entrada da conservação da Amazônia na pauta das discussões internacionais sobre mudanças climáticas, conservação de recursos genéticos, recursos hídricos e biodiversidade, a partir do início da década de 1990, influenciou as políticas governamentais para a Amazônia. O governo também era alvo de pressões por parte do movimento ambientalista nacional e internacional, e pelas condições impostas em acordos de cooperação internacional.

Prates e Irving (2015) destacam algumas das iniciativas que surgiram e/ou ganharam terreno na década de 1990 e se fortaleceram a partir de 2000, que podem ter influenciado a gestão das florestas, sobretudo na Amazônia brasileira. Entre estes, se destacam (i) o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7), sobretudo, com o desenvolvimento do Projeto de Apoio ao Manejo Florestal Sustentável na Amazônia – ProManejo²³, iniciado em 1996; (ii) o Programa de Grande Escala da Biosfera-Atmosfera na Amazônia (LBA) na Floresta Nacional de Tapajós²⁴; (iii) e o Programa Nacional de Florestas (PNF), impulsionado pela Organização para Agricultura e Alimentação das Nações Unidas (FAO) na América Latina e Caribe²⁵ (MAY et. al, 2005; HUMMEL, 2005; TONEN, 2007).

Hummel (2005) ressalta a importância dos programas que deram apoio ao manejo florestal (financiamento a fundo perdido e treinamento) a partir de doações externas e ações de ONGs. Além do ProManejo/PPG7, podem ser citados os projetos no âmbito do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), do Fundo Brasileiro para Biodiversidade (FUNBIO), e de ONGs como o WWF, a Fase e a Fundação Floresta Tropical (FFT), iniciativas fortalecidas no final da década de 1990.

Barreto e Araujo (2012) destacam a contribuição do PPG7, que investiu US\$ 463,1 milhões na implementação das políticas brasileiras para a proteção do meio ambiente até sua conclusão, em 2009. Estes projetos tiveram importância na evolução

²³ O ProManejo foi importante projeto, financiado pelos governos da Alemanha, Inglaterra e Banco Mundial, com contrapartida do governo brasileiro, iniciado em 1996. Apoiou atividades do Programa Nacional de Florestas e o início da elaboração da Lei de Gestão de Florestas Públicas (Cruz, 2010 - <http://www.florestal.gov.br/documentos/sala-de-imprensa/eventos/simposio-de-manejo-florestal-na-amazonia-brasileira/1395-promanejo-uma-oportunidade-para-melhorar-a-adocao-do-manejo-florestal-na-amazonia-brasileir/file>).

²⁴ O primeiro experimento brasileiro em manejo de florestal, ocorrido na FLONA do Tapajós (Estado do Pará), influenciou a articulação entre diversos atores envolvidos na implementação do Distrito Florestal Sustentável da BR 163 e na elaboração em 2006 da Lei de Gestão de Florestas Públicas (LGFP).

²⁵ O Programa Nacional de Florestas (PNF) foi publicado pelo Decreto nº 3.420 de 20 de abril de 2000, e tinha como objetivo articular as políticas públicas setoriais para promover o desenvolvimento florestal sustentável. A partir deste Programa se estabeleceu a base conceitual da LGFP.

de uma governança para a gestão das florestas nativas na Amazônia, com o enfoque do Manejo Florestal Sustentável (MFS), a qual era uma prática pouco explorada nas florestas públicas brasileiras.

Tais iniciativas também buscaram fortalecer arranjos e mecanismos de participação das populações locais no planejamento das áreas a serem exploradas no manejo florestal. Notava-se a expressiva participação de organizações da sociedade civil, algumas delas com capacidades elevadas para o desenvolvimento de pesquisa e diagnósticos sociais e ambientais (MAY et. al, 2005). Além disso, a proposta de desenvolvimento sustentável na Amazônia, impulsionada por uma rede de organizações que atuavam na região, exigia uma nova postura do Estado através de uma política clara e destemida de reordenamento fundiário, com critérios objetivos para o estabelecimento de propriedade sobre a terra e sobre as florestas (FALEIRO; OLIVEIRA, 2005).

Em 1992, o governo federal criou o Ministério do Meio Ambiente (MMA), influenciado pelas discussões ocorridas durante a CNUMAD. Outro avanço legal foi a Lei de Crimes Ambientais, de 1998, e sua regulamentação, em 1999. Estes documentos legais descreveram as condutas consideradas infrações e crimes ambientais, e estabeleceram multas elevadas por cada hectare de terra desmatada ilegalmente; mas, apesar da lei, os desmatamentos em alguns estados amazônicos continuaram a ser realizados sem nenhum controle.

No entanto, o debate sobre a questão florestal na Amazônia, segundo Scardua (2011) nunca foi unidirecional, ou seja, a definição de uma política florestal apontava para a necessidade de unir esforços entre o setor produtivo e a conservação da biodiversidade, sobretudo em função da imensa diversidade biológica, do desmatamento, dos conflitos sociais e dos desastres ambientais ocasionados pelo uso antrópico do solo.

Neste sentido, a formalização de um projeto de cooperação técnica firmado com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura (FAO) intitulado “Agenda Positiva para o Setor Florestal Brasileiro”, executado entre os anos de 1997 e 2001, tinha como objetivos o fortalecimento institucional para impulsionar a indústria florestal brasileira e a gestão das florestas no país. Através desta iniciativa se criou a Secretaria de Biodiversidade e Florestas no âmbito do MMA, e as bases conceituais do Programa

Nacional de Florestas (PNF), instituído pelo Decreto nº 3.420, de 20 de abril de 2000 (ALVES, 2016).

Neste contexto, o novo milênio apresentava desafios para a Política Florestal, considerando a influência do debate internacional, o fortalecimento de movimentos ambientalistas e da inserção da região Amazônica no eixo do desenvolvimento do país (BECKER, 2008).

3.2.2 O Modelo de Gestão Florestal no Novo Milênio

A entrada do novo milênio para a Política Florestal foi marcada pelo início do Programa Nacional de Florestas (PNF)²⁶, sob a execução do Ministério de Meio Ambiente. O objetivo principal do PNF era fortalecer as políticas públicas relacionadas ao setor florestal para promover o desenvolvimento sustentável, conciliando o uso com a conservação das florestas brasileiras. As atividades estavam direcionadas tanto ao uso sustentável das florestas nativas, quanto à produção madeireira por florestas plantadas. Além disso, eram implementadas atividades para a recuperação florestal, restauração e florestamento para o desenvolvimento das indústrias de base florestal, envolvendo tanto proprietários rurais quanto comunidades que vivem em florestas em diferentes biomas do país (BRASIL, 2000).

Conforme comenta Alves (2016), o PNF foi construído a partir de diversos estudos sobre o setor florestal, realizados na segunda metade da década de 1990, e buscou apresentar, de forma abrangente, um conjunto de soluções para os principais problemas e demandas do setor florestal. Este programa teve importante apoio da FAO através do acordo de cooperação iniciado no ano de 1997, com a Agenda Positiva para o Setor Florestal Brasileiro.

A amplitude dos objetivos do PNF era considerada como uma das políticas mais ambiciosas planejadas para regular a indústria madeireira, segundo Nepsted et al. (2005). Esse programa foi baseado na premissa de que há uma limitação de florestas

---

²⁶ O Programa Nacional de Florestas foi criado pelo Decreto nº 3.420 de 20 de abril de 2000. É executado pelo Ministério de Meio Ambiente e conta com uma Comissão Nacional de Florestas (CONAFLO), órgão de natureza consultiva para apoiar nas decisões e implementação dos programas inseridos no PNF. Consulta disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3420.htm. Acesso em: 25 de outubro de 2016.

regularizadas e disponíveis para a exploração e, portanto, era necessário identificar e regulamentar as florestas públicas para planejar a concessão florestal e impulsionar uma indústria madeireira regulamentada (NEPSTED et al., 2005).

Ainda no ano de 2000 e após um debate que durou mais de sete anos sobre categorias de áreas protegidas no território brasileiro, o Congresso Brasileiro aprovou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)²⁷, que estabeleceu normativas para os diversos tipos de áreas protegidas em categorias nacionais criadas no país desde 1937 (VERISSIMO et al., 2011). A partir de então, as unidades de conservação passaram a ser classificadas em dois grupos: de **Proteção Integral** e de **Uso Sustentável**²⁸. Por sua vez, cada grupo é sub-classificado em diversas categorias, de acordo com o grau e o tipo de restrição de uso. Até 2007, as Unidades de Conservação federais eram administradas pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais. Após esta data, o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio) junto ao Ministério de Meio Ambiente (MMA), assumiu a gestão das UCs no Brasil.

Para Veríssimo et al. (2011), o *boom* na criação de Unidades de Conservação na Amazônia, a partir de 2003, foi resultado dos esforços do governo federal, sobretudo com apoio dos governos estaduais do Acre, Amazonas, Amapá e Pará. Segundo os autores, houve três principais razões para isso. Primeiro, a necessidade de ordenar o território e combater o desmatamento ilegal associado à grilagem de terras. Segundo, a urgência em proteger regiões com alto valor biológico. E, terceiro, a necessidade de atender às demandas das populações tradicionais, especialmente àquelas que se encontravam nas Reservas Extrativistas (Resex), nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e de produção florestal sustentável (Florestas Nacionais - FLONAS e Florestas Estaduais - FLOTAS). Para que isso fosse garantido foi fundamental o diálogo

---

²⁷ Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), promulgado pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: outubro de 2016.

²⁸ As unidades de conservação podem ser: (i) de Uso Sustentável, que permitem intervenções e manejo de recursos naturais desde que declaradas em Planos de Manejo e, (ii) de Proteção Integral, com intervenções restritas à pesquisa e preservação da biodiversidade (Verissimo et. al, 2011). O ICMBio é o órgão responsável pela gestão das Unidades de Conservação, federais, criadas por Decreto presidencial ou Lei, essas unidades se apresentam em 12 categorias no Brasil, conforme o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). (ICMBio, 2018 - <http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/o-que-sao>).

com as diversas organizações ambientalistas e sociais com atuação na região e o apoio de programas como o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA)²⁹.

Ainda nesta interface da conservação da biodiversidade e florestas, o Governo Federal promulgou a Política Nacional de Biodiversidade³⁰ em 2002, que embora não especifique instrumentos para a sua implementação, apresenta como objetivos a promoção, de forma integrada, da conservação da biodiversidade e da utilização sustentável de seus componentes, com a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, de componentes do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais associados a esses recursos.

Dentro deste contexto, foi preparado pela equipe do MMA um marco legal que permitisse a criação de um modelo de gestão de florestas públicas, para manter a capacidade da floresta em oferecer bens e serviços perpetuamente, servindo como uma alternativa de desenvolvimento socioeconômico. Em 18 de dezembro de 2002, o Poder Executivo apresentou ao Congresso Nacional um projeto de lei que contemplava normas sobre as concessões à iniciativa privada da exploração das Florestas Nacionais (FLONAS) (SILVA, 2010).

No entanto, segundo Barreto e Araújo (2012), apesar dos avanços legais, tecnológicos e institucionais para a proteção do meio ambiente e a gestão das florestas, que estavam sendo implementados no início da década de 2000, as políticas públicas voltadas para a região amazônica continuavam fragmentadas e contraditórias. A fragilidade das políticas de controle ficou ainda mais evidente após um forte aumento dos preços internacionais da soja entre 2000 e 2003, que resultou no aumento do desmatamento entre 2001 e 2004. Nesse período, a soja foi plantada em novas áreas desmatadas e em áreas que eram ocupadas por pastos. Em consequência, parte da pecuária foi deslocada para outras regiões de floresta.

Os autores (op cit.) discutem que a reação do Governo Federal foi criar um grupo interministerial para elaborar o novo plano de monitoramento e combate ao

---

²⁹ O objetivo do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) foi apoiar a criação de mais 200.000 km² em Unidades de Conservação de acordo com critérios de representatividade biológica, intensidade das ameaças e relevância para o fortalecimento de populações tradicionais. O ARPA foi desenvolvido entre 2002 e 2015, coordenado pelo Ministério de Meio Ambiente e executado pelo ICMBio, e os Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMAS) dos Estados amazônicos. O ARPA foi criado por meio do Decreto nº 4.326/2002 e financiado pelo FUNBIO. (BARRETO E ARAUJO, 2012).

³⁰ Política Nacional de Biodiversidade - Decreto nº 4.339, de 22 de agosto de 2002.

desmatamento na Amazônia, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM), lançado em 2004. Além disso, em 2006, o Greenpeace liderou uma campanha que resultou em um boicote contra a soja oriunda de novos desmatamentos, o que resultou na Moratória da Soja³¹, a qual denunciava a produção de grãos de soja oriundos de áreas desmatadas da Amazônia e a exportação deste grão, principalmente, para empresas europeias.

Além de combater o desmatamento, o PPCDAM objetiva promover o desenvolvimento sustentável da região por meio de três componentes: i); ordenamento fundiário e territorial; ii) monitoramento e controle; e iii) fomento a atividades sustentáveis. Estes objetivos se refletiram nas três fases do PPCDAM. As ações contidas no PPCDAM contribuíram significativamente para a drástica redução na taxa de desmatamento da Amazônia, medida pelo Projeto PRODES. A taxa anual passou de 27.772 km² em 2004 para 7.989 km² em 2016, uma redução de 70% em 10 anos (MMA, 2018), conforme pode ser observada na **Figura 3.2**.

---

³¹ A Moratória é um acordo entre empresas, ONGs, governo e consumidores que prevê o compromisso das exportadoras em não adquirir matéria-prima ou financiar safras cultivadas em áreas desmatadas da Amazônia após julho de 2008. Foi assinada por membros da ABIOVE (Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais) e da ANEC (Associação Nacional dos Exportadores de Cereais), que controlavam 92% da produção de soja no Brasil. Até 2014, a moratória da soja monitorou 76 municípios responsáveis por quase toda a soja produzida na Amazônia brasileira. Disponível (Site Greenpeace) em: https://www.greenpeace.org/archive-international/Global/international/code/2014/amazon/index_pt.html . Acesso em: 3 de novembro de 2017.

Figura 3.2: Histórico e projeção do desmatamento na Amazônia Legal, considerando as fases do PPCDAm.

Fonte: MMA (2018)³².

Em 2006, com a ideia de fortalecer ainda mais o sistema de áreas protegidas e o combate ao desmatamento da Amazônia, o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) foi lançado com intuito de orientar as ações para o estabelecimento de um sistema abrangente de áreas protegidas, incluindo, portanto, as Unidades de Conservação e os Territórios de Ocupação Tradicional (Terras Indígenas ou Territórios Remanescentes de Quilombo).

Embora grande parte das florestas brasileiras esteja localizada em terras públicas, nunca houve um marco regulatório para sua gestão. Desta forma, as novas normativas, planos e instruções desta fase foram publicadas num momento em que as florestas sofriam com o avanço da fronteira agropecuária e a grilagem de terras públicas, e num contexto político-institucional de um país que carecia de formulação de

³² MMA (2018). **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal**. Disponível (Site MMA) em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/616-preven%C3%A7%C3%A3o-e-controle-do-desmatamento-na-amaz%C3%B4nia.html>. Acesso em: 3 de novembro de 2017.

políticas eficazes que assegurassem a qualidade da conservação e uso sustentável das florestas brasileiras (SILVA, 2010).

Neste contexto, como uma forma de tentar conciliar os diferentes interesses que prevaleciam sobre o uso e ocupação das florestas públicas, especialmente àquelas situadas na região da Amazônia brasileira, o Estado aprovou **a Lei de Gestão das Florestas Públicas (LGFP)**³³, cuja concepção está voltada para o fomento às atividades produtivas sustentáveis, com monitoramento e controle ambiental e perspectiva de ordenamento fundiário e territorial (SILVA, 2010). Como veremos, no presente estudo, a LGFP se apresenta como uma tentativa de institucionalizar a gestão sustentável das florestas públicas e o uso dos recursos florestais.

A partir de 2007, com a LGFP, foram criadas novas estruturas, como o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e o Fundo Nacional para o Desenvolvimento Florestal (FNDF), que focou na instrumentalização dos mecanismos de gestão florestal: concessões florestais, distritos florestais sustentáveis, Sistema Nacional de Informações Florestais (SNIF), Inventário Florestal Nacional (IFN) e o Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP).

Como reflexo de demandas da sociedade civil e da governança sobre o sistema de áreas protegidas, também em 2007, foi criado o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio)³⁴, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente. Para tanto, houve o desmembramento do IBAMA, que permaneceu com suas atribuições de monitoramento e fiscalização, e transferiu as atividades relacionadas à gestão das unidades de conservação para o novo órgão.

A criação do ICMBio contou com a formação de uma estrutura organizacional e institucional, vinculado ao MMA, para fortalecer as questões relacionadas com o uso da biodiversidade, incluindo os direitos ao manejo e o uso dos recursos naturais por populações tradicionais e comunidades originárias inseridas no contexto das unidades de conservação (áreas protegidas), entre outros objetivos relacionados à gestão do SNUC (VERISSIMO et. al., 2011).

---

³³ LGFP -Lei nº 11.284/2006.

³⁴ ICMBio - Lei Federal nº 11.516 de 28/08/2007.

O organograma do Ministério do Meio Ambiente (MMA) passou, portanto, a agregar estes dois órgãos, o SFB e o ICMBio, em sua estrutura, conforme pode ser observado na **Figura 3.3**.

O IBAMA³⁵ continuou com suas atribuições para a execução da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA - Lei Nº 6.938/1981), concentrando-se nas operações de comando, controle e fiscalização do uso dos recursos naturais, além de conceder licenças ambientais para empreendimentos de sua competência.

---

³⁵ IBAMA - Criado pela [Lei nº 7.735 de 22 de fevereiro de 1989](#).

Figura 3.3: Organograma dos órgãos competentes sobre as questões ambientais e florestais no Brasil em 2017³⁶.

Fonte: MMA (2017).

³⁶ Organograma do MMA. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/institucional/organograma> > Acesso em: 8/03/2018.

3.2.3 A Agenda Ambiental e a Gestão de Florestas Nativas

Em 2009, como reflexo do debate internacional sobre mudanças climáticas, o Brasil criou a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)³⁷ e, em 2010, foi promulgado o Plano Nacional sobre Mudança do Clima e criado o Fundo Nacional de Mudança do Clima (Fundo Clima). O PNMC é composto pelos planos de ação para a prevenção e o controle do desmatamento nos biomas e pelos planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas, sendo seus principais compromissos: (a) o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, (b) o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado – PPCerrado, (c) o Plano Decenal de Expansão de Energia – PDE, (d) o Plano para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura e (e) o Plano de Redução de Emissões da Siderurgia (ALVES, 2016).

Para atender aos objetivos da Política e do Plano sobre Mudanças Climáticas, o Fundo Clima foi estabelecido com objetivo de assegurar recursos para apoiar a projetos ou estudos, e financiar empreendimentos que visem à mitigação das mudanças do clima e à adaptação a seus efeitos. O Fundo Clima iniciou suas atividades em 2011, e opera com recursos de natureza não reembolsáveis e reembolsáveis. Os recursos não reembolsáveis são geridos pelo MMA e os recursos reembolsáveis pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (ALVES, 2010).

Para implementar os compromissos relacionados com o clima, em 2009 o governo atuante assistiu a promulgação de duas outras importantes políticas públicas com foco no manejo sustentável das florestas. Dentro do MMA, uma série de projetos e programas estavam em discussão para atender as atividades agroextrativistas em comunidades situadas nas diferentes regiões brasileiras, sobretudo nos biomas Amazônia e Caatinga. Então, a Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural do Ministério do Meio Ambiente (SEDR/MMA), juntamente com várias entidades da sociedade civil, lançaram o Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar (PFMFCF, PFMCF)³⁸.

---

³⁷ Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) - Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.

³⁸ Nos documentos analisados sobre este Programa, foram encontradas mais de duas siglas para designá-lo. Utilizaremos a sigla PFMCF, sendo esta a mais citada nas atas e relatórios do SFB. O PFMCF foi promulgado pelo - Decreto nº 6.874, de 5 de junho de 2009.

Neste mesma linha de atuação, também lançado em 2009, o “Plano Nacional para a Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade” (PNBSB – Plano da Sociobiodiversidade)³⁹ foi criado pelo Governo Federal para promover a conservação e o uso sustentável da biodiversidade, e garantir alternativas de geração de renda para as comunidades rurais por meio do acesso às políticas de crédito, à assistência técnica e extensão rural, aos mercados e instrumentos de comercialização, e à política de garantia de preços mínimos. O PNBSB tem suas ações focadas em determinados territórios e produtos considerados prioritários em seu planejamento, e espera-se que novos territórios e produtos serão agregados com o passar do tempo (MDA; MMA; MDS, 2009).

Segundo Alves (2016), a construção do Plano da Sociobiodiversidade como estratégia do Governo Federal de articular as políticas voltadas para a promoção do desenvolvimento sustentável, a geração de renda e a justiça social, iniciou-se em 2007 com representantes dos Ministérios e da sociedade civil. Esse processo de construção teve a contribuição de mais de mil pessoas, incluindo representantes de povos e comunidades tradicionais e de agricultores familiares, órgãos governamentais do âmbito federal, estadual e municipal, empresas e instituições de fomento.

Desta forma, tanto o Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar, como o Plano da Sociobiodiversidade, podem ser considerados resultado de uma articulação social estabelecida a partir da formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNDSPCT), aprovada em 2007⁴⁰, e do Plano Amazônia Sustentável (PAS)⁴¹. Juntos, Programa,

³⁹ O PNBSB – Plano da Sociobiodiversidade foi estruturado pelos Ministérios de Desenvolvimento Agrário (MDA- extinto em 12 de junho de 2016); Ministério de Meio Ambiente (MMA) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). Conta com a participação de diversas outras organizações (governamentais e ONGs) para a sua implementação. Promulgado pela Portaria Interministerial MDA/MDS/MMA nº 239, de 21/07/09 (MDA;MMA;MDS, 2009).

⁴⁰ Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - Decreto no. 6.040 de 07/02/2007, tem como objetivos apoiar e garantir a inclusão produtiva com a promoção de tecnologias sustentáveis, respeitando o sistema de organização social dos povos e comunidades tradicionais, valorizando os recursos naturais locais e práticas, saberes e tecnologias tradicionais (MDA;MMA;MDS, 2009).

⁴¹ No PAS, o governo federal e os governos estaduais da Amazônia assumem compromisso efetivo com uma população de 24 milhões de pessoas da região, ao viabilizar a implementação de uma estratégia de longo prazo que concilie a promoção do desenvolvimento econômico com o uso sustentável dos recursos naturais, viabilizando inclusão social e distribuição de renda e resultando na melhoria da qualidade de vida dessa população (MMA, 2008) - <http://www.casacivil.gov.br/arquivos/110106%20-%20MI%20-%20Plano%20Amazonia%20Sustentavel%20-%20PAS.pdf>

Plano e Política, fazem parte dos desafios da institucionalidade brasileira, sobretudo na região Amazônica.

- A promulgação do Novo Código Florestal (CF/2012)

Entretanto, o evento marcante do período (2010-2015) relacionado à governança florestal foi a modificação do Código Florestal de 1965 (CF/65). Após um longo e conturbado processo de sua revisão, novas instruções foram lançadas e o “Novo Código Florestal Brasileiro” foi aprovado pelo Congresso Nacional em 2012⁴².

O processo de revisão do CF/65 evidenciou a disputa histórica existente entre as diferentes visões e interesses em relação ao uso e ocupação do solo brasileiro, sobretudo, em relação às florestas nativas inseridas nas propriedades rurais privadas. A disputa por mais terras para a produção agropecuária em grande escala demonstrou os interesses que prevalecem e favorecem o setor produtivo voltado ao agronegócio da pecuária e da agricultura em detrimento da conservação e usos sustentável das florestas nativas (PAULINO, 2012; SPAROVEK; FREITAS; GUIDOTTI, 2017; PINTO, 2017).

O processo de negociação para a alteração da lei florestal se iniciou em meados de 2009 e desde então, o Código Florestal ocupou lugar proeminente nas agendas ambiental e do setor agrícola, com acompanhamento e repercussões globais (PAULINO, 2012; PINTO, 2017).

Para Machado (2017), de um lado estavam os atores com enfoque na produção rural (ruralistas), preocupados em garantir a produtividade do setor agropecuário e os eventuais custos com o processo de regularização ambiental. Do total de produtores rurais, 80% apresentam algum tipo de passivo ambiental, frequentemente relacionado à supressão da vegetação nativa além do permitido pelo CF/65.

Por outro lado, estavam os atores que desejavam que a lei fosse cumprida para garantir a proteção da vegetação nativa e conter as perdas provocadas pelo desmatamento ilegal. Neste grupo de atores estavam organizações não-governamentais

---

⁴² O Código Florestal Brasileiro – Lei 12.651/2012, também denominado como Novo Código Florestal, substituiu o Código Florestal de 1965. Representa, portanto, a institucionalidade mais conhecida sobre a proteção da vegetação nativa no Brasil, a qual regulamenta a porcentagem da vegetação que deve ser mantida na propriedade privada e institui a Reserva Legal (RL) e Área de Preservação Permanente (APP) nas propriedades privadas em todo o território brasileiro. Além destas atribuições, outros objetivos podem ser conhecidos em consulta à Lei (BRASIL, 2012).

ambientalistas, acadêmicos⁴³, cidadãos envolvidos em organizações da sociedade civil, além de atores da esfera pública que atuavam com questões socioambientais.

Para Paulino (2012:41), a aprovação do Novo Código Florestal, em 2012, representou:

“o domínio da lógica predatória proveniente do modelo de ocupação territorial hegemônico no país, que se fixaram no argumento de que a lei florestal é um obstáculo ao desenvolvimento. Desta forma, as alterações realizadas recentemente dizem respeito à flexibilização do conceito de Reserva Legal (RL), à eliminação de Áreas de Preservação Permanente (APP), à ampla anistia por crimes ambientais (a partir de 2008), e à flacidez do princípio da função social da propriedade decorrente dos marcos legais que ora se busca instituir”.

Apesar da tensão gerada neste processo de reforma do Novo Código Florestal (CF/2012), a nova normativa apresenta como meta conciliar a proteção da vegetação nativa com a expansão da agropecuária, assim como regularizar o uso do solo nos mais de 5 milhões de imóveis rurais existentes no país (BRASIL, 2012; De DEUS; MASTRANGELO, 2017).

Observa-se, portanto, que embora haja forças em desequilíbrio na esfera das decisões políticas sobre as florestas, a promulgação do CF/2012 não passou despercebida pela sociedade civil. As negociações foram direcionadas por um tema em comum - o debate internacional e nacional sobre mudanças climáticas e restauração florestal - temas discutidos neste novo milênio.

A implementação do Código Florestal tem sido observada criticamente por grupos de atores sociais que participam dos debates sobre o Código Florestal. Dentre estes estão: o Observatório do Código Florestal (OCF); a Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura (Coalizão Brasil) e o Comitê de Sustentabilidade da Sociedade Rural Brasileira (SRB)⁴⁴.

---

⁴³ Embora a Sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência (SBPC) e a Academia Brasileira de Ciências (ABC) tenham elaborado documentos com observações sobre as modificações propostas, alegando a necessidade de uma revisão mais profunda das propostas de alterações, estas não tiveram efeitos e não foram consideradas no devido momento (PAULINO 2012; SPAROVEK; FREITAS; GUIDOTTI, 2017).

⁴⁴ O Observatório do Código Florestal (OCF) é constituído por organizações da sociedade civil e foi o primeiro a ser criado, consistindo em espaço altamente qualificado de debate setorial. Já a Coalizão tem uma composição variada, com cerca de 150 membros de diferentes segmentos, tendo em sua estrutura um

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) assumiu parte das atribuições para a aplicação da lei que foi compartilhada por diferentes órgãos federais. Para tanto, o Novo CF/2012 apresenta como principal instrumento o Cadastro Ambiental Rural (CAR) a partir do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR). Além disso, o CF/2012 deve implementar o Programa de Regularização Ambiental (PRA) e aplicar instrumentos econômicos para o alcance dos seus objetivos.

O CAR foi definido como o instrumento mais importante para regularizar a situação das propriedades privadas, assim como o planejamento ambiental dos imóveis rurais, com enfoque na regulamentação das Reservas Legais (RL) e das áreas de Preservação Permanente (APP) (BRASIL, 2012; REIS; GUIMARAES; PANTOJA, 2017).

Neste mesmo cenário, os atores envolvidos na implementação do CF/2012 estavam também envolvidos no debate sobre restauração florestal e estratégias nacionais para o combate às mudanças climáticas. Este contexto impulsionou o Ministério de Meio Ambiente a assinar um memorando de entendimento com a organização não-governamental *World Resources Institute* (WRI), para o desenvolvimento de uma estratégia de recuperação da vegetação nativa no Brasil. Uma série de reuniões, oficinas e pesquisas foram realizadas, entre 2013 e 2015, envolvendo diversos atores sociais, o que resultou na versão preliminar do Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (PLANAVEG⁴⁵), promulgado em 2017.

Na Conferência das Nações Unidas para a Mudança do Clima (COP-21/Paris), em 2015, o governo brasileiro apresentou o documento sobre as Contribuições Nacionalmente Determinadas Pretendidas (INDC brasileiro), comprometendo-se a reduzir as emissões de GEE e a restaurar 12 milhões de hectares de florestas nativas até 2030. Além do INDC brasileiro, o Brasil havia participado de outras conferências sobre o clima e assinou acordos com as iniciativas globais de mitigação e adaptação climática,

---

grupo de trabalho específico para o Código Florestal. O Comitê da SRB tem papel chave na articulação com o agronegócio brasileiro, fomentando debates no âmbito da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e em diversos outros espaços do setor produtivo (MACHADO, 2017).

⁴⁵ Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (PLANAVEG) elaborado entre 2013 e 2015 foi promulgado pelo Decreto N.8.972, de 23 de janeiro de 2017. O PLANAVEG visa ampliar e fortalecer políticas públicas, incentivos financeiros, mercados, tecnologias de recuperação, boas práticas agropecuárias e outras medidas necessárias para a recuperação da vegetação nativa, principalmente em áreas de preservação permanente - APP e reserva legal - RL, mas também em áreas degradadas com baixa produtividade agrícola (BRASIL, 2017).

como o Desafio de Bonn e a Iniciativa 20x20⁴⁶ (COALIZAO BRASIL, 2015; BRASIL, 2017).

Verificamos que o Novo Código Florestal, apesar de apresentar-se flexível aos passivos ambientais das propriedades rurais que realizaram desmatamentos, se definiu como uma estratégia para impulsionar os novos acordos, sobretudo, relacionados com a agenda ambiental do novo milênio.

O **Quadro 3.1** apresenta a relação das principais normativas, planos e programas relacionados à gestão florestal no Brasil entre 1934 e 2017. Neste quadro, podemos observar a sequência temporal das normativas e os principais temas que se inseriram na agenda da governança florestal.

---

⁴⁶ A Iniciativa 20x20 é uma plataforma que visa à recuperação de 20 milhões de hectares de áreas produtivas na América Latina e Caribe. A proposta prevê a recuperação e conservação de solos produtivos, a integração de sistemas agrícolas, bem como o engajamento de investidores para financiar as atividades da Iniciativa. A Iniciativa foi lançada por oito países e cinco grupos de investimento na COP 20 em Lima, em dezembro de 2014. Esta Iniciativa visa a apoiar os esforços de restauração a nível global do Desafio de Bonn acordados em 2011 (BRASIL, 2017).

Quadro 3.1: Antecedentes históricos de Políticas e Leis relacionados às Florestas no Brasil entre 1934 e 2017.

Ano	Regulamentos / Programas	Assunto
1934	Código Florestal (CF/34).	Decreto Federal 23.793/1934 – Primeiro código florestal brasileiro – Restrição à destruição das florestas nativas pela expansão da fronteira agrícola. Não havia critérios e limites estabelecidos para o desmatamento.
1965	Código Florestal (CF/65).	Decreto Federal 7.731 de 1965 - Código Florestal – delimitam-se critérios para o desmatamento em propriedades rurais, mantendo a Reserva Legal.
1967	Criação do IBDF Decreto.	Lei Nº 289, de 28 de fevereiro de 1967 – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, vinculado ao Ministério da Agricultura.
1970	Decreto Lei Nº 1.134, de 16 de novembro de 1970.	Incentivo para o desenvolvimento florestal com plantio de exóticas (eucaliptos e Pinus).
1978	EMBRAPA FLORESTAS	Criação da Embrapa Florestas (Colombo, Paraná).
1981	Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA).	Lei Nº 6.938 - Política Nacional de Meio Ambiente – Desenvolvimento social e econômico com conservação da natureza.
1988	Constituição Brasileira	Nova Constituição Brasileira - Artigo 225 orienta sobre proteção da flora e da fauna brasileiras e a preservação da função ecológica desempenhada por elas.
1989	Código Florestal (complementações)	Lei Federal 7.803 - Complementações mais específicas do Código Florestal – Impedimentos do parcelamento da Reserva Legal.
	IBAMA	Criação do IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Se extingue o IBDF)
	Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia (PRODES).	Lançado o PRODES pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).
1992 a 1994	MMA (1992)	Criação do Ministério de Meio Ambiente (MMA)
	CNUMAD, Rio-92: Princípios sobre Florestas; Agenda 21	Se realiza no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Brasil inicia participação no Princípio sobre Florestas, Agenda 21 e assina convenções sobre Clima (UNFCCC) e Contra a Desertificação (UNCCD).
	CDB UNFCCC UNCCD.	Brasil é o primeiro país a assinar a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Acordo ratificado em 1994 e promulgado em 1998.
1996	PROMANEJO/PPG7	Início do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7) e do Projeto de Apoio ao Manejo Florestal Sustentável na Amazônia – ProManejo.
	FLONA Tapajós – Manejo Florestal.	Programa de Grande Escala da Biosfera-Atmosfera na Amazônia (LBA) na Floresta Nacional de Tapajós
1997	Agenda Positiva para o Setor Florestal Brasileiro	Cooperação técnica firmado com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura (FAO), impulsiona a criação do PNF e da Secretaria de Biodiversidade e Florestas no MMA.
1998	Lei de Crimes Ambientais (primeira versão)	Lei 9.605- Lei de Crimes Ambientais - sobre as sanções penais e administrativas para condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.
2000	Programa Nacional de – Florestas - PNF.	Decreto Nº 3420/2000 - com apoio da FAO para fortalecimento do desenvolvimento florestal.
	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)	Lei nº 9.985 de 2000 SNUC.– define e organiza categorias de áreas protegidas.

2002	ARPA	Programa Áreas Protegidas da Amazônia, coordenado pelo MMA.
	Decreto nº 4.339, de 22 de agosto de 2002 - Política Nacional de Biodiversidade	Política Nacional de Biodiversidade (PNAB)
2004	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM).	O PPCDAM é desenvolvido em conjunto com o PRODES/INPE e tem como objetivos: 1. Ordenamento Fundiário e Territorial; 2. Monitoramento e Controle Ambiental; 3. Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis; 4. Instrumentos Econômicos e Normativos (inserido na 4ª. fase).
2006	Lei Gestão de Florestas Públicas (LGFP)	Lei Nº 11284/2006 - Lei de Gestão de Florestas Públicas. - Criação do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) - Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF)
2007	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNDSPCT).	PNDSPCT - Decreto no. 6.040 de 07/02/2007.
2008	Plano Amazônia Sustentável (PAS).	Coordenação entre os Estados da Amazônia Legal para impulsionar iniciativas com o propósito do desenvolvimento sustentável da região.
	Lei de Crimes Ambientais.- Sanções para o Desmatamentos.	Decreto 6.514- divulga data limite para que proprietários rurais se regulamentem em relação aos desmatamentos realizados.
2009	Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).	Lei Federal Nº 12.187 /2009 e Decreto 7.390/2010.
	Plano Nacional de Mudança do Clima - PLANO CLIMA.	Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009. que cria o FUNDO CLIMA.
	Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar (PMFC ou PFMFCF)	Decreto nº 6.874, de 5 de junho de 2009.
	Plano da Sociobiodiversidade.	Plano Nacional para a Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade” (PNBSB). Portaria interministerial MDA / MDA / MMA nº 239, de 21 de julho de 2009.
2011	FUNDO CLIMA – Fundo Nacional de Mudança do Clima.	Fundo Clima é iniciado somente em 2011. Coordenado pelo MMA com fundos não reembolsáveis e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para fundos reembolsáveis.
2012	Nova Lei do Código Florestal (CF/2012).	Lei 12.651 de 2012 - Lei de Proteção da Vegetação Nativa – com novas orientações sobre Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente.
2015	INDC brasileiro.	Acordo de Paris na COP21 – Brasil apresenta INDC para restauração de 12 milhões de hectares.
2017	Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (PLANAVEG).	Decreto N.8.972, de 23 de janeiro de 2017 – PLANAVEG visa realizar a recuperação da vegetação nativa, principalmente em áreas de preservação permanente - APP e reserva legal - RL, mas também em áreas degradadas com baixa produtividade agrícola
2019	Decreto nº 9.667, de 2 de janeiro de 2019 – Transfere SFB para MAPA.	Serviço Florestal Brasileiro é transferido do Ministério de Meio Ambiente ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) através do decreto estabelecido pelo governo de Jair Bolsonaro.

Fonte: Elaboração da autora.

3.3 A Gestão de Florestas Públicas a partir de 2006

Em 2006, a Lei N° 11.284/2006 de Gestão de Florestas Públicas (LGFP) foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo então Presidente Luís Inácio Lula da Silva, e oficialmente publicada pelo Diário Oficial. A sua promulgação traduziu algumas das preocupações dos atores envolvidos na arena da política florestal, que ansiavam por mudanças institucionais e estruturais relacionadas às questões florestais do país, fortalecida no final da década de 1990 (SILVA, 2010).

3.3.1 As expectativas sobre o lançamento da LGFP⁴⁷

As expectativas dos diversos atores sociais envolvidos, direta ou indiretamente, com a LGFP, logo após sua publicação em 2006, eram diversas. Na Figura 3.4, são apresentados os atores envolvidos na arena da gestão das florestas públicas e os principais problemas e desafios, conforme discutido anteriormente.

Figura 3.4: Atores e segmentos relacionados com a gestão das florestas públicas na Amazônia.

⁴⁷ No Anexo A, se encontra a relação de entrevistados/informantes e a codificação para a identificação dos trechos e de depoimentos transcritos.

Para as autoridades envolvidas, que acabavam de assumir esta nova estrutura institucional recém-oficializada pelo governo, naquela época, a expectativa era impulsionar um novo modelo de produção florestal pública, o qual abriria oportunidades tanto para o setor empresarial, quanto para as comunidades habitantes dos territórios tradicionais e em unidades de conservação. Portanto, o SFB assumia que além de um novo modelo de exploração florestal, era também um compromisso do atual órgão saber e reconhecer juridicamente onde e quais eram as florestas públicas destinadas e não destinadas à gestão florestal.

Por outro lado, os atores sociais locais, ou as comunidades amazônicas compreendidas por indígenas, caboclos, ribeirinhos, quilombolas, extrativistas e agricultores florestais, habitantes históricos deste território e com fortes vínculos de convivência com a floresta e o manejo destes recursos, tinham outras expectativas. Muitos deles, envolvidos em redes e coletivos de comercialização de produtos florestais, esperavam novas possibilidades de gestão florestal e oportunidades para realizar uma atividade produtiva e de manejo, além de garantir os direitos de acesso aos recursos florestais e ao uso da terra. (ISA, 2016).

Funcionários do novo órgão florestal, também compartilhavam a idéia de que o momento era adequado para fortalecer e impulsionar o Manejo Florestal Sustentável nas florestas públicas da Amazônia, a partir do acúmulo de experiências de muitos extensionistas florestais, pesquisadores e agentes governamentais envolvidos nos projetos cujo início antecedia a LGFP. Para uma ex-funcionária do SFB, a expectativa em realizar tal projeto era também de desenvolver uma iniciativa que coincidia com as capacidades das comunidades usuárias das florestas, como comenta a seguir:

Tinha muito entusiasmo naquela época em relação ao manejo florestal porque no passado houve muitos projetos na FLONA Tapajós (no Pará) que foram apoiados por diversas instituições internacionais. É polemico, porque sem todo o investimento que teve (para o manejo florestal) não seria possível, mas existia uma dependência por estes recursos (internacionais). Por isso, as comunidades acreditavam... – “Manejo florestal é uma coisa que a gente pode fazer” (...) (Informação pessoal IUP-BR, 2018)⁴⁸.

---

⁴⁸ Informação pessoal IUP-BR, 2018. Universidade/Pesquisadora. Ex-funcionária do SFB. Engenheira Florestal e Doutoranda pela Universidade de Wageningen (Holanda) em Políticas e Manejo Florestal. Entrevista realizada em 2 de fevereiro de 2018. Transcrição nossa de áudio em Português.

Entre as Organizações Não Governamentais (ONGs), as expectativas sobre a LGFP variavam entre as perspectivas de conter o desmatamento na Amazônia, regulamentar a questão fundiária relacionada às florestas públicas, e promover o uso sustentável da floresta com a participação dos diferentes setores da sociedade (público, privado e população local). Neste contexto, uma rede de organizações tem atuado com temas diversos buscando acordos comuns para influenciar as políticas públicas na região amazônica. Estas organizações têm atuado de forma a contribuir com um debate de nível técnico e científico, inseridas no debate internacional e participando de comissões para a definição de políticas em Brasília.

O comentário do diretor executivo do IPAM deixa claro o perfil destas ONGs atuantes nas políticas públicas da região, que nas últimas décadas têm atuado de forma efetiva para combater as práticas irregulares do desmatamento e a degradação florestal na Amazônia, envolvendo o setor privado na luta contra as irregularidades ambientais e sociais.

(...) São três ou quatro grandes atores. Há uma rede social organizada em escala, com as suas organizações representativas para tratar do tema. Os primeiros, podemos citar tanto os extrativistas quanto os indígenas. O segundo, é a iniciativa privada que agora tem uma participação forte através da Coalização Brasil Clima Florestas (...). Além disso, nos últimos anos, há um movimento no âmbito internacional e nacional de atores que fazem um arranjo com o setor privado que liga produção e governança florestal. Basicamente se destacam em dois, a moratória da carne e da soja, onde empresas e consumidores estão negociando (...). Também tem as ONGs, como IPAM, IMAZON, ISA e o Observatório do Clima, que conversa muito sobre florestas. Todas estas têm um peso técnico e científico e vem acompanhando o debate internacional, especialmente sobre Mudanças Climáticas e florestas. Essa parcela da sociedade organizada em ONGs e institutos de pesquisas independentes tem trazido esse aporte e tem feito um trabalho mais em grupos (Informação pessoal 3ONG-BR, 2016)⁴⁹.

Destaca-se também a opinião de profissionais que estiveram envolvidos com os projetos de desenvolvimento florestal a partir de iniciativas internacionais. Os funcionários da FAO de Santiago de Chile expressaram a importância do Brasil em

⁴⁹ Informação pessoal 3ONG-BR. Organização Não-Governamental. Diretor Executivo e Cientista Senior do Instituto de Pesquisas da Amazônia. Brasília. Entrevista realizada em 28/11/2016. Transcrição nossa de áudio em Português.

impulsionar iniciativas que são modelo na América Latina e do Caribe. Neste sentido, Carlos Marx Carneiro, oficial sênior e ex-diretor do Grupo Florestal da FAO na América Latina e Caribe, destaca que na década de 80 o ‘Plano de Ação Florestal Tropical’ – PAFT, para o qual o Brasil contou com apoio do PNUD, do Banco Mundial e da FAO, foi a semente da gestão florestal implantada no país. Logo após, no fim da década de 90, a organização apoiou os países da região na implementação do Programa Florestal Nacional (PFN), do qual o Brasil também participou ativamente. O resultado do Programa Nacional de Floresta, no Brasil, foi focalizado na elaboração de Planos e Políticas para uma nova gestão florestal, com base no manejo florestal sustentável. Portanto, a expectativa da FAO era que a LGFP marcaria uma nova fase da política florestal brasileira, dando continuidade e fortalecendo ainda mais os conceitos de sustentabilidade nas práticas florestais. Segundo Marx, a LGFP trazia a proposta de melhorar a capacidade do Estado em governar sobre as florestas públicas em conjunto com os diversos atores sociais, investindo em recursos humanos, financeiros e na institucionalidade (Informação pessoal 3OI, 28/10/16).

Para Hyvi Ortizz, oficial da FAO, a cooperação desta com países da América Latina e Caribe para os temas florestais busca fortalecer as estruturas estatais, que são frágeis ou inexistentes, direcionando esforços para (i) delimitar e administrar as florestas como patrimônio natural e (ii) promover a exploração racional dos recursos florestais nos países, envolvendo cada vez mais as populações locais, o setor privado e os variados segmentos da sociedade. O exemplo apontado por Ortizz é a concessão florestal realizada nas florestas de Petén, na Guatemala, onde os atores sociais foram incluídos num projeto integrado de desenvolvimento florestal comunitário, trazendo resultados positivos de MFS. Portanto, a LGFP no Brasil trazia a expectativa de que a Amazonia seria um modelo para as concessões florestais na América do Sul (Informação pessoal 2OI, 19/10/2016).

Para Jorge Meza, oficial da FAO (Entrevista 5OI, 29/11/2016), o debate atual sobre florestas vai além da capacidade de um governo de se estruturar através de agências descentralizadas e definição de suas legislações. A expectativa com a Lei de Gestão de Florestas Públicas do Brasil, portanto, era que se incorporasse a perspectiva do desenvolvimento sustentável de forma inovadora, considerando os múltiplos usos da floresta com a participação social local e com resultados realmente significativos. Segundo Meza, apesar dos muitos tratados internacionais e convenções assinados sobre

florestas entre os países, não se garante a aplicação destes acordos, pois não há uma obrigatoriedade oficial. Portanto, havia uma expectativa maior pelo Brasil, que já estava envolvido neste debate desde algumas décadas, com apoio internacional, em demonstrar autonomia e soberania para a gestão das suas florestas, em 2006. As concessões eram apenas uma das estratégias além do ordenamento das florestas públicas e do envolvimento da população tradicional no desenvolvimento florestal.

3.3.2 As funções e objetivos da LGFP

Os principais objetivos da LGFP, quando promulgada, eram: (i) regulamentar a gestão de florestas em áreas públicas (domínio da União, estados e municípios); (ii) criar um Serviço Florestal Brasileiro (SFB) como órgão regulador da gestão das florestas públicas e fomentador das atividades florestais sustentáveis no Brasil e; (iii) criar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDS) para o incentivo e promoção da assistência técnica florestal (SFB, 2013).

Desta forma, a LGFP prevê três formas de gestão das florestas públicas para a produção sustentável, entre estas: a criação de unidades de conservação que permitam a produção sustentável das florestas, como as Florestas Nacionais (FLONAS)⁵⁰; a destinação de florestas para o uso comunitário⁵¹ e; a promoção das concessões florestais realizadas por empresas/organizações privadas em florestas públicas, baseadas em processos de licitação pública (SFB, 2013; ALVES, 2016).

O desafio maior que se coloca para a LGFP se concentra em dois fatores: o primeiro tem sido a aplicação das estratégias de Manejo Florestal Sustentável (MFS), com orientações pautadas principalmente por critérios e indicadores no baixo impacto ambiental, por comunidades e empresas. O segundo, é o levantamento e a regularização das florestas públicas através do Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP).

⁵⁰ FLONA, Floresta Nacional, é uma categoria de área protegida inserida no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) desde 2000. Categorizada como unidade de conservação de Uso Sustentável, onde são permitidas intervenções e uso, desde que se estabeleçam atividades permitidas e definidas no Plano de Manejo, aprovado pelo órgão competente (SFB, 2013).

⁵¹ A LGFP previa a destinação de florestas para uso de comunidades por meio da criação e gestão de reservas extrativista (RESEX) e reservas de desenvolvimento sustentável (RDS), previstas no SNUC e sob responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, ou em assentamentos rurais diferenciados, tais como Projeto de Assentamento Florestal (PAF), Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e Projetos Agroextrativistas (PAE), sob responsabilidade do Ministério da Agricultura.

Somente com a regularização e destinação conhecida das florestas é que as concessões florestais e o Manejo Florestal Sustentável podem se tornar atividades realizadas de forma legal e promover o desenvolvimento florestal na região (SILVA, 2010; DRIGO, 2010).

Com a promulgação da LGFP, a principal modificação que ocorreu no âmbito organizacional foi a criação de um novo ente governamental, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), diretamente ligado ao Ministério de Meio Ambiente (MMA). A LGFP deixa claro que, desde sua criação, o SFB seria um órgão autônomo para fortalecer as atividades de produção florestal, com uma estrutura própria, descentralizada, organizada em secretarias e gerencias. Sob sua gestão, foram criados o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF) e a Comissão de Gestão para as Florestas Públicas (CGFLOP), como será detalhado nos próximos itens.

A **Figura 3.5** representa a estrutura sob a qual está organizada a LGFP, seus instrumentos e finalidades, conforme previsto em sua publicação.

Figura 3.5: Estrutura simplificada da LGFP até 2018.

Elaborado pela autora.

3.3.3 O Serviço Florestal Brasileiro

O SFB iniciou suas atividades em 2007, inaugurando a primeira fase da nova gestão florestal no Brasil. As primeiras atividades realizadas já apontavam para a necessidade de um esforço de governança integrada entre os diversos órgãos governamentais, de diferentes esferas (federal, estadual e municipal). Em sua inauguração o Serviço Florestal Brasileiro foi organizado com a seguinte estrutura, conforme o **Quadro 3.2**.

Quadro 3.2 Estrutura do Serviço Florestal Brasileiro em 2007

Diretoria Geral (Vinculada ao MMA)		
DIRETORIAS	GERÊNCIAS	INSTRUMENTOS
Diretoria de Concessões Florestais	1. Gerência Executiva de Planejamento Florestal 2. Gerência Executiva de Concessões Florestais 3. Gerência de Monitoramento e Auditoria Florestal	(CNFP, FNDF CGFLOP)*
Diretoria de Pesquisa e Informações	1. Gerência Executiva de Informações Florestais 2. Gerência Exec. de Cadastro de Florestas 3. Laboratório de Produtos Florestais	
Diretoria de Fomento e Inclusão	1. Gerência Executiva de Florestas Comunitárias 2. Gerência Exec. De Capacitação e Fomento 3. CENAFLOP – Centro Nacional de Apoio ao Manejo Florestal	
Diretoria de Administração e Finanças	1. Gerência Executiva de Administração e Logística 2. Gerência Exec. De Tecnologia da Informação	

Elaborado pela autora, com base em SFB (2013).

* CNFP – Cadastro Nacional de Florestas Públicas;
FNDF – Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal;
CGFLOP – Comitê de Gestão de Florestas Públicas.

Um dos mecanismos de gestão florestal da LGFP, desde o início de seu funcionamento, é a Concessão Florestal, por meio da qual o Poder Público pode delegar, com ônus e por um prazo determinado, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, o direito de praticar o manejo florestal sustentável para a exploração de produtos e serviços numa Unidade de Manejo, desde que a mesma atenda às exigências previstas em edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco (SILVA, 2010). A delegação de direito é formalizada por meio de contrato. As áreas passíveis de concessão são atualizadas anualmente, através do Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF), elaborado pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e definido pelo MMA (ALVES, 2016, SFB, 2018).

Portanto, as áreas disponíveis para as concessões florestais para as empresas que participam dos editais excluem áreas destinadas ao uso comunitário, às populações indígenas, aos projetos de assentamento ou ao uso militar. Também não podem ser objeto de concessão as unidades de conservação de proteção integral, as Reservas Extrativistas (Resex) e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), conforme detalham as normas divulgadas pelo SFB (SFB, 2009).

Definidos os critérios, a primeira missão da nova gestão florestal foi definir quais eram e onde estavam localizadas as florestas públicas já destinadas e as não destinadas à concessão florestal, e identificar as florestas públicas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais. Era missão do SFB junto aos demais órgãos do Poder Público:

Regularizar posses de comunidades locais sobre as áreas por elas tradicionalmente ocupadas ou utilizadas, que sejam imprescindíveis à conservação dos recursos ambientais essenciais para sua reprodução física e cultural, por meio de concessão de direito real de uso ou outras formas emitidas em Lei, dispensada licitação (Parágrafo 3º do Art. 6, da LGFP).

Em consulta aos documentos do SFB, as informações referentes às terras públicas levantadas pelo Serviço Florestal Brasileiro foram adquiridas dos órgãos gestores dessas terras, tais quais a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) para as Terras Indígenas (TI); o Instituto Chico Mendes da Conservação da Natureza (ICMBio) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) para as Unidades de Conservação Federais (UCs); e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para projetos de assentamento e terras arrecadadas não destinadas (SFB, 2016; 2018).

Neste contexto, as florestas públicas federais foram classificadas em três tipos, conforme declara o SFB (SFB, 2016):

- ***Florestas Públicas do TIPO A (FPA)*** - São florestas que apresentam destinação e dominialidade específica, como as Unidades de Conservação da Natureza, as Terras Indígenas, os Assentamentos Rurais Públicos, as áreas militares e outras formas de destinação previstas em lei destinadas à proteção e conservação do meio ambiente e ao uso de comunidades tradicionais.

- **Florestas Públicas do TIPO B (FPB)** - São as florestas localizadas em áreas arrecadadas pelo Poder Público, mas que ainda não estão ocupadas e, portanto, ainda não foram destinadas.

- **Florestas Públicas do TIPO C (FPC)** - São as florestas localizadas em áreas de dominialidade indefinida, comumente chamadas de terras devolutas. Neste caso, os habitantes necessitam da regulamentação da posse da terra para adquirir os direitos de uso da floresta.

Na prática, as florestas destinadas são aquelas já definidas juridicamente, destinadas ao uso comunitário (TI, RDS, RESEX e Assentamentos Públicos) e ao uso sustentável (FLONA, APAs Públicas, FLOTA e outras categorias estaduais como Horto e Estação Experimental), e à proteção integral (ESEC, PARNA, REBIO e ARIES públicas), além de áreas militares (SFB, 2016).

Através do Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP), uma série de levantamentos cartográficos e georeferenciados foram realizadas pelos órgãos envolvidos (INCRA, IBAMA, FUNAI, SFB e ICMBio). A evolução deste cadastro gerou mapas e possibilitou o início das concessões em florestas aptas, com destinos definidos.

Figura 3.6: Mapa gerado pelo CNFP na primeira fase de cadastro.

Fonte: (SFB, 2016).

Neste contexto, ao identificar as florestas públicas aptas ao manejo florestal sustentável para as concessões florestais, a implementação da LGFP contribuiria diretamente para a contenção do desmatamento não controlado em áreas públicas e, ao mesmo tempo, promoveria a produção sustentável e de conservação da biodiversidade através de práticas de bom manejo florestal. Estudos realizados pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB, 2009) apontaram para um desmatamento dez vezes menor em florestas públicas destinadas, quando comparada com as não destinadas.

Figura 3.7: Evolução do Cadastro de Florestas Públicas (CNFP) até 2016 (Milhões de hectares).

Fonte: SBF (2016)

Portanto, o mecanismo de concessão florestal para terceiros só é aplicado em uma determinada área após a identificação e definição de seu destino. O processo de concessão se inicia com a inclusão destas áreas no CNFP e a preparação do Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF)⁵² que é submetido à Comissão de Gestão de Florestas Públicas (CGFLOP). O processo de licitação das concessões florestais se inicia após o estudo das áreas aptas e do estabelecimento de Unidades de Manejo, que também devem ser aprovadas pelo IBAMA, indicando quais das atividades podem ser realizadas

⁵² O PAOF, Plano Anual de Outorga Florestal, é publicado anualmente pelo SFB para declarar publicamente as áreas que poderão ser objeto de concessão. Após ser aprovado pelo CGFLOP, se realiza um estudo e plano das Unidades de Manejo da área em questão que será submetida a licitação pública. AS Unidades de Manejo podem ser de: - até 10mil ha. (para pequenos produtores); - até 40 mil ha. (médios produtores) e até 200 mil ha. (grandes produtores) (MMA, 2005 – site do MMA – resumo de projeto de lei)

na concessão (ex. turismo, extração de PFNM, ou manejo madeireiro) (MMA, 2005), conforme o esquema representado na Figura 3.8.

Figura 3.8: Sequência de operações para a destinação das florestas públicas ao uso e concessões florestais

Elaboração da autora.

3.3.4 A Comissão de Gestão de Florestas Públicas (CGFLOP)

Em junho de 2006, sob o Decreto nº 5795⁵³, foi oficializada a criação e a estrutura da Comissão de Gestão de Floresta Públicas (CGFLOP), o conselho consultivo responsável por orientar a gestão e a fiscalização da aplicação da LGFP. Conforme o decreto, este conselho é formado por representantes do governo e da sociedade civil, incluindo pesquisadores, o setor de produção florestal, ONGs, movimentos sociais e governos estaduais.

Na primeira reunião, ocorrida em 15 de agosto de 2006, a CGFLOP ainda não contava com o seu regimento definido. Participaram 24 organizações, a maioria do Governo Federal, seguidas por organizações da sociedade civil, de pesquisa e do setor privado. Os temas das reuniões, no ano de sua criação, foram prioritariamente a regulamentação da LGFP e do decreto que define o Cadastro Nacional de Florestas Públicas (em março de 2007).

Analisando-se as atas do CGFLOP, observa-se que a sociedade civil nestas primeiras reuniões esteve representada por organizações dos setores agrário, ambiental e da indústria madeireira. Eram associações, confederações e, em sua minoria, representantes de comunidades indígenas e tradicionais⁵⁴.

Até a oitava reunião (ocorrida em 2007), os temas tratados estiveram direcionados para a estrutura de relatórios anuais de gestão e a aprovação dos PAOFs, que definiam a elaboração dos editais e assuntos relacionados com a abertura de processos para a licitação das concessões florestais com empresas, além do sistema de Cadastro Nacional de Florestas Públicas. Assuntos diversos, de conteúdo científico, ou temas direcionados ao uso da biodiversidade e ao manejo florestal apareceram na pauta das atas a partir do final do ano de 2007, aproximadamente quando ocorreu a 10ª reunião do CGFLOP.

---

⁵³ Decreto Nº 5.795 de 5 de junho de 2006, dispõe sobre a composição da Comissão de Gestão de Floresta Públicas (CGFLOP). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5795.htm. Acesso em: 18/03/2018.

⁵⁴ Foram analisadas as atas de reuniões e suas pautas disponíveis publicamente para os anos de 2006 a 2017 disponíveis no site do SFB. No **Anexo C**, se encontra a relação dos documentos consultados.

Havia uma expectativa e uma ansiedade, por parte principalmente das autoridades do SFB, sobre o andamento dos primeiros contratos assinados por duas empresas para as concessões florestais em Florestas Nacionais. De fato, estas assinaturas se realizaram, porém somente em 2010 se iniciaram as operações nas florestas consorciadas. Verifica-se o esforço do governo para definir as áreas passíveis de concessão e compor o CNFP desde os primeiros dias da implementação da LGFP, como informa a ex-funcionária do SFB:

Durante os quatro primeiros anos tudo foi muito difícil porque havia um complicante sobre a questão fundiária, algo que deveria ser resolvido antes de tudo. Então, começou a eliminar as situações... antes de qualquer concessão florestal, as áreas públicas deveriam ser destinadas às comunidades por meio da formação de Reservas Extrativistas e isso inicialmente foi difícil porque exigia um acordo e coordenações entre as organizações responsáveis pelas questões fundiárias no país. Aí entra INCRA, IBAMA, ICMBio e tudo... um bicho de sete cabeças. Nesse primeiro tempo, o SFB foi um órgão muito forte juridicamente para viabilizar a concessão florestal no Brasil. Então, foram muitos anos de batalhas jurídicas internas. Apenas depois de alguns anos de SFB criado é que teve a primeira concessão florestal (em 2010) (Informação pessoa, 1UP-BR, 2018)⁵⁵

O depoimento acima deixa claro as dificuldades que se apresentavam para iniciar as concessões florestais, sobretudo pela situação fundiária em que se encontram as florestas públicas, e os procedimentos para a criação de Reservas Extrativistas, que dependiam das diversos tramites entre diferentes órgãos governamentais para regulamentar o uso e a ocupação destas áreas.

As reuniões do CGFLOP também eram espaços onde os atores sociais declaravam suas preocupações. Representantes de organizações da sociedade civil presentes na 14ª Reunião Ordinária da CGFLOP manifestaram a preocupação sobre as concessões florestais e audiências que ocorriam nos Municípios de Terra Santa, Faro e Oriximiná (municípios do Estado do Pará). A Engenheira Agrônoma representante da CONTAG apresentou um documento síntese manifestando-se contra as concessões florestais, com o seguinte relato:

Há descontentamento e a manifestação de lideranças locais, inclusive com atos públicos, declarando que não foram oficialmente informadas e consultadas sobre o processo de concessão florestal. Alegando também a necessidade de consulta prévia e a realização de audiências em todas as comunidades, inclusive nas áreas mais remotas (Informação verbal 17ONG-BR, 2008)⁵⁶.

⁵⁵ Informação pessoal 1UP-BR, 2018. Universidade/Pesquisadora. Ex-funcionária do SFB. Engenheira Agrônoma e Doutoranda pela Universidade de Wageningen (Holanda) em Políticas e Manejo Florestal. Entrevista realizada em 2 de fevereiro de 2018. Transcrição nossa de áudio em Português.

⁵⁶ Informação verbal 17ONG. Organização Não Governamental. Engenheira Agrônoma Fani Mamede, representante da CONTAG na 14ª Reunião Ordinária da CGFLOP, ocorrida em 2008. Brasília. Disponível em:

A partir deste ocorrido, o SFB passa a preocupar-se com a divulgação das licitações e das audiências. Porém, o que se verifica é que a gestão florestal implementada neste momento já enfrentava dificuldades em realizar as atividades no contexto das florestas comunitárias.

3.3.5 As Concessões Florestais

Embora os esforços tenham sido intensos nos primeiros anos para dar condições às primeiras atividades do SFB, os resultados previstos das concessões florestais para as empresas e para o manejo comunitário nos primeiros anos. O Relatório de Gestão de 2011 do SBF, aponta as dificuldades para a implementação das concessões, que vão desde a elaboração dos editais para a abertura da licitação, até a adequação e as condições legais das áreas destinadas às concessões. No período de 2011, uma série de normativas e novos regulamentos foram elaborados para buscar a estabilidade e a segurança nos contratos de concessões. Cinco resoluções foram publicadas para orientar a estrutura dos processos de concessão florestal entre as empresas concessionárias e o SFB⁵⁷.

Estes motivos explicam porque, durante os anos de 2011 e 2012, não ocorreram contratos para concessões florestais, conforme pode ser observado na **Tabela 9**. O SFB estava revisando e ajustando as regras de concessão, os preços das licitações e, além disso, segundo DRIGO (2010), ocorreram reivindicações por parte de comunidades locais em relação às áreas que foram destinadas à concessão por empresas e que estavam sobrepostas às terras quilombolas. Esta situação se reflete nos números dos contratos de concessões florestais daqueles anos, conforme a **Tabela 3.2**.

<http://www.florestal.gov.br/cgflop/70-participacao-social/191-atas-e-documentos-das-reunioes-da-cgflop>. Acesso em 15 maio 2018.

⁵⁷ As resoluções N.ºs 2; 4; 5; 5 e 8 foram publicadas pelo SFB entre setembro e dezembro de 2011.

Tabela 3.2: Evolução dos contratos e tamanho das áreas concedidas para a concessão florestal em florestas públicas federais, entre 2008 e 2016, pelo SFB.

Ano	Contratos assinados por concessionários	Total de áreas concedidas (ha)
2008	2	63.360,56
2009	0	-
2010	2	48.703,44
2011	0	-
2012	0	-
2013	2	87.772,23
2014	4	280.318,21
2015	4	361.916,42
2016	3	176.600,41
Total	17	1.018.671,27

Elaboração própria com base em SFB (2016).

3.3.6 A mudança de prioridades no SFB

A **Gerencia de Florestas Comunitárias** foi criada no SFB em 2008. O manejo florestal comunitário era um dos tripés da criação da LGFP e do SFB. No entanto, a Gerencia de Florestas Comunitárias somente iniciou suas atividades após a criação do **Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF)**⁵⁸ para o apoio do fomento e desenvolvimento florestal, em 2010.

O FNDF era composto por recursos financeiros adquiridos nas atividades do SFB, através das concessões florestais e dos recursos destinados pela União, além de captações internacionais. Os recursos eram destinados para ONGs e municípios, os quais concorriam através de editais e chamadas públicas para temas específicos e definidos no CGFLOP.

O FNDF, embora previsto pela Lei no 11.284 em 2006, somente foi oficialmente criado em 2010. Constitui-se como um fundo público de natureza contábil, cuja finalidade é fomentar o desenvolvimento de atividades florestais sustentáveis no Brasil e promover a inovação tecnológica no setor. O FNDF, gerido pelo Serviço Florestal Brasileiro, conta com um Conselho Consultivo que tem representantes dos entes federativos e da sociedade civil, com a função de opinar sobre a distribuição dos seus recursos e de avaliar sua aplicação. Os beneficiários (projetos contratados) são de diferentes naturezas jurídicas, e devem atuar dentro do escopo das áreas e temas

⁵⁸ Decreto de regulamentação em 2010 do FNDF - <http://www.florestal.gov.br/documentos/acesso-informacao/institucional/cgflop/510-20-tema3-fndf/file> Consultado em 22/03/2018.

prioritários, que é definido anualmente pelo Conselho do FNDF e aprovado no CGFLOP, os quais são divulgados anualmente por chamadas públicas ou editais de seleção de projetos pelo FNDF.

O total dos recursos aplicados e executados em projetos até Março de 2018 foram de 21,8 milhões de Reais, sendo que 75,5% deste recurso foi financiado em projetos no Bioma Caatinga, 15,3 % no bioma Amazônia, 7% no Bioma Cerrado e 2,2% no Bioma Mata Atlântica. Na **Tabela 3.3** estão apresentados os recursos financeiros executados pelo FNDF de 2011 até 24 de outubro de 2017, conforme as fontes dos recursos e os biomas apoiados (SFB, 2018: 14).

Tabela 3.3: Montante dos recursos financeiros executados pelo FNDF até novembro de 2017 e os biomas apoiados.

FONTE	BIOMA				
	<i>Amazonia</i>	<i>Caatinga</i>	<i>Cerrado</i>	<i>Mata Atlântica</i>	<i>Total</i>
<i>SFB</i>	R\$ 1.459.426,46	R\$ 1.259.619,88	-	R\$ 482.217,97	R\$ 3.201.264,31
<i>Concessões</i>	-	R\$ 11.000	-	-	R\$ 11.000,00
<i>Fundo Clima</i>	R\$ 1.877.166,13	R\$ 6.362.874,63	R\$ 1.525.630,00	-	R\$ 9.765.670,76
<i>Fundo Socioambiental FSA/CEF</i>	-	R\$ 8.901.366,44	-	-	R\$ 8.901.366,44
TOTAL	R\$ 3.336.592,59	R\$ 16.534.860,95	R\$ 1.525.630,00	R\$ 482.217,97	R\$ 21.879.301,51
%	<i>15,3</i>	<i>75,5</i>	<i>7</i>	<i>2,2</i>	<i>100</i>

Fonte: PAAR (SFB, 2018:17).

Anualmente, o **Plano Anual de Aplicação Regionalizada (PAAR)**, é divulgado e disponibilizado publicamente no mês de dezembro, com o objetivo de comunicar à sociedade as estratégias de apoio aos projetos. O documento apresenta as linhas prioritárias de atuação, conforme decisões do Conselho Consultivo e das aprovações no CGFLOP, orientando quanto às possibilidades de acesso, bem como disponibilizando elementos para o controle social quanto à sua implementação (PAAR, 2018).

Em análise aos documentos disponíveis no site do SFB é possível notar a tendência dos tipos de financiamento para projetos relacionados com o uso e manejo sustentável dos recursos florestais, especialmente nos biomas Caatinga e Amazônia, tais como: (i) Capacitação de extensionistas e multiplicadores para o fortalecimento do Manejo Florestal Sustentável e (ii) Assistência técnica para o fortalecimento do Manejo Florestal Comunitário e Familiar (PAAR, 2014). Todos os documentos consultados para a análise desta tese estão listados no **Anexo C1**.

Entre 2010 e 2017, os recursos do FNDF apoiaram, principalmente, a rede de organizações que executavam projetos correspondentes aos planos e programas federais. Uma relação destes programas e planos foi organizada no **Quadro 3.3** mostrando os diversos planos e programas neste período.

Quadro 3.3: Relação de projetos, planos e programas apoiados pelo FNDF entre os anos 2010 e 2017.

Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar – PMCF (instituído pelo Decreto no 6.874/2009).
Plano Nacional para a Promoção das Cadeias da Sociobiodiversidade – PNSB (instituído pela Portaria Interministerial MDA, MDS e MMA nº 239 de 21 de julho de 2009).
Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER, Lei no 12.188/2010.
Planos de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas nos Biomas da Amazônia, Caatinga e Cerrado ⁵⁹
Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 no Trecho Cuiabá/MT - Santarém/PA - Plano BR-163 Sustentável, instituído pelo Decreto no 6.290/2007.
Programa Nacional de Conservação e Uso Sustentável do Bioma Cerrado – Programa Cerrado Sustentável, instituído pelo Decreto no 5.577/2005.
Programa Nacional de Florestas – PNF
Programa Mais Ambiente, instituído pelo Decreto no 7.029/2009
Programa Territórios da Cidadania, instituído pelo Decreto de 25 de fevereiro de 2008
Estratégias da Operação Arco Verde, instituída pelo Decreto no 7.008/2009
Resultados obtidos pelo Projeto de Manejo Florestal na Amazônia – PROMANEJO
Novo Código Florestal – (Lei no 12.651/2012) e aplicação do CAR

Elaborado pela autora. Fonte: PAAR (SFB, 2010, 2015, 2018).

Segundo consta no PAAR de 2018, desde sua regulamentação, em 2010, o FNDF já apoiou 146 projetos, selecionados por meio de 19 chamadas públicas. Ao longo de seus sete anos de execução, o FNDF atuou em quatro biomas brasileiros –

⁵⁹ Correspondem ao Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm; Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado – PPCerrado e Estratégias para prevenção e controle do desmatamento e das queimadas na Caatinga.

Amazônia, Caatinga, Cerrado e Mata Atlântica, fomentando ações voltadas à produção florestal sustentável e, mais recentemente, à regularização ambiental. `

No início de seu funcionamento, o FNDF era direcionado às iniciativas que priorizavam a produção de sementes e mudas; o manejo florestal comunitário e familiar por meio de oferta de assistência técnica; a capacitação de agentes extensionistas e estudantes do ensino médio profissionalizante; e a assistência técnica para fortalecimento da gestão de empreendimentos comunitários para agregação de valor às cadeias de produtos florestais madeireiros e não madeireiros. No entanto, observa-se uma mudança de percurso nas prioridades do FNDS a partir de 2012.

Até 2012, diversas fontes de recursos financeiros foram obtidas, sobretudo através do **Fundo Clima**, totalizando 9,7 Milhões de Reais, especialmente para o Bioma Caatinga, em seguida para Amazônia e Cerrado. Somando a este, o FNDS recebeu também contribuições do **Fundo Socioambiental da Caixa Econômica Federal (FSA/CEF)**, que aplicou 8,9 milhões de Reais apenas no bioma Caatinga. Além destes, os recursos advindos do próprio Serviço Florestal Brasileiro, em quantias que totalizaram 3,21 milhões de Reais (dos quais 11 mil Reais foram obtidos através das concessões florestais e aplicados, prioritariamente, nos biomas na Amazônia e Caatinga).

No mesmo período, o governo brasileiro vivia um momento decisivo sobre as modificações propostas para o Código Florestal (CF/65), e que resultaram na aprovação do Novo Código Florestal (conforme apresentado no item 3.2.2), direcionando ações estratégicas para o cumprimento dos novos regulamentos. Dentre estas, o Programa de Regulamentação Ambiental (PRA), que estabelecia como instrumento o Cadastro Ambiental Rural (CAR), o qual até então era desenvolvido pelo IBAMA.

Portanto, a partir de 2012 que o SFB assumiu o **Cadastro Rural Ambiental**⁶⁰, o instrumento de cadastramento e regularização de propriedades rurais privadas do país.

---

⁶⁰ O CAR tem suas origens no **Programa MaisAmbiente**, desenvolvido pela **Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural (SEDR/MMA)**, ainda na gestão da Ministra Marina Silva, em parceria com o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Este programa tinha como objetivo o cadastro de todas as propriedades rurais brasileiras, para mapear e desenvolver um sistema de informação com base não somente na produção, mas também no levantamento da vegetação nativa do território

No entanto, antes do CAR ser assumido pelo SFB, o IBAMA esteve a cargo de sua implementação, promovendo desta forma a regularização, a fiscalização e o monitoramento das propriedades rurais. O percurso do CAR até ser incorporado pelo SFB foi longo e complexo. O relato do ex-funcionário do MMA deixa claro que antes das atividades do CAR chegar ao SFB, houve disputas entre os órgãos federais:

O CAR foi migrando. Da nossa secretaria no MMA para o IBAMA e foi para o Serviço Florestal. (...) Houve conflitos, de atribuições e competências e a equipe envolvida perguntava-se... para onde que vai (o CAR)? No meio do caminho estava a discussão do novo Código Florestal. O SFB estava muito envolvido nisso, nas normas, do que seria colocado na nova versão do Código Florestal, e quem foi ganhando espaço para isso foi o SFB. Há quem diga que isso não era atribuição do SFB. A lei que criou o SFB não declara a contribuição dele para fazer a gestão das áreas privadas. Mas foi o que aconteceu. O CAR foi levado para o SFB. (Informação pessoal 1GOV-BR, 2016)⁶¹.

Entretanto, as questões do cadastro rural e da vegetação vão além de uma estratégia de fiscalização e monitoramento. O entrevistado apontou a interface da gestão florestal com as propriedades privadas do país, o que justificava para o SFB a incorporação do CAR, conforme explica o mesmo entrevistado:

Há uma necessidade de envolver estes produtores e criar uma consciência de que conservar a vegetação é antes de tudo, garantir a manutenção do solo e da água, o que é essencial na propriedade privada. Isto se reflete na demanda que hoje temos em mitigar a desertificação e o esgotamento dos recursos que geram alimentos. A FAO tem colocado estas questões porque há uma demanda crescente mundial por alimentos. Juntamente com outras organizações se divulga a necessidade de aumentar a produção de alimentos e o combate às mudanças climáticas. Estas duas questões juntas, tem colocado desafios aos agricultores e para o governo e, por isso, a importância de instrumentos como o CAR, que ofereçam informações para o planejamento e monitoramento. (Informação pessoal 1GOV-BR, 2016).

O que se observa, a partir do Novo Código Florestal, é a mudança de prioridades dentro do SFB relacionada com a fonte de recursos que o FNDF captava. Assim, os recursos obtidos pelo **Fundo Clima**, em 2013, são destinados aos programas e planos para a restauração florestal e recomposição da cobertura vegetal de áreas de preservação permanente (APP) e Reserva Legal (RL), em propriedades privadas em todo o território

---

brasileiro. Com o Novo Código Florestal, em 2012, o CAR ganhou visibilidade e passou a ser exigido pelo Governo Federal para regularizar a situação das Reservas Legais nas propriedades rurais (Informação pessoal 1GOV-BR, 2016).

⁶¹ Informação pessoal 1GOV-BR. Governo. Ex-Diretor da Secretaria de Desenvolvimento Rural e Extrativismo do Ministério de Meio Ambiente (MMA). Brasília. Entrevista realizada em 26/10/2016. Transcrição nossa de áudio em Português.

brasileiro. Neste sentido o SFB inicia uma reestruturação interna para dar conta das ações prioritárias do Fundo Clima e da cooperação com o Novo Código Florestal.

Abaixo, na linha do tempo se observam as tendências dos recursos obtidos e prioridades do FNDF, na **Figura 3.9**.

Figura 3.9: Linha do Tempo da atuação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal até 2017.

Fonte: Elaboração da autora com base no PAAR de 2010 a 2018.

Como pode ser observado na **Figura 3.6**, a mudança de prioridades para a destinação dos recursos do FNDF, entre 2013 e 2015, é nítida. Alguns programas deixam de ser apoiados enquanto novos programas passam a ser beneficiários. O Plano Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar, um dos planos que visava o fortalecimento das capacidades para o manejo florestal sustentável, não foi incluído na lista de programas a serem beneficiados para 2015 (PAAR, 2015). Por outro lado, o Novo Código Florestal e seus regulamentos são inseridos na lista de planos e programas

governamentais, aumentando a cada ano a parcela de recursos para a implementação do CAR e da capacitação de agentes para a restauração florestal em propriedades privadas.

Este período coincide com uma intensa organização da sociedade civil, em coletivos, com destaque para a Coalizão Brasil⁶², que apresentou ao governo brasileiro um documento com propostas a serem incorporadas às metas brasileiras para a redução e remoção das emissões de Gases do Efeito Estufa (GEE) na Conferência das Nações Unidas para a Mudança do Clima (COP-21/Paris). Portanto, em dezembro de 2015 o Brasil apresentou o documento sobre as Contribuições Nacionalmente Determinadas Pretendidas (INDC – sigla em inglês) na COP-21, o que gerou expectativas tanto das lideranças políticas, para fortalecimento do Plano Nacional de Mudanças Climáticas e as ações vinculadas aos programas governamentais, quanto do setor empresarial que tem apoiado a negociação de créditos de carbono pela emissão evitada, e o ambientalista, pela promoção em grande escala da restauração florestal no território brasileiro.

Para a Coalizão Brasil, o Brasil deve se comprometer a zerar suas emissões líquidas de carbono a partir de um esforço do setor privado e público até meados do século. A agropecuária brasileira tem o potencial de reduzir de forma contínua as emissões de GEE. Nesse sentido, a efetiva execução do Código Florestal se insere na agenda climática, através da aplicação do CAR, que gera informação sobre as áreas que deverão ser recuperadas com reflorestamentos e que poderão gerar sequestro de carbono e outros serviços ambientais contabilizados nas negociações sobre o clima (COALIZAO BRASIL, 2015).

Em declaração pública de integrantes da Coalizão Brasil foi possível comprovar a visão da organização que representa 160 instituições, entre elas grandes empresas do setor privado agropecuário e florestal, acadêmicos e organizações da sociedade civil. Conforme declara a diretora do WRI Brasil (World Resources Institute):

---

⁶² A Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura (Coalizao Brasil) é um movimento multissetorial que se formou em 2014, com o objetivo de propor ações e influenciar políticas públicas que levem ao desenvolvimento de uma economia de baixo carbono, o estímulo à inovação, à competitividade global do Brasil e à geração e distribuição de riqueza a toda a sociedade. Mais de 160 empresas, associações empresariais, centros de pesquisa e organizações da sociedade civil fazem parte da Coalizão Brasil, que acompanha ativamente os passos do governo federal nas negociações sobre acordos climáticos. Informações detalhadas podem ser consultadas no site da instituição (coalizaobr.com.br).

A implementação integral do Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (PLANAVEG), em consonância com a aplicação do restante da legislação florestal, é fundamental para a recomposição de até 20 milhões de hectares de florestas, que poderão gerar sequestro superior a 1 bilhão de toneladas de carbono e outros serviços ambientais relevantes, impulsionando uma nova economia florestal. A finalização do Cadastro Ambiental Rural (CAR), previsto no Código, é urgente e permitirá gerar os números exatos a serem recuperados (Informação verbal 16ONG, 2015)⁶³.

Em 2015, portanto, o FNDF passou a concentrar seus esforços nos biomas Mata Atlântica e Cerrado, destinando recursos para a recuperação/restauração florestal, sobretudo em áreas com déficit de vegetação, visando atender prioritariamente o Novo Código Florestal. Como estratégia prioritária, os projetos foram direcionados à assistência técnica e extensão florestal, recuperação de áreas degradadas com espécies nativas da Mata Atlântica e do Cerrado, e à capacitação de profissionais envolvidos na recuperação das Áreas Preservação Permanente (APPs) em propriedades rurais da agricultura familiar, inseridas no CAR.

Em 2017, porém, se observou mais uma modificação na estrutura interna do SFB para a realocação da Diretoria de Cadastro e Fomento Florestal, onde se realizaria o Cadastro Ambiental Rural (CAR). Desta forma, a Diretoria de Fomento e Inclusão Florestal, passou a ser uma Gerencia Executiva (Gerencia Executiva de Florestas Comunitárias), subordinada à Diretoria de Cadastro e Fomento Florestal, conforme Regimento Interno de 2017⁶⁴.

Na **Figura 3.10**, é apresentado o organograma do SFB que contava com uma Diretoria Geral e quatro Diretorias Executivas, com suas respectivas Gerencias Executivas. Esta estrutura representava, portanto, as principais atividades do SFB para implementar a LGFP.

⁶³ Informação verbal 16ONG-BR. Organização Não-Governamental. Diretora do WRI Brasil (World Resources Institute), São Paulo/Brasil. Mensagem recebida por grupo de e-mail da Coalizao Brasil em 18 de setembro de 2015 (COALIZAO BRASIL, 2015).

⁶⁴ Regimento da Estrutura do Serviço Florestal, publicado no Decreto 8.975 em 7 de julho de 2017. Acessível em: <http://www.florestal.gov.br/resolucoes-sfb/3061-regimento-interno-do-sfb-resolucao-37-de-07-07-2017/file>. Consultado em 25/03/2018.

Figura 3.10: Novo organograma do SFB, modificado pelo Regimento Interno do SFB em 2017.

Fonte: MMA/SFB/CGFLOP (2017)

As mudanças internas no SFB em 2017 já demonstravam que novas disputas e novos atores estavam por definir um novo trajeto para a gestão das florestas. Com as eleições no final do ano de 2018, o novo governo liderado, pelo então, presidente eleito Jair Bolsonaro, promulgou a modificação das estruturas ministeriais, incluindo modificações internas no Ministério de Meio Ambiente, suas secretarias e órgãos federais vinculados. Dentre estas modificações, o Serviço Florestal Brasileiro, até então vinculado ao Ministério de Meio Ambiente, foi transferido para o Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), conforme o Decreto Nº 9.672 de 2 de Janeiro de 2019.

Apesar das modificações serem divulgadas através dos veículos institucionais oficiais, as alterações no interior dos órgãos federais ocorreram sem qualquer consulta e envolvimento das organizações que faziam parte da CGFLOP, o que demonstra que

decisões futuras podem ser menos abertas aos multi-atores sobre a gestão sustentável das florestas nativas.

3.4. As Percepções sobre a Gestão Florestal Comunitária.

Para o representante da organização-não governamental IMAFLORA, a gestão florestal no Brasil em seus últimos anos perdeu o seu foco principal de ação que tinha como missão principal promover a gestão florestal ativa com todo seu potencial no âmbito social, econômico e ambiental, como pode ser observado em seu comentário abaixo:

Quando penso um pouco em governança no Brasil, é interessante porque, se olharmos um processo histórico mais recente, toda a tensão da sociedade migrou do ativo para o passivo. Então tudo que tem hoje, é muito mais relacionado às áreas já desmatadas, revalorizar as áreas já desmatadas. Veja todas as campanhas do Plano ABC, restauração, do Código Florestal, onde precisa restaurar. Tá muito mais no passivo. O debate de governança sobre o uso do solo no Brasil está muito mais no passivo do que pró-ativo, que são as áreas de florestas naturais. Então, a gente não vê políticas nem no nível federal e nem nacional voltadas para a valorização do ativo. Ou quando tem, estão tendo baixa atenção política do Poder Público. A Lei de Florestas Públicas (LGFP), atualmente tem baixíssima prioridade no governo. O SFB que deveria estar cuidando disso, agora está voltado para o passivo...não dá mais tanta atenção para a LGFP. Isso é uma coisa bem marcante que terá consequências futuras por muito tempo, mas o fato é que o debate público, promovido pelo governo, mas na minha opinião, bancado pela sociedade civil e pelas empresas... é de trabalhar o passivo e não o ativo. Isso se reflete na governança, porque se não tem uma prioridade e atenção para o ativo florestal, não terá um olhar de valorização da floresta e seu potencial socioeconômico. Acaba não tendo políticas ou energia governamental para promover isso (Informação pessoal 2ONG-BR, 2016)⁶⁵.

Dentro do MMA, na Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural do Ministério do Meio Ambiente (SEDR/MMA), uma série de projetos eram desenvolvidos para atender as atividades agroextrativistas em comunidade nas diferentes regiões brasileiras, sobre tudo nos biomas Amazônia e Caatinga. Em 2009, o Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar (PFMCF) era um destes projetos. Foi elaborado como resultado dos esforços de outros programas que já

⁶⁵ Informação pessoal 2ONG-BR. Organização Não-Governamental. Diretor Executivo e Gestor de Projetos do Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola - IMAFLORA (até 2016). Piracicaba, SP/Brasil. Entrevista realizada por Skype em 26/10/2016. Transcrição nossa de áudio em Português.

transitavam no MMA, com recursos e direcionamento para o manejo comunitário (Informação pessoal 1UP-BR, 2018).

No entanto, o SFB, vendo-se como um protagonista da nova gestão florestal no país, com sua Gerencia de Florestas Comunitárias, se envolveu na elaboração da proposta do PFMCF e inseriu o tema na CGFLOP, que assumiu junto ao Ministério de Meio Ambiente, a secretaria executiva deste programa. Este seria um caminho promissor para os objetivos propostos na LGFP, se a estrutura disponível na Gerencia de Florestas fosse realmente suficiente e incentivada, o que não ocorreu, segundo a ex-funcionária do SFB, que comentou:

(...) Tinha a Diretoria de Concessão Florestal, da Informação Florestal e as Gerências. Uma delas, a de florestas comunitárias. Mas, ao longo dos anos foi se tornando ineficiente. Nós tentávamos viabilizar ao mesmo tempo projetos que eram mais realistas, não exigiam os tramites de manejo madeireiro, mas então estávamos fazendo um trabalho que já estava sendo feito pelo MMA com a Secretaria do Agroextrativismo (...) Éramos apenas duas pessoas, sem uma Gerência. Pensando como fazer com as questões relacionadas com ICMBio, com a Secretaria de Agroextrativismo, com o Programa Nacional Comunitário e Familiar, o qual ajudamos muito. Esse programa foi interessante, mas nunca saiu do papel (Informação pessoal 1UP-BR, 2018)⁶⁶.

Em 2011, o **PFMCF** apresentava dificuldades para avançar em suas propostas. Em reunião da CGFLOP⁶⁷, foram apresentadas as possíveis causas que dificultavam o andamento do programa: (i) falta de planejamento de longo prazo e de articulação entre os órgãos executores; (ii) baixo impacto das ações que eram pontuais e com abrangência restrita; (iii) pouca participação social no monitoramento do programa; e (iv) contingenciamento de recursos. Em outras palavras, percebe-se que houve uma redução na agilidade e eficiência para execução das atividades pelas entidades envolvidas na execução do PFMCF.

A Gerencia de Comunidades Florestais do SFB, embora tivesse sido constituída com a finalidade de atender comunidades florestais, não estava equipada o suficiente para desenvolver e implementar os objetivos da LGFP. Como afirma a ex-funcionária do SFB:

⁶⁶ Informação pessoal 1UP-BR, 2018. Universidade/Pesquisadora. Ex-funcionária do SFB. Engenheira Florestal e Doutoranda pela Universidade de Wageningen (Holanda) em Políticas e Manejo Florestal. Entrevista realizada em 2 de fevereiro de 2018. Transcrição nossa de áudio em Português.

⁶⁷ 23ª Reunião Ordinária/ 10/10/2011 – acessível em <http://www.florestal.gov.br/cgflop/70-participacao-social/191-atas-e-documentos-das-reunioes-da-cgflop>

Ao fazer o plano de ação deste programa (do PFMCF), percebemos que a demanda das comunidades era fazer regularização fundiária e ter assistência técnica para o manejo madeireiro na Amazônia... Com isso, iniciamos uma proposta, diretamente com o INCRA para viabilizar a assistência técnica para o manejo florestal na Amazônia. Isso foi um processo muito trabalhoso... Finalmente lançamos o edital em 2012, com seis lotes que envolviam as RESEX. Estes lotes tiveram um monte de problemas porque as contratadas não conseguiram se dar com o Incra no sentido de responder ao sistema de monitoramento da Ater, e tudo que pediam. Não deu certo (Informação pessoal IUP-BR, 2018).

Entrevistados demonstram preocupação com o direcionamento das ações da gestão florestal pública, alegando a perda de oportunidade para o Brasil promover o desenvolvimento florestal sustentável da região Amazônica.

(...) veja a atividade madeireira, há 20 anos estamos trabalhando com isso. O governo brasileiro com políticas de combate ao desmatamento, mas ainda tem uma taxa de ilegalidade que beira uns 80%. Qualquer coisa que vem desse setor é negativo, a maior parte das ONGs não quer mais trabalhar com isso. Tenta de outra maneira evitar que o desmatamento aconteça. O extrativista comunitário acontece, mas o volume é pequeno e a movimentação de recursos é pequena. Não entra no conjunto de prioridade porque não é visto como um pilar de um modelo de desenvolvimento. Isso nos faz voltar para a questão central que é a falta de uma visão que enxergue o desenvolvimento da região Amazônica no Brasil a partir de um pilar central que deve ser o uso sustentável da floresta... a valorização dos produtos florestais (Informação pessoal 2ONG-BR, 2016)⁶⁸.

Na percepção de Organizações Internacionais, a gestão florestal no Brasil pode estar caminhando na direção oposta, devido à repartição de responsabilidades e mandatos entre os diversos órgãos federais e estaduais, sem que haja um foco coerente com os objetivos da LGFP. É o que declara o oficial da FAO no Brasil:

O último e final golpe ao sistema foi a extinção de fato do tema florestal no governo federal, foi a transição das responsabilidades da Secretaria de Biodiversidade e Florestas para aquela de Mudança Climática, onde as florestas são consideradas apenas do ponto de vista de captura de carbono e não como riqueza de biodiversidade, fonte de recursos e abrigo humano. Pelo visto, a cobertura florestal poderia ser substituída com plantadas, a paridade de absorção de carbono (Informação pessoal IOI, 2018)⁶⁹.

⁶⁸ Informação pessoal 2ONG-BR. Organização Não-Governamental. Diretor Executivo e Gestor de Projetos do Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola - IMAFLORA (até 2016). Piracicaba, SP/Brasil. Entrevista realizada por Skype em 26/10/2016. Transcrição nossa de áudio em Português.

⁶⁹ Informação pessoal IOI. Organização Internacional. Oficial de Projetos. Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO/ONU). Brasília. Entrevista realizada em 01/03/2018.

O mesmo entrevistado expressa sua preocupação com o alcance da gestão florestal a partir da LGFP, sobretudo devido às dificuldades para se promover o uso sustentável dos recursos florestais, especialmente os Produtos Florestais Não-Madereiros (PFNM):

Nada ou quase nada foi feito, nos três níveis constitucionais, para promover o uso sustentável: continua mais fácil ter a autorização de derrubada junto ao IBAMA do que obter uma licença ambiental de uma SEMA para implementar um plano de uso sustentável. Os programas e planos de promoção dos NWFP (No Wood Forest Products) continuam esbarrando em entraves de várias ordens (fiscal, sanitária, ambiental e mercadológica) (Informação pessoal IOI, 2018).

O questionamento sobre a agilidade dos programas governamentais têm sido constante por organizações da sociedade civil e também por gestores públicos que lidam diretamente com a realidade nas diversas florestas públicas com a presença de comunidades e populações locais. Neste sentido, destacamos o estudo realizado pelo Instituto Florestas Tropicais (IFT) sobre o Manejo Florestal Comunitário no Brasil (IFT, 2016).

Neste estudo, os autores ressaltam que o manejo comunitário das florestas na Amazônia, carece, nos últimos anos, de arranjos inovadores que promovam a inserção de produtos diversificados da floresta, o que pode contribuir para melhorar as condições socioeconômicas das comunidades. Para esta organização, é expressiva a demanda crescente por assistência técnica no interior das comunidades florestais, para dar condições destes atores não somente de participarem de mercados abertos aos produtos da floresta, mas para a formação de competências que permitam a eles manejar e usar os recursos florestais em ações que estejam aliadas à conservação da biodiversidade e do desenvolvimento local (IFT, 2016). Neste mesmo estudo, a organização ressalta:

O IFT identificou que as dificuldades encontradas por moradores da floresta ocasionavam forte erosão das tradições e a migração para as cidades em busca de sobrevivência. Muitas famílias já promoviam o uso madeireiro e não madeireiro das florestas nestas regiões, algumas em condições informais e a grande maioria ilegais. Verificou-se que existe um forte interesse por manejo florestal, sendo necessárias políticas de fomento e de formação de competências técnicas para permitir que o uso florestal esteja aliado à conservação ambiental e desenvolvimento local. Existem grandes desafios para o uso de recursos naturais de forma sustentável, principalmente se for considerado que os povos e comunidades tradicionais, assentados da reforma agrária e agricultores familiares ainda estão expostos a um baixo nível de apoio em termos de políticas públicas básicas (IFT, 2016, p11).

As questões sobre florestas e comunidades ainda são desafios para o SFB. Como forma de revisar e reestabelecer o tema na esfera governamental, em março de 2018 ocorreu o Seminário sobre Manejo Florestal Sustentável Comunitário, coordenado pela organização *Climate and Land Use Alliance* (CLUA)⁷⁰, com a participação dos atores sociais envolvidos com o tema. O seminário teve como base o diagnóstico feito pela CLUA que ressalta a fragilidade em que se encontram os programas de desenvolvimento florestal comunitário, mesmo depois de 20 anos do início do debate sobre a importância das comunidades na gestão e uso sustentável das florestas.

Neste evento, estiveram reunidos representantes dos órgãos governamentais (Serviço Florestal Brasileiro, Ministério de Meio Ambiente, ICMBio e secretarias estaduais) e representantes das organizações da sociedade civil (ISA, IEB, IFT), além de instituições financeiras (Fundação Banco do Brasil) e o próprio CLUA, interessado em facilitar a captação de recursos.

A apresentação de abertura do evento, realizada pela coordenadora da organização no Brasil, ressaltou a urgência em estabelecer um compromisso sólido com as comunidades para a gestão e manejo sustentável das florestas. Destaca-se de sua fala a seguinte afirmação:

No caso do Brasil, existe uma ausência do modelo da forma de investir nesta agenda (manejo comunitário das florestas). São diversas as iniciativas. Algumas mais exitosas que outras. Estas iniciativas, no somatório ainda não se consegue ter uma escala. A escala tanto do fortalecimento, da presença destas comunidades e dos arranjos produtivos locais, e, também uma escala que possa corresponder ao desenvolvimento econômico (...) para contrapor aos avanços dos vetores de desmatamento, que são realidades diárias destas populações que atuam na Amazônia. (Informação verbal 19ONG-BR, 2018)⁷¹.

---

⁷⁰ O Seminário sobre Manejo Florestal Sustentável Comunitário foi realizado pelo CLUA em 22 de março de 2018 na sede do Serviço Florestal Brasileiro em Brasília, com objetivo apresentar uma Proposta do Modelo Integrado de Desenvolvimento Estratégico para este tema. O CLUA, como organização não-governamental, é uma aliança de diversas outras organizações e indivíduos com interesse nos temas relacionados com o clima e o uso da terra. Atua como organização que capta recursos para promover e fortalecer políticas e agendas direcionadas aos temas de mudanças climáticas e uso da terra. A perspectiva da CLUA, portanto, está em destacar a dimensão social da gestão e conservação das florestas na Amazônia. Para mais informações sobre a instituição, consultar: <http://www.climateandlandusealliance.org/initiatives/brazil/>. Acesso em: Agosto de 2018.

⁷¹ Informação verbal 19ONG, 2018. Organização Não-Governamental. Gestora de projetos do Climate and Land Use Alliance (CLUA). Apresentação de abertura do Seminário sobre Manejo Florestal Sustentável Comunitário realizado no SFB/Brasília. 22/03/2018. Transcrição nossa de áudio-vídeo em Português.

Ainda na perspectiva do debate sobre as relações entre gestão das florestas e as dimensões sociais, econômicas e culturais, destaca-se a participação Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB) que junto com WWF-Brasil e Grupo de Tratado Amazônico (GTA), apresentaram um histórico de atuação no debate sobre o manejo florestal comunitário na região amazônica brasileira. O envolvimento destas organizações e outros parceiros no tema teve influência direta e indireta em políticas públicas ao longo de 20 anos no Brasil, conforme exposto no Seminário do CLUA.

No entanto, para o coordenador executivo do IEB, o manejo das florestas por comunidades não tem sido considerado como um processo social nos programas governamentais, em que as comunidades podem contribuir verdadeiramente na gestão e na promoção do uso sustentável dos recursos naturais de um território. Isso ocorreria, devido à ausência de sociólogos e antropólogos em equipes de gestão florestal para fortalecer a visão de que floresta não é apenas o recurso florestal, mas inclui os atores, a produção e a gestão (Informação verbal 18ONG-BR, 2018)⁷².

Concorda com este enfoque coordenador de projetos de agroextrativismo da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEDR) do MMA, quem declarou:

Nós do MMA estamos fazendo uma gestão do tudo, o que seria uma aliança da sociobiodiversidade, com a produção, com o diálogo. Quando falamos de manejo comunitário realmente, já temos 20 anos de PPG7, de experiências acumuladas sobre manejo florestal comunitário, e vários outros projetos como Projetos Demonstrativos (PDA). Vários empreendimentos que estão acontecendo, muitas iniciativas (...). (Informação verbal, 2GOV-BR, 2018)⁷³.

Para o funcionário do MMA, é necessário reconhecer que há um avanço nas iniciativas governamentais, como a legislação e as políticas públicas em direção ao manejo florestal comunitário. Ele declarou, ainda, que a legislação ambiental no Brasil é uma das mais robustas e ousadas, no entanto, ainda há um interesse do setor florestal focado exclusivamente na atividade madeireira, se esquecendo de outras possibilidades

⁷² Informação verbal 18ONG-BR, 2018. Organização Não-Governamental. Coordenador Executivo do Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB), em Seminário sobre Manejo Florestal Sustentável Comunitário realizado no SFB/Brasília. 22/03/2018. Transcrição nossa de áudio-vídeo em Português.

⁷³ Informação verbal 2GOV-BR, 2018. Governamental. Coordenador de projetos do Departamento de Extrativismo (DEX) da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEDR) do MMA, em Seminário sobre Manejo Florestal Sustentável Comunitário realizado no SFB/Brasília. 22/03/2018. Transcrição nossa de áudio-vídeo em Português.

da economia florestal, do comunitário como um ator que promove o uso múltiplo da floresta.

Neste depoimento, percebe-se que há o reconhecimento do agente público sobre a fragilidade do sistema para o desenvolvimento de ações em escala comunitária. Reconhece-se que a assistência técnica é insuficiente e que o conjunto de benefícios para cumprir as exigências de fiscalização não consegue atingir todas as comunidades, o que faz com que o manejo florestal em alguns locais seja sempre uma atividade informal e muitas vezes realizada na ilegalidade.

Para o coordenador de projetos da organização não-governamental, Instituto Socioambiental, é necessário investir e evoluir no tema, sem perder de vista as experiências que já existem no Brasil e fortalecendo o potencial dos usos múltiplos da floresta. Indignado com o comentário do agente governamental, fez seu comentário:

A questão da organização social é um ponto super relevante...o grande desafio de quem trabalha com isso é preencher isso de sentido. Do que isso realmente significa. (...) Essa questão é fundamental para ter a sustentabilidade de maneira integrada. (...) Quando a gente fala de manejo florestal comunitário, em função de não ter dados oficiais, a gente sempre negligencia a questão dos não-madeireiros (produtos florestais não-madeireiros). Como a gente vai sair deste lugar? Quantos anos estamos só falando disso? Tem várias experiências rodando e a gente precisa encontrar uma outra métrica, uma outra forma de alimentar o sistema com isso. Por que se não, a gente vai sempre perpetuar esse discurso. Já passou da hora de superar isso. (...) Temos a castanha, o açaí e hoje a gente sabe que a sobrevivência na floresta, de quem cuida dessa floresta, depende de uma estratégia que combina os produtos da floresta. É a cesta dos produtos da floresta que vai atualizar o modelo. Se a gente achar que é só a madeira que vai dar porque ela é o “carro-chefe” e que sem ela não dá pra viabilizar os outros produtos, a gente está invertendo a lógica. (...) A gente está perpetuando esses erros, que estamos cometendo ao longo da história. Se a questão são os dados (dados oficiais sobre o manejo comunitário), precisamos urgentemente investir nisso, assim como tem sido investido em outras questões, mas tem que investir neste sentido (Informação verbal 7ONG-BR, 2018)⁷⁴

O Instituto Socioambiental (ISA) é um ator importante na Amazônia, sobretudo na região da Bacia do Xingu. O ISA atua neste território e compartilha com a visão do

---

⁷⁴ Informação pessoal e verbal 7ONG-BR, 2018. MSc. Eng. Agrônomo, Coordenador de Projetos na Bacia do Rio Xingu do Instituto Socioambiental (ISA). Participante do Seminário sobre Manejo Florestal Sustentável Comunitário realizado no SFB/Brasília. 22/03/2018. Transcrição nossa de áudio-vídeo em Português.

IFT sobre a necessidade de impulsionar arranjos inovadores na promoção da gestão sustentável das florestas, com a participação e o empoderamento das populações locais.

Para Villas-Boas et al. (2017), as iniciativas desenvolvidas neste contexto, sugerem que o empoderamento de comunidades nem sempre é um exercício simples de realizar e exige muito trabalho das lideranças envolvidas. O que demonstra a necessidade de construção de relações de confiança, de espaços de diálogos e acordos que tenham sentido na lógica destes atores sociais, resultando numa lógica positiva de ações práticas.

Neste sentido, a entrevista com o coordenador de projetos do ISA na Bacia do Xingu, ressalta a importância de compreender as necessidades das comunidades ao promover iniciativas de gestão sustentável das florestas públicas e comunitárias. Conforme segue seu comentário:

Então, para a gestão das florestas, se não há um mecanismo mais permanente de valorização dessa floresta e, sobretudo, com algum tipo de remuneração e reconhecimento disso (da gestão e do manejo realizado), os detentores destas atividades terão que buscar outra maneira de ganhar este dinheiro, seja abandonando ou até mesmo explorando ele (o recurso), algo que lhe garante mais vantagem. Essa é uma questão muito concreta se estamos pensando em disseminar e continuar um processo (Informação pessoal 7ONG-BR, 12/04/2018).

No contexto acima, destaca-se a iniciativa da Rede de Sementes do Xingu (RSX), que é o resultado de uma governança socioambiental independente da atuação governamental, que se formou no território da Bacia do Rio Xingu, junto às comunidades indígenas, extrativistas e quilombolas. Esta iniciativa, segundo o entrevistado, contribui diretamente para: (i) o fortalecimento e empoderamento comunitário, (ii) novos arranjos para superar a capacidade produtiva, (iii) o acesso a mercados justos e de alto valor agregado para produtos florestais e agroflorestais, o que, segundo Ricardo Abramovay (ISA, 2017), são soluções práticas para os desafios de quem vive em áreas dispersas estimulando a emergência de mercados, alterando o que tem sido até aqui uma economia de destruição para uma economia do conhecimento (ISA, 2017).

A partir deste exemplo que destacamos sobre a RSX, a capacidade adquirida pelas comunidades através do trabalho em conjunto com as organizações da sociedade

civil, tem demonstrado que ações coletivas com base na lógica da prática também podem fortalecer a visão da economia da floresta aliada à valorização do conhecimento sobre a biodiversidade, identidade cultural e as possibilidades de um modelo de desenvolvimento local com base no associativismo e cooperação para a gestão do território (Informação pessoal 1ONG-BR, 2016; Informação pessoal 7ONG-BR, 2018).

Nesta mesma linha de ação do ISA, destaca-se também o projeto que promove o selo “Origens Brasil”, através da parceria entre ISA, IMAFLORA e organizações locais (Informação pessoal, 15ONG-BR, 2017). São experiências não-governamentais que demonstram a lógica da prática (Arts et al., 2013) em seu sentido positivo, ou seja, a articulação entre os atores vai além da lógica institucional do Estado e, assim estabelecem acordos e arranjos próprios, resultantes da aprendizagem social (SANTOS; JACOBI, 2012) e da arena de ação que influencia as decisões e direciona os atores para alcançar seus objetivos.

3.5 Conclusões parciais sobre Governança Florestal no Brasil

A elaboração da LGFP contou com um intenso debate, com a participação de diversos atores sociais, representantes dos setores públicos, privados, pesquisa, comunidades e organizações da sociedade civil. Demonstrou a capacidade da articulação entre atores na negociação de uma nova agenda florestal para os biomas brasileiros (*agenda setting*), onde buscavam promover o desenvolvimento florestal a partir do conceito de gestão sustentável das florestas públicas do país. O período de sua elaboração trouxe o entusiasmo aos atores sociais envolvidos em sua construção, diante da oportunidade de implementar um projeto de grande importância, não somente para organizar o setor florestal no território amazônico brasileiro, mas também para reverter a lógica de degradação ambiental e social que o país apresentava.

Uma nova institucionalidade para a gestão florestal com enfoque no uso e manejo sustentável das florestas públicas chegava em boa hora, já que diversos programas e planos com a mesma perspectiva estavam em andamento desde a década de 1990, impulsionados pelas convenções, tratados e debates internacionais e nacionais. Este debate foi implementado por uma arquitetura institucional aberta à participação e aos processos de negociação entre o governo, setor privado e sociedade civil.

A promulgação da LGPF marcou um momento importante da gestão florestal brasileira, sobretudo pela presença de uma arena de ação com a presença de multi-atores que compartilharam um referencial de política pública, trazendo motivações para uma nova gestão florestal com base na sustentabilidade, combate ao desmatamento e regulamentação do uso e manejo florestal em florestas públicas. Também trazia a perspectiva da inclusão social nas atividades florestais a partir das comunidades e famílias habitantes das florestas públicas na Amazônia.

Apesar deste cenário favorável à gestão sustentável das florestas no Brasil, a LGFP enfrentou diversos entraves para ser implementada. Durante os dois primeiros anos, foram necessários o realojamento de agências já existentes e a inauguração de novos órgãos federais para atender à nova institucionalidade. Foram incorporados ao

organograma do Ministério do Meio Ambiente o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e o Instituto Chico Mendes de Conservação e Biociveridade (ICMBio).

Após o período de reorganização institucional, as ações para promover o manejo florestal sustentável através da LGFP vivenciaram os primeiros obstáculos, sobretudo pela confusão fundiária em que as florestas públicas na região amazônica brasileira se encontram. Verificou-se a lentidão das ações planejadas, especialmente para o cadastramento das florestas públicas e a identificação das áreas destinadas e não destinadas para as concessões florestais. O órgão criado para a nova gestão florestal levou aproximadamente quatro anos (2006-2010) para estabelecer uma estrutura que permitisse iniciar suas ações no território e implementar os procedimentos para as concessões florestais com empresas.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal foi inaugurado somente em 2010, quando também se efetivou o primeiro contrato de concessão florestal. Estas são evidências das dificuldades enfrentadas no plano da implementação da política pública, mas também das condições reais que estavam colocadas para sua implementação.

É importante destacar que os fundamentos e conceitos sobre gestão sustentável das florestas e manejo florestal sustentável estão presentes em diversos planos, programas e políticas públicas, especialmente a partir de 1990, o que pode ser revisado no Quadro 3.1. Estes conceitos ajudaram a construir um referencial para as diversas normativas e políticas relacionadas a LGFP, das quais podem se destacar: a Política Nacional de Meio Ambiente; o Plano Nacional de Biodiversidade, o PPCDAm; o Plano Amazônia Sustentável; a Política Nacional sobre Mudanças Climáticas, e o Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais. Estes planos e políticas assinalam a existência de uma arena de ação da governança florestal, com capital socioambiental importante e capaz de formular propostas e lançar políticas públicas na esfera nacional.

No entanto, leis, políticas e planos estão sujeitos a modificações e mudanças de percursos na medida em que os referenciais de políticas públicas também se modificam. A partir da análise de documentos e informações pessoais (entrevistas e depoimentos), foi possível constatar a mudança do foco na implementação da LGFP, principalmente quando foram inseridos recursos do Fundo Clima e a aprovação do Novo Código

Florestal, que influenciaram as decisões sobre os novos projetos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal, impulsionando atividades de restauração no Cerrado e na Mata Atlântica, tirando de foco os projetos de manejo florestal comunitário na Amazônia.

Pode-se considerar que a inserção do Cadastro Ambiental Rural (CAR) no Serviço Florestal Brasileiro foi o resultado da mudança de referencial da política pública e das assimetrias de poder no debate entre ruralistas e socioambientalistas. O resultado desta assimetria foi a incorporação dos objetivos do Novo Código Florestal na estrutura do Serviço Florestal Brasileiro. É neste sentido que observamos a lógica da prática, onde atores sociais são capazes de incorporar novas regras e modificar o percurso das políticas públicas.

O CAR é sem dúvida um instrumento importante para a adequação e ordenamento das propriedades privadas rurais no Brasil e sem a sua realização as florestas nativas continuarão inseridas na confusão fundiária que impulsiona a mudança de uso do solo e os desmatamentos ilegais na Amazônia.

É necessário uma análise crítica sobre a implementação do CAR pelo Serviço Florestal Brasileiro, já que este é um órgão desenhado para implementar atividades em florestas públicas e impulsionar o manejo florestal e o desenvolvimento florestal comunitário. Portanto, observa-se uma política pública desenhada para as florestas públicas, direcionada à adequação e ordenamento da propriedade privada.

A evidência de que a bricolagem institucional (Cleaver, 2001; 2012; Arts et al. 2013) ocorreu na gestão florestal está no discurso dos entrevistados que percebem a mudança do foco como uma perda de oportunidade para promover o manejo florestal sustentável em florestas públicas, impulsionando uma economia florestal com base no desenvolvimento das comunidades e populações inseridas nas florestas públicas.

A partir deste cenário, a continuidade da LGFP é incerta. O que tudo indica é que a governança florestal passa por um momento de mudanças de referencial político e institucional, sobretudo com a nova gestão governamental que se iniciou em 2019. O SFB foi transferido para o Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento, se inserindo na agenda deste órgão que tem como foco o desenvolvimento do agronegócio sem considerar os antecedentes sociais e ambientais, os quais foram os pilares da

construção das idéias e conceitos da gestão sustentável das florestas nativas ao iniciar o novo milênio.

CAPITULO 4 – A GOVERNANÇA DA FLORESTA NATIVA NO CHILE

O estudo sobre a governança florestal do Chile teve como foco a região denominada “Ecorregião das Florestas Valdivianas” que se localiza principalmente na região centro e sul do país. Este tipo de floresta temperada apresenta alta importância ecológica e, assim como a floresta amazônica, tem sido ameaçada desde longa data pela exploração irracional de recursos florestais e minerais de valor econômico e por mudanças no uso do solo, principais *drivers* de desmatamento destacados no Capítulo 1 deste trabalho.

Neste contexto, nas páginas a seguir, a Floresta Valdiviana será situada a partir de suas características ecológicas, econômicas e sociais buscando compreender as assimetrias que levam a política florestal chilena a privilegiar o setor florestal baseado na economia de exportação em detrimento de um desenvolvimento florestal com base na gestão e uso sustentável das florestas nativas.

4.1 Florestas Nativas no contexto chileno

As florestas temperadas chilenas são de alta importância ecológica e humana devido a seu contexto biogeográfico e sociocultural, e estão situadas em uma das regiões andinas da América Latina. Seu valor ecológico está atrelado às características de formação deste tipo florestal devido ao seu isolamento geográfico, o que fez surgir espécies endêmicas de fauna e flora (DONOSO, 1993; VEBLEN et. al., 1996; LUEBERT; PLISCOFF, 2005; SALAS et. al, 2016).

O Chile é considerado como uma ilha biogeográfica, por sua limitação no sentido leste-oeste pela Cordilheira dos Andes e Oceano Pacífico, no sentido norte-sul, pela região desértica ao norte do país e região da Antártida, no extremo sul do continente. Tal situação contribui para a concentração de espécies endêmicas de fauna e flora (SALAS et. al., 2016).

No âmbito sociocultural, as florestas temperadas chilenas, sobretudo as Florestas Valdivianas, também definidas como Florestas Sempre-Verdes (LUEBERT; PLISCOFF, 2005; DONOSO; LARA, 1999), assistiram ao estabelecimento de uma população humana que, historicamente, se relaciona com a floresta através dos usos extrativos dos recursos naturais e da dinâmica de ocupação do solo. Esta relação de uso e ocupação do solo nas regiões de florestas do centro e sul do país são anteriores à colonização, e podemos destacar os povos indígenas Mapuches, que possuem intensa relação com os recursos florestais da região (DONOSO; LARA, 1999; CHONCHOL, 2006; CEPAL, 2012; MANUSCHEVICH; BEIER, 2016, MIRANDA et. al., 2017).

As florestas nativas chilenas estão concentradas principalmente na região centro e sul do país, entre a região de Bio Bio e Magalhães. Destas regiões, expressivas taxas de desmatamento têm sido observadas principalmente nas províncias de Araucanía, Los Ríos e Los Lagos (**Figura 4.1**), entre os anos de 2008 e 2013 (INEA, 2015).

Em 2015 as florestas nativas do Chile correspondiam a **18,9% da superfície do país (Tabela 4.1)**, segundo dados oficiais divulgados por CONAF (INFOR, 2016a).

Os tipos florestais no território chileno foram classificados por diversos estudiosos, sendo o trabalho de Donoso (1981) o mais utilizado, inclusive pela legislação atual. Donoso (1981) refere-se a existência de 12 tipos florestais, baseados na distribuição de gêneros/espécies importantes: *Nothofagus* (desde o vale central até a região da Terra do Fogo), a conífera *Fitzroya cupressoidis* (Alerce, a segunda espécie mais longa do mundo), a *Araucaria araucana* e o *Pilgerodendron uviferum* (Cipreste das Guaitecas), e também as florestas de *Jubaea chilensis* (Palmeira Chilena) (DONOSO, 1981; SALAS et al., 2016).

Considerando os dados divulgados pelo *Anuário Estadístico* do Instituto Forestal de Chile (INFOR, 2016a), aproximadamente 22,5% do território chileno se encontra coberto por florestas, o que corresponde a 16.713.384 de hectares de terras cobertas por florestas (plantadas e naturais e mistas). Destes territórios florestais, 82% são florestas nativas, 17% são florestas plantadas, principalmente com as espécies de *Pinus sp.* e *Eucalyptus sp* e 1% são florestas mistas (plantadas e nativas). Do total da superfície do país, apenas 19,4% está protegida pelo *Sistema Nacional de Protección de Áreas*

Protegidas del Estado (SNASPE) desde 1984, sendo que 29% das florestas nativas estão inseridas no SNASPE. Estes dados podem ser visualizados na Tabela 4.1.

Tabela 4.1. Superfície do Chile e Florestas (hectares)

Total de Superfícies de Florestas	16.713.384 ha (22,5%)
Superfície de Floresta Nativa	14.316.822 ha. (18,9%)
Superfície Florestas Plantadas	2.396.562 ha. (3,2%)
Áreas Silvestres Protegidas (inclusive com florestas)	14.643.364 ha. (19,4%)
Superfície do Território Chileno	75.658.443 ha.

Fonte: INFOR, 2016a.

Mais recentemente, em 2017, o Cadastro Nacional de Vegetação incluiu diferentes tipos de vegetação do território chileno como floresta, calculando a superfície coberta por floresta em 23,3% do território nacional (CONAF, 2017). Apesar das críticas de pesquisadores e acadêmicos, o Chile é um dos países que apresenta uma taxa de aumento da cobertura de florestas nativas que supera a de desmatamento (FAO, 2018),

A “Floresta Temperada Valdiviana” ou “Floresta Sempre-Verde” é a única floresta temperada chuvosa na América do Sul (DONOSO; LARA, 1999) e a segunda maior área remanescente deste tipo no mundo (SALAS et. al., 2016). O Fundo Mundial para a Natureza (WWF) incluiu os bosques valdivianos no rol dos 25 ecossistemas de máxima prioridade em sua estratégia “Global 200”, na qual pretende estabelecer estratégias de conservação para os 200 ecossistemas mais ricos em biodiversidade e, ao mesmo tempo, mais ameaçados do mundo (TACON et. al., 2006). As Florestas Valdivianas se caracterizam por um clima do tipo oceânico, com altos índices pluviométricos, verões suaves e invernos não muito rigorosos. Estas condições climáticas fazem possível o desenvolvimento de um ecossistema florestal com altos valores de biomassa, biodiversidade e endemismos, similar às florestas tropicais (TACON et. al., 2006; SALAS et. al., 2016).

Estudos científicos sobre os limites territoriais da floresta Valdiviana datam de 1872, pelo estudioso fitogeográfico alemão Grisebach. Mais tarde vários estudiosos definiram os limites do bosque valdiviano a partir da inclusão ou não de espécies de

coníferas e espécies da região andino-patagônica, especialmente o gênero *Nothofagus* sp. e a *Araucaria araucana* (LUEBERT e PLISCOFF,2005). Para os autores (op. cit.), a ampla variedade de propostas sobre seus limites não permite circunscrever com clareza a noção territorial do bosque valdiviano. No entanto, considera-se entre as regiões de Araucanía, Los Rios e Los Lagos (território chileno) e a província de Chubut (território argentino), como sua região de ocorrência (**Figura 4.1**).

Figura 4.1: Mapa da Região das Florestas Temperadas do Chile

Fonte: elaboração própria da autora.

Resultado dos intensos usos e da exploração das espécies madeireiras de valor econômico, além dos processos de substituição de usos da terra, as florestas nativas

chilenas se apresentam em variados estágios sucessionais⁷⁵. Caracterizam-se, particularmente, por espécies que se regeneraram após a intensa exploração dos recursos florestais e a restrição de corte a partir das legislações vigentes, e da fiscalização que não permite mais a exploração sem a legalização de Planos de Manejo das propriedades (SALAS et. al., 2016; INFOR, 2016a).

Apesar do regime de propriedade no território chileno estar quase totalmente nas mãos de particulares (70% das florestas são privadas), ainda assim, são comuns os conflitos fundiários entre povos originários e médios e grandes proprietários de terra, sobretudo nas regiões onde foram estabelecidas as fronteiras com as florestas plantadas para a indústria florestal nas décadas de 70 e 80 e cujo regime de propriedade se apresentam incertos (REYES et. al, 2016; MIRANDA et. al, 2017).

4.1.1 A Economia Florestal do Chile

De acordo com Reyes et al. (2016), a abertura à economia internacional iniciada em meados da década dos anos 1970, e fortalecida posteriormente, consolidou um modelo de desenvolvimento baseado na exportação de recursos naturais. Para facilitar este processo, entre 1990 e 2009 foram assinados mais de 45 acordos de livre comércio e complementação econômica, os quais converteram o Chile em um dos países mais abertos para o comércio internacional no mundo.

Enquanto, na década de 70 as exportações representavam 15% do Produto Interno Bruto (PIB), em 2008 chegaram a 45%, conforme indicava o Banco Mundial (REYES et al., 2016). Isto significa não somente uma exposição maior da economia chilena ao comércio mundial, mas também esclarece a influência do mercado internacional sobre o uso dos recursos naturais, como minerais e florestais (MIRANDA et al., 2017; REYES et al., 2016). Neste cenário, o PIB Florestal tem a importante contribuição de

---

⁷⁵ Dentre os estágios sucessionais das florestas nativas, 42% são florestas maduras (*bosque adulto*), 30,6% são florestas secundárias iniciais (*bosques de renovales*), 7,6% são florestas secundárias tardias (*bosque renova adulto*) e 19,5% são florestas sucessão inicial/ regeneração (*bosque achaparrado*) (INFOR, 2016a – Tradução nossa).

aproximadamente 3% para a economia nacional, especialmente para a produção de madeira para a polpa e celulose (INFOR, 2016b; CONAF, 2017b).

Atualmente o Chile possui aproximadamente 2,4 milhões de hectares de plantações de espécies florestais exóticas de *Pinus radiata* e *Eucaliptus sp.*, os quais representam 3,2% da superfície nacional e geram, aproximadamente, 90% da economia setorial (setor florestal). As plantações abastecem o setor florestal industrial, principalmente, por florestas plantadas de pinus (68%), espécies de eucaliptos (24%) e uma superfície minoritária de outras espécies (INFOR, 2016a;b). Entre os países da América Latina, o Chile é o segundo colocado país na produção de polpa de celulose, madeira roliça industrial e madeira serrada, sendo superado apenas pelo Brasil, que lidera a produção destes produtos na região (INFOR, 2016a).

No primeiro semestre de 2015, o setor florestal chileno exportou **5.439 milhões de dólares** em produtos florestais, sendo os principais produtos exportados a polpa química de madeira (polpa de celulose), seguida da madeira serrada, tabuleiros e chapas (UNIVERSIDAD DE CHILE, 2016; INFOR, 2016b).

A madeira roliça industrial é o principal insumo da indústria florestal para a confecção de materiais de base madeireira e sua produção depende tanto de madeiras exóticas quanto de madeiras nativas. Na **Tabela 4.2** pode-se observar a quantidade, espécie e produto gerado a partir de toras de madeira consumido pela indústria florestal.

Tabela 4.2: Destino da produção chilena de madeira roliça para manufatura/espécie em 2015 (Mil m³ ssc*).

Manufatura florestal/ Chile	TOTAL	<i>Pinus radiata</i>	<i>Eucaliptus sp.</i>	Nativas	Outras espécies
TOTAL	43.634	30.689	12.096	379	470
Polpa de celulose	16.754	9.758	6.996	-	-
Madeira Serrada	16.421	15.767	26	225	374
Lâminas	5.373	558	4.772	-	44
Tabuleiros e Chapas (compensados)	4.771	4.318	278	124	52
Outros usos industriais	315	289	24	(**)	1

Fonte: INFOR (2016a).

(*) ssc: sólido sem casca; (**) Cifra inferior a 450 m3 ssc.

Nota-se, claramente a baixa contribuição das espécies nativas para a produção de madeira roliça. As cinco principais espécies nativas utilizadas são: Lenga (*Nothofagus pumilio*), Roble (*Nothofagus obliqua*), Rauli (*Nothofagus alpina*), Tineo (*Weinmannia trichosperma*) e Laurel (*Laurelia sempervirens*). Estas espécies juntas produziram **cerca de 4.751 mil dólares** em 2015, apenas. (INFOR, 2016a, pág. 28).

Esta situação se justifica devido às características das espécies florestais exóticas plantadas serem cultivadas em talhões monoespecíficos (de apenas uma espécie), compostas por espécies de rápido crescimento (em média 8 a 15 anos para eucalipto e 22 anos para pinus) com a produção e o crescimento controlados por tratamentos culturais (manejo e insumos florestais), o que possibilita o planejamento das atividades de sanidade, desenvolvimento e corte. Além disso, após o corte uma nova plantação pode ser estabelecida com o mesmo controle de crescimento, o que não ocorre sistematicamente com as espécies florestais nativas⁷⁶ (AIFBN, 2016; BANFIELD, et al., 2018).

Entretanto, apesar das riquezas geradas a partir do fortalecimento do setor florestal industrial, observa-se uma concentração de capital, principalmente em duas grandes companhias privadas que controlam o mercado florestal e outras atividades. Dentre estas estão a companhia *Celulosa ARAUCO y Constitución S.A.* (Grupo Angelini)⁷⁷ e a *Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones - CMPC* (Grupo Matte)⁷⁸, que

---

⁷⁶ Espécies florestais nativas raramente apresentam as mesmas condições de crescimento e desenvolvimento que as espécies exóticas de rápido crescimento. Isso porque são espécies autóctones, provenientes de um ecossistema complexo caracterizado por sua diversidade na composição, estrutura e função das espécies. Nas florestas temperadas do sul do Chile está integrada por uma ou mais espécies autóctones de tamanhos e idades diferentes e que crescem a partir das condições naturais do ecossistema de origem (DONOSO; DONOS; SANDOVAL, 1993; DONOSO; LARA, 1990; BANFIELD, et al., 2018).

⁷⁷ *Celulosa ARAUCO* (ou CELCO) é uma empresa chilena, uma das cinco maiores empresas produtoras de recursos florestais renováveis do planeta com mais de 13 mil trabalhadores, 30 indústrias produtivas distribuídas no Chile, Argentina, Brasil, Uruguai, Estados Unidos e Canadá, e presença comercial em mais de 80 países. O patrimônio florestal da ARAUCO está distribuído no Chile, Argentina, Brasil e Uruguai e inclui 1,6 milhão de hectares de florestas, sendo pouco mais de 1 milhão de hectares correspondem a área plantada e 394 mil hectares de florestas nativas protegidas. No Brasil, a empresa opera no estado do Paraná produzindo painéis de MDF. Informação no documento publicado em: http://web.arauco.cl/file/file_3305_16133-resumo_publico_tunas_2015.pdf. Acesso em: 30 de agosto de 2018.

⁷⁸ *CMPC Celulosa* é uma unidade de negócios da Empresa CMPC, grupo florestal integrado, com base no Chile e filiais no Brasil, Argentina, Uruguai, Perú, Colômbia e México. A companhia é o 4º maior provedor de celulose do mundo. A capacidade total de produção de suas quatro fábricas (tres no sul do Chile e uma no Estado de Rio Grande do Sul/ Brasil) alcança a 4,0 milhões de toneladas anuais.

Informação no site *CMPC Celulosa*:

<https://www.cmpccelulosa.cl/CMPCCELULOSA/interior.aspx?cid=2&leng=es>. Acesso em: 30 de agosto de 2018.

representam 80% da indústria florestal, com capital intensivo e altamente tecnificadas (maquinaria avançada). Além disso, estas empresas estão em territórios diferentes e não competem entre si, o que as tornam dominantes no mercado da celulose e da madeira serrada (em sua etapa primária), gerando o equivalente ao montante de capital gerado pela produção de cobre na mineração (DONOSO; REYES, 2015; DIÁRIO CONCEPCIÓN, 2018). Uma proporção significativa de plantações, 55% da superfície, está no poder destas grandes companhias. O restante, 45% das plantações, se encontra nas mãos de pequenos e médios proprietários (CONAF, 2017b).

Por outro lado, importante destaque deve ser dado aos pequenos e médios produtores de madeira que abastecem o mercado florestal chileno, sobretudo para o mercado de madeira roliça e serrada de eucalipto. Neste segmento, estão empresas de pequeno e médio porte qualificadas para o beneficiamento da madeira. Mais de 60% da plantação de eucaliptos estão nas propriedades deste segmento, representado pela *Asociación Gremial de Pequeños y Medianos Industriales de la Madera – PYMEMAD*⁷⁹.

Verifica-se, portanto, um cenário favorável para a indústria florestal, sobretudo no abastecimento de florestas plantadas com espécies de rápido crescimento, que objetiva o aumento do volume de matéria-prima, especialmente de celulose. No entanto, este panorama é impulsionado de forma desigual entre as duas grandes empresas e as empresas representadas pela PYMEMAD (ASTORGA; BURSCHEL, 2017; DIÁRIO CONCEPCIÓN, 2018).

Apesar das cifras do setor industrial florestal se apresentarem favoráveis para a macroeconomia chilena, gerando exportações que chegaram a 6 bilhões de dólares em 2016 (INFOR, 2016a) e devendo aumentar devido ao investimento realizados nos últimos anos pelas grandes empresas⁸⁰, verifica-se efeitos negativos que são atualmente

---

⁷⁹ Segundo entrevista de Fernando Raga, atual diretor executivo do INFOR, em 14 de agosto de 2018 para o site da *Lignum*, o país deve voltar a investir na produção de madeira ampliando plantações florestais e fortalecendo o PYMEMAD. Disponível em: <http://www.lignum.cl/entrevistas/fernando-raga-infor-debemos-centrarnos-mas-hacia-la-produccion/#>

⁸⁰ No mês de Agosto de 2018, o Grupo Angelini da empresa Arauco, anunciou o investimento no Projeto MAPA no valor de 2.500 milhões de dólares para a ampliação e modernização da maior planta de celulose instalada nos últimos 30 anos no país (Publicado em 24 julho de 2018 em *Publiochile*, Disponível em: <https://www.biobiochile.cl/noticias/economia/negocios-y-empresas/2018/07/24/proyecto-mapa-empresa-arauco-indica-que-contrataciones-comenzaran-en-agosto.shtml>).

criticados por diversos autores (SALAS et. al, 2016; MIRANDA et al. 2017; REYES et al., 2016; AIFBN, 2016; ASTORGA e BURSCHEL, 2017; BANFIELD, et al., 2018):

- (i) As florestas plantadas têm apresentado planejamentos inadequados e execução de corte-raso (maior que 200 hectares) resultando em impactos negativos sobre a biodiversidade, os recursos hídricos e edáficos;
- (ii) Grande concentração das plantações e da indústria florestal nas mãos de somente duas grandes empresas, o que limita o desenvolvimento do setor para pequenos e médios produtores;
- (iii) O êxito econômico do setor industrial concentrado em poucos atores;
- (iv) O estabelecimento de plantações contribuiu com o êxodo rural, afetando diretamente a população rural e campesina, proprietários de importantes superfícies florestais, além de famílias de origem indígena, forçando a venda de propriedades e a migração aos centros urbanos;
- (v) Políticas e programas florestais têm focado principalmente no fomento e na silvicultura de florestas plantadas, dando pouca atenção às florestas nativas e os aspectos sociais das florestas chilenas;
- (vi) Em zonas florestais se evidenciam os mais baixos índices de desenvolvimento humano do país, conforme estatísticas CASEN⁸¹;
- (vii) Nos últimos cinco anos têm crescido o conflito de empresas florestais com povos de origem indígena (Mapuches)
- (viii) Erosões e incêndios florestais são sinais cada vez mais evidentes da falta de ordenamento territorial, uma vez que ocorrem nas áreas onde estão estabelecidos os monocultivos florestais atingindo zonas rurais e urbanas.

Estas críticas do setor florestal, apontadas acima, têm gerado um debate sobre o modelo de política florestal chilena desde a década de 1990, sobretudo com a participação dos agentes do governo, empresários, academia, organização da sociedade civil, proprietários de terras e povos originários. O debate, traz à tona questões sobre a valorização das florestas nativas, direitos humanos, segurança social e ordenamento territorial, temas estes vinculados ao desenvolvimento socioeconômico das

---

⁸¹ Estatísticas sobre a Pobreza são publicadas no site do “*Archivo histórico de Encuesta CASEN*”, disponível no site do Observatório Social do *Ministerio de Desarrollo Social de Chile*, na seção de “*Encuesta CASEN*”. Disponível em: <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen-documentos.php?c=84>. Acesso em: Novembro de 2017.

comunidades e territórios (SALAS et. al, 2016; REYES; SEPULVEDA; ASTORGA, 2014, CHILE, 2016; AIFBN, 2017).

Ao iniciar o novo milênio (a partir do ano 2000), muitas empresas florestais na América Latina buscaram formas de certificar seus produtos com a incorporação dos conceitos de sustentabilidade e responsabilidade socioambiental, principalmente para garantir o mercado exigente europeu e norte-americano (VOIVODIC, 2010; Informação pessoal 1E-BR/Alemanha, 2018; Informação pessoal 2E-BR, 2018; Informação pessoal 2ONG-CH, 2018).

Para a gestão florestal chilena, o novo milênio, portanto, se destaca pela promulgação da Lei de Bosques Nativos, em 2008, e o lançamento em 2016 da “*Política Forestal Chilena 2015-2035*”. Estas duas normativas são alvo do presente trabalho, detalhadas no item 4.2 (Antecedentes da Política Florestal Chilena), destacando os atores, os objetivos e a tendência da política florestal sobre os recursos florestais no país dentro de uma visão de médio e longo prazo.

4.1.2 Usuários-proprietários da Floresta Nativa “Sempre-Verde” do Chile

Reyes (2017a) observa que 70% das florestas (plantadas e nativas) do Chile estão em propriedades privadas. Desta porção, calcula-se que cerca de **1.500.000 hectares de florestas nativas** se encontram nas mãos de pequenos e médios proprietários, a maioria deles correspondem a comunidades campesinas⁸² ou indígenas, que são usuários e/ou proprietários das florestas localizadas principalmente na região sul do país (BURSCHEL; ROJAS, 2006; NEIRA; RIVAS, 2013; AIFBN, 2016). Desta porção, 800.000 hectares de florestas plantadas estão sob o domínio de pequenos e médios proprietários (CHILE, 2016).

As unidades de pequena produção desenvolvem uma diversidade de sistemas produtivos, entre eles a agricultura, pecuária, pesca e silvicultura, além de gerarem renda através de atividades fora de suas propriedades com a venda de produtos (lenha, estacas, leite, carne, etc), prestação de serviços (venda de mão de obra) e por meio de obtenção de subsídios e programas estatais (AIFBN, 2016; REYES, 2017a).

Em geral, de acordo com Reyes et al. (2016), os usuários-proprietários das florestas nativas tem lógicas de produção distintas, o que determina a maneira como se relacionam com as florestas. Eles dependem e agem de diferentes maneiras conforme a disponibilidade de recursos, das experiências próprias ou aprendidas e, de sua origem cultural.

“Enquanto alguns estão orientados à geração de excedentes, a partir da articulação com o mercado local, regional e internacional, outros desenvolvem economias de subsistência que dependem, basicamente, da mão de obra familiar e conhecimentos das espécies extraídas (REYES et al., 2017)”.

A geração de excedentes para pequenos e médios proprietários está ligada à produção ou extração de recursos florestais que têm valor econômico reconhecido no

---

⁸² Consideram-se comunidades campesinas na presente tese a população ocupada com atividades silvoagropastoris, pesca e extrativismo de recursos naturais, representadas por uma diversidade de usuários e proprietários de terras estabelecidos no Chile. Neste trabalho utilizamos também o termo “usuários-proprietários” ou “comunidades rurais” para designar aos agricultores, campesinos, povos de identidade indígena, colonos, pequenos e médios proprietários, com base nos trabalhos de Neira; Rivas (2013) e Reyes et al. (2016).

mercado (local e regional), destacando-se pela venda de madeira nativa utilizada para a construção civil e movelaria, além da comercialização de lenha e carvão vegetal. Em menor escala, pratica-se a extração para a comercialização de produtos florestais não madeireiros (PFNM). Como já mencionado, a madeira nativa, especialmente aquelas de reconhecido valor econômico, pode ter importante contribuição na geração de renda do agricultor, mesmo sendo sua extração esporádica, sobretudo quando o mesmo está associado ao mercado de madeira serrada e chapas de compensados. No entanto, o uso das florestas nativas está também relacionado com o uso de recursos para o auto consumo familiar ou para a comercialização informal que abastece o consumo local (CEPAL, 2012).

Além disso, as florestas nativas também são consideradas para alguns usuários-proprietários uma **“rede de segurança”**, segundo Scherr; White; Kaimowitz (2005), ou sendo um sistema que garante a geração de renda a partir da extração e obtenção de recursos florestais em períodos de instabilidade financeira da unidade produtiva familiar, para que estas supram suas necessidades de subsistência.

Para CEPAL (2012) os países da América Latina têm reconhecido a importância dos produtos florestais não-madeireiros (PFNM), tanto para suprir as necessidades de subsistência familiar, como para a comercialização local e regional. No entanto, devido à informalidade do comércio destes produtos, é difícil de estimar o seu volume em termos quantitativos ou monetários, assim como a qualidade destes produtos.

Tacón et al. (2006), pequenas áreas rurais do sul do Chile é comum a tradição do uso dos PFNM. Mesmo que se destinem basicamente ao autoconsumo, em muitas ocasiões constituem uma importante parte da renda familiar, oferecendo também uma alternativa a outras atividades que recorrem ao desmatamento, resultando com isso, a valorização direta da floresta nativa por parte da população rural.

Para Tacón e Palma (2006), os PFNM são importantes aportes para o bem estar das famílias camponesas, o que lhes permite complementar e otimizar a produção agrária tradicional e, em alguns casos, evitar gastos de insumos básicos para a subsistência, o que se traduz em redução do custo de vida.

Os autores (op cit.) afirmam que na região sul do país, os recursos extraídos da Floresta Valdiviana podem ser alimentícios ou de utilidade doméstica. Em geral, a

colheita de pequena escala de recursos advindos das florestas está basicamente orientada para o consumo direto de alimentos ou plantas medicinais, e a elaboração de cestaria, móveis, construção de casas e cercas.

Devido ao crescente valor econômico que alguns dos produtos florestais alcançaram nos mercados locais, nacionais e, inclusive, internacionais, alguns produtos têm sistemas organizados de extração, processamento e comercialização, que provém um emprego remunerado a milhares de famílias campesinas do sul do Chile (TACON et al., 2006, INFOR, 2016a).

No entanto, Tacon et. al (2006), Tacon y Palma (2006) e Reyes et al. (2017b) ressaltam que existe ainda pouca informação em relação ao papel destes produtos na economia regional e nacional, ou do impacto que sua extração com fins comerciais tem sobre a estrutura e a composição das florestas nativas. Além disso, sabe-se que a maior parte dos PFNM são comercializados no mercado informal, e por isso não há informações tão claras a respeito.

Um número reduzido de PFNM estão sendo exportados, podendo ser destacados: os frutos de rosa-mosqueta, musgos, produtos de quillay (*Quillaja saponaria*), folhas de boldo (*Peumus boldus*), frutos de maqui (*Aristotelia chilensis*) e fungos (TACON et al., 2006; INFOR, 2016a). A maioria destes produtos tem sido extraída por pequenos agricultores que participam de projetos de comercialização regional, impulsionada por pequenas e médias empresas.

A exportação de PFNM alcançou aproximadamente 53 milhões de dólares em 2010 (representando 1% das exportações anuais do setor florestal), gerando trabalho e renda para as 200 mil pessoas envolvidas, entre extratores, comerciantes e exportadores (INFOR, 2016a).

Reyes (2017a) destaca que a floresta nativa tem sido utilizada também como alimento para a criação de animais (gado bovino, ovino e caprino) e para a produção de lenha, gerando montantes consideráveis para a economia familiar e respondendo à demanda de consumo local e regional. Neste contexto, chama a atenção a produção e o consumo da lenha, sobretudo nas cidades do sul do país, por um terço das famílias chilenas. Desta forma, a produção de lenha no Chile está relacionada, principalmente, à extrema dependência de lenha para aquecimento de domicílios familiares, devido ao

custo do aquecimento com outros combustíveis, que está além das possibilidades econômicas das famílias (REYES; SCHUEFTAN; RUIZ, 2018).

Segundo Reyes; Schueftan e Ruiz (2018), a lenha é vendida em um mercado informal, no qual milhares de pequenos e médios proprietários (de florestas nativas e de plantações florestais) e intermediários (transportadores) participam. Uma alta porcentagem de domicílios urbanos compra a lenha e, apenas uma porcentagem muito pequena coleta para o auto consumo. Apenas 33% desta comercialização é originada de atividades formais e com planos de manejo reconhecidos pelas autoridades.

A informalidade do comercio da lenha traz consequências, tanto econômicas⁸³, quanto ambientais que são evidenciadas no nível de contaminação do ar, sobretudo nas cidades onde mais se consome a madeira, o que impulsionou, nas ultimas décadas, algumas medidas de controle para a produção e consumo, entre estas o Plano de Descontaminação Atmosférica (PDA) e o Sistema Nacional de Certificação da Lenha.

Tabela 4.3 - Fonte de fornecimento de lenha no Chile

Fonte dos Recursos Florestais	Lenha (%)	Outros produtos florestais ^a (%)
Florestas Nativas	96	4
Florestas Plantadas (espécies exóticas) ^b	13	87

Fonte: INFOR (2013) *apud*: REYES; NELSON; ZERRIFFI (2018: 98).

a. consumo industrial: madeira para serraria e celulose

b. Principalmente *Eucaliptus sp* e *Pinus radiata*.

A **Tabela 4.3** revela o potencial da produção de lenha como *driver* de degradação e desmatamento das florestas nativas, no entanto recentes pesquisas têm comprovado o contrário. Segundo Reyes; Nelson e Zerriffi (2018: 104), a produção de lenha para pequenos e médios proprietários tem se caracterizado por ser uma atividade secundária e não primária. Ou seja, outras atividades geram renda na propriedade e, consequentemente, maior pressão sobre a floresta nativa, o que indica que o mercado de lenha não é atraente o suficiente para motivar os proprietários a produzi-la a partir das florestas nativas. Por outro lado, a produção de lenha aumenta quando há momentos de crise e falta de oportunidades nas atividades fora da propriedade. Portanto,

⁸³ A informalidade do comercio da lenha não é vantajoso para o extrator deste recurso, porque nem todos os custos são adequadamente incorporados no preço final do produto: valor da madeira, custos reais do transporte, regeneração florestal, preço (BURSCHEL, et al., 2003).

os autores concluem que a lenha não é em si a causa da degradação e desmatamento, mas a consequência da falta de alternativas produtivas ao invés de um objetivo.

A importância de uma regulação do uso das florestas nativas passa, portanto, por uma discussão sobre o uso dos Recursos Comuns florestais, tendo como referência aos trabalhos de Ostrom (1990), como destacado no Capítulo 2. Neste sentido, a sustentabilidade ou manutenção das Florestas Valdivianas depende, sobretudo, da habilidade dos atores sociais e da arena que se forma diante das questões apresentadas, para construir novas instituições ou melhorar aquelas que existem para o manejo sustentável dos recursos florestais (MCKEAN, 2000, OSTROM et al, 2002, TUCKER; OSTROM, 2009).

A seguir, serão destacados os antecedentes da política florestal do Chile, para auxiliar na compreensão do contexto histórico da institucionalidade florestal do país. Portanto, as leis, normas e acordos estabelecidos no período representativo desta institucionalidade (entre 1990 e 2015) são pontos chave para compreender as relações entre a lógica institucional e a lógica da prática no contexto da gestão sustentável das florestas nativas chilenas.

4.2 Antecedentes da Política Florestal do Chile

4.2.1 O modelo de gestão florestal até 1990

Apesar da relevância da Lei Florestal de 1931, conhecida e citada por diversos trabalhos, a política florestal chilena teve seu início mais cedo com a *Ley de Bosque* de 1872. A *Ley de Bosque* não surgiu como uma lei conservacionista, mas como um instrumento para controlar e regulamentar a propriedade e a exploração dos recursos florestais, devido aos alarmantes processos de desmatamento e erosão que se observava de norte a sul do país. A *Ley* (1872) orientava como deveria ser a limpeza de áreas através do uso de fogo e a promoção do plantio de espécies arbóreas nativas para o reflorestamento (REYES; SEPULVEDA; ASTORGA, 2014).

Apesar da lei de 1872 ser apoiada pela *Sociedad Nacional de Agricultura* do Chile, que reconhecia que as florestas forneciam uma série de benefícios para as atividades agrícolas, como a regulação hídrica e a proteção de solos, esta lei foi pouco aplicada devido à instabilidade política e às limitações institucionais da época. Mesmo assim, ela foi importante precedente para a elaboração da *Ley de Bosques* (*Decreto Ley N° 265*) de 1925, que logo foi modificada, em 1931, pelo *Ministerio de Tierras y Colonización de Chile*⁸⁴ (CAMUS, 2003; REYES; SEPULVEDA; ASTORGA, 2014).

Ainda no início do século XX, importantes pesquisadores contribuíram para o desenvolvimento de estudos florestais, entre eles o pesquisador alemão **Federico Albert**, que impulsionou as recomendações e orientações para uma política florestal chilena, com base nas políticas florestais de países europeus. Estes se destacavam pelas práticas de conservação florestal e incentivos para os reflorestamentos com espécies nativas. Em 1911, criou-se a *Inspección General de Bosques, Pesca y Caza*, a primeira instituição pública dedicada ao setor florestal no Chile (CAMUS, 2003; LUEBERT; PLISCOFF, 2005).

---

⁸⁴ A ley de Bosques de 1925 (Decreto Ley n. 656/1925) foi modificada em 1931, mediante o Decreto Supremo N. 4.363, do *Ministerio de Tierras y Colonización de Chile*.

A *Ley de Bosques* foi aprovada a partir de um decreto que vinha sendo discutido desde 1912 pelos funcionários da *Inspección General de Bosques, Pesca y Caza*, devido aos temas que já se apontavam como polêmicos, naquela época, como a possibilidades de expropriar terrenos para fins de conservação (CAMUS, 2003; 2005). Mesmo assim, entre 1930 e 1960 a substituição de territórios florestais por outros usos da terra foi uma prática que favoreceu o progresso da agricultura e da pecuária no quadro econômico do país, especialmente na região centro e sul, onde se encontravam extensas áreas de floresta temperada latifoliada mista do tipo primária sempre-verde (AIFBN, 2000).

REYES; SEPULVEDA e ASTORGA (2014) afirmam que, apesar de todos os avanços na promulgação de decretos e leis florestais na década de 30, a substituição de uso do solo continuou devido à fase de colonização da região sul, que promovia a instalação da pecuária, agricultura e extração de madeira e lenha. Além disso, a entrega de terras públicas para os beneficiários sem compromissos oficiais e a falta de controle estatal talvez tenham sido os fatores mais diretos do desmatamento e degradação das florestas nativas naquela época.

Donoso e Otero (2005) destacam que, entre 1930 e 1973, o Estado criou empresas, implementou a institucionalidade florestal e estabeleceu uma grande superfície de plantações florestais com espécies exóticas, promovendo uma política florestal de fomento que teve efeito a partir de 1955, quando já se somavam 200 mil hectares de plantações florestais. Em 1965, a área sobe para 300 mil hectares de florestas plantadas com espécies exóticas e, em 1974, aproximadamente 500 mil hectares.

As fases históricas de ocupação da região central e sul do Chile estiveram sempre relacionadas com a exploração dos recursos naturais. Inicialmente, em 1940, houve a chegada de colonos estrangeiros para a extração de madeira de espécies nativas. Na década de 1960, a chegada de novos colonos chilenos, produto da implantação de reforma agrária, trouxe incentivos para a instalação de projetos agropecuários, utilizando-se de fogo para abertura de extensas áreas florestais (CAMUS, 2005).

Em 1940, o Chile assinou a Convenção de Washington, o tratado internacional que determina expressamente a restrição das alterações em Parques Nacionais, a não ser por ação da autoridade legislativa competente em cada país. Este tratado apenas

reafirma o que o país já tinha estabelecido na *Ley de Bosques* de 1931, na tentativa de controlar o acesso e a exploração ilegal e irracional em propriedades estatais e privadas (GEF; PNUD; MMA, 2011; AIFBN, 2017a).

Ainda entre as décadas de 40 e 60 observou-se o fortalecimento e o desenvolvimento de uma indústria florestal com base na exploração madeireira das florestas nativas e a industrialização da polpa e da celulose com base nas florestas plantadas de *Eucaliptus sp.* Desta forma, a atividade florestal era realizada tanto dentro dos parques nacionais, como fora, onde já se concentravam as extensas áreas florestais plantadas em monocultivos e latifúndios (AIFBN, 2017a).

Neste contexto, e para fortalecer o conhecimento, a pesquisa e a extensão florestal no país, foi criado o *Instituto Forestal* (INFOR), em 1965, fruto de um projeto impulsionado pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO/ONU). O INFOR, órgão público-privado vinculado ao Ministério da Agricultura (MINAGRI), impulsionou vários programas de pesquisa, inventários e o desenvolvimento florestal, neste período, introduzindo uma grande quantidade de espécies exóticas no país, como *Eucaliptus sp.*, *Pinus sp.* e *Acacia saligna*, entre outras. O INFOR introduziu, também, o melhoramento genético de sementes florestais para que a plantação das espécies exóticas fosse possível em zonas extremas, como a Patagônia austral e as zonas áridas e semiáridas (INFOR, 2018)- site oficial).

Ainda no início da década de 1960, com o intenso processo de reforma agrária implementada pelo governo do Presidente Salvador Allende, se verificou uma efetiva distribuição de terras levando, praticamente ao desaparecimento do latifúndio ao final do seu governo. No entanto, com a ditadura iniciada na década de 70⁸⁵, se estabeleceram novas reformas contrárias, que reestabeleceram a concentração de mais de 50% das terras desapropriadas nas mãos do setor privado, especialmente as empresas florestais. As comunidades indígenas foram um dos atores mais afetados nesse processo (CHONCOL, 2006; REYES; SEPULVEDA; ASTORGA, 2014).

---

⁸⁵ Em 11 de Setembro de 1973 as Forças Armadas do Chile foram comandadas por General Augusto Pinochet, quem promoveu o golpe de estado do governo do Presidente Salvador Allende. O regime autoritário atuou como ditadura mantendo-se no poder em Chile até março de 1990 (CAMUS, 2005; REYES; SEPULVEDA; ASTORGA, 2014).

No início da década de 70, criou-se a *Corporación Chilena de la Madera* (CORMA) para representar os interesses das empresas florestais e a *Corporación de Reforestación* (COREF)⁸⁶, iniciativa conjunta do *Servicio Agrícola y Ganadero* (SAG) e do *Instituto de Desarrollo Agropecuario* (INDAP). A COREF deu origem à *Corporación Nacional Forestal* (CONAF) em 1972, com o objetivo de contribuir com a conservação, o manejo, a fiscalização e o aproveitamento dos recursos florestais do país. Estas instituições se definem como público-privadas e estão vinculadas ao Ministério de Agricultura (MINAGRO)⁸⁷ (CONAF, 1995; REYES; SEPULVEDA; ASTORGA, 2014; BACHELET, 2017).

Portanto, a CONAF, além de assumir atribuições do setor florestal, também foi encarregada da gestão das áreas protegidas (AP), que até então não tinham sido oficialmente categorizadas e seguiam a Convenção para a Proteção da Flora Fauna e Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, mais conhecida como “Convenção de Washington”. Esta convenção promoveu, em vários momentos, uma proteção jurídica para as áreas protegidas administrados pela CONAF, cuja integridade e recursos vinham sendo ameaçados, em especial por atividades mineiras e industriais (GEF; PNUMA; MMA, 2011; AIFBN, 2017a).

Segundo Vasquez (2007) a mudança mais importante em relação às terras florestais na década de 1970 foi a privatização de plantações florestais pertencentes a agências estatais, estimadas em mais de 200.000 ha (o equivalente a cerca de metade do inventário da época). Além disso, o governo militar liberalizou radicalmente o comércio exterior, permitindo uma forte expansão das exportações de produtos florestais.

A abertura comercial resultou em uma extraordinária valorização dessas plantações, materializada no *boom* de vendas de toras e lascas de madeira para o exterior. As notáveis economias de escala do comércio de matérias-primas, juntamente com a promoção do reflorestamento promovido pelo Decreto de Lei 701 (detalhado nas próximas páginas), que durante 20 anos subsidiou 75% do custo da plantação, resultaram na expansão do ritmo anual de novas plantações para uma média de 100.000

---

⁸⁶ A COREF é criada mediante o Decreto de 19 de abril de 1968 pelo Governo de Salvador Allende. Logo é substituída e dá origem em 1972 a CONAF, todos subordinados ao *Departamento Forestal* do Ministerio de Agricultura (MINAGRO) (CONAF, 1995).

⁸⁷ Assim como CONAF, outras instituições chilenas são de caráter público-privada, sendo vinculadas aos Ministérios e com recursos, maiormente, advindos do setor privado. Este é o caso do INFOR e CORFO.

ha. Esta foi a principal causa da substituição de florestas nativas por plantadas, que se concentram no período do regime militar (VASQUEZ, 2007).

Em meados da década de 1980, houve uma primeira grande reorganização das APs com a criação do Sistema Nacional de Áreas Protegidas do Estado (SNASPE), sistema que inclui as categorias de Parque Nacional, Reserva Nacional, e Monumento Natural. Embora o texto constitutivo do SNASPE (Lei 18.362 de 1984) nunca tenha entrado em vigor, uma vez que estava sujeita à condição de que a CONAF adotasse um caráter de serviço público⁸⁸, a administração da SNASPE representa um programa dentro da CONAF, administrando cem unidades cuja superfície total representa praticamente um quinto do território continental do Chile (GEF; PNUMA; MMA, 2011, pág. 9).

Mas, a década de 1970 foi um período de turbulência para o país, quando fatos ocorridos devido ao regime político afetaram direta e indiretamente os diversos segmentos produtivos, políticos e a organização social. Pode-se afirmar que todo tipo de organização comunitária ou manifestações sociais (inclusive ambientais) foram fortemente restringidas pelo regime militar chileno (MANUSCHEVICH; BEIER, 2016).

Por outro lado, foi marcante a participação ativa do setor privado, que se refletiu na formação de diversas “Corporações de Direito Privado” vinculadas ao Estado, assim como o favoritismo econômico e político destinado às grandes empresas e indústrias florestais, sobretudo das empresas CMPC Celulosa e Celulose ARAUCO. Esta última, adquiriu as terras florestais (plantadas e nativas) de propriedade do Estado a partir do processo de privatização, logo após o golpe militar⁸⁹. Estas empresas foram os atores mais dinâmicos e fortalecidos do setor florestal chileno favorecidas pelo regime, como têm sido até os dias atuais (REYES; SEPULVEDA; ASTORGA, 2014).

---

⁸⁸ A criação do Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas do Estado (SNASPE) ocorreu somente em 1984 (promulgado pela Lei 18.362), porém nunca foi aplicado conforme estabelecido, já que não havia uma institucionalidade pública para fazê-lo, pois CONAF se caracteriza como Corporação de Direito Privado, embora vinculado ao Ministério de Agricultura (GEF;PNUMA;MMA, 2011, pág. 9 e 21).

⁸⁹ Reyes, Sepulveda; Astorga (2014) citam trabalhos que detalham sobre una serie de medidas políticas e econômicas, a partir do golpe militar (1973), as quais fortaleceram o controle sobre as florestas. Tais medidas favoreceram a privatização de empresas e do patrimônio de florestas plantadas, além da promoção do livre comércio e debilidade reguladora do Estado. Isto sendo desenvolvido sob o controle dos Estados Unidos a nível mundial, que se refletia intensamente no regime militar, político e econômico do Chile.

Para REYES; SEPULVEDA E ASTORGA (2014), o golpe de Estado marcou um momento específico na governança das florestas no Chile e como resultado mais evidente das decisões tomadas pelos sucessores do governo de Allende, esteve a aprovação do **Decreto de Lei 701 (DL 701/1974)** pela Junta Militar, o programa de Fomento Florestal, o qual será detalhado nas próximas páginas.

Paralelamente, verifica-se que entre 1930 e 1973 o Estado conduziu um processo gradual de fortalecimento institucional para a gestão das florestas, especialmente com a criação das primeiras escolas de ciências florestais do país (anos 50). A partir de 1973, os militares assumem o poder das instituições florestais recentemente criadas (como o INFOR e a CONAF) e, as empresas florestais privadas investem na compra do patrimônio público para impulsionar a indústria florestal (REYES, SEPULVEDA; ASTORGA, 2014; ODEPA, 2016).

Cabe ressaltar aqui um fato importante da trajetória do desenvolvimento florestal no Chile, segundo Informação Pessoal LONG-CH (2017). A partir da tomada da Junta Militar em 1973, muitos funcionários (administrativos e engenheiros florestais) do INFOR foram chamados a assinar as suas demissões “voluntárias” e, alguns, a se retirarem do país com suas famílias devido que uma nova gestão seria implementada, eliminando o Departamento de Desenvolvimento Social do INFOR. Alguns pesquisadores do INFOR tiveram a oportunidade de mudar-se para a Finlândia, com apoio do governo deste país. No entanto, muitos não tiveram a mesma sorte, perderam seus postos de trabalho e alguns suas vidas (Informação pessoal LONG-CH, 2017)⁹⁰.

A década de 1980 marcou a queda do regime militar, deixando muitos reflexos na vida dos chilenos, incluindo o desafio da sociedade na construção de um regime democrático (ODEPA, 2016). Este desafio também se apresentaria para o setor florestal e a gestão florestal do país (DONOSO; REYES, 2015; REYES, 2017).

---

⁹⁰ Informação pessoal LONG-CH, 2017. Organização Não-Governamental. Engenheiro Florestal sênior pela Univ. Chile. Ex-funcionário da INFOR. Coordenador de projetos em tecnologia e cooperativismo no beneficiamento da madeira de florestas nativas (décadas de 60/70). Ex-exilado pela ditadura, estando na Finlândia e Moçambique com projetos da FAO. Gerente da “Sociedade Familiar Pehuén Ltda.” (propriedade familiar com manejo florestal). Sócio destacado da AIFBN. Entrevista realizada em 26/09/2017.

4.2.1.1 O Decreto de Lei 701 de 1974 para o Fomento Florestal

Segundo Donoso e Reyes (2015), para impulsionar o projeto de desenvolvimento econômico e implantação da indústria florestal no país, se iniciou o programa de incentivos ao plantio de espécies florestais de rápido crescimento – o Fomento Florestal - impulsionado pelo **Decreto de Lei 701 (DL 701/1974)** aprovado pela Junta Militar, logo após o golpe cívico-militar no país (setembro de 1973). Neste período, o Chile já contava com uma institucionalidade para a gestão florestal, conforme discutido anteriormente, e o INFOR e CONAF passaram a ser as principais instituições responsáveis pela implementação do DL 701 (ODEPA, 2016).

Segundo Vásquez (2007), além do fomento florestal, o DL 701 também tinha como objetivo garantir a manutenção da cobertura florestal através da restrição do acesso às florestas, e exigia um plano de manejo florestal aprovado pela CONAF, para qualquer tipo de intervenção de extração de recursos florestais, em todos os tipos de floresta no território chileno.

Por outro lado, o DL 701 permitia o financiamento de 75% dos custos de plantações florestais e dava incentivos tributários às florestas já estabelecidas. Este decreto de lei, em sua primeira versão promulgada durante a ditadura, permitiu o investimento em plantações florestais, favorecendo a consolidação das grandes empresas florestais, especialmente a CMPC Celulosa e a Celulose Arauco (detalhado no **item 4.2.1**). Com a sua aplicação, estabeleceram-se grandes áreas de plantações de espécies exóticas florestais, particularmente de *Eucaliptus sp.* e *Pinus radiata* (MANUSCHEVICH; BEIER, 2016; CRUZ et al., 2012; CONSERVACIÓN Y BIODIVERSIDADE, 2017⁹¹).

Este sistema de financiamento para o fomento de florestas plantadas esteve em operação entre 1974 a 2012, período em que o Estado pagou US \$ 875 milhões a diferentes grupos de beneficiários, mas privilegiando médios e grandes proprietários de florestas (ODEPA, 2016). Atualmente, existem 2,5 milhões de hectares de florestas plantadas no país, sendo apenas 800 mil hectares sob domínio de pequenos proprietários (CHILE, 2016).

---

⁹¹ Artigo publicado em Conservación y Biodiversidad. Junho de 2017. Disponível em <http://www.conservacionybiodiversidad.cl/2017/06/desde-un-modelo-forestal-anticuado-hacia-la-proteccion-de-ecosistemas-vegetacionales/>. Acesso em Agosto de 2018.

Manuschevich e Beier (2016), Donoso e Reyes (2015) e Cruz et al. (2012), concordam que o resultado do fomento florestal da década de 70 se refletiu não somente em uma relação de domínio econômico, na qual as empresas adquiriram a matéria prima a baixo preço, enquanto o preço da celulose como *commodity* aumentava expressivamente, mas também em impactos ambientais e sociais na região. Observou-se a fragmentação de florestas e a perda de espécies nativas que anteriormente eram utilizadas por habitantes locais (agricultores, campesinos, comunidades indígenas) para a manutenção de seus modos de vida.

O DL 701 foi o instrumento da política pública de fomento florestal mais importante para a consolidação da indústria florestal chilena, tendo durado aproximadamente 38 anos (1974 a 2012). Embora, este decreto tenha sido modificado para atender as atuais demandas da sociedade em 1998, tais modificações não foram suficientes para controlar as vantagens econômicas das grandes empresas em relação aos diversos outros segmentos relacionados com o desenvolvimento e gestão florestal no país, nas décadas subsequentes.

Neste sentido, o período entre as décadas de 1930 e 1990, foram marcadas por uma fase de **“Desenvolvimento Florestal Industrial”**, como pode ser revisado no **Quadro 4.5.**

4.2.1.2 A década de 1990

Com a queda do regime autoritário que ocorreu no final da década de 1980, notam-se mudanças na participação da sociedade em diversos espaços, que surgiam diante das preocupações sociais relacionadas não somente com a economia do país, mas também com a educação, a saúde e o meio ambiente. A emergência das questões ambientais foi impulsionada por diversos eventos realizados por organizações internacionais que atuavam no país e na América Latina (ODEPA, 2016).

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD/RIO-92), contribuiu para fortalecer as reflexões que a sociedade chilena fazia naquele momento, o que resultou na participação do país em diversos acordos internacionais, entre eles a Convenção da Diversidade Biológica (CDB), assinada em 1994, a Convenção para o Combate à Desertificação (UNCC) e a Convenção sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) (MMA-Chile, 2017; CEPAL, 2017c).

Embora o debate sobre desenvolvimento sustentável estivesse se tornando mais evidente e novos desafios se apresentavam para toda a sociedade (SACHS, 2014), no Chile, a década de 90 foi marcada por uma **“Crise Socioambiental Florestal”**. ODEPA (2016) considera esta como uma fase na qual os impactos do modelo de desenvolvimento focado no crescimento do PIB foram denunciados por organizações multilaterais e a sociedade civil. O **Quadro 4.5 (Página 214)** apresenta a síntese dos principais acontecimentos deste período e as fases do desenvolvimento florestal do país.

Uma das iniciativas desenvolvidas nesta década foi o Plano de Ação Florestal (PAF), que teve relevante apoio da FAO a partir da difusão de metodologias de planejamento para impulsionar o setor florestal, sendo aplicados também em outros países da América Latina e Caribe, inclusive no Brasil. No Chile, o PAF capacitou profissionais das agências governamentais (público-privadas), com o objetivo de estruturar uma política florestal e os instrumentos necessários para a sua implementação (VASQUEZ, 2007; CHILE, 2016).

Os reflexos do modelo de desenvolvimento florestal adotado na década de 70 podiam ser percebidos também pelos conflitos sociais gerados nas regiões onde se

estabeleceram os grandes monocultivos de espécies exóticas florestais, subsidiados principalmente pelo DL 701. Neste contexto, se evidenciaram as diferentes visões e interesses sobre o uso da terra na região centro-sul do país (DONOSO; REYES, 2015; ODEPA, 2016).

A expansão das plantações intensificou a migração rural-urbana e, mesmo que isso não tenha sido efeito somente deste setor, é possível observar que os deslocamentos eram maiores a partir das regiões que concentravam as atividades florestais (INEA, 2002; ODEPA, 2016).

A qualidade de vida das famílias que permaneceram no campo foi afetada por contaminações com pesticidas e a perda de fontes de água, como alguns dos impactos mais evidentes. Além disso, houve um aumento da pobreza rural, da migração forçada em busca de oportunidades nas cidades e dos conflitos fundiários com povos originários, especialmente de origem Mapuche, que se concentram em algumas regiões sul do país (principalmente entre Araucania e Los Rios). Atualmente, existem severos conflitos entre empresas florestais ou agrícolas e comunidades Mapuches em relação à propriedade de terras (DONOSO; OTERO, 2006; MANUSCHEVICH; BEIER, 2016; SALAS et. al., 2016; REYES, 2017).

Para Donoso e Otero (2006) e Reyes; Sepulveda e Astorga (2014), embora seja injusto atribuir os problemas observados exclusivamente ao setor de florestas plantadas, as pesquisas realizadas indicam que o modelo da política florestal industrial tem não contribuído para melhorar a situação socioeconômica dos habitantes destas regiões.

Por outro lado, durante a década de 1990 uma série de organizações não-governamentais, associações locais (campesinos, indígenas, proprietários florestais) e sociedades profissionais, pesquisadores e docentes das universidades se organizaram para impulsionar o debate sobre o modelo de política e desenvolvimento florestal no país. A exemplo disso, citamos o surgimento de uma das principais organizações de profissionais da área, a *Agrupación de Ingenieros Forestales para el Bosque Nativo* (AIFBN), com o objetivo de influenciar a política florestal.

Apresentado o contexto e os atores sociais que dele participaram, ressaltamos os três principais acontecimentos deste período (detalhados no **Quadro 4.5**).

(i) Em 1992, foi apresentada ao Congresso Nacional uma Proposta de Nova Lei de Bosques Nativos, elaborado por uma comissão com respaldo do Ministério da Agricultura, formada por representantes de vários segmentos do setor florestal. A proposta definia estratégias para combater o desmatamento e a substituição de florestas nativas por plantadas, criava condições para promover o manejo florestal sustentável em florestas nativas, e apresentava a proposta de uma nova estrutura institucional com a criação do Serviço Nacional Florestal (ODEPA, 2016).

(ii) Em 1994, foi promulgada a *Ley de Medio Ambiente (Ley 19.300/1994)*, definindo conceitos como biodiversidade, mudanças climáticas, estudos de impacto ambiental, educação ambiental e conservação do patrimônio ambiental. A partir desta lei se estabelece a criação do Ministério de Meio Ambiente, que ocorreu somente em 2010.

(iii) A década de 90 se encerra com a modificação do DL 701 em 1998, prorrogado por mais 16 anos, tendo como principal mudança o apoio aos pequenos produtores para promover o manejo florestal e a recuperação das florestas degradadas em suas propriedades, com fundos destinados especialmente para estes usuários (ODEPA, 2016, pag 96).

No entanto, segundo Reyes; Sepulveda e Astorga (2014), na prática as modificações do DL 701 não levaram a mudanças significativas, pois o governo flexibilizou os critérios de acesso aos financiamentos para responder à pressão constante das empresas florestais e, conseqüentemente, a implantação de florestas para a demanda de celulose e madeira, com baixa participação do pequeno e médio produtor.

4.2.2 O modelo de gestão florestal no Novo Milênio

Com a promulgação, em 2005, da Política Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), uma série de projetos foram implementados para promover a conservação, ordenamento e a valorização destas áreas, incluindo importantes porções florestais e seus entornos. Esta política representou um marco orientador para a conservação da biodiversidade através da gestão de Áreas Protegidas (AP), e levou em consideração o cenário de crescentes expectativas sobre este tema, tanto local, como internacional, impulsionado principalmente pelo Fundo Global para o Meio Ambiente (*Global Environment Facility* – – GEF)⁹² que apoiava projetos no Chile desde seu estabelecimento, no início da década de 1990 (GEF; PNUD; MMA, 2011).

No Chile, entre os projetos apoiados pelo GEF estava o Projeto GEF SNAP⁹³, que foi realizado entre 2008-2015 pelo, então CONAMA, atualmente *Ministerio de Medio Ambiente* (MMA). O projeto previa a criação de um Sistema Nacional Integrado de Áreas Silvestres Protegidas (SNAP), incluindo áreas públicas, privadas, marinhas e costeiras (GEF; PNUD; MMA, 2011), buscando superar as dificuldades de implementação do antigo sistema, o SNASPE (discutido no item 4.2.1), e fortalecer a institucionalidade com a proposta da criação de um *Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP)*⁹⁴, ainda em processo de aprovação pelo governo chileno. Uma relação de leis, planos e políticas deste período podem ser observadas no **Quadro 4.1**.

Alguns dos objetivos do projeto do GEF SNAP eram voltados para definir as estratégias e linhas de ação do SNAP, entre as quais estão o manejo das áreas protegidas para contribuir com a adaptação às mudanças climáticas e o desenvolvimento local, e o

⁹² O GEF foi criado na véspera da Cúpula da Terra (Rio 92) para apoiar a resolução de problemas ambientais mais prementes enfrentados no planeta. Atua com orçamentos que superam 100 bilhões de dólares em aproximadamente 170 países. O GEF dá suporte a uma diversidade de temas, como: Áreas Protegidas; Manejo Integral da Paisagem; Manejo Florestal Sustentável; Redução da Emissão de Gases de efeito Estufa; Adaptação às mudanças Climáticas (GEF, 2018).

⁹³ O Governo do Chile desenvolveu o Projeto Projeto GEF SNAP (CONAMA/GEF-PNUD, N° 59602), no período 2008-2015. O título do projeto era "Criação de um Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para o Chile: Estrutura Financeira e Operativa". O projeto foi executado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) a partir de 2010, substituindo o CONAMA, e co-financiado pelo GEF, através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Para maiores detalhes consultar a página do programa disponível em: <http://rnap.mma.gob.cl/gef-snap/> (GEF; PNUD; MMA, 2016).

⁹⁴ Projeto de Lei do SBAP. Disponível em: <http://bdnrap.mma.gob.cl/recursos/publico/recursos/Reglamentos/Proyecto%20de%20ley%20SBAP%20Boletin%209404-12.pdf>. Acesso em: 15 de dezembro de 2017.

aumento do bem-estar social dentro e no entorno das áreas protegidas. O projeto promoveu o aumento da consciência pública sobre temas como biodiversidade, áreas protegidas e a redução de impactos sobre estes, inserindo na agenda da política pública os desafios da Adaptação e Mitigação das Mudanças Climáticas. Além disso, o projeto também contribuiu para reorganizar as categorias chilenas de AP, assim como para o registro de novas áreas (GEF, PNUD; MMA, 2011; 2016).

Verificou-se, portanto, o intenso envolvimento dos atores da arena ambiental nos espaços de decisão política para criação de novas leis e políticas públicas, especialmente com enfoque na conservação da biodiversidade, avaliação de impactos ambientais e mitigação de mudanças climáticas (TECKIN; CATALAN, 2005; SALAS et. al., 2016; AIFBN, 2016). Apesar disso, a crise socioambiental florestal iniciada na década de 1990 ganhava força, e uma crise institucional florestal se anunciava pelos motivos detalhados adiante e que podem ser consultados no **Quadro 4.5**.

Em 2004, um acidente causado pela contaminação do rio Cruces por resíduos da indústria celulósica da empresa Celulose ARAUCO, dentro do Santuário *Carlos Anwandter* de Valdivia (Los Rios), levou à morte milhares de cisnes⁹⁵, o que acabou sendo o divisor de águas entre o modelo anterior e o novo ciclo de desenvolvimento florestal (SALAS et al., 2016). O evento gerou uma perda de credibilidade e má imagem da indústria florestal diante da opinião pública chilena, indicando a necessidade de substituição do antigo modelo de desenvolvimento florestal (ODEPA, 2016, SALAS et. al, 2016; DONOSO; REYES; GANGAS, 2016).

As denúncias contra as indústrias papeleiras se intensificaram no período entre 2005 -2010, especialmente, contra o DL 701 que permanecia favorecendo o setor das grandes empresas florestais através dos incentivos para o fomento florestal, embora tivesse sido modificado para priorizar o desenvolvimento de pequenos proprietários.

Como reflexo da debilidade institucional sobre a capacidade de fiscalização florestal e ambiental que o país apresentava, aliado ao fortalecimento dos atores sociais

---

⁹⁵ A morte de cisnes (“cisnes de cuello negro” - *Cygnus melanocoryphus*) e peixes do rio Cruces foi atribuída ao derrame de dejetos químicos da indústria de celulose CELCO-ARAUCO que atingiu a área protegida desde 1981 pelo Estado do Chile e pela Convenio de Ramsar. A espécie de cisne era a colônia mais produtiva e estável da América do Sul, tendo sido reduzida de 8 mil indivíduos em janeiro de 2004 a menos de 400 em maio do mesmo ano (SEPULVEDA; VILLARROEL, s/d - Disponível em: <http://www.derechoalagua.cl/mapa-de-conflictos/desastre-ecologico-de-celco-en-el-santuario-rio-cruces/>).

que se articulavam para elaborar propostas de novas políticas, em 2008 foi apresentado ao Congresso Nacional uma proposta de política florestal coordenada pelo *Colégio de Ingenieros Forestales*. A proposta contava com a participação de diversos atores sociais que estiveram envolvidos, principalmente, nas iniciativas do PAF (durante a década de 90) e projetos governamentais de proteção, conservação e manejo das florestas. Este documento intitulado “Proposta para a Formulação de uma Política Florestal Nacional” teve um papel importante ao influenciar decisões futuras, sobretudo aquelas relacionadas com as mudanças institucionais solicitadas por diversas organizações para a criação de um *Servicio Nacional Forestal (SNF)* e um *Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP)*, conforme será detalhado nas páginas seguintes.

Também em 2008, a tão esperada *Ley de Bosques Nativos* (Lei N. 20.283)⁹⁶ foi finalmente promulgada, após 16 anos de tramitação no Congresso Nacional Chileno. O objetivo desta lei era o promover a recuperação e o manejo sustentável das florestas nativas, para as quais estabelecidas uma série de normas e incentivos econômicos (REYES et. al, 2017). Junto com esta nova norma florestal, também se estabeleceram os fundos de apoio à pesquisa e ao manejo florestal sustentável das florestas nativas, os quais serão detalhados nas páginas seguintes.

Em 2010, o *Ministerio del Medio Ambiente* (MMA)⁹⁷ foi criado, juntamente com a *Oficina de Cambios Climáticos* (OCC), sob a égide da *Subsecretaria del Medio Ambiente*. No início de 2017 a OCC tornou-se a Divisão de Mudanças Climáticas (DCC), mantendo suas responsabilidades originais, mas com um peso maior dentro da estrutura organizacional. O MMA conta com um Conselho de Ministros para a Sustentabilidade (CMS)⁹⁸, que é o órgão deliberativo das normativas e políticas

---

⁹⁶ “Ley de Bosques Nativos”, publicada como “Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal”, em 30 de Julho de 2008 pelo Ministério de Agricultura do Chile (Ley No. 20.283). Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=274894>. Acesso em: 5 de dezembro de 2016.

⁹⁷ Lei nº 20.417 (publicado no Diário Oficial em 26/01/2010) que modifica a Lei nº 19.300 sobre Bases Gerais do Meio Ambiente.

⁹⁸ O Conselho de Ministro pra a Sustentabilidade (CMS) é composto pelo Ministro do Ambiente, que preside, e seus pares de Agricultura, Finanças, Saúde, Economia, Desenvolvimento e Reconstrução, Energia, Obras Públicas, Habitação e Urbanismo, Transportes e Telecomunicações, Mineração e Desenvolvimento Social. Em 2014, este Conselho passou a a ser denominado de Conselho de Ministros para a Sustentabilidade e Mudança Clima, ao qual o Ministério das Relações Exteriores (MINREL) foi incorporado para facilitar a negociação internacional (MMA-Chile, 2017). Disponível em: http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/07/plan_nacional_climatico_2017_2.pdf. Acesso em: março de 2018.

públicas ambientais relacionadas com os temas tratados por diversos ministérios e órgãos públicos chilenos (MMA-Chile, 2017).

Portanto, no âmbito das questões sobre mudanças climáticas e florestas, o Chile vem se envolvendo oficialmente desde 2010, quando lançou a *Estratégia Nacional de Cambios Climáticos y Recursos Vegetacionales* (ENCCRV). Esta Estratégia tem sido implementada com o enfoque do REDD+ e de acordo com a Convenção do Clima (UNFCCC) (AIFBN, 2016a; ENCCRV, 2018).

As três fases da implementação da ENCCRV apresentam relações com os temas florestais. Na primeira fase (2010-2016), implementou-se sistemas para o controle das emissões de carbono e o sistema nacional de monitoramento florestal. Na segunda fase (2016 em diante), foram desenvolvidos projetos que tinham como objetivo a restauração e a silvicultura da floresta nativa, e os mecanismos do Sistema Nacional de Certificação da Lenha. A terceira fase, ainda a ser implantada, definirá os pagamentos por resultados, ou seja, serão aportados fundos internacionais e incentivos estatais e privados para impulsionar a participação dos usuários das florestas nas estratégias de combate às mudanças climáticas (AIFBN, 2016a; ENCCRV, 2018).

A criação do MMA (2010), a inclusão das questões sobre mudanças climáticas na agenda da política ambiental, as primeiras certificações das florestas plantadas com o selo da *Forest Stewardship Council* (FSC), em 2011, e o encerramento do DL 701 (2012), foram alguns dos fatos importantes que ocorreram neste período. Eles efetivamente demonstravam que os atores estavam organizados entorno de uma arena de política florestal, com a perspectiva de modificar os rumos do desenvolvimento florestal no Chile (AIFBN, 2011; SALAS et. al. 2016; ODEPA, 2016,)

No entanto, um novo evento ocorrido em 2015 desestabilizou institucionalmente este momento histórico, que apontava para uma evolução na agenda ‘socioambiental-florestal’ no Chile. O caso do cartel dos preços do papel higiênico, fixado pelas empresas florestais dominantes no país, denominado de caso “Confort Gate”, envolvia principalmente a empresa florestal CMPC. O escândalo caso gerou uma instabilidade na credibilidade do selo que certificava a empresa diante dos Princípios e Critérios do FSC, e que deveriam garantir o compromisso da empresa (certificada) com um modelo de desenvolvimento econômico, social e ambiental responsável, não somente com as

peessoas envolvidas diretamente na produção, mas com toda a sociedade (AIFBN, 2016; SALAS et al., 2016).

Tal acontecimento colocou novamente na mesa de debate os conflitos entre empresas e comunidades, e a conversão das florestas nativas por florestas plantadas. Neste sentido, o WWF-Chile, em 2015, realizou uma pesquisa sobre a problemática social associada às plantações florestais da indústria de papel e celulose no sul do Chile, o que resultou na promoção de mesas de diálogo com diferentes atores sociais da região. A pesquisa diagnosticou diversos pontos conflituosos, como a mudança da paisagem e a degradação dos serviços ecossistêmicos (água, solo) nas áreas vizinhas aos monocultivos, afetando a dinâmica da agricultura familiar na região, sobretudo das comunidades Mapuches.

A substituição das florestas nativas por plantadas, que era comum no passado, ainda continua no presente (LITTLE et al., 2009; MIRANDA et. al, 2015; SALAS et. al, 2016; MANUSCHEVICH; BEIER, 2016). Para Donoso e Reyes (2015) o modelo de desenvolvimento florestal chileno ainda prioriza um modelo voltado à grande produção e à monocultura com espécies de rápido crescimento, como o pinus e eucaliptos, destinados principalmente para a indústria de celulose e madeira.

O período 2005-2015 é dominado, portanto, por uma **“Crise da Institucionalidade Florestal”** (detalhada no Quadro 4.5). Observa-se, por um lado, avanços na legislação e nas formas abertas de participação da sociedade nos espaços de decisão. Por outro lado, há incerteza na implementação dos planos e compromissos governamentais diante das contraditórias visões que se sobrepõem atualmente sobre o setor florestal (ODEPA, 2016).

A seguir, serão apresentadas as características da *Ley de Bosques Nativos*, a primeira norma florestal chilena que explicita a relevância das florestas para o desenvolvimento sustentável e estabelece incentivos para recuperar e manejar adequadamente as florestas nativas (REYES et. al, 2017). Juntamente com o seu detalhamento, serão discutidas as percepções dos atores sociais da área florestal chilena.

Quadro 4.1: Histórico de políticas e leis florestais no Chile entre 1931 e 2016

Ano	Leis e Decretos	Assunto	Órgão competente
1931	Ley de Bosques / Decreto 4363	Lei de proteção e manejo sustentável das florestas nativas.	Ministerio de Tierras y Colonización.
1972	CONAF	Criação da Corporación Nacional Forestal (CONAF) - Organização de caráter privado - substitui a COREF - Corporação de Reflorestamento criada em 1968.	Ministério de Agricultura (MINAGRO).
1974	Decreto Ley 701 / DL 2565	Sobre incentivos e fomento florestal com espécies exóticas e nativas.	Ministério de Agricultura (MINAGRO). Modificado em 1998.
1960	INFOR	Criação do Instituto Forestal de Chile.	Organização de caráter privado dependente do Ministério da Agricultura (MINAGRO).
1980	Constituição Nacional Chilena	Em seu artigo 19 designa ao Estado a responsabilidade pelo cuidado e proteção à natureza.	Política Geral
1984	Lei N° 18.362 – SNASPE	Cria o Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado	Corporación Nacional Forestal (CONAF) subordinada ao MINAGRO.
1992	Projeto de Lei de Bosques Nativos	Apresentação do Projeto de Lei para definir novos rumos da Lei de Bosques de 1931 e 1963.	CONAF/MINAGRO
1993 1995	Acordo CDB-Chile	País assina acordo para elaborar plano de conservação da biodiversidade em 1993. Entrada em vigor em 1995.	Acordo Internacional de Convenção da Diversidade Biológica (CDB).
1994	Lei N° 19.300 – Meio Ambiente	Bases Gerais do Meio Ambiente. Criação da Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA)	Ministerio Secretaría General de la Presidencia
1998	Decreto 193 (1998), Regulamento DL 701	Revisão do DL 701 - Sobre incentivos e fomento florestal. Modificações incluem financiamentos para o manejo florestal de pequenos e médios proprietários florestais.	Ministério de Agricultura (MINAGRO), 1998.
2005	PNAP – Plano Nacional de Áreas Protegidas.	Política pública desenhada para estabelecer um sistema nacional de áreas protegidas.	Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA)
2008 (1992 a 2008)	Ley 20.283 – Ley de Bosques Nativos (LBN)	Aprovado Lei de Bosques Nativos – tramitando desde 1992 no Congresso Nacional. Lei para a recuperação e proteção do Bosque Nativo.	Ministério de Agricultura. CONAF como órgão gestor.
2008	Decreto 80	Declara e regulamenta a criação do Conselho Consultivo de Bosque Nativo	Ministério de Agricultura, 2008.
2010	Ley 20.417 – MMA	Modificações na Ley 19.300 sobre Bases Gerais de Medio Ambiente para criação do MMA	Ministerio de Medio Ambiente (MMA)
2010	ENCCRV – Mudanças Climáticas	-Estratégia Nacional de Cambios Climaticos y Recursos Vegetacionales	Ministerio de Agricultura (MINAGRO)

2011 2014	Projetos de Lei do SNASP	Novo Projeto de lei do SNASP em 2014.	CONAMA, PNUD.
2012	DL 701 - encerramento	Se encerra o DL 701.	Ministério de Agricultura (MINAGRO).
2015	Decreto 8/2015 – Consejo de Políticas Forestales	Cria-se o <i>Consejo de Políticas Forestales</i> (CPF)	Ministério de Agricultura (MINAGRO);
2016	Decreto 12 – 10/05/2016 Nueva Política Forestal	Publicação da Nova Política Forestal Chilena. Resultado da elaboração do Documento Política Forestal Chilena para 2015-2035.	Ministério de Agricultura (MINAGRO).

Fonte: Elaborado pela autora com base em Câmara Dos Deputados (2008); LEIVA (2014); CONAF (2016).

4.3 A Gestão de Florestas Nativas a partir da Ley de Bosques Nativos de 2008

Conforme discutido acima, os bosques nativos chilenos estão amparados, desde 2008, pela *Ley de Bosques Nativos* (LBN). A lei foi promulgada após vários anos de tramitação no Congresso Nacional do Chile, tendo sido apresentada pela primeira vez em 1992, para definir novos rumos da Lei de Bosques de 1931 (MANUSCHEVICH; BEIER, 2016).

Este foi o processo, mais demorado para a elaboração de uma lei no Chile, totalizando 16 anos de tramitação até sua promulgação (Manushevichi e Beier 2016). O processo foi marcado por um forte debate entre diversos atores sociais que compõem o grupo formado pelo setor político, pesquisadores acadêmicos, empresários, pequenos e médios proprietários florestais e representantes de associações campestres e indígenas (Reyes et.al., 2017).

Para Reyes; Sepulveda e Astorga (2014), , embora a LBN mantenha o paradigma das leis florestais que a precederam, pela primeira vez na história definiu-se incentivos econômicos diretos para o manejo florestal. A LBN, em seu primeiro artigo, declara como objetivos “a proteção, a recuperação e o melhoramento das florestas nativas, com o fim de assegurar a sustentabilidade florestal e a política ambiental do país”⁹⁹.

O diferencial da LBN em relação às leis florestais que a antecederam está na abertura da participação cidadã, como resposta ao questionamento do modelo de desenvolvimento implementado nos últimos 30 anos no Chile. Ou seja, a sociedade chamou a atenção de seus governantes para as questões sobre proteção, conservação, manejo das florestas e o desenvolvimento florestal do país, diferenciando-se dos processos anteriores. A Lei Florestal de 1931 foi elaborada basicamente pelo Governo (Inspeção de Florestas), e o DL 701 pelo setor empresarial, através de seus assessores econômicos, participantes do sistema autoritário do período da ditadura (REYES; SEPULVEDA; ASTORGA, 2014; MANUSCHEVICH; BEIER, 2016).

---

⁹⁹ Tradução nossa do Artigo 1 da LBN: “*Esta ley tiene como objetivos la protección, la recuperación y el mejoramiento de los bosques nativos, con el fin de asegurar la sustentabilidad forestal y la política ambiental*”. Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=274894>. Acesso em: 5 de novembro de 2017.

Para CRUZ et al. (2012), a LBN significou uma importante mudança na intencionalidade contida nas políticas públicas chilenas, passando de propósitos regulatórios para iniciativas de promoção do uso sustentável da floresta. Com efeito, a LBN criou um fundo de incentivo para a gestão florestal, um fundo de pesquisa para questões relacionadas à floresta, e colocou na discussão setorial temas como preservação florestal, produtos florestais não-madeireiros e manejo florestal.

4.3.1 Os instrumentos e os beneficiários da LBN

Dentro do contexto apresentado anteriormente, com a promulgação da LBN, além das atividades que desenvolvia, a CONAF assume também a gestão dos dois fundos de financiamento: (i) o *Fondo de Conservación, Recuperación y Manejo Sustentable del Bosque Nativo* (Fundo para o Manejo Florestal) e (ii) o *Fundo para Investigación del Bosque Nativo* (Fundo para a Pesquisa), que previa recursos para a pesquisa da floresta nativa. Além destes instrumentos, a LBN criou o *Consejo Consultivo del Bosque Nativo* (Conselho Consultivo) (CONAF, 2009).

No Fundo de Manejo Florestal previsto na LBN, estão incluídos três tipos de atividades que podem ser financiadas, sendo estas: (i) atividades que favoreçam a regeneração e manutenção da diversidade biológica fora de áreas do Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas; (ii) atividades silviculturais dirigidas a obtenção de produtos não-madeireiros; e (iii) atividades silviculturais destinadas a manejar e recuperar florestas nativas para fins de produção madeireira (CHILE, 2008).

Os Fundos somente podem ser acessados a partir da apresentação de planos de manejo dos recursos a serem manejados pelos proprietários, elaborados por terceiros com base nos critérios exigidos pela lei, e apresentados ao órgão competente, a CONAF. O Conselho Consultivo é responsável por estabelecer os critérios, avaliar os projetos e aprova-los. Para os pequenos proprietários florestais existem procedimentos específicos e simplificados (CHILE, 2008).

O fundo destinado às atividades de pesquisa da floresta nativa no Chile tem como objetivo promover a pesquisa científica e tecnológica relacionada com a proteção da biodiversidade, dos solos, recursos hídricos e ecossistemas associados. Também estão

incluídas as pesquisas que promovem a capacitação técnica, educação e transferência tecnológica em áreas rurais, para o aprimoramento das pessoas e comunidades que vivem dos recursos florestais. Da mesma maneira, os recursos são previamente estabelecidos pelo Conselho Consultivo, que também delibera sobre as propostas que podem ser acessadas por institutos de pesquisas (universidades e agências públicas) e organizações da sociedade civil (CHILE, 2008).

O Conselho Consultivo é presidido pelo Ministério da Agricultura, que coordena as assembleias e é responsável pelos procedimentos juntamente com 13 representantes de diversas instituições e representações da sociedade civil (universidades, organizações não-governamentais, instituições pública e privadas, proprietários de terras e comunidades indígenas), renovados a cada 3 três anos. A **Figura 4.2** representa a estrutura sob a qual está organizada a LBN e o seu público-alvo.

Figura 4.2: Estrutura institucional simplificada criada pela LBN e público- alvo

Fonte: Elaborado pela autora.

4.4 A Política Florestal Chilena 2015-2035

Apresentamos no **Quadro 4.2**, uma cronologia de como foi conduzida a elaboração da Política Forestal Chilena para 2015- 2035¹⁰⁰, relacionando-a com as práticas que a precederam, com o objetivo de guiar nossas reflexões nas páginas seguintes.

Quadro 4.2: Cronologia da elaboração da Política Forestal Chilena 2015-2035

Década de 90	2008	2014	2015	2016	2035
<i>Plan de Acción Forestal</i> (PAF)* - se inicia planos para nova estruturação da política florestal chilena.	Elaboração da Proposta de Política Forestal Nacional – Coordenada por CIEFAP* com a participação de organizações da sociedade civil e governo.	CONAF elabora o documento “Sector Forestal Chileno. Desafíos y Visión 2015-2035” – documento que sugere a criação do <i>Consejo de Política Forestal (CPF)</i> .	Criação do CPF pelo Decreto Nº 8/2015.	Promulgação da <i>Política Forestal Chilena 2015 – 2035</i> .	
1992 – Projeto de nova Lei de Bosques Nativos apresentada para o Congresso Nacional do Chile.	2008 – após 16 anos foi promulgada a LBN (Lei 20.283).				

Elaborada pela autora com base em CHILE (2016) e ODEPA (2017).

* Projetos com patrocínio de FAO.

Em março de 2015, o Ministério da Agricultura (MINAGRI) convocou os representantes dos mais variados segmentos florestais para compor uma comissão para a elaboração de um plano de médio e longo prazo para a política florestal do país, formalizando, por decreto de lei, a criação do *Consejo de Políticas Forestales* (CPF). O CPF iniciou seus trabalhos sendo composto por atores sociais representativos do setor florestal. Em 2016, o CPF lançou a *Política Forestal Chilena 2015-2035* (CHILE, 2016).

No entanto, um longo caminho foi percorrido pelos atores envolvidos no debate florestal, antes da formação do CPF, iniciado com a elaboração da “Proposta para a Formulação de uma Política Florestal Nacional” (2007), coordenada pelo *Colégio de Ingenieros Forestales (CIEFAP)*. O trabalho de elaboração e apresentação do

¹⁰⁰ Política Forestal Chilena promulgada pelo Decreto Nº 12 em 10 de maio de 2016 pelo Ministerio de Agricultura de Chile.

documento ao Congresso Nacional do Chile, em 2008, teve o suporte e o patrocínio do programa *Facility* da FAO, e reuniu vários dos atores sociais que compõem atualmente o CPF.

Além da proposta citada acima, uma série de publicações foram divulgadas pelo setor acadêmico e por organizações da sociedade civil apontando para o esgotamento do modelo de desenvolvimento florestal do país. Dentre estas publicações estava a proposta de um “*Nuevo Modelo Forestal*” elaborada pela AIFBN em 2011, a qual confirmava muitos dos temas destacados pela proposta de CIEFAP em 2008, porém com declarações mais críticas:

Por um lado se observa que las políticas en el sector están siendo definidas en la practica por el sector privado, quien además tiene una enorme influencia sobre el sector publico, y por otro lado el sector publico es autoritario y cerrado en la definición de las escasas materias que le queda por definir. Es decir, dos escollos de alto calibre que tienen relacion con un tema mucho más amplio, relativo a nuestro modelo de desarrollo y a la sociedad que hemos construido (AIFBN, 2011. Pág. 14).

No entanto, o impacto de tais publicações sobre as decisões do MINAGRI só foi sentido em 2014, quando a CONAF foi convidada para elaborar uma primeira versão, por parte do governo, sobre uma nova Política Florestal Chilena. Uma equipe de funcionários da CONAF elaborou a proposta metodológica para a construção de um novo modelo de política florestal para o país, com base nas propostas elaboradas pelas organizações não-governamentais e publicações acadêmicas que faziam críticas ao modelo florestal chileno. O desenho da proposta da CONAF, no entanto, sugeriu a formação de um conselho com a participação dos atores sociais envolvidos nas demais propostas, o que gerou a CPF em 2015.

O Ministro da Agricultura nomeou, para o *Consejo de Política Forestal*, 16 conselheiros e seus suplentes, compondo um grupo representado tanto por funcionários do setor público-privado (representados por ODEPA, CONAF, INFOR E CORFO), quanto por atores do setor privado e da sociedade civil, representados por diretores de entidades acadêmicas, da área industrial, das pequenas e médias empresas florestais, ONGs ambientalistas e de profissionais de classe, líderes sociais, pequenos proprietários, trabalhadores, agricultores e indígenas (CONAF e MINAGRI, 2016). Alguns destes estiveram envolvidos com o Conselho Consultivo da Lei de Bosques Nativo. O Quadro 4.3 mostra a relação de organizações que compunha o CPF, em 2015.

Quadro 4.3: Organizações participantes do *Consejo de Política Forestal* do Chile em 2015.

Relação de Organizações Participantes no Processo de Formulação da Política Florestal 2015-2035 do Chile.
• Ministério de Agricultura, MINAGRI   • Oficina Nacional de Estudios y Políticas Agrarias, ODEPA   • Corporación Nacional Forestal, CONAF   • Instituto Forestal, INFOR   • Corporación de Fomento de la Producción, CORFO   • Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Forestales y Conservación de la Naturaleza   • Universidad de Talca, Facultad de Ciencias Forestales   • Universidad de Concepción, Facultad de Ciencias Forestales   • Universidad Austral de Chile, Facultad de Ciencias Forestales y Recursos Naturales   • Sociedades Científicas de Biología, Botánica y Ecología de Chile   • Corporación Chilena de la Madera, CORMA   • Asociación Gremial de la Pequeña y Mediana Empresa de Madera, PYMEMAD   • Red de Pequeños Propietarios de Bosque Nativo de la Araucanía   • Departamento de Pequeños y Medianos Propietarios Forestales, PROPYMEFORCORMA   • Colegio de Ingenieros Forestales de Chile, A.G., CIFAG   • Confederación Nacional de Trabajadores Forestales, CTF   • Federación Nacional de Sindicatos de CONAF, FENASIC   • Movimiento Unitario de Campesinos y Etnias de Chile, MUCECH   • Obispado de Temuco, Departamento de Acción Social, DAS   • Fundación Terram   • Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo   • WWF-Chile

Fonte: CHILE (2016) – *Política Forestal Chilena 2015-2035*.

A proposta metodológica para a elaboração da *Política Forestal Chilena* foi aprovada pela CPF em 2015 e, durante 1 ano e 3 meses, foram conduzidos os trabalhos que estruturaram a *Política Forestal Chilena* em torno de quatro eixos estratégicos (Figura 4.3), cada um deles desagregados em objetivos de impacto e objetivos de resultado. Cada um dos objetivos apresentam uma síntese da linha de base da situação inicial (2015) e as metas de médio e longo prazo, que foram fixados em períodos de cinco (2020), dez (2025) e vinte anos (2035), respectivamente (CHILE, 2016).

A *Política Forestal Chilena 2015-2035* foi promulgada em maio de 2016, baseada em quatro eixos estratégicos: (1) Institucionalidade Florestal; (2) Produtividade e Crescimento Econômico; (3) Inclusão e Equidade Social, e (4) Proteção e Restauração do Patrimônio Florestal. Além destes temas estratégicos, se formaram duas comissões temáticas com relação as questões: (i) Água-Florestas-Plantações e (ii) Abastecimento da pequena e média empresa madeireira. A **Figura 4.3** representa a estrutura adotada no

processo de construção participativa da Política, assim como ela se encontra definida atualmente.

Figura 4.3: Esquema metodológico da Política Forestal Chilena 2015-2035

Elaborada pela autora com base em CHILE (2016).

No entanto, a aprovação da Política não garantiu a implementação imediata de todas as estratégias (ODEPA, 2016). Entre elas, foram postergadas a criação de um Serviço Nacional Florestal e do Serviço Nacional de Áreas Protegidas, ambos previstos na Lei de Bosques Nativos, gerando uma preocupação por parte dos atores sociais que participaram de sua elaboração. Isso pode ser confirmado pelo comentário publicado na Revista Bosque Nativo¹⁰¹ em julho de 2016:

A Criação de um Serviço Florestal público, com plenos poderes para regulação, fomento e administração, é o primeiro passo. Se isso não ocorre, virá uma crise de confiança nos que colaboraram com o Governo no árduo trabalho de formulação da Política¹⁰² (AIFBN, 2016. Pag. 5).

¹⁰¹ Notícia publicada sob o título “ Política Forestal 2015-2035: La Oportunidad para la nueva institucionalidad forestal”. Revista Bosque Nativo, No. 55, Julio de 2016. Pp 3-7 (AIFBN, 2016).

¹⁰² Tradução nossa de: “La creación de un Servicio Forestal público, con potestades plena de regulación, es el primer paso. Si ello no ocurre, sobrevendrá una crisis de confianza em quines colaboraron com el arduo trabajo de formulación de la Política” (Revista Bosque Nativo, No. 55 - AIFBN, 2016, pag 5).

4.5 Atores e Arenas da Governança Florestal no Contexto da LBN¹⁰³

Nesta seção, serão discutidos os principais pontos levantados anteriormente., O foco principal é nas duas normas mais importantes, a *Ley de Bosques Nativos (LBN)* com os instrumentos associados ao seu funcionamento, e a *Política Forestal Chilena 2015-2035*, as quais foram apresentadas anteriormente.

A **Figura 4.4**, é uma representação de como os atores sociais envolvidos na implementação da LBN e na elaboração da *Política Forestal Chilena*, compõem a **Arena de Ação**, como consideramos a atual governança florestal chilena. Nesta representação, podemos observar os principais, atores sociais e a proximidade deles com os processos de decisão sobre as normativas em questão. Ou seja, quanto mais próximos do círculo menor, mais poder de decisão lhes será conferido, assim como de receber os benefícios estabelecidos pela LBN e pela Política Forestal Chilena 2015-2035.

Figura 4.4: Arena de Ação da Governança de Florestas Nativas do Chile

Fonte: Elaborado pela autora.

¹⁰³ No Anexo A, se encontra a relação de entrevistados/informantes e a codificação para a identificação dos trechos e de depoimentos transcritos.

Figura 4.5 Arena de Ação em torno da Gestão Florestal para implementar a LBN/CHILE.

Fonte: Elaborado pela autora.

Após quatro anos da promulgação da LBN, alguns estudos e avaliações apontam para a baixa participação do público-alvo (pequenos proprietários, camponeses, indígenas) nos programas de incentivos (Fundos de Manejo e de Pesquisa), sobretudo em relação aos fundos destinados a financiar o manejo florestal. As avaliações realizadas mostram que entre 2009 e 2012 somente 16% dos projetos selecionados receberam o pagamento referente aos fundos requisitados, representando menos de 4% do montante total dos recursos disponíveis (DE LA FUENTE et. al, 2013). (DE LA FUENTE et al, 2013; CRUZ et al., 2012; SALAS et.al, 2016)

Neste cenário, muitos especialistas e pesquisadores vinculados às universidades avaliam criticamente o alcance dos incentivos da LBN. A entrevista com professor universitário da *Universidad Mayor de Chile*, confirma os dados divulgados pelo estudo realizado por ele e sua equipe de pesquisadores em 2011:

Qual o benefício que o LBN traz? Ela te paga um desbaste. O que é isso? Para que serve isso? Não funciona porque tem uma lógica de monocultura e não de manejo. Então, essa é uma grande falha que tem a LBN por que os analistas que avaliaram esse relatório¹⁰⁴ são de vários setores produtivos não só florestais, também de habitação. Eles disseram: ‘No Chile o único subsídio que financia uma parte do projeto completo é o Florestal’. Não faz nenhum sentido. Por exemplo, quando um subsídio é aplicado a uma casa, é possível ter 70-80% de financiamento. Mas quando você solicita um subsídio florestal, o Estado lhe dá valor sem parâmetros, porque você não sabe o valor da floresta. É assim que funciona o subsídio da LBN. Os analistas deste relatório dizem que ... os subsídios florestais do Chile não têm pé nem cabeça! (Informação pessoal 3UP-CH, 2017. Tradução nossa)¹⁰⁵.

O depoimento deixa claro os questionamentos sobre as dificuldades e o alcance da LBN em promover o manejo florestal sustentável. A floresta nativa é manejada como uma floresta plantada (manejada com desbaste seletivo). No entanto, este desbaste não é suficiente para o manejo sustentável da floresta. Por isso, os custos pagos pela LBN não condizem com o manejo integral da floresta nativa. Este questionamento tem sido comum para os estudiosos e acadêmicos.

Por outro lado, o pesquisador do INFOR, ressalta que embora haja proprietários realizando manejo florestal sustentável no Chile, são poucos os que realmente têm a capacidade de acessar os incentivos que a LBN oferece. Isso porque, geralmente há dificuldades tanto financeiras quanto técnicas para se elaborar um plano de manejo conforme exige a CONAF, ou porque estes não vêm vantagem em ter tais incentivos e ainda serem controlados pela instituição fiscalizadora. Para este ator de organização público-privada, a lei necessita modificações para ser acessível aos usuários-proprietários de baixa renda (Informação pessoal 7GOP-CH, 2017)¹⁰⁶.

Neste sentido, Reyes et. al (2017) destacam alguns dos fatores que podem estar dificultando a decisão de um usuário-proprietário em acionar os incentivos da LBN, sendo estes: (i) os incentivos não são suficientes para garantir o manejo florestal integral (apenas desbastes), (ii) o processo de solicitação é lento e burocrático e, (iii) há outros subsídios mais acessíveis do setor silvo-agropecuário.

¹⁰⁴ Faz referencia ao estudo Cruz. et.al (2012).

¹⁰⁵ Informação pessoal 3UP-CH, 2017 – Universidade e Pesquisa. Professor Doutor do curso de Engenharia Florestal da Universidad Mayor de Chile, Santiago de Chile. Transcrição e Tradução nossa de áudio em espanhol.

¹⁰⁶ Informação pessoal 7GOP-CH, 2017 – Organização Governamental-Privada. Coordenador de Projetos e pesquisador doutor, engenheiro florestal do Instituto Forestal, Valdivia, Chile. Transcrição e Tradução nossa de áudio em espanhol.

Para o gestor de projetos do WWF-Chile, a LBN tem deficiências que correspondem a uma visão reduzida do programa de incentivos para a floresta nativa. Apesar da Lei apresentar conceitualmente a importância da restauração e recuperação das florestas nativas, na prática, a LBN não possui instrumentos adequados para promover a conservação e a valorização social e ambiental da floresta nativa. Em sua entrevista, comenta sobre este tema:

La LBN, actualmente ha contribuído al marco conceptual de como tratar e conservar el bosque nativo. Pero en la práctica, en el programa de incentivos que busca operacionalizar este marco conceptual no ha sido efectivo. Entonces, si uno pensar desde este lado del Estado, de renovar las regulaciones y el programa de incentivos para el bosque nativo podría ser una forma bien potente para ir avanzando... Generando incentivos, que realmente fuesen facil de acceder y que entregaran los recursos necesarios para la realizacion de las actividades que se buscan. Pero, no simplemente entregar los recursos, si no, tener un sistema pensado para el contexto que estoy comentando... que genera beneficios a los actores que deciden emprender acciones adecuadas en el bosque nativo. Hasta el momento el Estado no ha estado pensando en eso (Informação pessoal 2ONG-CH, 2018)¹⁰⁷.

O conceito de conservação e manejo florestal deveria vir junto com a valorização da floresta e seu múltiplo uso. Ou seja, na opinião do WWF-Chile, manejar a floresta nativa é considerar que o crescimento e o rendimento das espécies arbóreas madeireiras é lento e dinâmico e, por isso, os benefícios para os usuários e proprietários das florestas deveriam estar também relacionados com outros produtos e serviços que a floresta pode garantir.

(...) En el manejo maderero en el bosque nativo en veinte o cuarenta anos tiene una cosecha florestal. Pero, este plazo tiene que acortarse. Tiene que ver una forma que el propietario tenga un medio de vida mas sostenible en el corto plazo, que identifique que sí el bosque se está entregandoles beneficios. (...) Creo que la diferencia de Brasil desde este punto, es el largo periodo de crecimiento del bosque nativo. Es una desventaja para poder poner el valor de la actividad. Se uno puede aprovechar una cosecha de productos en el corto plazo, esto es mucho más facil cuando el clima no ofrece las condiciones para una taja de crecimiento mayor. Por eso, nosotros tenemos la posibilidad y tenemos que pensar como generar más produtos forestales no-madereros e otras actividades con sistema de pago por servicios ambientales, por ejemplo, que apoyan el manejo e la conservacion del bosque nativo (Informação pessoal 2ONG-CH, 2018)¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Informação pessoal 2ONG-CH, 2018 – Coordenador de Projetos da Organização Não-Governamental WWF-Chile, Sede de Valdivia. Transcrição nossa de áudio em espanhol.

¹⁰⁸ Informação pessoal 2ONG-CH, 2018 – Coordenador de Projetos da Organização Não-Governamental WWF-Chile, Sede de Valdivia. Transcrição nossa de áudio em espanhol.

As condições biofísicas foram apontadas como um fator importante que deveria ser considerado nos programas de incentivos da LBN. Desta forma, as condições de crescimento das espécies madeireiras, o potencial dos PFNM e dos serviços ambientais da floresta deveriam ser considerados nos programas de incentivos, conforme informa o gestor de projetos do WWF-Chile.

Em entrevista, a especialista em PFNM e pesquisadora do INFOR, esclarece que somente recentemente a pesquisa florestal e a forma de fazer gestão dos recursos naturais tem inserido questões sociais, ambientais e econômicas, o que rompe com o modelo clássico que a organização desenvolvia antes.

“El tema de manejo forestal ha sido muy clasico, muy puntual con la madera, leña, o sea... el manejo integrado es todavia un desafio. Mi experiencia con la gente que esta sacando producto distinto de la madera, los PFNM... la gente tiene conciencia de cuidar de la materia prima, tiene un conocimiento tradicional, he heredado de sus mayores... para cuidar de la planta, sí eso existe. Esto se comprueba en nuestras investigaciones, se destaca un cuidado de recolección, de manera sustentable... existe este conocimiento por parte de la gente. Pero manejar el ambiente entorno de todo el habitat, es muy dificil. Hay que buscar la gente del campo, el pequeño propietario y subsidiarlo (Informação pessoal 1GOP-CH, 2018)¹⁰⁹.

Apesar disso, a partir de uma visão acadêmica e especialista sobre a silvicultura no país, um professor do curso de engenharia florestal da *Universidad Austral de Chile* reforça a precária atenção da legislação e dos incentivos destinados à pesquisa na promoção do manejo adequado na floresta nativa, como pode ser observado no comentário abaixo:

La LBN no esta funcionando, ni para la entrega de subsidio para fomentar el manejo del bosque nativo, ni tan poco para desarrollar la investigacion. Lo que supone que la lógica del incentivo de la investigacion del bosque nativo es que se genere informacion que ayude a mejorar la LBN y el manejo sustentable del bosque... el objetivo final. (...) Aí uno podría preguntar después de 10 años de la LBN: - Hay logros respecto de incrementar el manejo sustentable del bosque nativo? Yo estoy seguro que una respuesta sería es NO! (Informação pessoal 1UP-CH, 2017)¹¹⁰

¹⁰⁹ Informação pessoal 1GOP-CH, 2018 – Organização Governamental-Privada. Doutora Engenheira Florestal, coordenadora de projetos de PFNM do Instituto Forestal, Valdivia.. Transcrição nossa de áudio em espanhol.

¹¹⁰ Informação Pessoal 1UP-CH, 2017 – Universidade e Pesquisa. Professor Doutor da Facultad de Ciencias Forestales y Recursos Naturales da Universidad Austral de Chile, Valdivia. Transcrição nossa de áudio em espanhol.

Na opinião do professor, a LBN não está sendo suficientemente aplicada, principalmente por que não se compreende o ecossistema da floresta nativa, que é diferente de uma floresta plantada, onde as árvores são de mesma idade e de espécies reduzidas. Isso significa que as florestas nativas são *multietâneas*¹¹¹ e devem ser manejadas de forma a garantir o seu funcionamento e sua regeneração natural. Depende de uma visão integral do funcionamento da floresta nativa, como afirma a seguir:

La mayoría de los bosques nativos adultos, mas comunes aquí del sur, son bosques donde los arboles tienen distintas edades... son multietâneos y con muchas especies. Entonces la silvicultura para estos bosques tiene que ver con trabajar con estos bosques de esta forma. (...) Desgraciadamente los bosques en Chile no están siendo manejados con esta visión, si no que están siendo degradados. Submetidos a una explotación que no es exactamente sustentable. (...) El poco manejo que hay se hace principalmente donde estan los bosques que son conocidos como renovales coetâneos, donde todos los arboles tienen la misma edad (Informação verbal, IUP-CH, 2018)¹¹²

Para a engenheira florestal da CONAF, a demora em aprovar a LBN representa um descaso e uma falta de interesse pelas florestas nativas do país. Neste mesmo sentido, como profissional responsável pela fiscalização florestal da região de Los Ríos, assinala as dificuldades de implementar a lei, sobretudo no cumprimento de metas estabelecidos em cada Plano de Manejo dos usuários-proprietários das florestas na região. Segundo a entrevistada, há um numero reduzido de funcionários para atender as áreas e as demandas da região, conforme comenta a seguir:

De todo esto proceso, lo que veo es que todo año la CONAF tiene metas. Por ejemplo, este año tienen que postular 50 proyectos con Planos de Manejo. Cada vez sube un poco la meta. Entonces cada año tienen que postular más proyectos, pero yo encuentro que esto no es bueno (...). Porque, hay muchos propietarios que tienen sus planes de manejos vigentes, pero, que

¹¹¹ A definição de florestas multietâneas é apresentado por estudos florestais sobre diversidade na estrutura da floresta em relação ao diâmetro dos indivíduos arbóreos, o que representa as diferentes idades e/ou respostas às condições do ecossistema para a regeneração natural dos indivíduos. Isto ocorre tanto em florestas nativas heterogêneas (ex., florestas tropicais), como em florestas homogêneas (temperadas) (CORDEIRO; RODERJAN; CURSIO, 2017).

¹¹² Informação verbal, IUP-CH, 2018 - Professor Doutor da Facultad de Ciencias Forestales y Recursos Naturales da Universidad Austral de Chile, Valdivia. Sócio da AIFBN. Entrevista concedida ao Programa Campus Sustentable da Radio UACH em 13 de Abril de 2018. Disponível em: https://clivoox.com/es/capitulo-84-silvicultura-multietanea-cambio-climatico-audios-mp3_rf_25340555_1.html. Acesso em 20 de Maio de 2018. Transcrição nossa de áudio em espanhol.

no terminan de ejecutar. Hay muchos planes de manejo que están allí, pero que no se avanzan la ejecución real del manejo. Eso porque CONAF asesora solo pequenos propietarios. Ellos van avanzando lento, no tienen capacidad, un tema social y operativo (Informação pessoal 6GOP-CH, 2018)¹¹³.

A dificuldade sentida pela funcionária da CONAF é comum para muitos outros funcionários da instituição envolvidos na implementação da LBN, sobretudo para aqueles que trabalham no campo, diretamente com os usuários-proprietários na elaboração e cumprimento dos prazos e atividades do Plano de Manejo. O acúmulo de tarefas, relatórios, assim como o cumprimento de metas estabelecidas pela instituição não permite que o objetivo principal da LBN seja alcançado, de forma a promover o manejo florestal sustentável, segundo a entrevistada. Em muitos casos, o Plano de Manejo é apenas um documento, que não reflete as reais intervenções de campo realizadas pelos usuários-proprietários.

Neste mesmo sentido, o tamanho da propriedade também é um fator importante a considerar. Os pequenos proprietários podem receber assessoria da CONAF para elaborar Planos de Manejo. Isso significa que a atenção ao pequeno proprietário consome grande parte das horas de trabalho dos funcionários da organização, já que eles não possuem recursos suficientes para contratar um profissional (engenheiro florestal) para elaborar Planos de Manejo. Em geral, pequenos proprietários são famílias de camponeses, colonos e famílias de povos indígenas que possuem porções de florestas nativas inferior a 5 hectares. São dependentes dos recursos naturais de sua propriedade, de baixa aquisição econômica e quase sempre o uso da floresta está relacionado à subsistência (Informação pessoal 6GOP-CH, 2018)

Por outro lado, os médios e grandes proprietários florestais possuem condições de elaborar Planos de Manejo a partir da contratação de um profissional. Mesmo assim, os procedimentos administrativos se acumulam na CONAF, devido ao fato de que nem sempre as unidades regionais possuem suficiente número de funcionários para realizar todo o trabalho administrativo e o monitoramento do manejo em campo (Informação pessoal 6GOP-CH, 2018). Desta forma, verifica-se uma capacidade reduzida da instituição para que o manejo florestal e a necessidades dos proprietários sejam

---

¹¹³ Informação pessoal 6GOP-CH, 2018. Org. Governamental-Privada. Engenheira Florestal, Gestora de projetos do Departamento de Fiscalización Forestal da CONAF/Valdivia.. Entrevista Junio/2018. Transcrição nossa de áudio em espanhol.

contemplados, possibilitando a economia da floresta nativa também para pequenos proprietários.

Na visão da presidente da organização não-governamental *Agrupacion de Ingenieros Forestales para el Bosque Nativo* (AIFBN), a estrutura institucional existente para promover o desenvolvimento florestal com base na floresta nativa está aquém do real potencial que a floresta e seus usuários podem proporcionar.

La Ley tiene super buenas intenciones, pero la tabla de costos y las subvenciones son super bajas, no hay incentivos, no hay un manejo y un acompañamiento a los propietarios. Cuando lo postulan a los fondos no tienen idea ni de que hacer ni cómo hacer, son prácticamente abandonado (Informação pessoal 4ONG-CH, 2017)¹¹⁴.

A situação é muito distinta de quando se desenvolveu a indústria de florestas plantadas, a qual recebeu os incentivos para o fomento a partir do Decreto de Lei 701. Este incentivo funcionou por 38 anos (encerrando-se em 2012) e beneficiou a empresa privada. No entanto, este mesmo apoio não foi direcionado à floresta nativa, tampouco a seus usuários-proprietários. Isso demarca uma posição do Estado que ainda favorece alguns setores produtivos em domínio de privados, segundo a presidente da AIFBN, que continua:

Este modelo de la industria de las plantadas es un modelo que se instaló, ocupó un nicho, ya no puede seguir creciendo mas en terminos de area. (...) Actualmente está claro que hay una fuerte regulacion de esta industria por la sociedad civil, la gente, las comunidades Mapuches. No es solo un tema del mercado, pero si de los límites, de regulaciones internacionales, de compromisos con algunos criterios y certificaciones (Informação pessoal 4ONG-CH, 2017).

Neste sentido, a organização AIFBN é um dos atores envolvidos nos questionamentos sobre a institucionalidade florestal e o novo modelo de política florestal no Chile. Para os líderes da organização, muitas questões estão relacionadas com a necessidade de modificar a lei e resgatar a credibilidade das instituições envolvidas no desenvolvimento e conservação das florestas nativas, conforme destacado no comentário a seguir:

---

¹¹⁴ Informação pessoal 4ONG-CH, 2017. Organização Não-Governamental. MSc. Engenheira Florestal e Presidente da AIFBN. Santiago de Chile, Abril de 2017. Transcrição nossa de áudio em espanhol.

“Falta una política de incentivo y fomento ao desarrollo rural e bosque nativo de Chile. Ya hace unos diez años que estamos percibiendo necesidad de um cambio... primero a nivel local, las personas, la sociedad civil, los academicos más criticos de lo que pasa. Y ahora más con eso de los incendios. Con eso hay un abierto conocimiento que el modelo ya no es sustentable para Chile. Eso todos lo reconocen... las autoridades, los politicos y las empresas. (...) Chile no es que no quiere la industria (forestal), pero tiene que cambiar esto modelo, porque esto modelo ´que nos sobró de los 80 y 90 ya demostró que es super peligroso y está quemando el país (Informação pessoal 4ONG-CH, 2017).

Entre novembro de 2017 e setembro de 2018 a AIFBN promoveu várias reuniões ¹¹⁵, nas quais a presente pesquisa pôde registrar os discursos e as decisões tomadas pelos sócios e colaboradores da organização.

Para o consultor florestal e empresário de nacionalidade alemã que atua no Chile, sócio da AIFBN, falta um ordenamento territorial onde sejam definidos os limites do uso e ocupação do solo no país, para que o Estado tenha forças para ter controle, em benefício do pequeno e médio proprietário. A partir do ordenamento do território, acredita-se que a conversão das áreas florestais será mais controlada. Além disso, o consultor florestal destaca a importância de dar atenção aos pequenos e médios proprietários que não têm recebido da LBN o necessário aporte financeiro, e o acompanhamento para valorizar as florestas nativas estabelecidas nestas propriedades (Informação verbal 7ONG-CH, 2018)¹¹⁶.

Dentro da organização também há um consenso generalizado de que a CONAF, como instituição pública-privada, não pode seguir funcionando como tem sido desde sua criação. Neste sentido, apoiam as propostas de um *Servicio Nacional Forestal* como uma instituição efetivamente pública, para atuar sem a pressão e o favoritismo do setor privado e da indústria florestal. Esta proposta foi elaborada juntamente com outros atores sociais que, desde 2015, formaram o Conselho de Política Florestal (CPF) e encaminharam ao Congresso Nacional o documento “*Politica Forestal 2015 -2035*”, o qual foi aprovado como lei em 2016.

¹¹⁵ As reuniões da AIFBN citadas ocorreram em três ocasiões, sendo (i) II Assembléia de 2017 – Outubro/2017; (ii) I Assembléia de 2018 – Maio/2018; (iii) II Reunião de elaboração da Proposta do Novo Modelo Florestal do Chile, Setembro/2018. Estes encontros foram presenciados pela pesquisadora na condição de sócia da AIFBN e pesquisadora observadora.

¹¹⁶ Informação verbal 7ONG-CH, 2018. Organização Não-Governamental. Empresário e consultor florestal internacional, engenheiro florestal e sócio da AIFBN. Transcrição nossa de áudio em espanhol da Primeira Asamblea de Sócios da AIFBN de 2018. Valdivia, Maio de 2018.

Para muitos sócios da AIFBN se faz necessária uma mudança institucional sobre as florestas no país, já que o modelo da política e desenvolvimento florestal têm se refletido em diversos sinais negativos para o setor florestal e para a sociedade, especialmente nas regiões do centro-sul do país. Entre estes sinais estão os eventos de contaminação de ecossistemas e recursos hídricos por resíduos despejados pelas empresas de celulose, a perda da credibilidade dos selos de certificações (sobretudo do FSC no Chile), os incêndios florestais ocorrido em 2017 e os conflitos que se intensificam com povos originários e grandes empresas, sendo estes eventos os mais evidentes do esgotamento da institucionalidade público-privada ainda vigente no país (Informação pessoal 5ONG-CH, 2017)¹¹⁷.

Para a coordenadora da AIFBN de Valdivia, embora haja a presença de diversos atores representativos do setor florestal participando do CPF, com o objetivo de discutir o novo modelo de política e desenvolvimento florestal, ainda há um desequilíbrio de poder entre os tomadores de decisões sobre as questões políticas florestais. Esta situação desfavorece o desenvolvimento de pequenos e médios produtores que possuem florestas nativas e favorece o setor produtivo da indústria de plantações florestais (informação pessoal 6ONG-CH, 2018)¹¹⁸.

Em setembro de 2018, portanto, tem-se um cenário indefinido em relação às últimas decisões sobre a política florestal chilena. Passado dez anos da LBN e três anos desde a elaboração da Política Florestal Chilena, ainda não há mudanças institucionais com relação às normativas aprovadas, sobretudo em relação à criação do Serviço Florestal. Também em um cenário indefinido se encontram as áreas protegidas e a institucionalidade para a sua gestão, situação que deixa muitos atores sociais em dúvida quanto aos espaços de participação e debate promovidos pelas comissões e conselhos governamentais.

A institucionalidade florestal chilena está mais uma vez em cheque, segundo Prof. Dr. da *Universidad de Chile*, pois o não cumprimento dos acordos realizados e promulgados por uma normativa aprovada legalmente, representa uma crise de

---

¹¹⁷ Informação verbal 5ONG, 2018. Organização Não-Governamental. Engenheiro florestal, consultor e proprietário florestal, sócio da AIFBN. Transcrição nossa de áudio em espanhol da Primeira Asamblea de Sócios da AIFBN de 2018. Valdivia, Maio de 2018.

¹¹⁸ Informação pessoal 6ONG-CH, 2018. Organização Não-Governamental. Engenheira florestal, coordenadora da AIFBN /Valdivia. Maio de 2018. Transcrição nossa de áudio em espanhol.

confiança com o Governo e demonstra que o mercado domina as decisões e segue favorecendo os grandes grupos de empresários do setor florestal (AIFBN, 2016, pág. 5; Informação pessoal, 4UP/ONG- CH, 2018).

4.6 Conclusões Parciais sobre Governança Florestal no Chile

Com base nas entrevistas e análise dos discursos dos atores sociais envolvidos na questão florestal do Chile, percebemos que o atual modelo de governança florestal no país ainda reflete o modelo anterior, onde prevalecem os interesses do mercado sobre os demais setores. Neste sentido, as normativas elaboradas com a participação de diversos atores sociais e a construção de acordos entre eles não foi suficiente para melhorar o seu funcionamento.

Conforme Arts et al. (2013) e Cleaver (2001, 2012), é importante reconhecer a capacidade de alguns atores sociais em agir conforme seus interesses e poder, de maneira que rejeitam ou ignoram as institucionalidades. Este é o caso da governança das florestas nativas do Chile, onde se verifica a “promessa de uma nova institucionalidade” pelo governo, enquanto na prática isso não ocorre.

Apesar de existir uma legislação (com referencia à LBN e à Política 2015-2035), esta não garante a gestão sustentável das florestas nativas, ao contrário, limita o potencial da economia e conservação das florestas nativas, que poderiam proporcionar o desenvolvimento das economias locais, ao mesmo tempo em que promoveriam a conservação/manutenção dos sistemas socioecológicos, conforme criticam Cruz et al. (2013) e Reyes et.al. (2017).

Apesar disso, há uma crescente participação de diversos atores sociais que buscam reverter esta lógica da prática destrutiva. A formação e os esforços de uma arena florestal são evidentes com as iniciativas de organizações não governamentais e associações de profissionais que promovem o debate em parceria com a academia. Em conjunto, estes atores realizam ações locais, pesquisas e elaboram informações que são relevantes na elaboração e modificações das legislações e políticas. Por exemplo, o encerramento do DL 701 e a aprovação de uma nova política com planos para médio e longo prazo.

Neste sentido, podemos assumir que também ocorre a lógica da prática no seu sentido positivo, ou seja, onde os atores se fortalecem e buscam maneiras de promover a

gestão e manejo sustentável dos recursos florestais, independente do marco institucional, produzindo resultados desejados (ARTS et. al. 2013; KONNING; BENNEKER, 2013), ainda que na escala local e pouco abrangente com relação ao território.

Observa-se, portanto, entre as maneiras de promover a gestão e o manejo sustentável das florestas nativas, a importância das alianças entre atores sociais de diferentes áreas de atuação, como por exemplo, a pesquisadora do INFOR e o funcionário da área de turismo e saúde do município que atuam com os mesmos usuários-proprietários para promover melhores práticas, tanto no manejo dos PFNM, quanto dos serviços ambientais para garantir a qualidade da água produzida no território.

O caso chileno, assim como o caso brasileiro, representa uma governança onde atores sociais encontram caminhos alternativos (talvez, paralelos) para empreender seus projetos, ou seja, a partir da constatação de que os incentivos públicos e a institucionalidade para promover as florestas nativas, no contexto integral da sustentabilidade, não é suficiente e aplicável, utilizam-se de recursos de outras fontes e perpassam fronteiras institucionais para realizar seus projetos. Por esta via, os recursos de outras políticas públicas (não florestais) e de organizações não-governamentais que atuam em temas relacionados ao desenvolvimento florestal, têm colaborado para impulsionar melhores práticas no uso e manejo dos recursos florestais da região centro-sul chilena. A partir das entrevistas foi possível constatar as fortalezas e as fraquezas da LBN, como pode ser verificado no **Quadro 4.4**.

Quadro 4.4: Fortalezas e Fraquezas destacadas nas entrevistas sobre a (LBN)

Fortalezas destacadas da LBN
- Mudança de Paradigma: - Mudança de paradigma conceitual sobre gestão e manejo sustentável das florestas nativas, fortalecida na legislação vigente (LBN/2008).   - Aspectos sociais e culturais complementam as pesquisas do INFOR, sobretudo relacionadas ao multi-uso da floresta nativa.
- Manejo da Floresta: - Existem exemplos de manejo sustentável das florestas nativas, especialmente por pequenos e médios proprietários de florestas, apesar não terem um Plano de Manejo e não serem reconhecidas legalmente.   - Aumenta o reconhecimento das formas tradicionais de uso e manutenção das florestas nativas por parte de povos originários e pequenos proprietários.
- Pesquisa Florestal: A LBN apoia diversos temas relacionados com o manejo e as ciências dos recursos florestais, não somente madeireiros, pois tem reconhecido a pesquisa sobre PFNM (fungos, frutos, fibras, resinas).   - A partir da investigação com Fundos do LBN sobre PFNM, foi possível compreender a biologia de espécies antes não valorizadas (Por ex., Fungos, Pil Pil Voqui.).
Integração com outras iniciativas: - A investigação que apoiou a LBN sobre os PFNM necessitou a cooperação de outras instituições e iniciativas, possibilitando o diálogo com diferentes profissionais do campo da extensão rural e serviço social.
Fraquezas destacadas da LBN
Extensão Florestal: - A LBN não assumiu um sistema de acompanhamento necessário para incentivar e monitorar as atividades do manejo sustentável das florestas nativas pelos proprietários no manejo florestal.   - Os usuários-proprietários são abandonados após obter o Plano de Manejo.   - Falta apoio de uma instituição pública para promover o associativismo/ cooperativismo junto a pequenos proprietários, comunidades e indígenas.
Acessibilidade aos Incentivos: - Os fundos (investigação ou manejo) não têm sido acessados pelos proprietários, principalmente pequenos e médios, camponeses e indígenas devido a complexidade de obter um Plano de Manejo e baixa relação custo/benefício.
- Fundo para o Manejo: - LBN incentiva o manejo de desbaste seletivo e não um manejo integral do ecossistema florestal nativo. Se aplica uma silvicultura para o monocultivo e florestas coetâneas, sem considerar a diversidade de espécies e idades.   - A tabela de custos destinada ao manejo está subestimada e não atrai os usuário-proprietários das florestas nativas para realizar o manejo integrado e sustentável dos recursos florestais.
- Fundo de Investigação: - Os fundos não são suficientes em recursos financeiros e tempo, devido que o estudo das florestas necessita compreender ciclos longos;   - A investigação é ainda voltada ao manejo madeireiro e menor parte para outros usos da floresta (PFNM, Serviços Ecossistêmicos).
- Planos de Manejo: - O órgão encarregado (CONAF) está sobrecarregado com a fiscalização e processos administrativos e não consegue acompanhar os usuários-proprietários que adquirem o Plano de Manejo.   - O Plano de Manejo tem sido um documento legal para o controle do órgão fiscalizador e não garante o manejo sustentável da floresta manejada.
-Institucionalidade: - O Estado ainda não assumiu por completo a institucionalidade florestal do país, deixando a decisão por conta das grandes empresas da indústria florestal;   - A CONAF é uma entidade pública-privada e não corresponde mais a atual demanda do desenvolvimento florestal com base na sustentabilidade e inclusão social;   - A gestão de florestas no Chile necessita um Serviço Florestal público, independente das decisões privadas, este compromisso assumido na Política 2015-2035 está sendo adiado.
Pesquisa Florestal: - Ainda há resistência de romper com o modelo clássico da pesquisa florestal nas universidades e centros de pesquisa;   - As pesquisas clássicas não valorizam a floresta nativa e seu potencial para gerar bens, serviços ecossistêmicos e desenvolvimento socioeconômico.

Elaboração da autora.

Um desafio particular da governança florestal no Chile está na característica sócio-cultural dos atores locais, os usuários-proprietários, sobretudo os pequenos e médios proprietários, camponeses e famílias indígenas. De maneira geral, o sentido de propriedade individual é um fator importante e frequente na região das Florestas Valdivianas, o qual pode ser a primeira dificuldade para uma institucionalidade que aponte para a associatividade para promover o Manejo Florestal Comunitário.

Portanto, faz-se necessário compreender as características dos atores locais, uma vez que estes podem ter lógicas de ação voltadas para os interesses individuais e desta forma, o olhar para a floresta também se torna individual e não coletivo. Por um lado, esta característica de agir individualmente, porque as florestas são bens privados, pode se refletir no maior cuidado com as florestas nativas, já que o desmatamento e substituição da floresta poderá, no futuro, apresentar problemas para a subsistência de sua família ou desvalorização de sua propriedade. Por outro lado, a opção em agir individualmente pode se refletir em decisões que diminuem as possibilidades de agregar valor na floresta nativa, em busca de outras alternativas econômicas, como tem sido a conversão das florestas nativas para as florestas plantadas.

De toda forma, o que se verifica é a dificuldade e os desafios da arena de política florestal no Chile em, efetivamente, implementar as propostas e leis que foram acordadas nas instâncias de decisão pública (conselhos e comissões), pois ainda se verifica que os tomadores de decisão atuam para modificar as leis, mas não as práticas, o que confirma a bricolagem institucional (CLEAVER, 2001; KONNING, 2011; BEHAGEL, 2017).

É neste ponto que a governança de florestas nativas pode ser importante, sobretudo para construir propostas de desenvolvimento florestal sustentado no benefício de um território e não somente de alguns atores sociais. Isso implica em reconhecer a importância de uma arena de ação para a governança das florestas nativas, onde os atores sociais estão comprometidos, as forças e recursos são equilibradas e agem para o bem comum.

Quadro 4.5: Relação de principais eventos, normativas e fases do desenvolvimento florestal chileno entre 1931 a 2015.

Principais acontecimentos por períodos	Leis, Normativas e Políticas relacionadas às Florestas	Fase
Período - 1931 a 1980		
- Elaboração das primeiras normas para regulamentar a exploração madeireira e proteger florestas nativas; - 1940 - Chile assina Tratado de Washinton – não permite alterações em Parques Nacionais; - Início do estímulo do florestamento/plantações para impulsionar indústria florestal; - Criação de cursos de engenharia florestal (década 50); - Criação do INFOR (1960) , COREF (1970) CONAF (1972); - Consolidação do setor industrial florestal; - Reforma Agrária pelo governo do Presidente Allende; - 1973 – Tomada de poder e golpe militar - Privatização das florestas estatais nativas e plantadas; - 1976 – Decreto de proteção do Alerce - 1980 - Publicada a Constituição Nacional do Chile; - 1989 - Fim do regime militar no Chile.	- 1931- Ley de Bosques (Decreto 4363); - 1963 – Nova Lei Florestal (não implementada); - 1974 - Decreto de Lei 701 (DL 701); - 1984 - Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas do Estado (SNASPE/ Lei Nº 18.362);	<i>Implementação da Institucionalidade florestal</i> <i>Fase de “Proteção das Florestas Nativas e Investimento da Indústria Florestal”.</i>
Período - Década 1990		
- Plano de Ação Florestal (PAFT) é implementado no Chile com metodologia FAO (Déc. 90); - Aumento das plantações florestais com espécies exóticas; - Evidentes impactos negativos em áreas vizinhas das indústrias florestais; - Crise mundial afetam exportações chilenas; - ONGs iniciam campanhas socioambientais contra a degradação ambiental, perda das florestas e conflitos fundiários com povos originários (Mapuches e outros); - 1992 - Conferencia RIO-92. Chile participa de debates e tratados sobre florestas; - 1995 - Chile assina CDB; - 1995 - Chile assina a Declaração de Santiago para o Processo Montreal sobre Critérios e Indicadores de Manejo florestal; - 1998 – Modificações no DL 701 para mais 12 anos – com ênfase no pequeno produtor.	- 1992 - Projeto da Ley Bosques Nativos é apresentado ao Congresso Nacional Chileno; - 1994 - Criação da Lei de Meio Ambiente (Lei Nº 19.300); - 1998 - Modificação do DL 701 (Lei 19.561).	<i>Implementação de boas práticas florestais: Manejo Florestal;</i> <i>Aumenta protestos sobre questões florestais;</i> <i>Fase de “Crises Socioambientais do Desenvolvimento Florestal”.</i>

Cont. Quadro 4.5**Período - Décadas de 2000 e 2015**

- Exportações chilenas de polpa e madeira retomam lugar na economia mundial; - Sociedade civil organizada intensifica protestos contra empresas florestais; - 2000/2001 - Alarmes sobre poluição atmosférica em Temuco – início do Sistema Nacional de Certificação de Lenha; - 2003 – Estratégia Nacional de Biodiversidade (ENB); - 2004 - Caso MORTE dos CISNES em Valdivia; - 2008 - Conselho Consultivo de Bosque Nativo; - 2008 – Início Projetos GEF/CONAMA/PNUD e Programas REDD+; - 2010 - Criação do <i>Ministério del Medio Ambiente</i>; - 2012 - Encerrado DL 701; - 2013 - Certificações florestais pelo FSC nas florestas do Grupo CMPC; - 2015 - Caso CONFORT GATE. Denúncias contra o cartel da CMPC sobre a fixação de preços do papel higiênico; - Aumentam divergências entre empresas e comunidades mapuches sobre plantações (2015); - 2015 - Criação do Conselho de Política Florestal para propor novo modelo de política florestal chilena; - 2015 – COP/21 – Chile assina Acordo de Paris sobre o Clima e apresenta INDC chileno; - Crise de credibilidade da certificação FSC no Chile (2016-2017); 2016 - Serviço Florestal Chileno é aprovado pelo Plano de Política Florestal, mas não é implementado; - 2016/2017 – Grandes incêndios florestais.	- 2005 - Plano Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (PNAP); - 2008 - Aprovação da Ley de Bosques Nativos (Ley 20.283); - 2010 - Estratégia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales (ENCCRV); - 2014 - Novo Projeto de lei do SNASP; - 2016 - Plano de “Política Florestal 2015-2030” (Decreto 12).	<i>Implementação de projetos e programas para deter desmatamentos e degradação florestal.</i> <i>Fase de “Crise Institucional Florestal”.</i>

Fonte: Elaboração da autora com base em INEA (2002); GEF, PNUD, MMA (2011).ODEPA (2016); CHILE (2016).

5. CONCLUSÕES FINAIS

Como demonstrado nos capítulos anteriores, fica claro que novos arranjos institucionais são necessários, mas nem de longe suficientes, para modificar os mecanismos pelos quais se opera a governança das florestas nativas no Brasil e no Chile. Apenas a formulação de novas leis e políticas não é suficiente para transformar as práticas que buscam promover a gestão sustentável das florestas nativas, mesmo quando há ampla participação de diversos setores da sociedade.

Os exemplos analisados do Chile e do Brasil demonstram que novos conceitos, forjados a partir de um renovado conjunto de referências em políticas públicas (especialmente influenciadas pelo campo internacional), foram incorporados à agenda da política florestal, sobretudo a partir da década de 1990. Neste movimento se conformou uma verdadeira arena de ação que abriu novos canais de diálogo, negociação e aprendizagem social entre os múltiplos atores que, de uma forma ou outra, estão ligados às questões da gestão sustentável das florestas nativas.

São nessas arenas, portanto, que emergem e são trabalhados os desafios para uma nova gestão florestal integradora. É neste espaço privilegiado de debate e negociação que as diferentes oportunidades que a floresta oferece são analisadas. Este é o contexto em que os “praticantes florestais” - atores que atuam na elaboração e na implementação das políticas e programas, como os profissionais e lideranças das organizações (públicas, privadas e híbridas), cientistas, agricultores e proprietários rurais (de diferentes escalas) e populações habitantes das florestas nativas – disputam, negociam e definem os contornos da governança das florestas nativas. São nestas arenas de ação que se analisam divergências e convergências e se constroem acordos comuns. Como verificamos, nestes espaços de negociação os atores estão dispostos a expor seus pensamentos, defender seus interesses (individuais ou coletivos), formar novas arquiteturas institucionais e definir uma agenda de política pública.

Porém, é importante notar que, neste processo, embora o Estado seja um ator central, não é mais o único a definir os arranjos da política sobre a gestão florestal. Observa-se claramente que, durante a implementação destas políticas e programas, prevalecem os interesses de atores com maior poder de convencimento ou maior

dotações de recursos (materiais e simbólicos), o que nem sempre contribui para a implementação das estratégias definidas na agenda elaborada por meio do processo negociado na arena multi-atores. É por isso que ressaltamos a importância de dar atenção aos aspectos de implementação das políticas públicas.

O que se evidencia com os casos estudados no Brasil e no Chile é que a implementação das políticas públicas, à diferença de uma visão linear do ciclo de políticas públicas, é uma disputa permanente, na qual as posições dos atores podem se alterar ao longo do processo. Essa característica confere um dinamismo surpreendente, e abre possibilidades de ajustes e re-configurações de acordo com os resultados que vão sendo alcançados.

Uma das principais conclusões da tese é que os atores jogam com a lógica institucional e com a lógica da prática. O desenho das políticas reflete como os atores desejam que as suas instituições sejam, incorporando crenças e valores que orientam seu posicionamento. No entanto, a lógica da prática os obriga a reajustar e reformar o desenho destas políticas, conforme sugere Arts et al. (2013), a partir da sua implementação, o que confirma a existência de um intenso dinamismo entre a elaboração das idéias, o desenho das políticas e a sua implementação, conforme afirmam Pressman e Wildavsky (1973).

No Chile, a Ley de Bosques Nativos expressou o desejo dos atores de criar uma nova institucionalidade que pudesse romper com a hegemonia dos atores privados nos processos de governança florestal. A lei, claramente orientada por um referencial mais alinhado com os debates internacionais contemporâneos sobre os modelos de governança florestal, procura implantar uma estrutura estatal (o Serviço Nacional Florestal) capaz de responder a demanda de atores que, até então, não se sentiam incluídos no desenvolvimento florestal e na gestão de florestas nativas neste país. Se, por um lado, se considera que a política está bem desenhada, por outro há uma frustração com relação à sua implementação.

O caso chileno espelha bem o dinamismo que existe entre a elaboração do desenho da política florestal e a sua implementação, assim como a ocorrência clara de ‘bricolagem institucional’ (Cleaver, 2012; Arts et al., 2013). Esta se expressou por meio do Decreto Lei 701, quando os recursos para promover o desenvolvimento florestal

ainda eram escassos para os pequenos e médios proprietários, mas continuavam sendo generosos para a produção de florestas plantadas pelas grandes empresas florestais.

O futuro da gestão das florestas nativas do Chile ainda é incerto, tanto para promover o manejo florestal sustentável, quanto para a conservação das áreas protegidas, mesmo com o lançamento da Política Forestal Chilena 2015-2035. Nos discursos dos atores entrevistados e nos documentos analisados, está clara a dificuldade para superar a separação histórica entre atores sociais do setor florestal industrial e dos atores sociais que buscam valorizar a floresta nativa no contexto da economia florestal. Por um lado, aqueles que fundamentam suas ações na exploração das florestas como *commodity*, orientadas por práticas produtivas de grande escala. Por outro lado, aqueles que vêm na exploração das florestas nativas uma oportunidade de desenvolvimento territorial.

Persistem decisões assimétricas acentuadas sobre o desenvolvimento florestal chileno, sobretudo nas decisões que favorecem o setor florestal industrial, o qual está definido pela participação de poucos atores sociais. Representantes deste setor estão presentes nas arenas de ação por políticos e empresários. Eles possuem recursos de poder que influenciam as decisões e disputas de forma hegemônica. Desta forma, são expressivas as dificuldades que enfrentam pequenos e médios produtores florestais para realizar uma atividade florestal a partir de suas florestas (nativas) dentro da legalidade. Da mesma forma, populações locais enfrentam dificuldades relacionadas à cooperação e ao associativismo para impulsionar, por meio de mecanismos do mercado, o uso múltiplo da floresta, como por exemplo com a exploração de produtos florestais não madeireiros (PFNM) e a oferta de serviços ecossistêmicos. Todos estes atores estão constantemente confrontando-se com outros modos de apropriação das terras florestais, geralmente as florestas plantadas, que lhes oferecem vantagens sobre a gestão sustentável das florestas nativas no marco legal vigente.

No Brasil, a LGFP foi desenhada em uma arena mobilizada por atores envolvidos no debate socioambiental no país desde a década de 1990. Este movimento favoreceu o fortalecimento de uma rede de ação coletiva entre Organizações Não Governamentais que reuniam cientistas, ambientalistas e diversos representantes da sociedade civil para impulsionar o desenvolvimento comunitário e o manejo florestal. Neste contexto, foi

possível a criação de uma nova estrutura pública da gestão florestal brasileira, que instituiu o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), e também a reorganização das funções

dos demais órgãos federais para a implementação conjunta da gestão das florestas públicas no país. Isso demonstra uma ação coletiva com preocupações comuns: o combate ao desmatamento e a promoção de uma nova economia florestal. A nova gestão florestal propôs metas ambiciosas e a definição clara do público-alvo prioritário para impulsionar o desenvolvimento comunitário. Em outras palavras, no Brasil a política pública foi desenhada explicitamente para fortalecer este ator social (o praticante florestal) como o principal protagonista da governança das florestas nativas. No entanto, no percurso de implementação desta política pública desenhada para a gestão das florestas públicas, os incentivos acabaram sendo mais direcionados à adequação das propriedades privadas.

Ao que tudo indica, a mudança de percurso não é um caso perdido da gestão das florestas públicas no Brasil, já que a decisão em apoiar o CAR e sanar a dívida da propriedade privada pelo desmatamento poderá, no futuro, estabelecer conexões com a gestão sustentável das florestas públicas, por meio de novas oportunidades que a floresta pode oferecer dentro de uma visão de múltiplos usos e valorização e exploração de serviços ambientais. No entanto, uma vez mais, este é um caso claro de bricolagem institucional, em que se modificaram as estruturas e as regras do jogo para atender outros interesses, fundamentados em outros referenciais de política pública: as questões climáticas e o Código Florestal ganharam muito mais relevância no debate e acabaram por influenciar de forma mais intensa os contornos da política. Para muitos dos atores entrevistados, essas mudanças de percurso e desvios da LGFP aumentam a vulnerabilidade das florestas e das populações envolvidas em seu uso, o que poderia colocar em risco a reprodução de seu modo de vida e a integridade dos recursos florestais.

Neste sentido foi importante usarmos o referencial teórico da análise institucional (OSTROM, 1990; TUCKER; OSTROM, 2009) para identificar as regras em uso, o contexto (ecológicos e biofísicos) em que atuam os atores, assim como os atributos socioeconômicos e a trajetória da política florestal em cada país sobre a gestão dos recursos comuns florestais.

Destacamos também que a gestão de florestas nos vários países da América Latina se apresenta em diferentes contextos, porém todos têm em comum a incorporação dos fundamentos do Manejo Florestal Sustentável (MFS). Esta incorporação se dá como referencial o debate internacional que teve início na década de 1970 e assumiu posição relevante na década de 1990, através de convenções e tratados internacionais, especialmente quando se introduz a idéia de Desenvolvimento Sustentável e, mais tarde, com a divulgação dos Objetivos Sustentáveis do Milênio pela Organização das Nações Unidas.

No entanto, estes fundamentos globais parecem necessitar de algum tempo para serem compreendidos, traduzidos e elaborados na escala doméstica. Mesmo assim, não são sempre claros, são mutáveis e exigem um processo de internalização de quem pratica a gestão florestal e o manejo dos recursos florestais. Neste caso, a estrutura institucional é um elemento-chave da boa governança. Mas são as habilidades e as interpretações dos atores sociais, que direcionam e definem a maneira como a gestão sustentável das florestas nativas ocorre, através de uma governança formada por atores, recursos e capacidades.

A partir de nossa análise sugerimos três pilares que sustentam uma boa governança para a gestão sustentável das florestas nativas: (i) uma estrutura institucional para a gestão florestal; (ii) fundamentos de sustentabilidade nas práticas de manejo das florestas, (iii) comprometimento com o público-alvo inserido no contexto das florestas nativas.

Concluimos, portanto, que sem um destes pilares a gestão das florestas nativas será instável, fragmentada e insustentável na escala doméstica (FAGGIN; BEHAGEL, 2017). Da mesma maneira, o uso sustentável das florestas nativas não será assegurado apenas pela internalização de fundamentos elaborados por um regime florestal global (SINGER; GIESSEN, 2017).

Os casos analisados no Brasil e no Chile levantam outras questões extremamente importantes. Se o principal objetivo que moveu a colaboração dos atores sociais na elaboração das novas leis não está atingindo os resultados esperados, e tão pouco promovendo mudanças significativas para o desenvolvimento comunitário florestal, como ficam então as demandas e necessidades das comunidades? Quando será o

momento em que a política florestal reconhecerá que o uso e o manejo das florestas, por populações locais, pode reverter a lógica destrutiva atual por uma lógica de promoção do desenvolvimento local com base na economia florestal sustentável?

A conclusão deste estudo é que, conforme sugerem Cleaver (2012) e Arts et al. (2013), os praticantes florestais são criativos, improvisam, interpretam e readéquam ações e instituições. Eles atuam nas arenas de ação formulando iniciativas independentes, interagindo intensamente e promovendo a gestão das florestas nativas por meio de caminhos alternativos, que não passam diretamente pelo aparato público institucional, mas que exercem alguma influência na sua definição e implementação.

Projetos como as redes de comercialização de sementes florestais no Xingu e as certificações da lenha no sul do Chile são exemplos de projetos que buscam abrir canais entre a floresta e a sociedade. Necessitam, portanto, ser reconhecidos como formas possíveis de promover a gestão sustentável das florestas e potencializar o desenvolvimento sustentável na Floresta Amazônica e na Floresta Valdiviana.

É neste sentido que a principal conclusão da tese é que quanto mais a política pública conseguir articular-se com as práticas concretas e cotidianas dos atores sociais nos territórios, maior será a sua capacidade de traduzir os anseios e demandas das populações em instrumentos e incentivos que poderão moldar um futuro mais sustentável.

5.1 Conclusões adicionais (Pós-defesa da tese)

No período estudado, a governança florestal no Chile tem como referencia a Lei de Boques Nativos (Lei N. 20.283), promulgada em 2008. No Brasil, a Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei N. 11.284) foi promulgada em 2006. Existem diferenças e semelhanças nas estratégias de promoção da gestão sustentável das florestas nativas entre estes dois países, mas este estudo não se limitou a uma comparação. Pretendeu, sim, realizar uma análise da governança florestal em regiões onde vem sendo apontada a necessidade de mudanças profundas nos modelos de governança, nas políticas e no desenvolvimento florestal.

Brasil e Chile se correspondem em diversas etapas na formação de uma institucionalidade florestal. Ambos os países, ao iniciar suas atividades florestais com base no desenvolvimento industrial, tiveram apoio de organizações e centros de pesquisas internacionais que impulsionaram o conhecimento e a formação de grandes empreendimentos para atender o chamado “desenvolvimento econômico nacional”.

Por um lado, a criação de uma estrutura para a gestão das florestas com base no planejamento e no ordenamento florestal, por outro uma cultura da exploração dos recursos florestais a qualquer custo e a conversão das florestas nativas em solos agrícolas foram alguns dos antecedentes registrados em comum na história da ocupação dos territórios de ambos os países.

Os regimes militares na década de 70 e 80, tanto no Brasil como no Chile, também influenciaram a forma de governar as florestas e promoveram o favoritismo para alguns setores produtivos vinculados ao uso do solo. No Brasil, o setor produtivo da agropecuária e mineração foram os fatores que impulsionaram a mudança da cobertura florestal. No Chile, a implantação de extensas áreas de espécies florestais em monocultivos assim como a agricultura em grande escala também abriram fronteiras a partir do financiamento de políticas herdadas pelo regime militar.

O desenho das políticas florestais a partir da década de 90 passou a apresentar novos temas e desafios para os diferentes atores sociais que se viam envolvidos na prática da gestão florestal. A governança neste período, tanto no Brasil quanto no Chile, abriu-se para a participação de múltiplo-atores na elaboração e implementação de políticas públicas, sobretudo impulsionadas pelo debate internacional que foi

intensificado na América Latina com a realização da Conferencia das Nações unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992 (Rio-92).

É a partir dos “Princípios Florestais”, acordo elaborado no Rio 92, que o manejo florestal sustentável e gestão sustentável das florestas nativas se inserem como temas importantes na agenda nacional e local das políticas públicas em alguns países na América Latina. As questões ambientais no Brasil passam a contar com o Ministério de Meio Ambiente que também teve contribuições importantes na gestão das florestas nativas, sobretudo das áreas protegidas e o combate ao desmatamento. A estrutura do MMA no Brasil demonstrou uma rápida resposta do Estado em inserir as preocupações florestais aliados aos temas socioambientais na agenda nacional. Desde então a institucionalidade passou por mudanças e reajustes para implementar políticas e projetos no Brasil.

No Chile, a mudança institucional para a gestão das florestas pós-regime militar não ocorreu imediatamente e a aprovação de uma lei para a gestão das florestas nativas esteve em discussão durante 16 anos até a sua aprovação no formato simplificado (“lei curta”). A diferença do Brasil, a institucionalidade florestal chilena está conduzida por um órgão público-privado, onde as decisões têm forte influência do mercado, sobretudo das grandes indústrias florestais nas decisões políticas e na elaboração das normativas, embora haja uma comissão com a representação de múltiplos-atores.

No atual modelo de governança florestal também se verifica a dificuldade, em ambos os países, em promover o manejo florestal a partir de comunidades rurais e originárias. Os recursos financeiros são quase sempre escassos para promover o monitoramento e acompanhar as atividades florestais para os atores que não são providos de capital financeiro. O manejo florestal sustentável tem sido praticado por poucos “praticantes florestais” devido à complexidade no funcionamento da floresta e dos seus recursos manejáveis.

A implementação da gestão das florestas nativas também esbarra na questão e na confusão fundiária de cada país. No Brasil, 70% das florestas nativas estão em territórios do Estado, enquanto que no Chile, 70% das florestas estão em propriedades particulares, entre estas propriedades rurais, terras indígenas e áreas protegidas particulares. Soma-se a esta confusão fundiária a intensificação dos conflitos sociais e a

violência no território disputado entre os exploradores madeireiros, produtores do agronegócio e mineração e as comunidades tradicionais e originárias.

A questão fundiária é complexa e pode limitar as oportunidades socioeconômicas das populações que necessitam e manejam os recursos florestais. Dentre as dificuldades que se apresentam é a impossibilidade dos povos originários e habitantes das florestas em obter um plano de manejo quando as florestas públicas estão sobrepostas em áreas sem definição do título de propriedade. Da mesma forma, florestas em propriedades privadas estão mais propícias a serem substituídas por outros usos quando não há instrumentos incentivadores de uma economia florestal que direcione práticas sustentáveis e incluam os usuários da floresta, assim como pequenos e médios proprietários.

No entanto, a tese defende que apesar das políticas públicas e novas estruturas institucionais para as florestas não terem sido eficiente nestes trinta anos para reverter o cenário do modelo florestal, é importante destacar que os fundamentos e conceitos sobre gestão sustentável das florestas e manejo florestal sustentável estão presentes em diversos planos, programas e políticas públicas, apoiados por comissões e comitês nacionais, elaborados principalmente a partir de 1990. É reconhecível a existência de uma arena de ação da governança florestal, com capital socioambiental importante, capaz de formular propostas e lançar políticas públicas na esfera nacional e com impacto local.

Também se faz necessário o registro que se verificou até 2018 sobre o processo de participação social nos espaços de decisão e no fazer prático das diversas organizações não-governamentais em ambos países, sobretudo em relação ao desejo de mudança do modelo florestal para um modelo de gestão sustentável das florestas que valoriza o conhecimento dos povos e as lições aprendidas no contexto das florestas nativas.

Concluimos a tese no momento em que se anunciam outras mudanças de percurso na gestão florestal no Brasil, a partir de 2019 com o início da gestão do governo de Bolsonaro. Verifica-se nos primeiros cem dias as mudanças que assinalam a despreocupação com os referenciais da gestão sustentável das florestas e com o contexto socioambiental que estão inseridas as florestas nativas, defendidas na presente tese.

Neste contexto, a transferência do Serviço Florestal Brasileiro para ser administrada sob a ótica do agronegócio e a extinção de comitês e comissões nacionais, que são as arenas de ação para a governança florestal, são alguns dos atos que não correspondem ao processo de construção do diálogo entre múltiplo-atores e suas práticas.

É necessário que os atores sociais que participaram historicamente da formação da governança para a gestão sustentável das florestas nativas estejam atentos diante das mudanças de gestão governamental, assim como, possam reconhecer os riscos e ameaças das futuras decisões autoritárias que se despontam na nova gestão política. É neste sentido que esta tese defende a importância da construção coletiva e afirma a importância de processos de construção das idéias pelos múltiplos-atores em busca da valorização das florestas nativas. Brasil e Chile precisam aprender com as experiências passadas e valorizar o potencial das florestas nativas. Sem dúvida, o desafio para os próximos anos estará em fortalecer as arenas de ação para impedir um processo de desconstrução de governança florestal e potencializar mudanças profundas no modelo de desenvolvimento florestal com direção à gestão sustentável e participativa no manejo e uso das florestas.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS¹¹⁹

ABRAMOVAY, R. **Muito além da economia verde**. São Paulo: Ed. Abril. 248 p. 2002.

ABRANCHES, S. **The Political Economy of Deforestation in Brazil and Payment-for-Performance Finance**. Washington, DC: Center for Global Development; CGD Climate and Forest Paper Series, No. 10. 52p. 2014.

ADAMS, C.; MURRIETA, R.; NEVES, W. As Sociedades Caboclas Amazônicas: Modernidade e Invisibilidade. São Paulo: Annablume./ FAPESP: Sociedade Caboclas Amazônicas: Modernidade e Invisibilidade. p. 15-32. 2006.

AGRAWAL, A. e GIBSON, C. The role of community in natural resource conservation. In: AGRAWAL, A. e GIBSON, C. (eds.) *Communities and the Environment: Ethnicity, Gender and the State in community-based in Conservation*. Rutgers University Press, New Brunswick, New Jersey. Pp1-31. 2001.

AGRAWAL, A., CHATRE, A., Explaining success on the commons: community forest governance in the Indian Himalaya. *World Development* 34 (1), 149–166. 2006.

AGRAWAL, A., CHHATRE, A., HARDIN, R.,. Changing governance of the world's forests. *Science* 320 (5882), 1460–1462, 2008. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1126/science.1155369>>. Acesso em: Outubro de 2015.

AGRUPACIÓN DE INGENIEROS FORESTALES POR EL BOSQUE NATIVO (AIFBN). Una política forestal para Chile. Santiago: Propuesta de la Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo. Octubre. 2000.

AGRUPACIÓN DE INGENIEROS FORESTALES POR EL BOSQUE NATIVO (AIFBN). Hacia un Nuevo Modelo Forestal – Propuesta para el desarrollo sustentable del bosque nativo y el setor florestal de Chile. Valdivia, 2011.

AGRUPACIÓN DE INGENIEROS FORESTALES POR EL BOSQUE NATIVO (AIFBN). **Bosque Nativo, Comunidades y Cambio Climático**. Avances en el Diseño y Preparación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales de Chile (ENCCRV), y Propuestas para su implementación. In: AIFBN; Programa Bosques Nativos y su Gente: Sustentabilidad para Chile e Argentina; Union Europea, p. 229. Agosto, 2016a.

AGRUPACIÓN DE INGENIEROS FORESTALES POR EL BOSQUE NATIVO (AIFBN). “Cartel del Confort” y el inadecuado comportamiento de una empresa certificada por FSC. **Revista Bosque Nativo**, Valdivia, N° 55, p.8-14, Julio, 2016b.

AGRUPACIÓN DE INGENIEROS FORESTALES POR EL BOSQUE NATIVO (AIFBN). Biodiversidad y áreas protegidas de Chile: El desafío de dejar atrás una precaria administración y contar con una institucionalidad fortalecida. **Revista Bosque Nativo**, Valdivia, N° 58, p.10-14, Mayo 2017a.

AGRUPACIÓN DE INGENIEROS FORESTALES POR EL BOSQUE NATIVO (AIFBN). Incendios forestales: instituciones critican debilidad del Estado y “fracasado” modelo forestal. **Revista Bosque Nativo**, Valdivia, N° 58, p. 29-32, Mayo 2017b.

AGUILAR, L.F. *Gobernanza: El Nuevo Proceso de Gobernar*. México, DF. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. 67p. 2010.

ALIER, J. M. e JUSMET, J.R, *Economía Ecológica y Política Ambiental*. México: Fondo de Cultura Económica, 499p. 2001.

ALVES, C.G. (2016). Políticas públicas setoriais, nível de atividade econômica e fatores de rentabilidade da atividade agropecuária: vetores de pressão sobre os recursos florestais na Amazônia brasileira.

¹¹⁹ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT NBR 6023) – (USP, 2016).

Brasília: Tese de Doutorado defendida na Universidade de Brasília, Faculdade de Tecnologia, Departamento de Engenharia Florestal. Pg. 237. 2016.

ANDRÉ VILLAS-BÔAS, ANNA MARIA ANDRADE E AUGUSTO POSTIGO (Org.). **Terra do Meio/Xingu : os saberes e as práticas dos beiradeiros do Rio Iriri e Riozinho do Anfrísio no Pará** . São Paulo: Instituto Socioambiental, 2017.

ANGELO, H et al. A expansão dos reflorestamentos de eucalipto no Estado de Goiás. *Floresta*: Curitiba, PR. V.45, n. 2, p 223-228, abr./jun. 2015.

ANTUNES ET AL. **Empty forest or empty rivers? A century of commercial hunting in Amazonia**. *Sci.Adv*:2:e,1600936, 2016.

APPANAH, S. The search for a viable silviculture in Asia's natural tropical forests. *Unasylva*: 64(240): 35–40. 2013.

ARTS, BAS. “Forest Policy Analysis and theory use: Overview and trends”. In: *Forest Policy and Economics* 16, p.7- 13, 2012.

ARTS, B.; VISSEREN-HAMAKERS, I.J.. Forest governance: A state of the art review. In: ARTS, B., van BOMMEL, S.; ROS-TONEN, M.; VERSCHOOR, G. (Eds.). **Forest-people interfaces**. Wageningen: Wageningen Academic Publishers. p.241–259, 2012.

ARTS, B.; BEHAGEL, J.; van BOMMEL, S.; KONNING, J de.; TURNHOUT, E. (Eds.), **Forest and Nature Governance: A Practice-Based Approach**. Dordrecht: Springer, 260p., 2013.

ARTS, B., BAHEGEL, J; Van BOMMEL. S., KONING, J.de, TURNHOUT,E. Prelude to Practice: Introducing a Practice Based Approach to Forest and Nature Governance. In: ARTS, B.; BEHAGEL, J.; van BOMMEL, S.; KONNING, J. de; TURNHOUT, E. (Eds.), **Forest and Nature Governance: A Practice-Based Approach**. Dordrecht: Springer, p. 3-22. 260p., 2013.

ARTS,B.; BABILI, I. Global forest governance: Multiple practices of policy performance. In: ARTS, B.; BEHAGEL, J.; van BOMMEL, S.; KONNING, J.de; TURNHOUT, E. (Eds.), **Forest and Nature Governance: A Practice-Based Approach**. Dordrecht: Springer, p.111-130, 260p., 2013.

ARTS, BAS. Assessing forest governance from a ‘Triple G’ perspective: Government, governance, governmentality”. **Forest Policy and Economics**: V 49. p. 17- 22. 2014.

ARTS, Bas; BEHAGEL, J, B; TURNHOUT, E., A.; e KONING, J. ; BOMMEL, S. van. “A practice based approach to forest governance”. **Forest Policy and Economics**: V 49. P 4–11. 2014.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PRODUTORES DE FLORESTAS PLANTADAS (ABRAF). Anuário Estatístico da ABRAF 2013. Ano base 2012. Brasília, DF, 146 p. 2013.

ASTORGA, L. **En el Día de los Pueblos Indígenas**. Artigo divulgado em Newsletter AIFBN em Agosto de 2018. Disponível em: <<http://bosquenativo.cl/?p=2156>>. Acesso em: 1 de setembro de 2018.

ASTORGA, L.; BURSCHEL, H. Avanzando en la propuesta de un nuevo modelo forestal. **Revista Bosque Nativo**, Valdivia, N. 59, p. 9-15. Septiembre 2017.

BALIEIRO, M. R.; ESPADA, A.L.V.; NOGUEIRA, O.; PALMIERI, R e LENTINI, M. As concessões de Florestas Públicas na Amazônia Brasileira: Manual para pequenos e médios produtores florestais. Piracicaba, SP: Imaflora; Belém, PA: IFT., 204p. 2010.

BANCO MUNDIAL. 2010. Exportación de bienes y servicios (% del PIB). Disponível em:<<http://datos.bancomundial.org/indicador/NE.EXP.GNFS.ZS/countries/>>. Acesso: Maio de 2016.

BANFIELD, C.C; BRAUS, A.C; BARRA, R; CASTILLO, A.; VOGT, J. Erosion proxies in an exotic tree plantation question the appropriate land use in Central Chile. **Catena**: 161, 2018, p. 77-84. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.catena.2017.10.017>>. Acesso em: 15 Fev. 2018.

BARDACH, E. The implementation game. Cambridge, MIT Press, 1977. Apud: INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA. Métodos Qualitativos de Avaliação e suas Contribuições para o

Aprimoramento de Políticas Públicas Brasília: IPEA: **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**, V.3, cap 25, p. 661-688, 270p., 2010.

BARRETO, P.; ARAUJO, E. **O Brasil atingirá sua meta de redução do desmatamento?** Belém, PA: Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (IMAZOM), 54p., 2012.

BARROS, A. & VERÍSSIMO, A. A expansão madeireira na Amazônia: impactos e perspectivas para o desenvolvimento sustentável no Pará. Belém: Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (IMAZOM), 168p., 1996.

BATISTELLA, M.; MORAN, E.; ALVES, D. *Amazônia: Natureza e Sociedade em Transformação*. São Paulo: EDUSP, 303p. 2008.

BATISTELLA, M.; MORAN, E.; ALVES, D. 2008. Prefácio. **Abordagens Interdisciplinares na Ciência Amazônica: A contribuição do LBA e outras perspectivas**. In: BATISTELLA, M.; MORAN, E.; ALVES, D (Org.). *Amazônia: Natureza e Sociedade em Transformação*. São Paulo: EDUSP, 303p. 2008.

BECKER, B. K. (2008). Pensando no futuro da Amazônia: O papel das cidades para produzir e conservar. In: BATISTELLA, M.; MORAN, E.; ALVES, D. *Amazônia: Natureza e Sociedade em Transformação*. São Paulo: EDUSP, Pg 277-290. 2008.

BEDUSCHI FILHO, L. C.. **Assentamentos Rurais e Conservação da Natureza: do Estranhamento à Ação Coletiva**. 1. ed. São Paulo: Iglu Editora/FAPESP, v.1. 10p., 2003.

BEDUSCHI FILHO, L. C.. **Aprendizaje por interacción: un desafío para el desarrollo de las regiones rurales**. In: Alberto Arce, Gustavo Blanco y Margarita Hurtado. (Org.). *POLÍTICAS PÚBLICAS COMO OBJETO SOCIAL: Imaginando el bien público en el desarrollo rural Latinoamericano*. 1aed. Guatemala: Editora da Flasco - Guatemala, 2008, v. 1, p. 249-270.

BEHAGEL, J.; ARTS, B.; van BOMMEL, S.; KONNING, J. de; TURNHOUT, E. **The Promise of Practice: The Value of the Practice Based Approach for Forest and Nature Governance Studies** In: ARTS, B.; BEHAGEL, J.; van BOMMEL, S.; KONNING, J. de; TURNHOUT, E. (Eds.), *Forest and Nature Governance. A Practice-Based Approach*. Dordrecht: Springer, pp. 243-255, 260p., 2013.

BEHAGEL, J. H.; ARTS, B.; TURNHOUT, E. Beyond argumentation: a practice-based approach to environmental policy. **Journal of Environmental Policy & Planning**:. DOI: 10.1080/1523908X.2017.1295841. 14p., March 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/1523908X.2017.1295841>>. Acesso em: 27 Ago 2017.

BERNSTEIN, S; CASHORE, B.. Complex global governance and domestic policies: four pathways of influence. *Int. Aff.* 88 (3), 585–604. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1111/j.14682346.2012.01090.x>>. Acesso em junho 2017.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE (ed.). *Historia de la Ley No20.283. Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal*. Pp 1.821. 2008.

BOURDIEU, P. *Outline of a theory of practice*. Cambridge University Press, Cambridge. 1977.

BRANCALION P.H.S., et al., A critical analysis of the Native Vegetation Protection Law of Brazil (2012): updates and ongoing initiatives. **Nat. Conserv.** (Impr.). 14, (Supplement) 1–15. 2016.

BRASIL. 2001. **Avaliação e identificação de ações Prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da Biodiversidade na Amazônia brasileira**. Brasília: Ministério de Meio Ambiente, Serviço Florestal Brasileiro, 144p. 2001.

BRASIL. Decreto nº 3.420, de 20/04/2000. Dispõe sobre a criação do Programa Nacional de Florestas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3420.htm>. Acessado em: 5 de Junho de 2015.

BRASIL. Lei de Gestão de Florestas Públicas. Lei Nº 11.284, de 2 de março de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm>. Acesso em: Abril de 2018.

BRASIL. **Plano Amazônia Sustentável (PAS): diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira**. Brasília: Presidência da República; Ministério de Meio Ambiente, 2008. 112 p.

BRASIL. Gestão de Florestas Públicas - Relatório 2009. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Serviço Florestal Brasileiro. 2010.

BRASIL. **Lei Nº 12.651, de 25 de Maio de 2012**. Dispõem da promulgação do Código Florestal Brasileiro. Brasília: Maio 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12651.htm>. Acesso em: 5 de outubro de 2018.

BRASIL. Plano ABC - Agricultura de Baixa Emissão de Carbono - Plano setorial de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura). 2012. Disponível em: < <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/plano-abc/arquivo-publicacoes-plano-abc/download.pdf>>. Acesso em Maio de 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. PLANAVEG: Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Educação. 73 p, 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC)**. Brasília: MMA, 2018. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas>>. Acesso em: 17 de setembro de 2018.

BRONDIZIO, E. (2005). De alimentação básica para Alimentação de moda: Ciclos e oportunidades no Desenvolvimento da Economia do Açaí no Estuário Amazônico. In: ZARIN, D. J.; ALAVALAPATI, J.R.R.; PUTZ, F.E.; SCHIMINK, M. (Org.). As Florestas Produtivas nos Neotrópicos – Conservação por meio do Manejo Sustentável? Brasília, DF: Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB). Pg 427-456, 2005.

BRONDIZIO, E. (2009). Análises inter-regional de mudança de uso da terra na Amazônia. In: MORAN, E. & OSTROM, E. (Org.) Ecossistemas Florestais: Interação Homem-Ambiente. São Paulo: Editora SENAC. São Paulo: EDUSP. Cap IV. Pg 289- 326. 2009.

BRONDÍZIO e MORAN. Level-dependent deforestation trajectories in the Brazilian Amazon from 1970 to 2001. *Population and Environment*, September 2012, Volume 34, Issue 1, pp 69–85. 2012.

BURSCHEL, H.; HERNÁNDEZ, A.; LOBOS, M. Leña, una fuente de energía renovable para Chile. Santiago, Chile: Editorial Universitaria; 2003.

BURSCHEL, H.; ROJAS, A. Doce años acompañando los campesinos forestales.. In: CATALAN, R. et al. (eds.), **Bosques y Comunidades del Sur de Chile**. Santiago de Chile: Editorial Universitaria Bosque Nativo, p.119-136. 2006

CALDAS E.L.; MARTINS, R.D.; VAZ, J.C. A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des)articulação de atores, instrumentos e território. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 44(3):559-90, Maio/jun. 2010.

CAMUS, P. 2003. **Federico Albert: artífice de la gestión de los bosques de Chile**. Revista de Geografía Norte Grande 30, p.55-63. 2003.

CAMUS, P. **Ambiente, bosques y gestión forestal en Chile 1541-2005**. Santiago de Chile: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2006, 374 p.

CANCINO, A. C. Situación de los Bosques em Chile, 2016. Santiago: CONAF: Apresentação em PowerPoint. Disponível em: <http://bosquenativo.cl/wp-content/uploads/2016/03/presentacion_conaf_2016.pdf>. Visualizado em 28 de abril de 2016.

CARLOWITZ von, H.C. 1713. *Sylvicultura oeconomica, oder haußwirthliche Nachricht und Naturgemäße Anweisung zur Wilden Baum-Zucht*. Reprint of 2nd edition, 2009. Remagen-Oberwinter, Germany, Verlag Kessel.

CARNEIRO, M.S.; ASSIS, W.S de. O Controle do desmatamento na Amazonia como um processo de modernização ecológica: A experiência do Projeto Município Verde. **Repocs**, v.12, n.24, jul/dez. 2015.

CARNEIRO DA CUNHA, M.; ALMEIDA, M. B. 2009. "Populações tradicionais e conservação ambiental". In: CARNEIRO DA CUNHA, M. (Org.), *Cultura com aspas e outros ensaios*. São Paulo: Cosac Naify. pp. 277-300, 2009.

CARR, D.L., SUTER, L., BARBIERI, A. 2005. Population Dynamics and Tropical Deforestation: State of the Debate and Conceptual Challenges. *Popul Environ*. 2005; 27(1): 89–113. doi:10.1007/s11111-005-0014-x.

CATALAN, R.; WILKEN, P.; KANDIZIOR, A.; TECKLIN, D. (Eds.). **Bosques y Comunidades del Sur de Chile**. Santiago de Chile: Editorial Universitaria Bosque Nativo, 2006, 359p.

CEPAL/IPEA/GIZ. **Avaliação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, PPCDAm 2007-2010**. Brasília: CEPAL/IPEA/GIZ: 2011.

CHILE. **Política Forestal Chilena 2015-2035**. Santiago: Ministerio de Agricultura; Corporacion Nacional Forestal. Março, 2016, 76p.

CHONCHOL, J. 2006. Reforma y contrarreforma agraria en Chile. Consulta de expertos en Reforma Agraria en América Latina. Santiago, 11 y 12 de diciembre de 2006. Oficina Regional de la FAO para América Latina y El Caribe. Disponível em: <<http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/tenencia/pdf/02doc.pdf>> Acesso em: Maio de 2018.

COLEGIO DE INGENIEROS FORESTALES A.G. (CIEFAG). Propuestas para la formulacion de una Política Forestal Nacional para Chile. Santiago: CIEFAG y FAO. Proyecto Mecanismo, 2008.

CLEAVER, F. Reinventing Institutions: Bricolage and the Social Embeddedness of Natural Resource Management. **The European Journal of Development Research**: 14(2):11–30. 2002.

CLEAVER, F., (2012). **Development Through Bricolage: Rethinking Institutions for Natural Resource Management**. London: Routledge, 2012.

CLEAVER, F.; KONING, J. de. Furthering critical institutionalism. **International Journal of the Commons**, Vol. 9, No 1, p.1–18, March 2015. Publisher: Uopen Journals <<http://www.thecommonsjournal.org>>.2015.

COALIZAO BRASIL. **COALIZÃO: Release oficial com posicionamento sobre a INDC do Brasil**. Mensagem recebida por luana.coalizacao@cebds.org em 18 de setembro de 2015.

COCHRANE, M.A.; SKOLE, D.L.; MATRICARDI, E.A.; BARBER, C.; CHOMENTOWSKI, W. (2005). **Exploração seletiva de madeira, fragmentação florestal e incêndios florestais**: as implicações das Interações entre esses fatores. In: ZARIN, D. J.; ALAVALAPATI, J.R.R.; PUTZ, F.E.; SCHIMINK, M. (Org.). *As Florestas Produtivas nos Neotrópicos – Conservação por meio do Manejo Sustentável?* São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: Instituto Internacional de Educação do Brasil: p 391-408, 511p. 2005.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y CARIBE (CEPAL). 2012. Desigualdades Territoriales y Exclusión Social de Pueblo Mapuche en Chile: Situación en la Comuna de Ercilla desde un Enfoque de Derecho. Santiago: Naciones Unidas. 2012.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y CARIBE (CEPAL).. Cambio Climático y Políticas públicas forestales em América Latina: Uma visão preliminar. 2017a. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40922/S1601346_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 15 setembro de 2017.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y CARIBE (CEPAL). “La gobernanza de los recursos naturales y los conflictos en las industrias extractivas”. Santiago: Comisión Económica para

América Latina y el Caribe, Naciones Unidas (CEPAL/ONU). Serie Recursos Naturales e Infraestructura. No. 181. p 66. 2017b.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y CARIBE (CEPAL).. **Los Objetivos del Desarrollo Sostenible en Centroamerica y la Republica Dominicana:** Visualizando desafíos, viabilizando compromisos. 2017c.

CONTRERAS-HERMOSILLA, A. 2011. People, Governance and Forests – The Strublings blocks in Forest Governance Reform in Latin America. Disponível em: <<http://www.mdpi.com/1999-4907/2/1/168/htm>>. Acesso em: Maio de 2016.

COOPER, D.R.; SCHINDLER, P.S. Métodos de Pesquisa em Administração. 7 ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

CORDEIRO, L.E. **Redes Sociais em Projetos de Recuperação de áreas Degradadas no Estado de São Paulo.** Piracicaba, SP: Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pósgraduação em Ecologia de Agroecossistemas, Escola Superior “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, 137p. 2003.

CORDEIRO-BEDUSCHI, L.E. **Gestão de Florestas e Mudanças Climáticas: Elaboração das Idéias na Formulação de Políticas Públicas.** Brasília: Sétimo Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, GT 11, Mudanças Climáticas: Políticas e Governança para a Adaptação e Redução das Vulnerabilidades. 10p. Maio 2015.

CORDEIRO, J.; RODERJAN, C.V.; CURCIO, G.R.. Estrutura fitossociológica de um remanescente de Floresta Ombrófila Mista sobre Latossolo Bruno na região centro-sul paranaense. **Ambiência:** Guarapuava (PR), v.13, n.2, p. 356 – 372, DOI:10.5935/ambiencia.2017.02.07. Maio/Ago. 2017.

CORPORACION NACIONAL FORESTAL (CONAF). 25 Años de CONAF. Santiago, 20 p. Disponível em: <<http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-9271.html>>. Acessado em Novembro de 2016.

CORPORACION NACIONAL FORESTAL (CONAF). Protocolo de Plantaciones Forestales. Santiago: Consejo de Políticas Forestales; CONAF; MMA. 48 p. 2017b

CORPORACION NACIONAL FORESTAL (CONAF). **Superficie de Uso del Suelo Regional** CONAF. Catastro Vegetacional, 2017. Disponível em: <<http://www.conaf.cl/nuestros-bosques/bosques-en-chile/catastro-vegetacional/>>. Acesso em Fevereiro de 2018.

COSNTANZA, R. et al. **Institutions, Ecosystems and Sustainability.** Boca Raton: Lewis Publishers, 2001.

CRESWELL, J. **Qualitative inquiry and research design: choosing among five traditions.** 2nd Ed., cap. 3, p. 35-52; cap 6, p. 101-114, Thousand Oaks, CA: Sage, 1998.

CRESWELL, J.W. Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto. Porto Alegre: ARTMED, 3a Ed. P296. 2010.

CRUZ, P.; CID, F.; RIVAS, E.; NEIRA, E. y LADRÓN DE GUEVARA, J. **Evaluación de la Ley No 20.283 sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal. Subsecretaría de Agricultura. Informe Final.** Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo. 240 p. 2012.

CRUZ, P., HONEYMAN, P., BASCUÑAN, A., DUARTE, E., TORRES, J., SELL, J., WELZEL, G., BAHAMONDEZ, A., AHUMADA, I., CÁRDENAS, M.I., FLORES, J.P., **Apoyo en la generación y análisis de las causas de la deforestación, degradación forestal y no aumentos de existencias de carbono forestal, identificándose opciones estratégicas para enfrentarlas en el marco de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales (ENCCRV) de Chile.** Universidad Mayor (OTERRA), Ernst Basler + Partner, Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo, Centro de Información de Recursos Naturales. Estudio encargado por la Corporación Nacional Forestal. Santiago, Chile. 2016.

DE DEUS, C.E.; MASTRANGELO, J.P. O Novo Código Florestal e a Política de Regularização Ambiental no Estado do Acre. In: GESISKY, J. (Org.). **Código Florestal: Haverá Futuro?** Brasília: WWF Brasil, p.38-43, 104p. 2017.

DE LA FUENTE, J.; CALDERÓN, C. y TORRES, J., 2013. Informe final programa Ley de Bosque Nativo. Ministerio de Agricultura, Corporación Nacional Forestal. 171 p. 2013.

DEAN, Warren. A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira. São Paulo: Cia. das Letras, 484 p. 1996.

DIARIO CONCEPCIÓN. Presidente de Pymemad pide prevenir posición dominante en la industria. Entrevista con Osvaldo Leiva. **Diario Concepción**: Sección Economía y Negocios. Jueves. 23 de agosto de 2018. Disponível em: <<https://www.diarioconcepcion.cl/economia-y-negocios/2018/08/19/presidente-de-pymemad-pide-prevenir-posicion-dominante-en-la-industria.html>>. Acesso em: 20/08/2018.

DONOSO, C.. **Tipos forestales de los bosques nativos de Chile. Investigación y Desarrollo Forestal**. Santiago: CONAF/PNUD/FAO. Documento de Trabajo No. 38. 1981. 70 p.

DONOSO, C. **Bosques templados de Chile y Argentina. Variación, estructura y dinámica** (Segunda Edición). Santiago, Chile: Editorial Universitaria, 484 p. 1993.

DONOSO, C.; LARA, A. **Silvicultura de los Bosques Nativos de Chile**. Editorial Universitaria, Santiago, Chile. 1999.

DONOSO, P.; DONOSO, C. y SANDOVAL, V. Proposición de Zonas de Crecimiento de Renovales de roble (*Notofagus obliqua*) y raulí (*Notofagus alpina*) en su rango de distribución natural. Valdivia: 14. 37-55. 1993.

DONOSO, P ; OTERO, L. Hacia una definición del país forestal: ¿Dónde se sitúa Chile? **Bosque** 26(3): 5-18 p. 2005.

DONOSO, S. e REYS, R. La Industria de la celulosa em Chile, outra “anomalia del mercado”. **Revista Bosque Nativo**. V 45, p19-21. 2015.

DONOSO, S.; REYES, R.; GANGAS, R. La Industria de la celulosa en Chile, otra “anomalía de mercado”. In: *Revista Bosque Nativo: Nativo, Bosques y su Gente – Cinco años de labor política y social para los bosques nativos de Chile e Argentina*. N. 56. September. p. 36-40. 2016.

DRIGO, I.G. As barreiras para implantação de concessões florestais na América do Sul: os casos da Bolívia e Brasil. Tese de Doutorado. São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo. Paris: L’Institut des Sciences et Industries Du Vivant et de l’Environnement (AgroParis’Tech). 287p. 2010.

DRIGO, IG.; ABRAMAVAY, R.; KARSENTY, A.; PIKETTY, M-G.; Concessões Florestais: Obstáculos para sua Implantação. In: JACOBI, P.R. (Org.). *Novos Paradgmas, Práticas Sociais e Desafios para a Governança Ambiental*. São Paulo: Annablume; IEE-USP; PROCAM-USP; FAPESP, (Coleção Cidadania e Meio Ambiente), p. 353-374, 697p, 2012.

DRUMMOND, J. A; BURSTYN, M.L (Org.). Desenvolvimento Sustentável: uma ideia com linhagem e legado. Apresentação. Sustentabilidade, Regulação e Desenvolvimento. **Revista Sociedade e Estado**. Brasília, v.24, n.1, p.11-15, jan/abr, 2009.

EKE, J; GRETZINGER, S.; CAMACHO, O.; SABOGAL, C.; ARCE, R. **Desarrollo forestal empresarial por comunidades** - Guía práctica para promotores forestales comunitarios en los trópicos americanos. FAO; CATIE, 223p., 2016.

FAGGIN, J.M & OFFERMANS, A. 2016. Sustainable Forest management as a potential integrative approach in international public policy. In: CÖRVERS, R.; KRAKER, J DE; KEMP, R ; MARTENS, P; VAN LENTE, H. (Eds), **Sustainable Development Research at ICIS: Taking stock and looking ahead**. Maastricht., p. 189-201. 2016.

FAGGIN, J.M. & BEHAGEL, J. H. (2017). Translating Sustainable Forest Management from the global to the domestic sphere: The case of Brazil. In: *Forest Policy and Economics*. Volume 85, Part 1, December 2017, Pages 22-31. Elsevier: Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.forpol.2017.08.012>>. Acesso em: Janeiro 2017.

FALEIRO, A.; OLIVEIRA, L.R. de. Proambiente: conservação ambiental e vida digna no campo. *In*: MAY, P.H.; AMARAL, C.; MILLIKAN, B.; ASCHER, P. (Org.) **Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, p.69-76, 124 p. 2005.

FATORELLI, Leandra. Percepções sobre mudanças ambientais na Amazônia Brasileira: Caminhos para a construção de um conhecimento integrador. Brasília: Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Brasília. Setembro, 246p. 2013.

FEARNSIDE, P.M. Conservation research in Brazilian Amazonia and its contribution to biodiversity maintenance and sustainable use of tropical forests. *In*: 1st Conference on Biodiversity in the Congo Basin, 6-10 June 2014, Kisangani, Democratic Republic of Congo. pp. 12-27.2014.

FEARNSIDE, P.M. et al . Amazon Dams and Waterways: Brazil's Tapajós Basin Plans. *Ambio* doi: 10.1007/s13280-015-0642-z. 2015.

FILOTAS, E., L. PARROTT, P. J. BURTON, R. L. CHAZDON, K. D. COATES, L. COLL, S. HAEUSSLER, K. MARTIN, S. NOCENTINI, K.J. PUETTMANN, F. E. PUTZ, S. W. SIMARD, and C. MESSIER. Viewing forests through the lens of complex systems science. *Ecosphere* 5(1):1. 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1890/ES13-00182.1>>, Acesso em Junho de 2018.

FRIEDMANN, J. Planning in the public domain. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1987. Apud: INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA. Métodos Qualitativos de Avaliação e suas Contribuições para o Aprimoramento de Políticas Públicas Brasília: IPEA: **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**, V.3, cap 25, p. 661-688, 270 p, 2010.

GEF/PNUD/MMA. **Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile: Estructura financiera y operacional - Informe final 2008-2015**. Santiago, Chile: Fundo Global para Medio Ambiente; Programa Naciones Unidas para el Desarrollo; Ministerio de Medio Ambiente de Chile., Informe Final 2018-2015, p. 90, **2016**

GEF/PNUD/MMA. **La Situación Jurídica de las actuales Áreas Protegidas de Chile**. Santiago, Chile: Fundo Global para Medio Ambiente; Programa Naciones Unidas para el Desarrollo; Ministerio de Medio Ambiente de Chile, p. 481. **2011**.

GEIST e LAMBIN. 2001. What drives tropical deforestation? A meta-analysis of proximate and underlying causes of deforestation based on subnational case study evidence. – (LUCC Report Series; 4).

GEIST e LAMBIN. 2002. Proximate Causes and Underlying Driving Forces of Tropical Deforestation. **BioScience** :Vol. 52 No. 2.

GESISKY, J. e PALMIERE, R. **Florestas de Valor: Uso sustentável como estratégia para áreas protegidas**. Piracicaba, SP: IMAFLORA. 84p. 2015.

GIATTI, L. L. **Uma contribuição à ciência pós-normal: aplicações e desafios da ampliação da comunidade de pares em contextos socioambientais e de saúde**. São Paulo: Tese de Livre Docência, Universidade de São Paulo. 2013.

GIDDENS, A. **The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration**. Polity Press, Cambridge, 1984.

GIDDENS, A. **A Política da Mudança Climática**. Rio de Janeiro: Zahar Ed. 385p. 2010.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. Rio de Janeiro: Tese Doutorado em Ciências Sociais apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade, CPDA/UFRJ. 2012.

HANDOLF, J.C. et al. Ecossistemas Florestais e as Dimensões humanas. *In*: MORAN, E. & OSTROM, E. (Org.) **Ecossistemas Florestais: Interação Homem-Ambiente**. São Paulo: Editora SENAC. São Paulo: EDUSP. 2009. Pp 139-170.

HARDIN, G. The tragedy of the commons. *Science*: 162, 1243–1248, 1968.

HEINIMANN A, MERTZ O, FROLKING S, EGELUND Christensen A, HURNI K, SEDANO F, et al. (2017) A global view of shifting cultivation: Recent, current, and future extent. PLoS ONE 12(9): e0184479. Disponível em: <<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0184479>>. Acesso em: Junho 2018.

HENRICH, J., 1997. Market Incorporation, Agricultural Change and Sustainability among the Machiguenga Indians of the Peruvian Amazon. Human Ecology 25(2): 319-351.

HOMMA, A. K. O. Extrativismo, manejo e conservação dos recursos naturais na Amazônia. In: MAY, P. et al. Economia do Meio ambiente – Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2a edição. Cap 16. 2010.

HUMMEL, A. C. Manejo florestal madeireiro na Amazônia: sugestões para melhoria na assistência técnica, na legislação e no processo de gestão do recurso florestal In: MAY, P.H.; AMARAL, C.; MILLIKAN, B; ASCHER, P. (Org.) **Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, p. 99-105, 124 p. 2005.

HUSCH, B. Guidelines for forest policy formulation. FAO. Forestry Paper, n 81. Roma. 1987. 88p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). (2012). Perfil dos Municípios Brasileiros 2011. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Diretoria de Pesquisas Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pg. 363. 2012. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf> Acesso em: 5 de março de 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Produção da extração vegetal e da silvicultura 2011. Rio de Janeiro, v.26, P, 1-55, 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA. Métodos Qualitativos de Avaliação e suas Contribuições para o Aprimoramento de Políticas Públicas Brasília: IPEA: **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**, V.3, cap 25, p. 661-688, 270 p, 2010.

INSTITUTO FLORESTA TROPICAL (IFT). **Reflexões sobre a execução do Projeto de Apoio ao Desenvolvimento do Manejo Florestal Comunitário e Familiar em Florestas Públicas da Amazônia Brasileira**. Belém, Pará: Instituto Floresta Tropical e Fundo Vale. 74p. 2016.

INSTITUTO FORESTAL DE CHILE (INFOR). Anuario forestal 2010. Boletín estadístico N° 128. 134p. 2010.

INSTITUTO FORESTAL DE CHILE (INFOR). Influencias del Proceso de Montreal y los procesos de certificacion en la cosecha forestal. **Ciência e Investigação Forestal**: Vol. 16, N° 2, p 243-254, Agosto 2010a.

INSTITUTO FORESTAL DE CHILE (INFOR). Anuario forestal. Santiago: Boletín Estadístico N° 128, 2010b.

INSTITUTO FORESTAL DE CHILE (INFOR). El sector forestal chileno 2015. Santiago: Área de Información y Economía Forestal de la Sede Metropolitana, Instituto Forestal, 2015. Disponível em: <http://wef.infor.cl/sector_forestal/sectorforestal.php#/52>. Acesso em 30 de abril de 2016.

INSTITUTO FORESTAL DE CHILE (INFOR). El sector forestal chileno 2016. Santiago: Área de Información y Economía Forestal de la Sede Metropolitana, Instituto Forestal, (libreto). 48p. 2016a.

INSTITUTO FORESTAL DE CHILE (INFOR). Anuário Forestal. Santiago: INFOR. Boletín Estadístico N° 154.. 184p. 2016b.

INSTITUTO FORESTAL DE CHILE (INFOR). Artesanos de Los Ríos y La Araucanía intercambiaron conocimientos en el uso de fibras vegetales. Notícias do site institucional 2016. Disponível em: <<http://www.infor.gob.cl/index.php/quienes-somos/noticias/917-artesanos-de-los-rios-y-la-araucania-intercambiaron-conocimientos-en-el-uso-de-fibras-vegetales>>. Acesso em 05 abril de 2016c.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE CHILE. MEDIO AMBIENTE (INEA). Informe Anual 2015. Santiago: INEA. Unidad de Estadísticas del Medio Ambiente. P 201. 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). INPE registra 6.947 km² de desmatamento na Amazônia em 2017. Seção Notícias. Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/OBT/noticias/inpe-registra-6-947-km2-de-desmatamento-na-amazonia-em-2017>> e <<http://www.obt.inpe.br/prodes/dashboard/prodes-rates.html>>. Acesso em: 22 de setembro de 2018.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). Xingu: Histórias dos produtos da floresta. São Paulo: ISA. Primeira Edição. 392p. 2017.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). **Summary for policymakers, Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability**. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Nueva York: Cambridge University Press. 2014.

JOLLIVET, M. e PAVÉ, A. O meio ambiente: Questões e Perspectivas para a Pesquisa. In: VIEIRA, P.F. e WEBER, J. (Org.). Gestão de Recursos Naturais Renováveis e Desenvolvimento. São Paulo: Cortez. Cap1. Pg 53-112. 1997.

JACOBI, P.R (Org.). Novos Paradgmas, Práticas Sociais e Desafios para a Governança Ambiental. São Paulo: Annablume; IEE-USP; PROCAM-USP; FAPESP, (Coleção Cidadania e Meio Ambiente), 697p, 2012.

KAIMOWITZ, D. e ANGELSEN, A. **Economics models of tropical deforestation: a review**. Bogor (Indonesia): Centro de Investigacion Forestal Internacional (CIFOR). 1998.

KAIMOWITZ, D. A sabedoria convencional sobre o manejo florestal sustentável e uma agenda florestal para as comunidades pobres. In: ZARIN, D. J.; ALAVALAPATI, J.R.R.; PUTZ, F.E.; SCHIMINK, M. (Org.). *As Florestas Produtivas nos Neotrópicos – Conservação por meio do Manejo Sustentável?* São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: Instituto Internacional de Educação do Brasil, p. 471-480, 511p., 2005.

KEIPI, K. (Ed.). **Políticas Forestales en America Latina**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 290p. 2000.

KLIJN, E. Policy Networks: An Overview. In: KICKERT, W. J. M. & KOPPENJAN, J.F. (eds). *Managing Complex Networks*. Sage, London. Pp 45. 1998.

KONING, J. de. Reshaping institutions—Bricolage processes in smallholder forestry in the Amazon. Doctoral thesis, Wageningen University, Wageningen. 2011.

KONING, J. de; BENNEKER, C. Bricolage Practices in Local Forestry. In: ARTS, B., BEHAGEL, J.; BOMMEL, S. van.; KONING, TURNHOUT, E. **Forest and Nature Governance: A Practice Based Approach**. Springer Netherlands: World Forest, V.14. p. 49-67. 2013.

KONING, J. de, Unpredictable Outcomes in Forestry—Governance Institutions in Practice. **Soc. Nat. Resour.** An Int. J. 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/08941920.2013.861557>>. Acesso em: Março de 2017.

KOOIMAN, J. (Ed.), **Modern Governance: New Government – Society Interactions**. Londres: Sage. (1993).

KROTT, M., HASANAGAS, N. Measuring bridges between sectors: causative evaluation of cross-sectorality. *Forest Policy & Economics* 8 (5), 555–563. 2006.

LAMBIN, E.F., MEYFROIDT, P. 2011. Global land use change, economic globalization, and the looming land scarcity. *PNAS*, March 1, 108 (9) 3465-3472; 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1073/pnas.1100480108>> Acesso em: Junho de 2018.

LARA, A.; SOTO, D.; ARMESTO, J.; DONOSO, P.; WERNLI, C.; NAHUELHUAL, L. Y SQUEO, F., Componentes científicos clave para una política nacional sobre usos, servicios y conservación de los bosques nativos chilenos. Universidad Austral de Chile, Iniciativa Científica Milenio de MIDEPLAN. 111 p. 2003.

LARA, A.; REYES, R. y URRUTIA, R., Bosques Nativos. En: Gligo (ed.). Informe país: estado del medio ambiente en Chile 2008. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Colección Sociedad Estado y Políticas Públicas. LOM Ediciones, p: 107-138. 2010.

LARSON, A.M, e PETKOVA, R. **An Introduction to Forest Governance, People and REDD+ in Latin America: Obstacles and Opportunities.** Forests: 2, Pp.86-111; 2011.

LEIVA, F.J.A. Para Além da Biodiversidade – Dimensões Humanas da Conservação Marinha em duas regiões da América do Sul. Campinas: Tese de Doutorado apresentado à Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. 225p. 2014.

LEMOS, M., A.AGRAWAL, A., Environmental governance. Annu. Rev. Environ. Resour. 31, 297–325. 2006.

LEVIN, S. Ecosystem and Biosphere as a Complex Adaptative System. In: Ecosystems, 1 (5), 1998.

LIPSKY, M. Street-level bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services. New York, Russell Sage Foundation, 1980.

LITTLE, C., LARA, A., MCPHEE, J., & URRUTIA, R. (2009). Revealing the impact of forest exotic plantations on water yield in large scale watersheds in South-Central Chile. Journal of Hydrology, 374, 162e170.

LIU, J., DAILY, G.C., EHRLICH, P.R., LUCK, G.W. **Effects of household dynamics on resource consumption and biodiversity.** Nature, 421, 2003. Pp 530–533.

LUEBERT, F. y P. PLISCOFF . 2005. Sobre los límites del bosque valdiviano. Chloris Chilensis Año 8 N° 1. Disponível em: <<http://www.chlorischile.cl>> . Acesso em: Maio de 2016.

LUSTOSA, M.C.J.; CANEPA, E.M.; YOUNG, C.E.F. Política Ambiental. In: MAY, P. H.; LUSTOSA, M. C.; VINHA, V. da. (Orgs.). Economia do meio ambiente: teoria e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, Parte II, p. 135 -153, 2003.

MACHADO, F. Código Florestal: Um tema, Muitas Paixões. In: GESISKY, J. (Org.). **Código Florestal: Haverá Futuro?** Brasília: WWF Brasil, p.44-51, 104p. 2017.

MANUSCHEVICH, D. and BEIER, C.M. Simulation land use changes under alternative policy scenarios for conservation of native forests in south-central Chile. In: Land Use Policy, V.51. Pp 350-362. 2016.

MANUSCHEVICH, D. Neoliberalization of forestry discourses in Chile. In: Forest Policy and Economics. V 69. Pp 21-30. 2016.

MARTINS-PINTO, A. F. de C. Metodologia do Trabalho Científico: Planejamento, estrutura e apresentação de trabalhos acadêmicos segundo as normas ABNT. Belo Horizonte: Instituto de Ciências Econômicas e Gerenciais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. 99p. 2010.

MASSARDIER, Gilles. Cognição, políticas e ações públicas : entre coerência, fragmentação e aprendizados.. In: BONNAL, F. & LEITE, S.P. Analise comparada de politicas agrícolas: uma agenda em transformação. Rio de Janeiro: Maud X, Cap 2, P 69-91. 2011.

MAY, P.H.; AMARAL,C.; MILLIKAN, B; ASCHER, P. (Org.) **Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira.** Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005. 124 p.

MCKEAN, M. Common property: what is it, what is it good for, and what makes it work? In: GIBSON, C.; MCKEAN, M.; OSTROM, E (Eds.). People and forests: Communities, institutions, and governance. MIT Press, Cambridge, MA. 2000.

MCMICHEAL, A.J., BUTLER, C.D., FOLKE, C. New visions for addressing sustainability. **Science:** vol. 302, 2003.

MEYFROIDT, P., LAMBIN, E.F. 2011. Global Forest Transition: Prospects for an End to Deforestation. *Annual Review of Environment and Resources*. 2011. Vol.36:343-371. Disponível em: <<https://doi.org/10.1146/annurev-environ-090710-143732>>. Acesso em: Junho de 2018.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE DE CHILE. Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022. Santiago: División de Cambio Climático del Ministerio del Medio Ambiente, p.250, 2017.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE DO BRASIL. Organograma do MMA publicado pelo Decreto 9.085/2017. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/institucional/organograma>. Acesso em: 18 de Março de 2018.

MIRANDA, A.; ALTAMIRO, A.; CAYUELA, L.; PINCHEIRA, F.; LARA, A. Different times, same story: Native forest loss and landscape homogenization in three physiographical areas of south-central of Chile. *Applied Geography*: 60, 20-28p. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.apgeog.2015.02.016>>. Acesso em: Março 2017.

MIRANDA, A.; ALTAMIRO, A.; CAYUELA, L.; LARA, A.; GONZALES, M. **Native forest loss in the Chilean biodiversity hotspot: revealing the evidence**. *Regional Environ Change* (2017) 17:285–297. DOI 10.1007/s10113-016-1010-7.

MMA/SFB/CGFLOP (2017). Ata da reunião da CGFLOP de 2017. Consultado em 22 de março de 2018. Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/documentos/acesso-informacao/institucional/cgflop/3229-33-cgflop-apresentacao-tema-pauta-resex-verde-para-sempre/file> . Acesso em: Setembro de 2018.

MORAN, E.F. Meio Ambiente e Ciências Sociais: interações homem-ambiente e sustentabilidade. São Paulo: Editora Senac. 2011.

MORAN, E.F. Análise Multiescalar e Multitemporal. In: MORAN, E.F. Meio Ambiente e Ciências Sociais: Interações Homem-Ambiente e Sustentabilidade. São Paulo: Editora Senac. Cap 5. Pg 149-175. 2011.

MORAN, E. F. & OSTROM, E. (Org.) Ecossistemas Florestais: Interação Homem-Ambiente. São Paulo: Editora SENAC. São Paulo: EDUSP. 2009.

MORETTO, E. M.; GOMES, C.S.; ROQUETTI, D. R. e JORDÃO, C. de O. Histórico, tendências e perspectivas no planejamento espacial de usinas hidrelétricas brasileiras: a antiga e atual fronteira amazônica. São Paulo: Ambiente & Sociedade, v. XV, n. 3. p. 141-164. Set.-Dez. 2012.

MUJICA, R., 2008. Opciones de Recuperación para Bosques Degradados. En: Mujica, R., H. Grosse y S. Müller Using (eds.). Bosques Seminaturales: una opción para la rehabilitación de bosques degradados. Instituto Forestal. p. 4-23.

MULLER, P., (2008). Les politiques publiques. 7ed. Paris: PUF, 2008.

MULS, L.M. Desenvolvimento Local, Espaço e Território: O Conceito de Capital Social e a Importância da Formação de Redes entre Organismos e Instituições Locais. Brasília: Revista EconomiA. V.9, n.1, p.1–21, jan/abr 2008.

NEIRA, E.; RIVAS, E. Evaluación del fondo de conservación, recuperación y manejo sustentable del bosque nativo (Ley N°20.283). **Revista Bosque Nativo**, Santiago, N° 52, p. 26-28, Especial Foresteria Comunitaria. Agosto 2013.

NEPSTAD, D. C. ; AZEVEDO-RAMOS, C. ; MOUTINHO, P ; LIMA, E. ; MERRY, F . Passos para uma política de gestão socio-ambiental das florestas Amazônicas. *Ciência & Engenharia*, v. 32, p. 45-54, 2006.

NEPSTED, D.; ALENCAR, A.; BARROS, AC.; Governando a indústria madeireira na Amazônia. In: ZARIN, D. J.; ALAVALAPATI, J.R.R.; PUTZ, F.E.; SCHIMINK, M. (Org.). **As Florestas Produtivas nos Neotrópicos – Conservação por meio do Manejo Sustentável?** São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: Instituto Internacional de Educação do Brasil, p.481-511, 511p., 2005.

NIEDERLE, P.A. & GRISA, C. Ideias e valores: a análise da ação pública a partir das interfaces entre a abordagem cognitiva e a economia das convenções. *Revista Política & Sociedade*, Florianópolis: Vol. 12, Nº 23, Jan./Abr. de 2013.

NIETO-CARAVEO, I.m (2003) Qué Pasó en Johannesburgo? Resultados, decepciones y esperanzas después de la Cumbre de Desarrollo Sostenible. *Revista Potosinos*, Vol. XI, Marzo-Abril de 2003, No. 1. México: UASLP. Disponível em: <<http://ambiental.uaslp.mx/docs/LMNC-AU-0303-Johannesburgo.pdf>>. Acesso em: Maio de 2017.

NORTH, D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge. 1991

OLIVEIRA, R.M.F de. *Concessão Florestal: Exploração Sustentável de Florestas Públicas por Particular*. São Paulo: Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 288p. 2010.

OMETTO, J. P.; AGUIAR, A.; MARTINELLI, L. A. **Amazon deforestation in Brazil**: effects, drivers and challenges. *Carbon Management*, v. 2, n. 5, p. 575-585, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. (S/D). **A ONU e o Meio Ambiente**. Acessível no site: <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>. Consultado em 32/04/2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Nosso Futuro Comum*. Documento das Nações Unidas. 1987. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>>. Acesso em: 23/04/2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *O Futuro que Queremos*. Documento do resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, Rio de Janeiro após 20 anos da ECO 92. 2012. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=E> Acesso em: 23/04/2018.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN (FAO). *Casos ejemplares de Manejo Forestal Sostenible en America Latina y el Caribe*. Santiago: Octubre, 2010a.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). (2010b). *FAO no Brasil Memória de Cooperação Técnica. O Setor Florestal Brasileiro*. Brasília: FAO-Brasil. Pp43. 2010b.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). (2010c). **Leys Forestales em America del Sur. Documento de trabajo**. Santiago: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Pp75. 2010c.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN (FAO). **El Estado de los Bosques del Mundo**: Potenciar los beneficios socioeconómicos de los bosques. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); 134p. 2014.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN (FAO). *Taller Regional Latinoamericano sobre Criterios e Indicadores para el Manejo Forestal Sostenible*. Lima, Peru: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO): Informe Final. 17 a 19 de Junio. 2015.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN (FAO). *América Latina y el Caribe busca acabar com la tala ilegal de madera*. Santiago: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Noticias. Mayo, 2016. Disponível em: <<http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/416794/>>. Acesso em: 30 de maio de 2016.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN (FAO). *Casos ejemplares de Manejo Forestal Sostenible en Chile, Costa Rica, Guatemala y Uruguay*. Santiago: Octubre, 2016b.

ORIGENS BRASIL. 2017. Relatório Anual de Origens Brasil 2016. Piracicaba: Origens Brasil. Pp 36. 2017. Disponível em: <http://origensbrasil.org.br/media/relatorio-anual-origens-brasil-2016.pdf> Consultado em 5 de abril de 2018.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN (FAO). **El Estado de los Bosques del Mundo: Potenciar los beneficios socioeconómicos de los bosques.** Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); 134p. 2018.

OSTROM, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.* New York: Cambridge University Press. 1990.

OSTROM, E.; DIETZ, T.; DOLSAK, N.; STERN, P.C.; STONICH, S. , WEBER, E.U. (eds.). **The Drama of the Commons.** Washington: National Academy Press, 2002.

OSTROM, E.; GARDNER, R.; WALKER, J. **Rules, games and common-pool resources.** 4.ed. Michigan, USA: The University of Michigan Press, 1994.

OSTROM, E.; OSTROM, V. The Quest for Meaning in Public Choice. *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 63, No. 1. January, 2004.

OSTROM, E. Background on the Institutional Analysis and Development Framework. **The Policy Studies Journal**: Wiley Periodicals, Inc.; Oxford. Vol. 39, No. 1, 2011.

PADUA, J. A. **Um sopro de Destruição: Pensamento Político e Crítica Ambiental no Brasil escravista (1786-1888).** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 318p. 2002.

PALACE, M. W.; MCMICHAEL C. N. H.; BRASWELL B. H.; HAGEN S. C.; BUSH M. B.; NEVES E.; TAMANAHA E.; HERRICK C.; FROLKING S. **Ancient Amazonian populations left lasting impacts on forest structure.** *Ecosphere*: Vol. 8(12), Article e02035. December 2017.

PALO, M; LEHTO, E. **Private or socialistic forestry? Forest transition in Finland versus deforestation in the Tropics.** Springer, Dordrecht. 2012

PAULINO, E.T. A mudança do código florestal brasileiro: em jogo a função social da propriedade. **Campo-Território**: Revista de Geografia Agrária, v. 7, n. 13, p.40-64, fev., 2012.

PINTO, L.F.G. o Futuro depende de mudanças estruturais. In: GESISKY, J. (Org.). **Código Florestal: Haverá Futuro?** Brasília: WWF Brasil, p.60-67, 104p. 2017.

PRATES, A.P.L & IRVING, M de A. (2015). Conservação da biodiversidade e políticas públicas para as áreas protegidas no Brasil: desafios e tendências da origem da CDB às metas de Aichi. Brasília: Centro Universitário de Brasília, *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. V. 5; n. 1; p. 1 – 369; Jan-Jun. 2015. Pg 28-57.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. *Implementation.* Berkeley, University of California Press, 1973. Apud: INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA. *Métodos Qualitativos de Avaliação e suas Contribuições para o Aprimoramento de Políticas Públicas* Brasília: IPEA: **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**, V.3, cap 25, p. 661-688, 270 p, 2010.

PUTZ, F.E. Você é um conservacionista ou um defensor da exploração madeireira? In: ZARIN, D. J.; ALAVALAPATI, J.R.R.; PUTZ, F.E.; SCHIMINK, M. (Org.). **As Florestas Produtivas nos Neotrópicos – Conservação por meio do Manejo Sustentável?** São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: Instituto Internacional de Educação do Brasil, p. 35-54, 511p., 2005.

RAYNAUT, C. Interdisciplinaridade: mundo contemporâneo, complexidade e desafios à produção e aplicação de conhecimentos. In: PHILIPPI et al. *Interdisciplinaridade em Ciência, Tecnologia e Inovação*, cap.2, P69-105. 2011.

Rede de Sementes do Xingu. Site da Rede de Sementes do Xingu. Disponível em: <http://sementesdoxingu.org.br/site/>. Acesso em: 5 de Março de 2018.

Rede Xingu Mais. Disponível em: <https://xingumais.org.br/home>. Acesso em: 5 de abril de 2018.

REIS, T.; GUIMARÃES, A.; PANTOJA, E. O Futuro do Código Florestal. In: GESISKY, J. (Org.). **Código Florestal: Haverá Futuro?** Brasília: WWF Brasil, p.88-95, 104p. 2017.

REYES, R. **The influence of markets and culture on the use of native forests in the south of Chile.** Vancouver: Thesis of Doctor of Philosophy presented in The Faculty of Graduate and Postdoctoral Studies (Forestry). The University of British Columbia. July, 106p. 2017a.

REYES, R.. Consumo de combustibles derivados de la madera y transición energética en la Región de Los Ríos, periodo 1991-2014. Bosques, Energía y Sociedad. Pp 6: 1- 20. 2017b.

REYES, R.; NELSON, H. A tale of two forests: why forests and forest conflicts are both growing in Chile. *International Forestry Review*, 16(4), 1e10, 2014.

REYES, R.; SEPULVEDA, C.; ASTORGA, L. Gobernanza del Sector Forestal Chileno: Tensiones y Conflictos entre las Fuerzas de Mercado y las Demandas de la Ciudadanía. In: DONOSO, C.; GONZÁLEZ, M.; LARA, A.(Eds.). *Ecología Forestal. Bases para el manejo sustentable y conservación de los bosques nativos de Chile.* Ediciones UACH (Universidad Austral de Chile): Capitulo: 19, pp.693-720, 720p, 2014.

REYES, R.; BLANCO, G.; LAGARRIGUE, A. Y ROJAS, F. **Ley de Bosque Nativo: Desafíos Socioculturales para su Implementación.** Instituto Forestal: Universidad Austral de Chile, 82 p. 2016.

REYES, R.; NELSON, H.; ZERRIFFI, H. Firewood: Cause or consequence? Underlying drivers of firewood production in the South of Chile. **Energy for Sustainable Development**, N° 42, p. 92-108. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.esd.2017.10.006>. Acesso em: Junho de 2018.

REYES, R.; SCHUEFTAN, A.; CRUZ, C. Control de la contaminación atmosférica en un contexto de pobreza de energía en el sur de Chile: Los efectos no deseados de la política de contaminación. In: **Informes Técnicos BES, Bosques-Energía-Sociedad**, Instituto Forestal, Chile, Año 4, N° 9, p. 22, Marzo, 2018.

RISEK, M.B; MORSELLO, C. Efeitos da exposição ao mercado de produtos florestais não-madeireiros sobre capital social de comunidades extrativista da Amazônia brasileira.

RODRIGUES, A.S., EWERS, R.M., PARRY, L., SOUZA, C. JR., VERÍSSIMO, A., BALMFORD, A. (2009). Boom-and-Bust Development Patterns Across the Amazon Deforestation Frontier. **Science**: Jun 12; 324(5933):1435-7. 2009. doi: 10.1126/science.1174002.

RODRIGUES-FILHO, S. VERBURG, R, BURSZTYN, M., LINDOSO, D., DEBORTOLI, N., VILHENA, A.M.G. **Election-driven weakening of deforestation control in the Brazilian Amazon.** Land Use Policy, Vol 43, February, Pp. 111-118. 2015.

ROMERO, J.; POBLETE, C. El sector forestal en la institucionalidad pública y en la agenda política. In: Revista Bosque Nativo: Nativo, Bosques y su Gente – Cinco años de labor política y social para los bosques nativos de Chile e Argentina. N. 56. Pp. 25-35. September 2016.

ROQUETTI, D.R.; CORDEIRO-BEDUSCHI, L.E.; PULICE, S. M.; PAIVA; ZUCA, N.L.; PRAIA, A.S.; MORETTO, E.M. **Reflexões teóricas sobre usinas hidrelétricas e desenvolvimento local.** Brasília: Sétimo Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, GT 467: Reflexões teóricas sobre usinas hidrelétricas e desenvolvimento local. 13p. Maio 2015.

SABATIER, P. (Ed.). *Theories of the policy process.* Second edition. Westview Press, Boulder, Oxford. 2007.

SABATIER, Paul A. and, WEIBLE, C. M. "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications." In: SABATIER, P. (Ed.). *Theories of the policy process.* Second edition. Westview Press, Boulder, Oxford. 2007.

SABATIER, P. A.; LOOMIS, J.; MCCARTHY, C. "Hierarchical controls, professional norms, local constituencies, and budget maximization: An analysis of US Forest Service planning decision." *American Journal of Political Science*, v. 39, n.1, Pp. 204-242, 1995.

SABOGAL, C.; JONG, W.de; POKORNY, B.; LOUMAN, B. (Eds.). Manejo forestal comunitario en América Latina: Experiencias, lecciones aprendidas y retos para el futuro. Belem: CIFOR;CATIE, 274p, 2008.

SACHS, Jeffrey. (2014). **The Age of Sustainable Development**. New York: Columbia University Press. 606P, 2014.

SALAS, C.; DONOSO, P.J.;VARGAS, R.; ARRIAGADA, C.A.; PEDRAZA, R. and SOTO, D.,P. **The Forest Sector in Chile: An Overview and Current Challenges**. Jornal of Forest. 114(5); Pp 562-571, September, 2016.

SANTOS, B. de S. A Reinvenção Participativa e Solidária do Estado. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E REFORMA DE ESTADO. São Paulo, 26-28 de março 1998.

SANTOS, D.; CELENTANO, D.; GARCIA, J.; ARANIBAR, A.; VERÍSSIMO, A. Índice de Progresso Social na Amazônia Brasileira: 2014. Belém, PA: IMAZON; Social Progress Imperative. 2014.

SANTOS, M. H. de C. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte**. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 40, nº 3, pp. 335-376. 1997.

SANTOS, R.A. dos.; JACOBI, P.R. Aprendizagem Social e governança da água na sub-bacia Cotia-Guarapiranga, São Paulo. In: JACOBI, p.r. (Org.), **Novos paradigmas, práticas sociais e desafios para a Governança Ambiental**. São Paulo: Annablume; IEE-USP; PROCAM-USP,;FAPESP, 697p, 2012.

SARRE, E. y SABOGAL, C. (2013). **La OFS es un sueño imposible?** *Unasyuva*, 64 (240): 26-34. (2013).

SCARDUA, F.P. Por uma política nacional de florestas no Brasil. In: IX Encontro Nacional da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, Brasília, 4 a 8 de outubro de 2011.

SCHIMINK, M. Comunidades, Florestas, Mercados e Conservação. In: ZARIN et. al. *As Florestas produtivas nos Neotrópicos*. São Paulo: Peirópolis. P 161-176. 2005.

SCHIMINK, M. e WOOD, C. H. *Contested Frontiers in Amazonia*. Columbia University Press, 375p. 1992.

SCHIMITHÜSEN, F. (2013). La sostenibilidad aplicada em el sector de las actividades forestales cumple 300 años. *Unasyuva*, 64 (240): 3-11. 2013.

SEARS, RR; PINEDO-VASQUEZ, M. Cortando as Arvores e Cultivando a Floresta – A produção Mdeirreira de pequenos propeitarios na várzea da amazonia. In: ZARIN, D. J.; ALAVALAPATI, J.R.R.; PUTZ, F.E.; SCHIMINK, M. (Org.). *As Florestas Produtivas nos Neotrópicos – Conservação por meio do Manejo Sustentável?* São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: Instituto Internacional de Educação do Brasil, p. 329-350, 511p., 2005.

SECCO, L. et al. Why and how to measure forest governance at local level: A set of indicators. In: *Forest Policy and Economics*, V.49, Pg 57-71. 2014.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO (SFB). *Florestas do Brasil em Resumo – 2013*. Brasília: SFB, 188p. 2013.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO (SFB). (2009) *Gestão de Florestas Públicas*. Relatório 2008. Brasília, DF: SFB, Março de 2009. Pp56. Acessível em <http://www.florestal.gov.br/relatorios-de-gestao> . Consultado em Março de 2018.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO (SFB). (2016). *Cadastro Nacional de Florestas Públicas*. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/cadastro-nacional-de-florestas-publicas>>. Acesso em: 15 de maio de 2016.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO (SFB). *Florestas Comunitárias*. 2016b. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/florestas-comunitarias>>. Acesso em: Outubro de 2018.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO (SFB). **Gestão de Florestas Públicas. Relatório 2016**. Brasília, DF: SFB, Março de 2017. Pp86. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/relatorios-de-gestao>>. Acesso em: Março de 2018.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO (SFB). **Gestão de Florestas Públicas. Relatório 2017**. Brasília, DF: SFB, Março de 2018. Pp83. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/relatorios-de-gestao>>. Acesso em: Março de 2018.

SFB e IMAZON. A atividade madeireira na Amazônia brasileira: produção, receita e mercados. Belém, PA: Serviço Florestal Brasileiro (SFB); Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), 26p. 2010.

SFB e IPAM. **Florestas Nativas de Produção Brasileiras. (Relatório)**. Brasília, DF: Serviço Florestal Brasileiro e Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. 2011.

SILVA, R. C. da. Políticas públicas, atores sociais e conhecimento: gestão sustentável das florestas públicas no Brasil. Campinas: Tese de Doutorado apresentada à Universidade Estadual de Campinas. 138p. 2010.

SOARES-FILHO, B.S; GARCIA, R.A; RODRIGUES, H.O.; MORO, S.; NEPSTAD, D.C. Nexos entre as Dimensões Socioeconômicas e o Desmatamento na Amazônia: A caminho de um modelo integrado. In: BASTISTELLA et.al (Org.). **Amazônia: Natureza e Sociedade em Transformação**. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo. Pág 181-217. 2008.

SPAROVEK, G; BERND, G.; BARRETTO, A.G.O.P.; KLUG, I.L.F. The revision of the Brazilian Forest Act: increased deforestation or a historic step towards balancing agricultural development and nature conservation?. In: *Environmental Science & Policy*. V.16, 65-72p. 2012.

SPAROVEK, G.; FREITAS, F.,M., de; GUIDOTTI, V. O Código Florestal e o Portal do Jato. In: GESISKY, J. (Org.). **Código Florestal: Haverá Futuro?** Brasília: WWF Brasil, p.52-59, 104p. 2017.

SPINK, Peter. Parcerias e Alianças com Organizações Não-Estatais. In: CACCIA-BAVA, Sílvia; PAULIS, Veronica e SPINK, Peter (Org.). São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2002.

TACON, A.C; PALMA, J. LA comercialización de los productos no madereros: una oportunidad para el manejo comunitario y la valorización del bosque nativo. In: CATALAN, R. et al. (eds.), **Bosques y Comunidades del Sur de Chile**. Santiago de Chile: Editorial Universitaria Bosque Nativo, 2006, p. 253-263.

TACON, A.C; PALMA, J.; FERNANDEZ, U. ORTEGA, F. El mercado de los Productos Forestales no Madereros y la conservación de los bosques del sur de Chile y Argentina. Valdivia: WWF-Chile. 95p. 2006.

TECKLIN, D.; CATALÁN, R.. La gestión Comunitaria de los bosques nativos en el sur de Chile: Situación actual y temas en discusión. In: CATALAN, R. et al. (eds.), **Bosques y Comunidades del Sur de Chile**. Santiago de Chile: Editorial Universitaria Bosque Nativo, 2006, p.19-40.

THE GLOBAL FOREST RESOURCES ASSESSMENT (FRA). Global Forest Resources Assessment 2015. Rome: FAO, Country Report – Brazil. 148p. 2015. Disponível em: <<http://www.fao.org/documents/card/en/c/6261857f-c0da-4f72-98fd-a18e9ca50509/>>. Acesso em: 30 de abril de 2016.

THERY, H. e THERY, N. A. M. Disparidades e dinâmicas territoriais no Brasil. In: *Revista do Departamento de Geografia – USP, Volume Especial 30 Anos* (2012), p. 68-91. 2012.

ROS-TONEN, M. Novas perspectivas para a gestão sustentável da floresta amazônica: Explorando novos caminhos. Campinas: **Revista Ambiente & Sociedade**, v. X, n. 1. Pp. 11-25. Jan-Jun. 2007.

TRITSCH, I.; ARVOR, D. Transition in environmental governance in the Brazilian Amazon: emergence of a new pattern of socio-economic development and deforestation. *Land Use Policy*, n. 59, p. 446-455, 2016. SCIENTIFIC DATA | 3:160071 | DOI: 10.1038/sdata.2016.71

TUCKER LIMA, J. M.; VALLE, D.; MORETTO, E.M.; PULICE, S. M .P.; ZUCA, N. L.; ROQUETTI, D.R.; CORDEIRO-BEDUSCHI, L.E., PRAIA, A.S, OKAMOTO,C.P.F.; CARVALHAES,V.L.DA SILVA; BRANCO, E.A.; BARBEZANI, B.; LABANDERA, E.; TIMPE, K.; KAPLAN,D. A social-ecological database to advance research on infrastructure development impacts in the Brazilian Amazon. *Sci. Data* 3:160071. Published online 2016 Aug 30. doi: [10.1038/sdata.2016.71](https://doi.org/10.1038/sdata.2016.71). 9p. 2016.

TUCKER, C. “Private vs. Communal Forests: Forest Conditions and Ternure in a Honduran Community. *Human Ecology*: 27 (2). P 201-230. 1999.

TUCKER, C, M.; OSTROM, E. Pesquisa Interdisciplinar relacionando instituições e transformações florestais. In: MORAN, E. e OSTROM, E. (Org.) **Ecossistemas Florestais: Interação Homem-Ambiente**. São Paulo: Editora SENAC. São Paulo: EDUSP. p109-138. 2009.

TUCKER, C, M.; SOUTHWORTH, J. Processo de Mudança Florestal em nível de Paisagem em Honduras e Guatemala. In: MORAN, E. e OSTROM, E. (Org.) **Ecossistemas Florestais: Interação Homem-Ambiente**. São Paulo: Editora SENAC. São Paulo: EDUSP. p327-382. 2009.

UNIVERSIDAD DE CHILE. Informe País. Estado del Medio Ambiente em Chile: Comparación 1999-2015. Santiago: Universidad de Chile; Instituto de Asuntos Públicos, Centro de Análisis de Políticas Públicas. Abril, 2016. 606p.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO; Sistema Integrado de Bibliotecas da USP. **Diretrizes para apresentação de dissertações e teses da USP : parte I (ABNT)**. São Paulo : SIBiUSP Sistema Integrado de Bibliotecas da USP, 3.ed. (Cadernos de estudos ; 9), 100p, 2016.

UNSDG. **Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: desafíos y ejes de política pública**. Panamá: Grupo de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, 72p. 2018. Disponível em: <<https://undg.org/wp-content/uploads/2018/09/Desaf%C3%ADos-y-Estrategias-para-el-Desarrollo-sostenible-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.

VEBLEN,T.,T.; KITZBERGER; T.; BURNS, B.,R.; REBERTUS, A.,J. Perturbaciones y regeneración en bosques andinos del sur de Chile y Argentina. In: J.J. ARMESTO, M.K. ARROYO, y C. VILLAGRÁN (Eds.), **Ecología del Bosque Nativo de Chile**. Universidad de Chile Press. 1996. p.169-198.

VEIGA, J E. A Desgovernança Mundial da Sustentabilidade. São Paulo: Ed.34. 152p. 2013.

VEIGA, J. E. da e EHLERS, E. Diversidade biológica e dinamismo econômico no meio rural. In: MAY, P. H.; LUSTOSA, M. C.; VINHA, V. da. (Orgs.). **Economia do meio ambiente: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

VERÍSSIMO, A.; LIMA, E. & LENTINI, M. **Polos madeireiros do Estado do Pará**. Belém: Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (IMAZOM), 72 p. 2002.

VERISSIMO, A.; ROLLA, A.; VEDOVETO, M.; FUTADA, S. de M. (Org.). **Áreas Protegidas na Amazônia brasileira: Avanços e Desafios**. Belém: Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (IMAZOM); São Paulo: Instituto Socioambiental, 90p. 2011.

VERISSIMO, T.C. **A floresta habitada: historia da ocupação humana na Amazônia**. Belém, PA: Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (IMAZOM), 128p. 2014.

VILLAS BÔAS, A.; SANCHEZ, R.; SCARAMUZA, C.A. M. Estudos preliminares e formulação de uma proposta técnica para a implementação de um mosaico de Unidades de Conservação no Médio Xingu. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003.

VAN VLIET, N.; ADAMS, C.; VIEIRA,I.C.G.; MERTZ, O. “Slash and Burn” and “Shifting” Cultivation Systems in Forest Agriculture Frontiers from the Brazilian Amazon. **Society and Natural Resources: An International Journaul**, 26:12, 2013. p. 1454-1467, DOI:10.1080/08941920.2013.820813.

VOIVODIC, M.A. 2012. Os desafios de legitimidade em sistemas multissetoriais de governança: uma análise do Forest Stewardship Council. São Paulo: Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental. 126p. 2010.

WALKER, R.; DINIZ, M.; CALDAS, M.; CHERMONT, L. A Economia da Amazônia hoje e amanhã: Integração Nacional e a Expansão da Oferta. In: BASTISTELLA et.al (Org.). *Amazônia: Natureza e Sociedade em Transformação*. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo. Pág. 117-136. 2008.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A.; MCQUEEN, K. Themes and Variations: taking stock of the advocacy coalition framework. *The Policy Studies Journal*, v. 37, n. 1, p. 121-140, 2009.

ZARIN, D. J.; ALAVALAPATI, J.R.R.; PUTZ, F.E.; SCHIMINK, M. (Org.). **As Florestas Produtivas nos Neotrópicos – Conservação por meio do Manejo Sustentável?** São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: Instituto Internacional de Educação do Brasil, 511p. 2005.

ZERBINI, F. Cenário da Madeira Forest Stewardship Concil (FSC) no Brasil 2012 – 2013. São Paulo: FSC Brasil, P. 80, 2014.

ANEXOS

ANEXO A – RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS E INFORMANTES

ANEXO A1- RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS/INFORMANTES – BRASIL

Tipo Organização	Função e Organização dos informantes BRASIL (entre 2014 a 2018)
1ONG-BR	Eng. Agrônomo. Secretário Executivo Adjunto e Gerente de Projetos do IMAFLORA.
2ONG-BR	Diretor Executivo e Gestor de Projetos do Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola - IMAFLORA
3ONG-BR	Diretor Executivo e Cientista Senior do Instituto de Pesquisas da Amazônia (IPAM).
4ONG-BR	Gestora de Projetos questões indígenas e REDD do Instituto de Pesquisas da Amazônia (IPAM).
5ONG-BR	MSc. Eng. Florestal, Coordenador de Planejamento Estratégico do WWF-Brasil.
6ONG-BR	Gestor de Projetos de Manejo Florestal do WWF- Florestas.
7ONG-BR	MSc. Eng. Agrônomo, Coordenador de Projetos na Bacia do Rio Xingu do Instituto Socioambiental (ISA). Participante do Seminário sobre Manejo Florestal Sustentável Comunitário realizado no SFB/Brasília. 22/03/2018. (Informação pessoal e verbal).
1GOV-BR	Eng. Agrônomo, Ex-Diretor da Secretaria de Desenvolvimento Rural e Extrativismo do Ministério de Meio Ambiente (MMA).
8ONG-BR	Gestor de Projetos de restauração florestal do WRI Brasil. Parceiro da Coalizão Clima Florestas.
9ONG-BR	Eng. Agrônoma, Diretora do IMAFLORA, Pircacicaba, SP.
10ONG-BR	Gestor de projetos do IMAFLORA
11ONG-BR	Coordenador de projetos do IMAFLORA
12ONG-BR	MSc. Eng. Agrônoma, consultora de projetos e auditora social do FSC pelo IMAFLORA.
13ONG-BR	Eng. Florestal, gestor de projetos agroecológicos do IMAFLORA
14ONG-BR	Socióloga, consultora e auditora do FSC pelo IMAFLORA.
15ONG-BR	Coordenadora de Projetos do IMAFLORA. Projeto Origens Brasil.
1UP-BR	Ex- funcionária do Serviço Florestal Brasileiro (2010-2013). Doutoranda da Universidade de Wagening/Holanda.
1E-BR/Alemanha	Dra. Ciências Florestais; Coordenadora de Projetos Sustentabilidade - STORAENZO (Empresa alemã de papel e celulose).
2UP-BR	Prof. Dr. do Departamento de Ciências Florestais da ESALQ/USP. Ex-funcionário do MMA.
1OI-BR	Organização Internacional. Coordenador de Projetos. Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO/ONU). Brasília. Entrevista realizada em 01/03/2018.
16ONG-BR*	Diretora do WRI Brasil (World Resources Institute). Mensagem recebida por grupo de e-mail da Coalizão Brasil em 18 de setembro de 2015 (COALIZAO BRASIL, 2015).
17ONG-BR	Engenheira Agrônoma, representante da CONTAG na 14ª Reunião Ordinária da CGFLOP, ocorrida em 2008. Brasília. Disponível em: http://www.florestal.gov.br/cgflop/70-participacao-social/191-atas-e-documentos-das-reunioes-da-cgflop . Acesso em 15 maio 2018.
2E-BR	Coordenador de projetos da Fundação Ecofuturo da Empresa de Papel e Celulose SUZANO. Parceiro da Coalizão Brasil.

2GOV-BR*	Coordenador de projetos do Departamento de Extrativismo (DEX) da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEDR) do MMA. Informação verbal. Seminário sobre Manejo Florestal Sustentável Comunitário realizado no SFB/Brasília. 22/03/2018.
2GOV-BR*	Dra. Eng. Florestal do Serviço Florestal Brasileiro. Informação verbal. Seminário sobre Manejo Florestal Sustentável Comunitário realizado no SFB/Brasília. 22/03/2018. (Continua)
18ONG-BR*	Coordenador Executivo do Internacional de Educação do Brasil (IEB). Informação verbal. Seminário sobre Manejo Florestal Sustentável Comunitário realizado no SFB/Brasília. 22/03/2018. (Continuação)
19ONG-BR*	Gestora de projetos do Climate and Land Use Alliance (CLUA). Informação verbal. Apresentação de abertura do Seminário sobre Manejo Florestal Sustentável Comunitário realizado no SFB/Brasília. 22/03/2018.

GO – Organização do Governo; ONG – Organização não-Governamental; UP – Universidade e Pesquisa; E – Empresa; OI – Organização Internacional/Multilateral.

(*) Relatos e discursos coletados em apresentações públicas que ocorreram em reuniões e/ou eventos.

ANEXO A2- RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS/INFORMANTES – CHILE

Tipo Organização	Função e Organização dos Informantes CHILE (entre 2016 a 2018)
1GOP-CH	Doutora, Engenheira Florestal. Coordenadora de projetos de Manejo e Inventário de Produtos Florestais Não Madeiros (PFNM) do INFOR, Valdivia.
2GOP-CH*	INDAP - Instituto de Desarrollo Agropecuario, vinculado ao Ministerio da Agricultura de Chile. Coordenador de projetos de Turismo Rural e Artesanatos de INDAP/ Valdivia.
1FC-CH	Agrupación de Artesanas Newen Pu Domo (Puerto Saavedra/ Região de Araucania). Reuniao e Encontro de Artesãos do Projeto PFNM/INFOR, Valdivia, Chile.
2FC-CH	Agrupação de Artesões de Alepué (San José de la Mariquina/ Região dos Ríos). Reuniao e Encontro de Artesãos do Projeto PFNM/INFOR, Valdivia, Chile.
3GOP-CH*	Eng. Florestal. Pesquisador do INFOR para Manejo da Paisagem, serviços ecossistêmicos e mudanças climáticas. Informação verbal. Apresentação no Seminário INFOR/ Concepción
1UP-CH	Professor Doutor da Facultad de Ciencias Forestales y Recursos Naturales da Universidad Austral de Chile, Valdivia. Sócio da AIFBN. (Informação pessoa e verbal).
2UP-CH*	Professor Dr. em Cambio Global, Serviços Ecossistêmicos, Restauração Ecológica da Universidade Austral de Chile. Faculdade de Ciencias Forestales e Recursos Naturais. Instituto de Conservación Biodiversidad y Territorio. Informação verbal. Apresentação no Seminário INFOR/ Concepción
4GOP-CH*	Diretor Ejecutivo da Corporación Nacional Forestal (CONAF), vinculada ao Ministério de Agricultura, Informação verbal. Apresentação na Abertura do Seminário INFOR/ Concepción.
5GOP-CH*	Diretor Ejecutivo do Instituto Florestal do Chile (INFOR), vinculado ao Ministério de Agricultura. Informação verbal. Apresentação na Abertura do Seminário INFOR/ Concepción.
1ONG-CH	Engenheiro Florestal. Ex-funcionário da INFOR (décadas de 60/70). Ex-exilado pela ditadura na Finlândia e Moçambique. Gerente de Sociedad Familiar Pehuén Ltda. (propriedade familiar com manejo florestal). Sócio da AIFBN. Entrevista em: 26/09/2017.
2ONG-CH	Coordenador de Projetos do WWF-Chile. Gestor do Projeto Plataforma Plantações Nova Geração/Alianza Sudamericana de Papel e Celulosa.
3UP-BR	Engenheiro Florestal, pela Universidad de Chile. Director del Centro de Estudios de Recursos naturales OTERRA. Professor Doutor do curso de Engenharia Florestal da Universidad Mayor de Chile, Santiago de Chile.
4UP/ONG-CH*	Universidad de Chile - professor. e sócio AIFBN. Apresentação sobre Institucionalização do Setor Florestal.
3ONG-CH	Eng. Florestal, proprietário florestal e sócio da AIFBN. Apresentação no Colóquio AIFBN sobre Incendios Florestais em Chile.
4ONG-CH	MSc. Engenheira Florestal e Presidente da AIFBN. Santiago de Chile.
6GOP-CH	Engenheira Florestal, Gestora de projetos do Departamento de Fiscalización Forestal de CONAF, Valdivia.
5ONG-CH	Engenheiro florestal, consultor e proprietário florestal, sócio da AIFBN. Ex-auditor do FSC-Chile.
	(Continua)
7GOP-CH	Pesquisador doutor, engenheiro florestal do INFOR, Coordenador de Projetos em Valdivia. Sócio da AIFBN.
6ONG-CH	MSc. Engenheira florestal, coordenadora da AIFBN/Valdivia.
7ONG-CH	Engenheiro Florestal, consultor florestal e empresário de nacionalidade alemã que atua no Chile, sócio da AIFBN.

GOP – Organização do Governo (Público-Privada); ONG – Organização não-Governamental; UP – Universidade e Pesquisa; E – Empresa; OI – Organização Internacional/Multilateral.

(*) Relatos e discursos coletados em apresentações públicas que ocorreram em reuniões e/ou eventos.

**ANEXO A3 - RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS DE ORGANIZAÇÃO
INTERNACIONAL/MULTILATERAL**

	Nome	Tipo Organização	Função e Organização Entrevistas realizadas entre 2016 e 2017
1	Jessica Casaza	1OI	Eng. Florestal, Consultora Florestal da FAO para América Latina e Caribe. Gestão de projetos de Modelos de Bosques e Política Agroalimentar.
2	Hivy Ortiz Chour	2OI	Oficial Florestal da FAO para América Latina e Caribe. Coordena de projetos de Manejo de Parques e Florestas Comunitárias.
3	Carlos Marx Carneiro	3OI	Oficial florestal (aposentado) da FAO para América Latina e Caribe. Coordenou Programas regionais, entre eles o Programa Forestal Nacional (PFN) nos países da América Latina.
4	Aurelie Bres	4OI	Oficial da FAO para América Latina e Caribe. Gestão de projetos "Tenencia de tierras y recursos naturales".
5	Jorge Meza	5OI	Oficial Principal Florestal da FAO para América Latina e Caribe. Coordena projetos da Iniciativa Regional da FAO para o uso Sustentável dos Recursos Naturais.
6	Barbara Jarschel	6OI	Consultora da Oficina Regional da FAO para América Latina e Caribe

FAO/RLC - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - Escritório Regional da América Latina e Caribe (Santiago, Chile).

ANEXO B – ROTEIROS DE PERGUNTAS DAS ENTREVISTAS

B1- ENTREVISTAS REALIZADAS COM ‘PRATICANTES FLORESTAIS’ NO BRASIL

B1.1 COM REPRESENTANTES DO GOVERNO (GOV)

1. Como você definiria a governança florestal no Brasil? Quais as referências e modelos tem a Política Florestal brasileira?
2. Qual é o marco institucional para a governança de florestas nativas na Região Amazônica brasileira?
3. Qual é a sua opinião sobre a gestão das florestas nativas após a implementação da **Lei de Gestão de Florestas Públicas (LGFP)**?
4. Quem são os atores envolvidos em sua implementação? Quais grupos apoiaram e quais grupos contestaram as mudanças institucionais?
5. Os órgãos governamentais brasileiros estão estruturados e bem coordenados para promover o uso sustentável e o manejo de florestas no Brasil?
6. Quais os impactos e conquistas após a LGFP para as comunidades e usuários diretos dos recursos florestais na Amazônia?
7. Quais as dificuldades e os problemas que enfrenta a implementação da LGFP?
8. Em sua opinião, o que seria necessário mudar para a efetiva gestão sustentável das florestas na Amazônia?

B1.2 COM REPRESENTANTES DE ORGANIZAÇÕES-NÃO GOVERNAMENTAIS (ONGs)

1. Como atua sua organização em relação à gestão e uso de florestas na Amazônia?
2. Quais são os atores sociais envolvidos e como estes têm trabalhado para promover o uso sustentável da floresta?
3. Quais os recursos florestais estão sendo manejados? (PFNM, Madeira, outros)
3. A legislação florestal, sobretudo a LGFP, tem influência nos trabalhos desenvolvidos por sua organização? Comente a respeito.
4. Há algum diálogo com o Plano Nacional de Manejo Florestal Comunitário e Familiar?
5. Em sua opinião, a governança florestal no Brasil está avançando para uma gestão sustentável das florestas nativas? quais são as facilidades e dificuldades encontradas?
6. Para a promoção da gestão sustentável das florestas nativas na Amazônia, o que sua organização defende como prioridade?
7. O que seria necessário mudar na política florestal do país?

B1.3 COM UNIVERSIDADES E PESQUISADORES (UP)

1. Como você definiria a governança florestal no Brasil?
2. Em sua opinião qual é o marco institucional mais importante para definir a gestão e uso sustentável das florestas nativas na Amazônia? Por quê?
3. Na visão dos especialistas florestais, o que é necessário para a promoção da gestão sustentável das florestas nativas?
4. De acordo com sua vivência, quais são os temas que influenciam na política florestal no Brasil? Estes temas são os mesmos desde a década de 90?
5. O debate sobre mudanças climáticas influenciam programas e políticas florestais? Esta influência é positiva ou negativa?
6. Em sua opinião, a governança florestal no Brasil está avançando para uma gestão sustentável das florestas nativas? Quem se beneficia?
7. O que deveria ser revisado em relação às ações prioritárias para a gestão sustentável das florestas nativas? Por quê?

B2- ENTREVISTAS REALIZADAS COM “PRATICANTES FLORESTAIS” NO CHILE

B2.1 COM REPRESENTANTES DE INSTITUIÇÕES PÚBLICO-PRIVADAS (GOP)

1. Como você definiria a governança florestal no Chile? Quais as referências e modelos tem a Política Florestal chilena?
2. Qual é o marco institucional para a governança de florestas nativas, sobretudo das florestas temperadas do centro-sul do Chile?
3. Qual é a sua opinião sobre a gestão das florestas nativas após a implementação da **Lei de Bosques Nativos (LBN)**?
4. Quem são os atores envolvidos na implementação? Quais grupos apoiaram e quais grupos contestaram as mudanças?
5. Os órgãos responsáveis pela gestão florestal estão estruturados e bem coordenados para promover o uso sustentável e o manejo de florestas nativas?
6. Quais os impactos e conquistas após a LBN para as comunidades e usuários diretos dos recursos florestais no Chile?
7. Quais as dificuldades e os problemas que enfrenta a implementação da LBN?
8. Em sua opinião, é necessária uma reforma na política florestal chilena? Por quê?

B2.2 COM REPRESENTANTES DE ORGANIZAÇÕES-NÃO GOVERNAMENTAIS (ONGs)

1. Como atua sua organização em relação à gestão e uso de florestas nativas no Chile?
2. Quais são os atores sociais envolvidos e como estes têm trabalhado para promover o uso sustentável da floresta?
3. Quais os problemas que enfrentam as florestas temperadas do centro-sul do Chile?
4. Quais os recursos florestais estão sendo manejados? (PFNM, Madeira, outros)? Quem são os beneficiários?
5. A legislação florestal, sobretudo a LBN, tem influência nos trabalhos desenvolvidos por sua organização? Comente a respeito.
6. Qual é a visão da organização sobre a LBN?
7. Em sua opinião, a LBN está avançando para uma gestão sustentável das florestas nativas? Quais são as facilidades e dificuldades encontradas?
8. Porque se comenta sobre a necessidade de um Novo Modelo de Política Florestal para o Chile?
9. O que seria diferente da lei atual?

Com REPRESENTANTE DO WWF-Chile (Plataforma Plantações Nova Geração/Alianza Sudamericana de Papel e Celulosa).

1. Fale sobre a Consulta Pública relacionada a “Problemática Social associada ao setor de plantações florestais” realizada em 2015. Quais são os resultados?
2. Qual a relação desta problemática com a gestão sustentável das florestas nativas?
3. Como funciona e quais os impactos da Plataforma Plantaciones Nueva Generación?
4. Qual é a visão de WWF-Chile a respeito da Lei de Bosques Nativos? O que há de positivo?
5. O que é necessário mudar na Política Florestal chilena em relação ao setor florestal de plantadas e a conservação das florestas nativas?

B2.3 COM UNIVERSIDADES E PESQUISADORES (UP)

1. Como você definiria a governança florestal no Chile?
2. Em sua opinião qual é o marco institucional mais importante para definir a gestão e uso sustentável das florestas nativas no Chile? Por quê?
3. Na visão dos especialistas florestais, o que é necessário para a promoção da gestão sustentável das florestas nativas?
4. De acordo com sua vivência, quais são os temas que influenciam na política florestal no Chile? Estes temas são os mesmos desde a década de 90?
5. O debate sobre mudanças climáticas influenciam programas e políticas florestais? Esta influência é positiva ou negativa?
6. Em sua opinião, a governança florestal no Chile está avançando para uma gestão sustentável das florestas nativas? Quem se beneficia?
7. Porque se comenta sobre a necessidade de um Novo Modelo de Política Florestal para o Chile?
8. O que deveria ser revisado em relação às ações prioritárias para a gestão sustentável das florestas nativas? Por quê?

B2.4 COM REPRESENTANTES DE ORGANIZAÇÃO MULTILATERAL (OI)

1. Como você definiria a governança florestal na América do Sul? Quais as referências e modelos tem a Política Florestal nos países desta região?
2. Há um marco institucional para a governança de florestas nativas?
3. De acordo com sua vivência, quais são os temas que influenciam na política florestal na América do Sul? Estes temas são os mesmos desde a década de 90?
4. Quais organizações internacionais e multilaterais trabalham para fortalecer a visão dos países sobre a importância da gestão e uso sustentável das florestas na região? De que forma?
5. Quais os exemplos de sucesso podem ser destacados em relação ao manejo e uso sustentável das florestas nativas?
6. Quais as principais dificuldades dos países para implementar políticas neste sentido?
7. Como você avalia a gestão de florestas nativas no Brasil e Chile? Alguma observação específica?
8. Qual é a tendências das políticas, programas e da governança florestal nestes países?

ANEXO C1 – RELAÇÃO DE DOCUMENTOS / BRASIL

Tipo de documento	Fonte do documento
- Lei de Gestão de Florestas Públicas (LGFP) – (LEI Nº 11.284, DE 2 DE MARÇO DE 2006) - Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF) - (DECRETO Nº 7.167, DE 5 DE MAIO DE 2010) -Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP) - (DECRETO Nº 6.063, DE 20 DE MARÇO DE 2007) - Código Florestal Brasileiro - (LEI Nº 12.651, DE 25 DE MAIO DE 2012)	LGFP: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm FNDF: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7167.htm CNFP: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6063.htm Código Florestal: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm
Atas da CGFLOP: 1) Atas da 1ª a 30ª Reunião da CGFLOP Período das Publicações: de 2006 a 2015	Disponível no site do SFB: http://www.florestal.gov.br/cgflop/70-participacao-social/191-atas-e-documentos-das-reunioes-da-cgflop
Documento do FNDF 1) Atas do Conselho Consultivo: 1ª a 11ª Reunião Período das publicações: de 2010 a 2016 2) Plano Anual de Aplicação Regionalizada – PAAR ((Resolução Nº 03 , DE 05 DE AGOSTO DE 2010) Período das Publicações: Dezembro/ 2010 a 2018.	Disponível no site do SFB: Atas do CC FNDF (de 2010 a 2016): http://www.florestal.gov.br/fndf/70-participacao-social/126-conselho-fndf PAAR (de 2010 a 2018): http://www.florestal.gov.br/fndf
Documentos do Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar (PFMCF): 1) Plano Anual de Mane Florestal Comunitário e Familiar - PAMFC 2011 2) Plano Anual de Manejo Florestal Comunitário e Familiar - PAMFC 2010	Disponível no site do SFB: http://www.florestal.gov.br/florestas-comunitarias/68-fomento-florestal/602-programa-federal-de-manejo-florestal-comunitario-e-familiar
Mudanças no Governo Bolsonaro Transferência do SFB para MAPA	Decreto Lei de Transferência do SFB para MAPA: http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/documentos/Decreto9667de2019EstruturadoMAPA.pdf Novo Organograma do MMA/2019: http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/documentos/OrganogramaEstruturaBsicadoMAPADecNr9667201929.01.2019.pdf Novo Organograma do MAPA/2019: http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/documentos/OrganogramaEstruturaBsicadoMAPADecNr9667201929.01.2019.pdf

ANEXO C2 – RELAÇÃO DE DOCUMENTOS Chile

Tipo de documento	Fonte do documento
1) Projeto de Lei de 28 de abril de 1992 (Câmara dos Deputados de Chile) 2) Lei de Bosques Nativos de Chile (LBN) - LEI NÚM. 20.283/2008 3) Decreto Lei 701	Proyecto de Ley: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=370&prmBL=669-01 LBN: https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=274894 DL701: http://www.conaf.cl/cms/editorweb/normativa/DL-701.pdf
Política Florestal Chilena	Política Florestal 2015-2035: http://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1462549405politicaforestal201520351.pdf
Historia da Lei Florestal Chilena.	https://www.bcn.cl/historiadela-ley/historia-de-la-ley/vista-expandida/5264/
Arquivo histórico de Encuesta CASEN - Observatório Social do <i>Ministerio de Desarrollo Social de Chile</i> .	http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen-documentos.php?c=84 .
Projeto MAPA / ARAUCO - ampliação e modernização da maior planta de celulose instalada nos últimos 30 anos no país (Publicado em 24 julho de 2018 em PublioChile).	https://www.biobiochile.cl/noticias/economia/negocios-y-empresas/2018/07/24/proyecto-mapa-empresa-arauco-indica-que-contrataciones-comenzaran-en-agosto.shtml .
Projeto de Lei do SBAP e SNAP (Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas).	http://bdrnap.mma.gob.cl/recursos/publico/recursos/Reglamentos/Proyecto%20de%20ley%20SBAP%20Boletin%209404-12.pdf
Projeto Projeto GEF SNAP (CONAMA/GEF-PNUD, Nº 59602) de 2008 a 2015 para a "Criação de um Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para o Chile: Estrutura Financeira e Operativa".	http://rnap.mma.gob.cl/gef-snap/
Conselho de Ministro pra a Sustentabilidade (CMS) do Chile.	http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/07/plan_nacional_climatico_2017_2.pdf

ANEXO D1 – LEI DE GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS DO BRASIL/2006

Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 11.284, DE 2 DE MARÇO DE 2006.

Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF;
altera as Leis n^{os} 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

CAPÍTULO ÚNICO

DOS PRINCÍPIOS E DEFINIÇÕES

Art. 1^o Esta Lei dispõe sobre a gestão de florestas públicas para produção sustentável, institui o Serviço Florestal Brasileiro - SFB, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, e cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF.

Art. 2^o Constituem princípios da gestão de florestas públicas:

I - a proteção dos ecossistemas, do solo, da água, da biodiversidade e valores culturais associados, bem como do patrimônio público;

II - o estabelecimento de atividades que promovam o uso eficiente e racional das florestas e que contribuam para o cumprimento das metas do desenvolvimento sustentável local, regional e de todo o País;

III - o respeito ao direito da população, em especial das comunidades locais, de acesso às florestas públicas e aos benefícios decorrentes de seu uso e conservação;

IV - a promoção do processamento local e o incentivo ao incremento da agregação de valor aos produtos e serviços da floresta, bem como à diversificação industrial, ao

desenvolvimento tecnológico, à utilização e à capacitação de empreendedores locais e da mão-de-obra regional;

V - o acesso livre de qualquer indivíduo às informações referentes à gestão de florestas públicas, nos termos da [Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003](#);

VI - a promoção e difusão da pesquisa florestal, faunística e edáfica, relacionada à conservação, à recuperação e ao uso sustentável das florestas;

VII - o fomento ao conhecimento e a promoção da conscientização da população sobre a importância da conservação, da recuperação e do manejo sustentável dos recursos florestais;

VIII - a garantia de condições estáveis e seguras que estimulem investimentos de longo prazo no manejo, na conservação e na recuperação das florestas.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão as adaptações necessárias de sua legislação às prescrições desta Lei, buscando atender às peculiaridades das diversas modalidades de gestão de florestas públicas.

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, na esfera de sua competência e em relação às florestas públicas sob sua jurisdição, poderão elaborar normas supletivas e complementares e estabelecer padrões relacionados à gestão florestal.

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

I - florestas públicas: 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;

II - recursos florestais: elementos ou características de determinada floresta, potencial ou efetivamente geradores de produtos ou serviços florestais;

III - produtos florestais: produtos madeireiros e não madeireiros gerados pelo manejo florestal sustentável;

IV - serviços florestais: turismo e outras ações ou benefícios decorrentes do manejo e conservação da floresta, não caracterizados como produtos florestais;

V - ciclo: período decorrido entre 2 (dois) momentos de colheita de produtos florestais numa mesma área;

VI - manejo florestal sustentável: administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras, de múltiplos produtos e subprodutos não madeireiros, bem como a utilização de outros bens e serviços de natureza florestal;

VII - concessão florestal: delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

VIII - unidade de manejo: perímetro definido a partir de critérios técnicos, socioculturais, econômicos e ambientais, localizado em florestas públicas, objeto de um Plano de Manejo Florestal Sustentável - PMFS, podendo conter áreas degradadas para fins de recuperação por meio de plantios florestais;

IX - lote de concessão florestal: conjunto de unidades de manejo a serem licitadas;

X - comunidades locais: populações tradicionais e outros grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica;

XI - auditoria florestal: ato de avaliação independente e qualificada de atividades florestais e obrigações econômicas, sociais e ambientais assumidas de acordo com o PMFS e o contrato de concessão florestal, executada por entidade reconhecida pelo órgão gestor, mediante procedimento administrativo específico;

XII - inventário amostral: levantamento de informações qualitativas e quantitativas sobre determinada floresta, utilizando-se processo de amostragem;

XIII - órgão gestor: órgão ou entidade do poder concedente com a competência de disciplinar e conduzir o processo de outorga da concessão florestal;

XIV - órgão consultivo: órgão com representação do Poder Público e da sociedade civil, com a finalidade de assessorar, avaliar e propor diretrizes para a gestão de florestas públicas;

XV - poder concedente: União, Estado, Distrito Federal ou Município.

TÍTULO II DA GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS PARA PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 4^o A gestão de florestas públicas para produção sustentável compreende:

I - a criação de florestas nacionais, estaduais e municipais, nos termos do [art. 17 da Lei n^o 9.985, de 18 de julho de 2000](#), e sua gestão direta;

II - a destinação de florestas públicas às comunidades locais, nos termos do art. 6^o desta Lei;

III - a concessão florestal, incluindo florestas naturais ou plantadas e as unidades de manejo das áreas protegidas referidas no inciso I do **caput** deste artigo.

CAPÍTULO II DA GESTÃO DIRETA

Art. 5^o O Poder Público poderá exercer diretamente a gestão de florestas nacionais, estaduais e municipais criadas nos termos do [art. 17 da Lei n^o 9.985, de 18 de julho de 2000](#), sendo-lhe facultado, para execução de atividades subsidiárias, firmar convênios, termos de parceria, contratos ou instrumentos similares com terceiros, observados os procedimentos licitatórios e demais exigências legais pertinentes.

§ 1^o A duração dos contratos e instrumentos similares a que se refere o **caput** deste artigo fica limitada a 120 (cento e vinte) meses.

§ 2^o Nas licitações para as contratações de que trata este artigo, além do preço, poderá ser considerado o critério da melhor técnica previsto no inciso II do **caput** do art. 26 desta Lei.

CAPÍTULO III DA DESTINAÇÃO ÀS COMUNIDADES LOCAIS

Art. 6º Antes da realização das concessões florestais, as florestas públicas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais serão identificadas para a destinação, pelos órgãos competentes, por meio de:

I - criação de reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável, observados os requisitos previstos da [Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000](#);

II - concessão de uso, por meio de projetos de assentamento florestal, de desenvolvimento sustentável, agroextrativistas ou outros similares, nos termos do [art. 189 da Constituição Federal](#) e das diretrizes do Programa Nacional de Reforma Agrária;

III - outras formas previstas em lei.

§ 1º A destinação de que trata o **caput** deste artigo será feita de forma não onerosa para o beneficiário e efetuada em ato administrativo próprio, conforme previsto em legislação específica.

§ 2º Sem prejuízo das formas de destinação previstas no **caput** deste artigo, as comunidades locais poderão participar das licitações previstas no Capítulo IV deste Título, por meio de associações comunitárias, cooperativas ou outras pessoas jurídicas admitidas em lei.

§ 3º O Poder Público poderá, com base em condicionantes socioambientais definidas em regulamento, regularizar posses de comunidades locais sobre as áreas por elas tradicionalmente ocupadas ou utilizadas, que sejam imprescindíveis à conservação dos recursos ambientais essenciais para sua reprodução física e cultural, por meio de concessão de direito real de uso ou outra forma admitida em lei, dispensada licitação.

CAPÍTULO IV DAS CONCESSÕES FLORESTAIS

Seção I Disposições Gerais

Art. 7º A concessão florestal será autorizada em ato do poder concedente e formalizada mediante contrato, que deverá observar os termos desta Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação.

Parágrafo único. Os relatórios ambientais preliminares, licenças ambientais, relatórios de impacto ambiental, contratos, relatórios de fiscalização e de auditorias e outros documentos relevantes do processo de concessão florestal serão disponibilizados por meio da Rede Mundial de Computadores, sem prejuízo do disposto no art. 25 desta Lei.

Art. 8º A publicação do edital de licitação de cada lote de concessão florestal deverá ser precedida de audiência pública, por região, realizada pelo órgão gestor, nos termos do regulamento, sem prejuízo de outras formas de consulta pública.

Art. 9º São elegíveis para fins de concessão as unidades de manejo previstas no Plano Anual de Outorga Florestal.

Seção II

Do Plano Anual de Outorga Florestal

Art. 10. O Plano Anual de Outorga Florestal - PAOF, proposto pelo órgão gestor e definido pelo poder concedente, conterá a descrição de todas as florestas públicas a serem submetidas a processos de concessão no ano em que vigorar.

§ 1º O Paof será submetido pelo órgão gestor à manifestação do órgão consultivo da respectiva esfera de governo.

§ 2º A inclusão de áreas de florestas públicas sob o domínio da União no Paof requer manifestação prévia da Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 3º O Paof deverá ser previamente apreciado pelo Conselho de Defesa Nacional quando estiverem incluídas áreas situadas na faixa de fronteira definida no [§ 2º do art. 20 da Constituição Federal](#).

---

§ 4º (VETADO)

Art. 11. O Paof para concessão florestal considerará:

I - as políticas e o planejamento para o setor florestal, a reforma agrária, a regularização fundiária, a agricultura, o meio ambiente, os recursos hídricos, o ordenamento territorial e o desenvolvimento regional;

II - o Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE nacional e estadual e demais instrumentos que disciplinam o uso, a ocupação e a exploração dos recursos ambientais;

III - a exclusão das unidades de conservação de proteção integral, das reservas de desenvolvimento sustentável, das reservas extrativistas, das reservas de fauna e das áreas de relevante interesse ecológico, salvo quanto a atividades expressamente admitidas no plano de manejo da unidade de conservação;

IV - a exclusão das terras indígenas, das áreas ocupadas por comunidades locais e das áreas de interesse para a criação de unidades de conservação de proteção integral;

V - as áreas de convergência com as concessões de outros setores, conforme regulamento;

VI - as normas e as diretrizes governamentais relativas à faixa de fronteira e outras áreas consideradas indispensáveis para a defesa do território nacional;

VII - as políticas públicas dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 1º Além do disposto no **caput** deste artigo, o Paof da União considerará os Paofs dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 2º O Paof deverá prever zonas de uso restrito destinadas às comunidades locais.

§ 3º O Paof deve conter disposições relativas ao planejamento do monitoramento e fiscalização ambiental a cargo dos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, incluindo a estimativa dos recursos humanos e financeiros necessários para essas atividades.

Seção III

Do Processo de Outorga

Art. 12. O poder concedente publicará, previamente ao edital de licitação, ato justificando a conveniência da concessão florestal, caracterizando seu objeto e a unidade de manejo.

Art. 13. As licitações para concessão florestal observarão os termos desta Lei e, supletivamente, da legislação própria, respeitados os princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.

§ 1º As licitações para concessão florestal serão realizadas na modalidade concorrência e outorgadas a título oneroso.

§ 2º Nas licitações para concessão florestal, é vedada a declaração de inexigibilidade prevista no art. 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Seção IV

Do Objeto da Concessão

Art. 14. A concessão florestal terá como objeto a exploração de produtos e serviços florestais, contratualmente especificados, em unidade de manejo de floresta pública, com perímetro **georeferenciados**, registrada no respectivo cadastro de florestas públicas e incluída no lote de concessão florestal.

Parágrafo único. Fica instituído o Cadastro Nacional de Florestas Públicas, interligado ao Sistema Nacional de Cadastro Rural e integrado:

- I - pelo Cadastro-Geral de Florestas Públicas da União;
- II - pelos cadastros de florestas públicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 15. O objeto de cada concessão será fixado no edital, que definirá os produtos florestais e serviços cuja exploração será autorizada.

Art. 16. A concessão florestal confere ao concessionário somente os direitos expressamente previstos no contrato de concessão.

§ 1º É vedada a outorga de qualquer dos seguintes direitos no âmbito da concessão florestal:

- I - titularidade imobiliária ou preferência em sua aquisição;
- II - acesso ao patrimônio genético para fins de pesquisa e desenvolvimento, bioprospecção ou constituição de coleções;
- III - uso dos recursos hídricos acima do especificado como insignificante, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997;
- IV - exploração dos recursos minerais;
- V - exploração de recursos pesqueiros ou da fauna silvestre;
- VI - comercialização de créditos decorrentes da emissão evitada de carbono em florestas naturais.

§ 2º No caso de reflorestamento de áreas degradadas ou convertidas para uso alternativo do solo, o direito de comercializar créditos de carbono poderá ser incluído no objeto da concessão, nos termos de regulamento.

§ 3º O manejo da fauna silvestre pelas comunidades locais observará a legislação específica.

Art. 17. Os produtos de uso tradicional e de subsistência para as comunidades locais serão excluídos do objeto da concessão e explicitados no edital, juntamente com a definição das restrições e da responsabilidade pelo manejo das espécies das quais derivam esses produtos, bem como por eventuais prejuízos ao meio ambiente e ao poder concedente.

Seção V Do Licenciamento Ambiental

Art. 18. A licença prévia para uso sustentável da unidade de manejo será requerida pelo órgão gestor, mediante a apresentação de relatório ambiental preliminar ao órgão ambiental competente integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA.

§ 1º Nos casos potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente, assim considerados, entre outros aspectos, em função da escala e da intensidade do manejo florestal e da peculiaridade dos recursos ambientais, será exigido estudo prévio de impacto ambiental - EIA para a concessão da licença prévia.

§ 2º O órgão ambiental licenciador poderá optar pela realização de relatório ambiental preliminar e EIA que abranjam diferentes unidades de manejo integrantes de um mesmo lote de concessão florestal, desde que as unidades se situem no mesmo ecossistema e no mesmo Estado.

§ 3º Os custos do relatório ambiental preliminar e do EIA serão ressarcidos pelo concessionário ganhador da licitação, na forma do art. 24 desta Lei.

§ 4º A licença prévia autoriza a elaboração do PMFS e, no caso de unidade de manejo inserida no Paof, a licitação para a concessão florestal.

§ 5º O início das atividades florestais na unidade de manejo somente poderá ser efetivado com a aprovação do respectivo PMFS pelo órgão competente do Sisnama e a consequente obtenção da licença de operação pelo concessionário.

§ 6º O processo de licenciamento ambiental para uso sustentável da unidade de manejo compreende a licença prévia e a licença de operação, não se lhe aplicando a exigência de licença de instalação.

§ 7º Os conteúdos mínimos do relatório ambiental preliminar e do EIA relativos ao manejo florestal serão definidos em ato normativo específico.

§ 8º A aprovação do plano de manejo da unidade de conservação referida no inciso I do art. 4º desta Lei, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, substitui a licença prévia prevista no **caput** deste artigo, sem prejuízo da elaboração de EIA nos casos previstos no § 1º deste artigo e da observância de outros requisitos do licenciamento ambiental.

Seção VI Da Habilitação

Art. 19. Além de outros requisitos previstos na Lei n^o 8.666, de 21 de junho de 1993, exige-se para habilitação nas licitações de concessão florestal a comprovação de ausência de:

I - débitos inscritos na dívida ativa relativos a infração ambiental nos órgãos competentes integrantes do Sisnama; II - decisões condenatórias, com trânsito em julgado, em ações penais relativas a crime contra o meio ambiente ou a ordem tributária ou a crime previdenciário, observada a reabilitação de que trata o art. 93 do Decreto-Lei n^o 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal.

§ 1^o Somente poderão ser habilitadas nas licitações para concessão florestal empresas ou outras pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no País.

§ 2^o Os órgãos do Sisnama organizarão sistema de informações unificado, tendo em vista assegurar a emissão do comprovante requerido no inciso I do **caput** deste artigo.

Seção VII Do Edital de Licitação

Art. 20. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados os critérios e as normas gerais da Lei n^o 8.666, de 21 de junho de 1993, e conterá, especialmente:

- I - o objeto, com a descrição dos produtos e dos serviços a serem explorados;
- II - a delimitação da unidade de manejo, com localização e topografia, além de mapas e imagens de satélite e das informações públicas disponíveis sobre a unidade;
- III - os resultados do inventário amostral;
- IV - o prazo da concessão e as condições de prorrogação;
- V - a descrição da infra-estrutura disponível;
- VI - as condições e datas para a realização de visitas de reconhecimento das unidades de manejo e levantamento de dados adicionais;
- VII - a descrição das condições necessárias à exploração sustentável dos produtos e serviços florestais; VIII - os prazos para recebimento das propostas, julgamento da licitação e assinatura do contrato;
- IX - o período, com data de abertura e encerramento, o local e o horário em que serão fornecidos aos interessados os dados, estudos e projetos necessários à elaboração dos orçamentos e apresentação das propostas;
- X - os critérios e a relação dos documentos exigidos para a aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica e fiscal;
- XI - os critérios, os indicadores, as fórmulas e parâmetros a serem utilizados no julgamento da proposta;
- XII - o preço mínimo da concessão e os critérios de reajuste e revisão;
- XIII - a descrição das garantias financeiras e dos seguros exigidos;

XIV - as características dos bens reversíveis, incluindo as condições em que se encontram aqueles já existentes;

XV - as condições de liderança da empresa ou pessoa jurídica responsável, na hipótese em que for permitida a participação de consórcio;

XVI - a minuta do respectivo contrato, que conterà as cláusulas essenciais referidas no art. 30 desta Lei; XVII - as condições de extinção do contrato de concessão.

§ 1º As exigências previstas nos incisos II e III do **caput** deste artigo serão adaptadas à escala da unidade de manejo florestal, caso não se justifique a exigência do detalhamento.

§ 2º O edital será submetido a audiência pública previamente ao seu lançamento, nos termos do art. 8º desta Lei. Art. 21. As garantias previstas no inciso XIII do art. 20 desta Lei:

I - incluirão a cobertura de eventuais danos causados ao meio ambiente, ao erário e a terceiros;

II - poderão incluir, nos termos de regulamento, a cobertura do desempenho do concessionário em termos de produção florestal.

§ 1º O poder concedente exigirá garantias suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos nos contratos de concessão florestal.

§ 2º São modalidades de garantia:

I - caução em dinheiro;

II - títulos da dívida pública emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda;

III. seguro-garantia;

IV – fiança bancária;

V - outras admitidas em lei.

§ 3º Para concessão florestal a pessoa jurídica de pequeno porte, microempresas e associações de comunidades locais, serão previstas em regulamento formas alternativas de fixação de garantias e preços florestais.

Art. 22. Quando permitida na licitação a participação de pessoa jurídica em consórcio, observar-se-ão, adicionalmente aos requisitos referidos no art. 19 desta Lei, os seguintes requisitos:

I - comprovação de compromisso, público ou particular, de constituição de consórcio, subscrito pelas consorciadas;

II - indicação da empresa-líder, que deverá atender às condições de liderança estipuladas no edital e será a representante das consorciadas perante o poder concedente;

III - apresentação dos documentos de que trata o inciso X do **caput** do art. 20 desta Lei, por parte de cada consorciada;

IV - comprovação de cumprimento da exigência constante do inciso XV do **caput** do art. 20 desta Lei;

V - impedimento de participação de empresas consorciadas na mesma licitação, por intermédio de mais de 1 (um) consórcio ou isoladamente.

§ 1º O licitante vencedor ficará obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I do **caput** deste artigo.

§ 2º A pessoa jurídica líder do consórcio é responsável pelo cumprimento do contrato de concessão perante o poder concedente, sem prejuízo da responsabilidade solidária das demais consorciadas.

§ 3º As alterações na constituição dos consórcios deverão ser submetidas previamente ao poder concedente para a verificação da manutenção das condições de habilitação, sob pena de rescisão do contrato de concessão.

Art. 23. É facultado ao poder concedente, desde que previsto no edital, determinar que o licitante vencedor, no caso de consórcio, constitua-se em empresa antes da celebração do contrato.

Art. 24. Os estudos, levantamentos, projetos, obras, despesas ou investimentos já efetuados na unidade de manejo e vinculados ao processo de licitação para concessão, realizados pelo poder concedente ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados.

§ 1º O edital de licitação indicará os itens, entre os especificados no **caput** deste artigo, e seus respectivos valores, que serão ressarcidos pelo vencedor da licitação.

§ 2º As empresas de pequeno porte, microempresas e associações de comunidades locais ficarão dispensadas do ressarcimento previsto no § 1º deste artigo.

Art. 25. É assegurado a qualquer pessoa o acesso aos contratos, decisões ou pareceres relativos à licitação ou às próprias concessões.

Seção VIII Dos Critérios de Seleção

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

I - o maior preço ofertado como pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão florestal;

II - a melhor técnica, considerando:

a) o menor impacto ambiental;

b) os maiores benefícios sociais diretos;

c) a maior eficiência;

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

§ 1º A aplicação dos critérios descritos nos incisos I e II do **caput** deste artigo será previamente estabelecida no edital de licitação, com regras e fórmulas precisas para avaliação ambiental, econômica, social e financeira.

§ 2º Para fins de aplicação do disposto no inciso II do **caput** deste artigo, o edital de licitação conterá parâmetros e exigências para formulação de propostas técnicas.

§ 3º O poder concedente recusará propostas manifestamente inexecutáveis ou financeiramente incompatíveis com os objetivos da licitação.

Seção IX Do Contrato de Concessão

Art. 27. Para cada unidade de manejo licitada, será assinado um contrato de concessão exclusivo com um único concessionário, que será responsável por todas as obrigações nele previstas, além de responder pelos prejuízos causados ao poder concedente, ao meio ambiente ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelos órgãos competentes exclua ou atenua essa responsabilidade.

§ 1º Sem prejuízo da responsabilidade a que se refere o **caput** deste artigo, o concessionário poderá contratar terceiros para o desenvolvimento de atividades inerentes ou subsidiárias ao manejo florestal sustentável dos produtos e à exploração dos serviços florestais concedidos.

§ 2º As contratações, inclusive de mão-de-obra, feitas pelo concessionário serão regidas pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros contratados pelo concessionário e o poder concedente.

§ 3º A execução das atividades contratadas com terceiros pressupõe o cumprimento das normas regulamentares relacionadas a essas atividades.

§ 4º É vedada a subconcessão na concessão florestal.

Art. 28. A transferência do controle societário do concessionário sem prévia anuência do poder concedente implicará a rescisão do contrato e a aplicação das sanções contratuais, sem prejuízo da execução das garantias oferecidas.

Parágrafo único. Para fins de obtenção da anuência referida no **caput** deste artigo, o pretendente deverá:

I - atender às exigências da habilitação estabelecidas para o concessionário; II - comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor.

Art. 29. Nos contratos de financiamento, os concessionários poderão oferecer em garantia os direitos emergentes da concessão, até o limite que não comprometa a operacionalização e a continuidade da execução, pelo concessionário, do PMFS ou das demais atividades florestais.

Parágrafo único. O limite previsto no **caput** deste artigo será definido pelo órgão gestor.

Art. 30. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

I - ao objeto, com a descrição dos produtos e dos serviços a serem explorados e da unidade de manejo;

II - ao prazo da concessão;

III - ao prazo máximo para o concessionário iniciar a execução do PMFS;

IV - ao modo, à forma, às condições e aos prazos da realização das auditorias florestais;

V - ao modo, à forma e às condições de exploração de serviços e prática do manejo florestal;

VI - aos critérios, aos indicadores, às fórmulas e aos parâmetros definidores da qualidade do meio ambiente;

VII - aos critérios máximos e mínimos de aproveitamento dos recursos florestais;

VIII - às ações de melhoria e recuperação ambiental na área da concessão e seu entorno assumidas pelo concessionário;

IX - às ações voltadas ao benefício da comunidade local assumidas pelo concessionário; X - aos preços e aos critérios e procedimentos para reajuste e revisão;

XI - aos direitos e às obrigações do poder concedente e do concessionário, inclusive os relacionados a necessidades de alterações futuras e modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos, infraestrutura e instalações;

XII - às garantias oferecidas pelo concessionário;

XIII - à forma de monitoramento e avaliação das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do manejo florestal sustentável e exploração de serviços;

XIV - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita o concessionário e sua forma de aplicação;

XV - aos casos de extinção do contrato de concessão;

XVI - aos bens reversíveis;

XVII - às condições para revisão e prorrogação;

XVIII - à obrigatoriedade, à forma e à periodicidade da prestação de contas do concessionário ao poder concedente;

XIX - aos critérios de bonificação para o concessionário que atingir melhores índices de desempenho socioambiental que os previstos no contrato, conforme regulamento;

XX - ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais.

§ 1º No exercício da fiscalização, o órgão gestor terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros do concessionário, respeitando-se os limites do sigilo legal ou constitucionalmente previsto.

§ 2º Sem prejuízo das atribuições dos órgãos do Sisnama responsáveis pelo controle e fiscalização ambiental, o órgão gestor poderá suspender a execução de atividades desenvolvidas em desacordo com o contrato de concessão, devendo, nessa hipótese, determinar a imediata correção das irregularidades identificadas.

§ 3º A suspensão de que trata o § 2º deste artigo não isenta o concessionário do cumprimento das demais obrigações contratuais.

§ 4^o As obrigações previstas nos incisos V a IX do **caput** deste artigo são de relevante interesse ambiental, para os efeitos do [art. 68 da Lei n^o 9.605, de 12 de fevereiro de 1998](#).

Art. 31. Incumbe ao concessionário:

I - elaborar e executar o PMFS, conforme previsto nas normas técnicas aplicáveis e especificações do contrato;

II - evitar ações ou omissões passíveis de gerar danos ao ecossistema ou a qualquer de seus elementos;

III - informar imediatamente a autoridade competente no caso de ações ou omissões próprias ou de terceiros ou fatos que acarretem danos ao ecossistema, a qualquer de seus elementos ou às comunidades locais;

IV - recuperar as áreas degradadas, quando identificado o nexo de causalidade entre suas ações ou omissões e os danos ocorridos, independentemente de culpa ou dolo, sem prejuízo das responsabilidades contratuais, administrativas, civis ou penais;

V - cumprir e fazer cumprir as normas de manejo florestal, as regras de exploração de serviços e as cláusulas contratuais da concessão;

VI - garantir a execução do ciclo contínuo, iniciada dentro do prazo máximo fixado no edital;

VII - buscar o uso múltiplo da floresta, nos limites contratualmente definidos e observadas as restrições aplicáveis às áreas de preservação permanente e as demais exigências da legislação ambiental;

VIII - realizar as benfeitorias necessárias na unidade de manejo;

IX - executar as atividades necessárias à manutenção da unidade de manejo e da infraestrutura;

X - comercializar o produto florestal auferido do manejo;

XI - executar medidas de prevenção e controle de incêndios;

XII - monitorar a execução do PMFS;

XIII - zelar pela integridade dos bens e benfeitorias vinculados à unidade de manejo concedida;

XIV - manter atualizado o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão;

XV - elaborar e disponibilizar o relatório anual sobre a gestão dos recursos florestais ao órgão gestor, nos termos definidos no contrato;

XVI - permitir amplo e irrestrito acesso aos encarregados da fiscalização e auditoria, a qualquer momento, às obras, aos equipamentos e às instalações da unidade de manejo, bem como à documentação necessária para o exercício da fiscalização;

XVII - realizar os investimentos ambientais e sociais definidos no contrato de concessão.

§ 1^o As benfeitorias permanentes reverterão sem ônus ao titular da área ao final do contrato de concessão, ressalvados os casos previstos no edital de licitação e no contrato de concessão.

§ 2º Como requisito indispensável para o início das operações de exploração de produtos e serviços florestais, o concessionário deverá contar com o PMFS aprovado pelo órgão competente do Sisnama.

§ 3º Findo o contrato de concessão, o concessionário fica obrigado a devolver a unidade de manejo ao poder concedente nas condições previstas no contrato de concessão, sob pena de aplicação das devidas sanções contratuais

e administrativas, bem como da responsabilização nas esferas penal e civil, inclusive a decorrente da [Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981](#).

Art. 32. O PMFS deverá apresentar área geograficamente delimitada destinada à reserva absoluta, representativa dos ecossistemas florestais manejados, equivalente a, no mínimo, 5% (cinco por cento) do total da área concedida, para conservação da biodiversidade e avaliação e monitoramento dos impactos do manejo florestal.

§ 1º Para efeito do cálculo do percentual previsto no **caput** deste artigo, não serão computadas as áreas de preservação permanente.

§ 2º A área de reserva absoluta não poderá ser objeto de qualquer tipo de exploração econômica.

§ 3º A área de reserva absoluta poderá ser definida pelo órgão gestor previamente à elaboração do PMFS.

Art. 33. Para fins de garantir o direito de acesso às concessões florestais por pessoas jurídicas de pequeno porte, micro e médias empresas, serão definidos no Paof, nos termos de regulamento, lotes de concessão, contendo várias unidades de manejo de tamanhos diversos, estabelecidos com base em critérios técnicos, que deverão considerar as condições e as necessidades do setor florestal, as peculiaridades regionais, a estrutura das cadeias produtivas, as infra-estruturas locais e o acesso aos mercados.

Art. 34. Sem prejuízo da legislação pertinente à proteção da concorrência e de outros requisitos estabelecidos em regulamento, deverão ser observadas as seguintes salvaguardas para evitar a concentração econômica:

I - em cada lote de concessão florestal, não poderão ser outorgados a cada concessionário, individualmente ou em consórcio, mais de 2 (dois) contratos;

II - cada concessionário, individualmente ou em consórcio, terá um limite percentual máximo de área de concessão florestal, definido no Paof.

Parágrafo único. O limite previsto no inciso II do **caput** deste artigo será aplicado sobre o total da área destinada à concessão florestal pelo Paof e pelos planos anuais de outorga em execução aprovados nos anos anteriores.

Art. 35. O prazo dos contratos de concessão florestal será estabelecido de acordo com o ciclo de colheita ou exploração, considerando o produto ou grupo de produtos com ciclo mais longo incluído no objeto da concessão, podendo ser fixado prazo equivalente a, no mínimo, um ciclo e, no máximo, 40 (quarenta) anos.

Parágrafo único. O prazo dos contratos de concessão exclusivos para exploração de serviços florestais será de, no mínimo, 5 (cinco) e, no máximo, 20 (vinte) anos.

Seção X

Dos Preços Florestais

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

I - o pagamento de preço calculado sobre os custos de realização do edital de licitação da concessão florestal da unidade de manejo;

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

III - a responsabilidade do concessionário de realizar outros investimentos previstos no edital e no contrato; IV - a indisponibilidade, pelo concessionário, salvo disposição contratual, dos bens considerados reversíveis.

§ 1^o O preço referido no inciso I do **caput** deste artigo será definido no edital de licitação e poderá ser parcelado em até 1 (um) ano, com base em critérios técnicos e levando-se em consideração as peculiaridades locais.

§ 2^o A definição do preço mínimo no edital deverá considerar:

I - o estímulo à competição e à concorrência;

II - a garantia de condições de competição do manejo em terras privadas;

III - a cobertura dos custos do sistema de outorga;

IV - a geração de benefícios para a sociedade, aferidos inclusive pela renda gerada; V - o estímulo ao uso múltiplo da floresta;

VI - a manutenção e a ampliação da competitividade da atividade de base florestal; VII - as referências internacionais aplicáveis.

§ 3^o Será fixado, nos termos de regulamento, valor mínimo a ser exigido anualmente do concessionário, independentemente da produção ou dos valores por ele auferidos com a exploração do objeto da concessão.

§ 4^o O valor mínimo previsto no § 3^o deste artigo integrará os pagamentos anuais devidos pelo concessionário para efeito do pagamento do preço referido no inciso II do **caput** deste artigo.

§ 5^o A soma dos valores pagos com base no § 3^o deste artigo não poderá ser superior a 30% (trinta por cento) do preço referido no inciso II do **caput** deste artigo.

Art. 37. O preço referido no inciso II do **caput** do art. 36 desta Lei compreende:

I - o valor estabelecido no contrato de concessão;

II - os valores resultantes da aplicação dos critérios de revisão ou de reajuste, nas condições do respectivo contrato, definidos em ato específico do órgão gestor.

Parágrafo único. A divulgação do ato a que se refere o inciso II do **caput** deste artigo deverá preceder a data de pagamento do preço em, no mínimo, 30 (trinta) dias.

Art. 38. O contrato de concessão referido no art. 27 desta Lei poderá prever o compromisso de investimento mínimo anual do concessionário, destinado à modernização da execução dos PMFS, com vistas na sua sustentabilidade.

Art. 39. Os recursos financeiros oriundos dos preços da concessão florestal de unidades localizadas em áreas de domínio da União serão distribuídos da seguinte forma:

I - o valor referido no § 3^o do art. 36 desta Lei será destinado:

- a) 70% (setenta por cento) ao órgão gestor para a execução de suas atividades;
- b) 30% (trinta por cento) ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, para utilização restrita em atividades de controle e fiscalização ambiental de atividades florestais, de unidades de conservação e do desmatamento;

II - o preço pago, excluído o valor mencionado no inciso I do **caput** deste artigo, terá a seguinte destinação:

- a) Estados: 30% (trinta por cento), destinados proporcionalmente à distribuição da floresta pública outorgada em suas respectivas jurisdições, para o apoio e promoção da utilização sustentável dos recursos florestais, sempre que o ente beneficiário cumprir com a finalidade deste aporte;
- b) Municípios: 30% (trinta por cento), destinados proporcionalmente à distribuição da floresta pública outorgada em suas respectivas jurisdições, para o apoio e promoção da utilização sustentável dos recursos florestais, sempre que o ente beneficiário cumprir com a finalidade deste aporte;
- c) Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF: 40% (quarenta por cento).

§ 1^o Quando os recursos financeiros forem oriundos dos preços da concessão florestal de unidades localizadas em florestas nacionais criadas pela União nos termos do [art. 17 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000](#), serão distribuídos da seguinte forma:

I - o valor referido no § 3^o do art. 36 desta Lei será destinado ao órgão gestor para a execução de suas atividades;

II - o preço pago, excluído o valor mencionado no inciso I do **caput** deste artigo, terá a seguinte destinação:

~~a) IBAMA: 40% (quarenta por cento), para utilização restrita na gestão das unidades de conservação de uso sustentável; ([Vide Medida Provisória nº 366, de 2007](#))~~

a) Instituto Chico Mendes: 40% (quarenta por cento), para utilização restrita na gestão das unidades de conservação de uso sustentável; ([Redação dada pela Lei nº 11.516, 2007](#))

b) Estados: 20% (vinte por cento), destinados proporcionalmente à distribuição da floresta pública outorgada em suas respectivas jurisdições, para o apoio e promoção da utilização sustentável dos recursos florestais, sempre que o ente beneficiário cumprir com a finalidade deste aporte;

c) Municípios: 20% (vinte por cento), destinados proporcionalmente à distribuição da floresta pública outorgada em suas respectivas jurisdições, para o apoio e promoção da utilização sustentável dos recursos florestais, sempre que o ente beneficiário cumprir com a finalidade deste aporte;

d) FNDF: 20% (vinte por cento).

§ 2^o (VETADO)

§ 3º O repasse dos recursos a Estados e Municípios previsto neste artigo será condicionado à instituição de conselho de meio ambiente pelo respectivo ente federativo, com participação social, e à aprovação, por este conselho:

I - do cumprimento das metas relativas à aplicação desses recursos referentes ao ano anterior; II - da programação da aplicação dos recursos do ano em curso.

Art. 40. Os recursos financeiros oriundos dos preços de cada concessão florestal da União serão depositados e movimentados exclusivamente por intermédio dos mecanismos da conta única do Tesouro Nacional, na forma do regulamento.

§ 1º O Tesouro Nacional, trimestralmente, repassará aos Estados e Municípios os recursos recebidos de acordo com o previsto nas alíneas *a* e *b* do inciso II do **caput** e nas alíneas *b* e *c* do inciso II do § 1º, ambos do art. 39 desta Lei.

§ 2º O Órgão Central de Contabilidade da União editará as normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos recursos financeiros oriundos da concessão florestal e à sua distribuição.

Seção XI

Do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal

Art. 41. Fica criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF, de natureza contábil, gerido pelo órgão gestor federal, destinado a fomentar o desenvolvimento de atividades sustentáveis de base florestal no Brasil e a promover a inovação tecnológica do setor.

§ 1º Os recursos do FNDF serão aplicados prioritariamente em projetos nas seguintes áreas: I - pesquisa e desenvolvimento tecnológico em manejo florestal;

II - assistência técnica e extensão florestal;

III - recuperação de áreas degradadas com espécies nativas;

IV - aproveitamento econômico racional e sustentável dos recursos florestais;

V - controle e monitoramento das atividades florestais e desmatamentos;

VI - capacitação em manejo florestal e formação de agentes multiplicadores em atividades florestais;

VII - educação ambiental;

VIII - proteção ao meio ambiente e conservação dos recursos naturais.

§ 2º O FNDF contará com um conselho consultivo, com participação dos entes federativos e da sociedade civil, com a função de opinar sobre a distribuição dos seus recursos e a avaliação de sua aplicação.

§ 3º Aplicam-se aos membros do conselho de que trata o § 2º deste artigo as restrições previstas no art. 59 desta Lei.

§ 4º Adicionalmente aos recursos previstos na alínea *c* do inciso II do **caput** e na alínea *d* do inciso II do § 1º, ambos do art. 39 desta Lei, constituem recursos do FNDF a

reversão dos saldos anuais não aplicados, doações realizadas por entidades nacionais ou internacionais, públicas ou privadas, e outras fontes de recursos que lhe forem especificamente destinadas, inclusive orçamentos compartilhados com outros entes da Federação.

§ 5º É vedada ao FNDF a prestação de garantias.

§ 6º Será elaborado plano anual de aplicação regionalizada dos recursos do FNDF, devendo o relatório de sua execução integrar o relatório anual de que trata o § 2º do art. 53 desta Lei, no âmbito da União.

§ 7º Os recursos do FNDF somente poderão ser destinados a projetos de órgãos e entidades públicas, ou de entidades privadas sem fins lucrativos.

§ 8º A aplicação dos recursos do FNDF nos projetos de que trata o inciso I do § 1º deste artigo será feita prioritariamente em entidades públicas de pesquisa.

§ 9º A aplicação dos recursos do FNDF nos projetos de que trata o § 1º deste artigo poderá abranger comunidades indígenas, sem prejuízo do atendimento de comunidades locais e outros beneficiários e observado o disposto no § 7º deste artigo.

Seção XII

Das Auditorias Florestais

Art. 42. Sem prejuízo das ações de fiscalização ordinárias, as concessões serão submetidas a auditorias florestais, de caráter independente, em prazos não superiores a 3 (três) anos, cujos custos serão de responsabilidade do concessionário.

§ 1º Em casos excepcionais, previstos no edital de licitação, nos quais a escala da atividade florestal torne inviável o pagamento dos custos das auditorias florestais pelo concessionário, o órgão gestor adotará formas alternativas de realização das auditorias, conforme regulamento.

§ 2º As auditorias apresentarão suas conclusões em um dos seguintes termos:

I - constatação de regular cumprimento do contrato de concessão, a ser devidamente validada pelo órgão gestor;

II - constatação de deficiências sanáveis, que condiciona a manutenção contratual ao saneamento de todos os vícios e irregularidades verificados, no prazo máximo de 6 (seis) meses;

III - constatação de descumprimento, que, devidamente validada, implica a aplicação de sanções segundo sua gravidade, incluindo a rescisão contratual, conforme esta Lei.

§ 3º As entidades que poderão realizar auditorias florestais serão reconhecidas em ato administrativo do órgão gestor.

Art. 43. Qualquer pessoa física ou jurídica, de forma justificada e devidamente assistida por profissionais habilitados, poderá fazer visitas de comprovação às operações florestais de campo, sem obstar o regular desenvolvimento das atividades, observados os seguintes requisitos:

I - prévia obtenção de licença de visita no órgão gestor;

II - programação prévia com o concessionário.

Seção XIII Da Extinção da Concessão

Art. 44. Extingue-se a concessão florestal por qualquer das seguintes causas:

- I - esgotamento do prazo contratual;
- II - rescisão;
- III - anulação;
- IV - falência ou extinção do concessionário e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual;
- V - desistência e devolução, por opção do concessionário, do objeto da concessão.

§ 1º Extinta a concessão, retornam ao titular da floresta pública todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário, conforme previsto no edital e estabelecido em contrato.

§ 2º A extinção da concessão autoriza, independentemente de notificação prévia, a ocupação das instalações e a utilização, pelo titular da floresta pública, de todos os bens reversíveis.

§ 3º A extinção da concessão pelas causas previstas nos incisos II, IV e V do **caput** deste artigo autoriza o poder concedente a executar as garantias contratuais, sem prejuízo da responsabilidade civil por danos ambientais prevista na Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981.

§ 4º A devolução de áreas não implicará ônus para o poder concedente, nem ~~conferirá ao concessionário qualquer~~ direito de indenização pelos bens reversíveis, os quais passarão à propriedade do poder concedente.

§ 5º Em qualquer caso de extinção da concessão, o concessionário fará, por sua conta exclusiva, a remoção dos equipamentos e bens que não sejam objetos de reversão, ficando obrigado a reparar ou indenizar os danos decorrentes de suas atividades e praticar os atos de recuperação ambiental determinados pelos órgãos competentes.

Art. 45. A inexecução total ou parcial do contrato acarretará, a critério do poder concedente, a rescisão da concessão, a aplicação das sanções contratuais e a execução das garantias, sem prejuízo da responsabilidade civil por

danos ambientais prevista na Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, e das devidas sanções nas esferas administrativa e penal.

§ 1º A rescisão da concessão poderá ser efetuada unilateralmente pelo poder concedente, quando:

- I - o concessionário descumprir cláusulas contratuais ou disposições legais e regulamentares concernentes à concessão;
- II - o concessionário descumprir o PMFS, de forma que afete elementos essenciais de proteção do meio ambiente e a sustentabilidade da atividade;
- III - o concessionário paralisar a execução do PMFS por prazo maior que o previsto em contrato, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou força maior, ou as que, com anuência do órgão gestor, visem à proteção ambiental;

IV - descumprimento, total ou parcial, da obrigação de pagamento dos preços florestais;

V - o concessionário perder as condições econômicas, técnicas ou operacionais para manter a regular execução do PMFS;

VI - o concessionário não cumprir as penalidades impostas por infrações, nos devidos prazos;

VII - o concessionário não atender a notificação do órgão gestor no sentido de regularizar o exercício de suas atividades;

VIII - o concessionário for condenado em sentença transitada em julgado por crime contra o meio ambiente ou a ordem tributária, ou por crime previdenciário;

IX - ocorrer fato superveniente de relevante interesse público que justifique a rescisão, mediante lei autorizativa específica, com indenização das parcelas de investimento ainda não amortizadas vinculadas aos bens reversíveis que tenham sido realizados;

X - o concessionário submeter trabalhadores a condições degradantes de trabalho ou análogas à de escravo ou explorar o trabalho de crianças e adolescentes.

§ 2º A rescisão do contrato de concessão deverá ser precedida da verificação de processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa.

§ 3º Não será instaurado processo administrativo de inadimplência antes da notificação do concessionário e a fixação de prazo para correção das falhas e transgressões apontadas.

§ 4º Instaurado o processo administrativo e comprovada a inadimplência, a rescisão será efetuada por ato do poder concedente, sem prejuízo da responsabilização administrativa, civil e penal.

§ 5º Rescindido o contrato de concessão, não resultará para o órgão gestor qualquer espécie de responsabilidade em relação aos encargos, ônus, obrigações ou compromissos com terceiros ou com empregados do concessionário.

§ 6º O Poder Público poderá instituir seguro para cobertura da indenização prevista no inciso IX do § 1º deste artigo.

Art. 46. Desistência é o ato formal, irrevogável e irretratável pelo qual o concessionário manifesta seu desinteresse pela continuidade da concessão.

§ 1º A desistência é condicionada à aceitação expressa do poder concedente, e dependerá de avaliação prévia do órgão competente para determinar o cumprimento ou não do PMFS, devendo assumir o desistente o custo dessa avaliação e, conforme o caso, as obrigações emergentes.

§ 2º A desistência não desonerará o concessionário de suas obrigações com terceiros.

Art. 47. O contrato de concessão poderá ser rescindido por iniciativa do concessionário, no caso de descumprimento das normas contratuais pelo poder concedente, mediante ação judicial especialmente intentada para esse fim.

Seção XIV

Das Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais

Art. 48. As concessões em florestas nacionais, estaduais e municipais devem observar o disposto nesta Lei, na Lei n^o 9.985, de 18 de julho de 2000, e no plano de manejo da unidade de conservação.

§ 1^o A inserção de unidades de manejo das florestas nacionais, estaduais e municipais no Paof requer prévia autorização do órgão gestor da unidade de conservação.

§ 2^o Os recursos florestais das unidades de manejo de florestas nacionais, estaduais e municipais somente serão objeto de concessão após aprovação do plano de manejo da unidade de conservação, nos termos da Lei n^o 9.985, de 18 de julho de 2000.

§ 3^o Para a elaboração do edital e do contrato de concessão florestal das unidades de manejo em florestas nacionais, estaduais e municipais, ouvir-se-á o respectivo conselho consultivo, constituído nos termos do art. 17, § 5^o, da Lei n^o 9.985, de 18 de julho de 2000, o qual acompanhará todas as etapas do processo de outorga.

TÍTULO III

DOS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO

CAPÍTULO I

DO PODER CONCEDENTE

Art. 49. Cabe ao poder concedente, no âmbito de sua competência, formular as estratégias, políticas, planos e programas para a gestão de florestas públicas e, especialmente:

I - definir o Paof;

II - ouvir o órgão consultivo sobre a adoção de ações de gestão de florestas públicas, bem como sobre o Paof; III - definir as áreas a serem submetidas à concessão florestal;

IV - estabelecer os termos de licitação e os critérios de seleção;

V - publicar editais, julgar licitações, promover os demais procedimentos licitatórios, definir os critérios para formalização dos contratos para o manejo florestal sustentável e celebrar os contratos de concessão florestal;

VI - planejar ações voltadas à disciplina do mercado no setor florestal, quando couber.

§ 1^o No exercício da competência referida nos incisos IV e V do **caput** deste artigo, o poder concedente poderá delegar ao órgão gestor a operacionalização dos procedimentos licitatórios e a celebração de contratos, nos termos do regulamento.

§ 2^o No âmbito federal, o Ministério do Meio Ambiente exercerá as competências definidas neste artigo.

CAPÍTULO II

DOS ÓRGÃOS DO SISNAMA RESPONSÁVEIS PELO CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL

Art. 50. Caberá aos órgãos do Sisnama responsáveis pelo controle e fiscalização ambiental das atividades florestais em suas respectivas jurisdições:

- I - fiscalizar e garantir a proteção das florestas públicas;
- II - efetuar em qualquer momento, de ofício, por solicitação da parte ou por denúncia de terceiros, fiscalização da unidade de manejo, independentemente de prévia notificação;
- III - aplicar as devidas sanções administrativas em caso de infração ambiental;
- IV - expedir a licença prévia para uso sustentável da unidade de manejo das respectivas florestas públicas e outras licenças de sua competência;
- V - aprovar e monitorar o PMFS da unidade de manejo das respectivas florestas públicas.

§ 1º Em âmbito federal, o Ibama exercerá as atribuições previstas neste artigo.

§ 2º O Ibama deve estruturar formas de atuação conjunta com os órgãos seccionais e locais do Sisnama para a fiscalização e proteção das florestas públicas, podendo firmar convênios ou acordos de cooperação.

§ 3º Os órgãos seccionais e locais podem delegar ao IBAMA, mediante convênio ou acordo de cooperação, a aprovação e o monitoramento do PMFS das unidades de manejo das florestas públicas estaduais ou municipais e outras atribuições.

CAPÍTULO III DO ÓRGÃO CONSULTIVO

Art. 51. Sem prejuízo das atribuições do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, fica instituída a Comissão de Gestão de Florestas Públicas, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, de natureza consultiva, com as funções de exercer, na esfera federal, as atribuições de órgão consultivo previstas por esta Lei e, especialmente:

- I - assessorar, avaliar e propor diretrizes para gestão de florestas públicas da União;
- II - manifestar-se sobre o Paof da União;
- III - exercer as atribuições de órgão consultivo do SFB.

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disporão sobre o órgão competente para exercer as atribuições de que trata este Capítulo nas respectivas esferas de atuação.

Art. 52. A Comissão de Gestão de Florestas Públicas será composta por representantes do Poder Público, dos empresários, dos trabalhadores, da comunidade científica, dos movimentos sociais e das organizações não governamentais, e terá sua composição e seu funcionamento definidos em regulamento.

Parágrafo único. Os membros da Comissão de Gestão de Florestas Públicas exercem função não remunerada de interesse público relevante, com precedência, na esfera federal, sobre quaisquer cargos públicos de que sejam titulares e, quando convocados, farão jus a transporte e diárias.

CAPÍTULO IV DO ÓRGÃO GESTOR

Art. 53. Caberá aos órgãos gestores federal, estaduais e municipais, no âmbito de suas competências:

- I - elaborar proposta de Paof, a ser submetida ao poder concedente;
- II - disciplinar a operacionalização da concessão florestal;

III - solicitar ao órgão ambiental competente a licença prévia prevista no art. 18 desta Lei;

IV - elaborar inventário amostral, relatório ambiental preliminar e outros estudos;

V - publicar editais, julgar licitações, promover os demais procedimentos licitatórios, inclusive audiência e consulta pública, definir os critérios para formalização dos contratos e celebrá-los com concessionários de manejo florestal sustentável, quando delegado pelo poder concedente;

VI - gerir e fiscalizar os contratos de concessão florestal;

VII - dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionários, produtores independentes e comunidades locais;

VIII - controlar e cobrar o cumprimento das metas fixadas no contrato de concessão;

IX - fixar os critérios para cálculo dos preços de que trata o art. 36 desta Lei e proceder à sua revisão e reajuste na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato;

X - cobrar e verificar o pagamento dos preços florestais e distribuí-los de acordo com esta Lei;

XI - acompanhar e intervir na execução do PMFS, nos casos e condições previstos nesta Lei;

XII - fixar e aplicar as penalidades administrativas e contratuais impostas aos concessionários, sem prejuízo das atribuições dos órgãos do Sisnama responsáveis pelo controle e fiscalização ambiental;

XIII - indicar ao poder concedente a necessidade de extinção da concessão, nos casos previstos nesta Lei e no contrato;

XIV - estimular o aumento da qualidade, produtividade, rendimento e conservação do meio ambiente nas áreas sob concessão florestal;

XV - dispor sobre a realização de auditorias florestais independentes, conhecer seus resultados e adotar as medidas cabíveis, conforme o resultado;

XVI - disciplinar o acesso às unidades de manejo;

XVII - atuar em estreita cooperação com os órgãos de defesa da concorrência, com vistas em impedir a concentração econômica nos serviços e produtos florestais e na promoção da concorrência;

XVIII - incentivar a competitividade e zelar pelo cumprimento da legislação de defesa da concorrência, monitorando e acompanhando as práticas de mercado dos agentes do setor florestal;

XIX - efetuar o controle prévio e **a posteriori** de atos e negócios jurídicos a serem celebrados entre concessionários, impondo-lhes restrições à mútua constituição de direitos e obrigações, especialmente comerciais, incluindo a abstenção do próprio ato ou contrato ilegal;

XX - conhecer e julgar recursos em procedimentos administrativos;

XXI - promover ações para a disciplina dos mercados de produtos florestais e seus derivados, em especial para controlar a competição de produtos florestais de origem não sustentável;

XXII - reconhecer em ato administrativo as entidades que poderão realizar auditorias florestais;

XXIII - estimular a agregação de valor ao produto florestal na região em que for explorado.

§ 1º Compete ao órgão gestor a guarda das florestas públicas durante o período de pousio entre uma concessão e outra ou, quando por qualquer motivo, houver extinção do contrato de concessão.

§ 2º O órgão gestor deverá encaminhar ao poder concedente, ao Poder Legislativo e ao conselho de meio ambiente, nas respectivas esferas de governo, relatório anual sobre as concessões outorgadas, o valor dos preços florestais, a situação de adimplemento dos concessionários, os PMFS e seu estado de execução, as vistorias e auditorias florestais realizadas e os respectivos resultados, assim como as demais informações relevantes sobre o efetivo cumprimento dos objetivos da gestão de florestas públicas.

§ 3º O relatório previsto no § 2º deste artigo relativo às concessões florestais da União deverá ser encaminhado ao Conama e ao Congresso Nacional até 31 de março de cada ano.

§ 4º Caberá ao Conama, considerando as informações contidas no relatório referido no § 3º deste artigo, manifestar-se sobre a adequação do sistema de concessões florestais e de seu monitoramento e sugerir os aperfeiçoamentos necessários.

§ 5º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disporão sobre o órgão competente para exercer as atribuições de que trata este Capítulo nas respectivas esferas de atuação.

TÍTULO IV DO SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO

CAPÍTULO I DA CRIAÇÃO DO SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO

Art. 54. Fica criado, na estrutura básica do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB.

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) organizar e manter atualizado o Cadastro-Geral de Florestas Públicas da União;
- b) adotar as providências necessárias para interligar os cadastros estaduais e municipais ao Cadastro Nacional; VIII - apoiar e atuar em parceria com os seus congêneres estaduais e municipais.

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

§ 2º Para a concessão das florestas públicas sob a titularidade dos outros entes da Federação, de órgãos e empresas públicas e de associações de comunidades locais, poderão ser firmados convênios com o Ministério do Meio Ambiente, representado pelo SFB.

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

CAPÍTULO II DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E GESTÃO DO SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO

Seção I Do Conselho Diretor

Art. 56. O Poder Executivo disporá sobre a estrutura organizacional e funcionamento do SFB, observado o disposto neste artigo.

§ 1º O SFB será dirigido por um Conselho Diretor, composto por um Diretor-Geral e 4 (quatro) diretores, em regime de colegiado, ao qual caberá:

- I - exercer a administração do SFB;
- II - examinar, decidir e executar ações necessárias ao cumprimento das competências do SFB;
- III - editar normas sobre matérias de competência do SFB;
- IV - aprovar o regimento interno do SFB, a organização, a estrutura e o âmbito decisório de cada diretoria;
- V - elaborar e divulgar relatórios sobre as atividades do SFB;
- VI - conhecer e julgar pedidos de reconsideração de decisões de componentes das diretorias do SFB.

§ 2º As decisões relativas às atribuições do SFB são tomadas pelo Conselho Diretor, por maioria absoluta de votos. Art. 57. O SFB terá, em sua estrutura, unidade de assessoramento jurídico, observada a legislação pertinente.

Art. 58. O Diretor-Geral e os demais membros do Conselho Diretor do SFB serão brasileiros, de reputação ilibada, experiência comprovada e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos para os quais serão nomeados.

§ 1º (VETADO)

§ 2º O regulamento do SFB disciplinará a substituição do Diretor-Geral e os demais membros do Conselho Diretor em seus impedimentos ou afastamentos regulamentares e ainda no período de vacância que anteceder à nomeação de novo diretor.

Art. 59. Está impedido de exercer cargo de direção no SFB quem mantiver, ou tiver mantido nos 24 (vinte e quatro) meses anteriores à nomeação, os seguintes vínculos com qualquer pessoa jurídica concessionária ou com produtor florestal independente:

I - acionista ou sócio com participação individual direta superior a 1% (um por cento) no capital social ou superior a 2% (dois por cento) no capital social de empresa controladora;

II - membro do conselho de administração, fiscal ou de diretoria executiva;

III- empregado, mesmo com o contrato de trabalho suspenso, inclusive das empresas controladoras ou das fundações de previdência de que sejam patrocinadoras.

Parágrafo único. Também está impedido de exercer cargo de direção no SFB membro do conselho ou diretoria de associação ou sindicato, regional ou nacional, representativo de interesses dos agentes mencionados no **caput** deste artigo, ou de categoria profissional de empregados desses agentes.

Art. 60. O ex-dirigente do SFB, durante os 12 (doze) meses seguintes ao seu desligamento do cargo, estará impedido de prestar, direta ou indiretamente, independentemente da forma ou natureza do contrato, qualquer tipo de serviço às pessoas jurídicas concessionárias, sob regulamentação ou fiscalização do SFB, inclusive controladas, coligadas ou subsidiárias.

Parágrafo único. Incorre na prática de advocacia administrativa, sujeitando-se o infrator às penas previstas no [art. 321 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940](#) - Código Penal, o ex-dirigente do SFB que descumprir o disposto no **caput** deste artigo.

Art. 61. Os cargos em comissão e funções gratificadas do SFB deverão ser exercidos, preferencialmente, por servidores do seu quadro efetivo, aplicando-se-lhes as restrições do art. 59 desta Lei

Seção II Da Ouvidoria

Art. 62. O SFB contará com uma Ouvidoria, qual competirá:

I - receber pedidos de informação e esclarecimento, acompanhar o processo interno de apuração das denúncias e reclamações afetas ao SFB e responder diretamente aos interessados, que serão cientificados, em até 30 (trinta) dias, das providências tomadas;

II- zelar pela qualidade dos serviços prestados pelo SFB e acompanhar o processo interno de apuração das denúncias e reclamações dos usuários, seja contra a atuação do SFB, seja contra a atuação dos concessionários;

III - produzir, semestralmente e quando julgar oportuno:

a) relatório circunstanciado de suas atividades e encaminhá-lo à Diretoria-Geral do SFB e ao Ministro de Estado do Meio Ambiente;

b)apreciações sobre a atuação do SFB, encaminhando-as ao Conselho Diretor, à Comissão de Gestão de Florestas Públicas, aos Ministros de Estado do Meio Ambiente, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e Chefe da Casa Civil da Presidência da República, bem como às comissões de fiscalização e controle da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, publicando-as para conhecimento geral.

§ 1º O Ouvidor atuará junto ao Conselho Diretor do SFB, sem subordinação hierárquica, e exercerá as suas atribuições sem acumulação com outras funções.

§ 2º O Ouvidor será nomeado pelo Presidente da República para mandato de 3 (três) anos, sem direito a recondução.

§ 3º O Ouvidor somente poderá perder o mandato em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou condenação em processo administrativo disciplinar.

§ 4º O processo administrativo contra o Ouvidor somente poderá ser instaurado pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente.

§ 5º O Ouvidor terá acesso a todos os assuntos e contará com o apoio administrativo de que necessitar.

§ 6º Aplica-se ao ex-Ouvidor o disposto no art. 60 desta Lei.

Seção III Do Conselho Gestor

Art. 63. (VETADO)

Seção IV Dos Servidores do SFB

Art. 64. O SFB constituirá quadro de pessoal, por meio da realização de concurso público de provas, ou de provas e títulos, ou da redistribuição de servidores de órgãos e entidades da administração federal direta, autárquica ou fundacional.

Art. 65. O SFB poderá requisitar, independentemente da designação para cargo em comissão ou função de confiança, e sem prejuízo dos vencimentos e vantagens a que façam jus no órgão de origem, servidores de órgãos e entidades integrantes da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, observado o quantitativo máximo estabelecido em ato conjunto dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Meio Ambiente.

Parágrafo único. No caso de requisição ao Ibama, ela deverá ser precedida de autorização do órgão.

Art. 66. Ficam criados 49 (quarenta e nove) cargos do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS, no âmbito do Poder Executivo Federal, para reestruturação do Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de integrar a estrutura do SFB, assim distribuídos:

- I - 1 (um) DAS-6;
- II - 4 (quatro) DAS-5;
- III - 17 (dezessete) DAS-4;
- IV - 10 (dez) DAS-3;
- V - 9 (nove) DAS-2;
- VI - 9 (oito) DAS-1.

Seção V

Da Autonomia Administrativa do SFB

Art. 67. O Poder Executivo poderá assegurar ao SFB autonomia administrativa e financeira, no grau conveniente ao exercício de suas atribuições, mediante a celebração de contrato de gestão e de desempenho, nos termos do [§ 8º do art. 37 da Constituição Federal](#), negociado e firmado entre o Ministério do Meio Ambiente e o Conselho Diretor.

§ 1º O contrato de gestão e de desempenho será o instrumento de controle da atuação administrativa do SFB e da avaliação do seu desempenho, bem como elemento integrante da sua prestação de contas, bem como do Ministério do Meio Ambiente, aplicado o disposto no [art. 9º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992](#), sendo sua inexistência considerada falta de natureza formal, conforme disposto no inciso II do art. 16 da mesma Lei.

§ 2º O contrato de gestão e de desempenho deve estabelecer, nos programas anuais de trabalho, indicadores que permitam quantificar, de forma objetiva, a avaliação do SFB.

§ 3º O contrato de gestão e de desempenho será avaliado periodicamente e, se necessário, revisado por ocasião da renovação parcial da diretoria do SFB.

Seção VI

Da Receita e do Acervo do Serviço Florestal Brasileiro

Art. 68. Constituem receitas do SFB:

I - recursos oriundos da cobrança dos preços de concessão florestal, conforme destinação prevista na alínea a do inciso I do **caput** e no inciso I do § 1º, ambos do art. 39 desta Lei, além de outros referentes ao contrato de concessão, incluindo os relativos aos custos do edital de licitação e os recursos advindos de aplicação de penalidades contratuais;

II - recursos ordinários do Tesouro Nacional, consignados no Orçamento Fiscal da União e em seus créditos adicionais, transferências e repasses que lhe forem conferidos;

III - produto da venda de publicações, material técnico, dados e informações, inclusive para fins de licitação pública, e de emolumentos administrativos;

IV - recursos provenientes de convênios ou acordos celebrados com entidades, organismos ou empresas públicas, ou contratos celebrados com empresas privadas;

V - doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados.

TÍTULO V

DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 69. Sem prejuízo do disposto nos [incisos VI e VII do art. 23 da Constituição Federal](#), a execução das atividades relacionadas às concessões florestais poderá ser delegada pelos Estados, Distrito Federal e Municípios à União, bem como pela União aos demais entes federados, mediante convênio firmado com o órgão gestor competente.

Parágrafo único. É vedado ao órgão gestor conveniado exigir do concessionário sob sua ação complementar de regulação, controle e fiscalização obrigação não prevista previamente em contrato.

Art. 70. As unidades de manejo em florestas públicas com PMFS aprovados e em execução até a data de publicação desta Lei serão vistoriadas:

I - pelo órgão competente do Sisnama, para averiguar o andamento do manejo florestal;

II - pelo órgão fundiário competente, para averiguar a situação da ocupação, de acordo com os parâmetros estabelecidos na legislação específica.

§ 1º As vistorias realizadas pelo órgão fundiário competente serão acompanhadas por representante do Poder Público local.

§ 2º Nas unidades de manejo onde não for verificado o correto andamento do manejo florestal, os detentores do PMFS serão notificados para apresentar correções, no prazo estabelecido pelo órgão competente do Sisnama.

§ 3º Caso não sejam atendidas as exigências da notificação mencionada no § 2º deste artigo, o PMFS será cancelado e a área correspondente deverá ser desocupada sem ônus para o Poder Público e sem prejuízo das demais penalidades previstas em lei.

§ 4º As unidades de manejo onde o correto andamento do manejo florestal for verificado ou saneado nos termos do 2º deste artigo serão submetidas a processo licitatório, no prazo de até 24 (vinte e quatro) meses a partir da data da manifestação dos órgãos a respeito da vistoria prevista no **caput** deste artigo, desde que não seja constatado conflito com comunidades locais pela ocupação do território e uso dos recursos florestais.

§ 5º Será dada a destinação prevista no art. 6º desta Lei às unidades de manejo onde o correto andamento do manejo florestal for verificado e os detentores dos PMFS forem comunidades locais.

§ 6º Até que sejam submetidas ao processo licitatório, as unidades de manejo mencionadas no § 4º deste artigo permanecerão sob a responsabilidade do detentor do PMFS, que poderá dar continuidade às atividades de manejo mediante assinatura de contrato com o poder concedente.

§ 7º O contrato previsto no § 6º deste artigo terá vigência limitada à assinatura do contrato de concessão resultante do processo licitatório.

§ 8º Findo o processo licitatório, o detentor do PMFS que der continuidade à sua execução, nos termos deste artigo, pagará ao órgão gestor competente valor proporcional ao preço da concessão florestal definido na licitação, calculado com base no período decorrido desde a verificação pelo órgão competente do Sisnama até a adjudicação do vencedor na licitação.

Art. 71. A licitação para a concessão florestal das unidades de manejo mencionadas no § 4º do art. 70 desta Lei, além de observar os termos desta Lei, deverá seguir as seguintes determinações:

I - o vencedor da licitação, após firmar o contrato de concessão, deverá seguir o PMFS em execução, podendo revisá-lo nas condições previstas em regulamento;

II - o edital de licitação deverá conter os valores de ressarcimento das benfeitorias e investimentos já realizados na área a serem pagos ao detentor do PMFS pelo vencedor do processo de licitação, descontado o valor da produção auferida previamente à licitação nos termos do § 8º do art. 70 desta Lei.

Art. 72. As florestas públicas não destinadas a manejo florestal ou unidades de conservação ficam impossibilitadas de conversão para uso alternativo do solo, até que sua

classificação de acordo com o ZEE esteja oficializada e a conversão seja plenamente justificada.

Art. 73. As áreas públicas já ocupadas e convertidas para uso alternativo do solo na data de publicação desta Lei estarão excluídas das concessões florestais, desde que confirmada a sua vocação para o uso atual por meio do ZEE aprovado de acordo com a legislação pertinente.

§ 1º Nos remanescentes das áreas previstas no **caput** deste artigo, o Poder Público poderá autorizar novos Planos de Manejo Florestal Sustentável, observada a legislação vigente.

§ 2º Fica garantido o direito de continuidade das atividades econômicas realizadas, em conformidade com a lei, pelos atuais ocupantes em áreas de até 2.500ha (dois mil e quinhentos hectares), pelo prazo de 5 (cinco) anos a partir da data de publicação desta Lei.

Art. 74. Os parâmetros para definição dos tamanhos das unidades de manejo a serem concedidas às pessoas jurídicas de pequeno porte, micro e médias empresas, na forma do art. 33 desta Lei, serão definidos em regulamento, previamente à aprovação do primeiro Paof.

Art. 75. Após 5 (cinco) anos da implantação do primeiro Paof, será feita avaliação sobre os aspectos técnicos, econômicos, sociais e ambientais da aplicação desta Lei, a que se dará publicidade.

Art. 76. Em 10 (dez) anos contados da data de publicação desta Lei, a área total com concessões florestais da União não poderá ultrapassar 20% (vinte por cento) do total de área de suas florestas públicas disponíveis para a concessão, com exceção das unidades de manejo localizadas em florestas nacionais criadas nos termos do art. 17 da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000.

Art. 77. Ao final dos 10 (dez) primeiros anos contados da data de publicação desta Lei, cada concessionário, individualmente ou em consórcio, não poderá concentrar mais de 10% (dez por cento) do total da área das florestas públicas disponíveis para a concessão em cada esfera de governo.

Art. 78. Até a aprovação do primeiro Paof, fica o poder concedente autorizado a realizar concessões florestais em:

I - unidades de manejo em áreas públicas que, somadas, não ultrapassem 750.000ha (setecentos e cinquenta mil hectares), localizadas numa faixa de até 100Km (cem quilômetros) ao longo da rodovia BR-163;

II - florestas nacionais ou estaduais criadas nos termos do art. 17 da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, observados os seguintes requisitos:

§ autorização prévia do órgão gestor da unidade de conservação;

§ aprovação prévia do plano de manejo da unidade de conservação nos termos da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000;

§ oitiva do conselho consultivo da unidade de conservação, nos termos do § 3º do art. 48 desta Lei;

§ previsão de zonas de uso restrito destinadas às comunidades locais.

Parágrafo único. As concessões de que tratam os incisos I e II do **caput** deste artigo devem ser objeto de licitação e obedecer às normas previstas nos arts. 8^o e 12 a 47 desta Lei.

Art. 79. As associações civis que venham a participar, de qualquer forma, das concessões florestais ou da gestão direta das florestas públicas deverão ser constituídas sob as leis brasileiras e ter sede e administração no País.

Art. 80. O [inciso XV do art. 29 da Lei n^o 10.683, de 28 de maio de 2003](#), passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 29. ....

XV - do Ministério do Meio Ambiente o Conselho Nacional do Meio Ambiente, o Conselho Nacional da Amazônia Legal, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro, a Comissão de Gestão de Florestas Públicas e até 5 (cinco) Secretarias;....." (NR)

Art. 81. O [art. 1^o da Lei n^o 5.868, de 12 de dezembro de 1972](#), passa a vigorar ~~acrescido do seguinte inciso V:~~

"Art. 1^o .....

V - Cadastro Nacional de Florestas Públicas....." (NR)

Art. 82. A Lei n^o 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 50-A e 69-A:

["Art. 50-A.](#) Desmatar, explorar economicamente ou degradar floresta, plantada ou nativa, em terras de domínio público ou devolutas, sem autorização do órgão competente:
Pena - reclusão de 2 (dois) a 4 (quatro) anos e multa.

1^o Não é crime a conduta praticada quando necessária à subsistência imediata pessoal do agente ou de sua família.

2^o Se a área explorada for superior a 1.000 ha (mil hectares), a pena será aumentada de 1 (um) ano por milhar de hectare."

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

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

§ 1^o Se o crime é culposo:

Pena - detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos.

2^o A pena é aumentada de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços), se há dano significativo ao meio ambiente, em decorrência do uso da informação falsa, incompleta ou enganosa."

Art. 83. O [art. 19 da Lei n^o 4.771, de 15 de setembro de 1965](#), passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 19. A exploração de florestas e formações sucessoras, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá de prévia aprovação pelo órgão estadual competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente -

SISNAMA, bem como da adoção de técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme.

§ 1º Compete ao Ibama a aprovação de que trata o **caput** deste artigo: I - nas florestas públicas de domínio da União;

II - nas unidades de conservação criadas pela União;

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

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

I - nas florestas públicas de domínio do Município;

II - nas unidades de conservação criadas pelo Município;

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

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

Art. 84. A Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 9º .....

XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros." (NR)

"Art. 9º -A. Mediante anuência do órgão ambiental competente, o proprietário rural pode instituir servidão ambiental, pela qual voluntariamente renuncia, em caráter permanente ou temporário, total ou parcialmente, a direito de uso, exploração ou supressão de recursos naturais existentes na propriedade.

§ 1º A servidão ambiental não se aplica às áreas de preservação permanente e de reserva legal.

§ 2º A limitação ao uso ou exploração da vegetação da área sob servidão instituída em relação aos recursos florestais deve ser, no mínimo, a mesma estabelecida para a reserva legal.

§ 3º A servidão ambiental deve ser averbada no registro de imóveis competente.

§ 4º Na hipótese de compensação de reserva legal, a servidão deve ser averbada na matrícula de todos os imóveis envolvidos.

§ 5º É vedada, durante o prazo de vigência da servidão ambiental, a alteração da destinação da área, nos casos de transmissão do imóvel a qualquer título, de desmembramento ou de retificação dos limites da propriedade."

"Art. 14. ....

§ 5^o A execução das garantias exigidas do poluidor não impede a aplicação das obrigações de indenização e reparação de danos previstas no § 1^o deste artigo." (NR)

"Art. 17-G .....

§ 2^o Os recursos arrecadados com a TCFA terão utilização restrita em atividades de controle e fiscalização ambiental." (NR)

Art. 85. O inciso II do **caput** do art. 167 da Lei n^o 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 22 e 23: _____

"Art. 167. ....

II - .....

22. da reserva legal; 23. da servidão ambiental." (NR)

Art. 86. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 2 de março de 2006; 185^o da Independência e 118^o da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Antonio Palocci Filho

Paulo Bernardo Silva

Marina Silva

Este texto não substitui o publicado no DOU de 3.3.2006

ANEXO D2 – LEY DE BOSQUES NATIVOS DE CHILE/ 2008

Fonte: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile - www.leychile.cl - documento generado el 17-Oct-2018

Tipo Norma	:Ley 20283
Fecha Publicación	:30-07-2008
Fecha Promulgación	:11-07-2008
Organismo	:MINISTERIO DE AGRICULTURA
Título	:LEY SOBRE RECUPERACIÓN DEL BOSQUE NATIVO Y FOMENTO FORESTAL
Tipo Versión	:Única De : 30-07-2008
Inicio Vigencia	:30-07-2008
Id Norma	:274894
Ultima Modificación	:18-MAR-2015 68 EXENTA
URL	: https://www.leychile.cl/N?i=274894&f=2008-07-30&p=

LEY NÚM. 20.283

LEY SOBRE RECUPERACIÓN DEL BOSQUE NATIVO Y FOMENTO FORESTAL

Teniendo presente que el H. Congreso Nacional ha dado su aprobación al siguiente

Proyecto de ley:
"Título Preliminar

Artículo 1º.- Esta ley tiene como objetivos la protección, la recuperación y el mejoramiento de los bosques nativos, con el fin de asegurar la sustentabilidad forestal y la política ambiental.

Artículo 2º.- Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

- 1) Árbol: planta de fuste generalmente leñoso, que en su estado adulto y en condiciones normales de hábitat puede alcanzar, a lo menos, cinco metros de altura, o una menor en condiciones ambientales que limiten su desarrollo.
- 2) Bosque: sitio poblado con formaciones vegetales en las que predominan árboles y que ocupa una superficie de por lo menos 5.000 metros cuadrados, con un ancho mínimo de 40 metros, con cobertura de copa arbórea que supere el 10% de dicha superficie total en condiciones áridas y semiáridas y el 25% en circunstancias más favorables.
- 3) Bosque nativo: bosque formado por especies autóctonas, provenientes de generación natural, regeneración natural, o plantación bajo dosel con las mismas especies existentes en el área de distribución original, que pueden tener presencia accidental de especies exóticas distribuidas al azar.
- 4) Bosque nativo de preservación: aquél, cualquiera sea su superficie, que presente o constituya actualmente hábitat de especies vegetales protegidas legalmente o aquéllas clasificadas en las categorías de en "peligro de extinción", "vulnerables", "raras", "insuficientemente conocidas" o "fuera de peligro"; o que corresponda a ambientes únicos o representativos de la diversidad biológica natural del país, cuyo manejo sólo puede hacerse con el objetivo del resguardo de dicha diversidad.
Se considerarán, en todo caso, incluidos en esta definición, los bosques comprendidos en las categorías de manejo con fines de preservación que integran el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado o aquel régimen legal de preservación, de adscripción voluntaria, que se establezca.
- 5) Bosque nativo de conservación y protección: aquél, cualquiera sea su superficie, que se encuentre ubicado en pendientes iguales o superiores a 45%, en suelos frágiles, o a menos de doscientos metros de manantiales, cuerpos o cursos de aguas naturales, destinados al resguardo de tales suelos y recursos hídricos.
- 6) Bosque nativo de uso múltiple: aquél, cuyos terrenos y formaciones vegetales no corresponden a las categorías de preservación o de conservación y protección, y que está destinado preferentemente a la obtención de bienes y servicios maderables y no maderables.

- 7) **Cauce:** curso de agua conformado por un lecho de sedimentos, arena o rocas, delimitado por riberas definidas, por el cual escurre agua en forma temporal o permanente.
  - 8) **Corporación:** la Corporación Nacional Forestal.
  - 9) **Corta de bosque:** acción de talar, eliminar o descepar uno o más individuos de especies arbóreas que formen parte de un bosque.
  - 10) **Corta de cosecha:** corta o intervención destinada a extraer del bosque nativo, al final de la rotación o dentro del ciclo de corta, según corresponda, el volumen definido en el plan de manejo forestal.
  - 11) **Corta sanitaria:** corta de árboles, en cualquier etapa de su desarrollo, que se encuentren afectados por plagas o susceptibles de ser atacados y cuya permanencia constituya una amenaza para la estabilidad del bosque.
  - 12) **Corta no autorizada:** corta de bosque efectuada sin plan de manejo aprobado por la Corporación, como asimismo, aquella corta que, contando con plan de manejo previamente aprobado, se ejecute en contravención a las especificaciones técnicas en él contenidas, especialmente respecto de intervenciones en superficies o especies distintas a las autorizadas.
  - 13) **Especie nativa o autóctona:** especie arbórea o arbustiva originaria del país, que ha sido reconocida oficialmente como tal mediante decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Agricultura.
  - 14) **Formación xerofítica:** formación vegetal, constituida por especies autóctonas, preferentemente arbustivas o suculentas, de áreas de condiciones áridas o semiáridas ubicadas entre las Regiones I y VI, incluidas la Metropolitana y la XV y en las depresiones interiores de las Regiones VII y VIII.
  - 15) **Interesado:** el propietario o poseedor en proceso de saneamiento de título del predio, o titular de algunos de los derechos indicados en los incisos cuarto y quinto del artículo 7°.
  - 16) **Ordenación forestal, en adelante "ordenación":** conjunto de intervenciones silviculturales que, organizadas espacial y temporalmente, persiguen una estructuración tal del bosque que permite un rendimiento sostenido, sin afectar negativamente su productividad, ni de manera significativa las funciones ambientales del mismo, conforme a las prescripciones técnicas contenidas en un plan de manejo forestal.
  - 17) **Pequeño propietario forestal:** la persona que tiene título de dominio sobre uno o más predios rústicos cuya superficie en conjunto no exceda de 200 hectáreas, o de 500 hectáreas cuando éstos se ubiquen entre las Regiones I y IV, incluida la XV; o de 800 hectáreas para predios ubicados en la comuna de Lonquimay, en la IX Región; en la provincia de Palena, en la X Región; o en la XI y XII Regiones, cuyos activos no superen el equivalente a 3.500 unidades de fomento; que su ingreso provenga principalmente de la explotación agrícola o forestal y que trabaje directamente la tierra, en su predio o en otra propiedad de terceros. Se entenderán incluidas entre los pequeños propietarios forestales las comunidades agrícolas reguladas por el decreto con fuerza de ley N° 5, de 1968, del Ministerio de Agricultura; las comunidades indígenas regidas por la ley N° 19.253; las comunidades sobre bienes comunes resultantes del proceso de Reforma Agraria; las sociedades de secano constituidas de acuerdo con el artículo 1° del decreto ley N° 2.247, de 1978, y las sociedades a las que se refiere el artículo 6° de la ley N° 19.118, siempre que, a lo menos, el 60% del capital social de tales sociedades se encuentre en poder de los socios originales o de las personas que tengan la calidad de pequeños propietarios forestales, según lo certifique el Servicio Agrícola y Ganadero.
- Sólo para efecto de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 22 y en el inciso primero del artículo 25, se entenderá como pequeño propietario forestal a aquel poseedor que cumpla con los requisitos establecidos en el inciso primero y que haya adquirido la calidad de poseedor regular de acuerdo a lo dispuesto en el decreto ley N° 2.695 de 1979. Esta circunstancia deberá ser acreditada por medio de una copia de la inscripción de la resolución que otorgó la posesión regular del
- predio del Conservador de Bienes Raíces que corresponda.
- 18) **Plan de Manejo:** instrumento que, reuniendo los requisitos que se establecen en este cuerpo legal, planifica la gestión del patrimonio ecológico o el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales de un terreno determinado, resguardando la calidad de las aguas y evitando el deterioro de los suelos.

Será plan de manejo de preservación cuando tenga como objetivo fundamental resguardar la diversidad biológica, asegurando la mantención de las condiciones que hacen posible la evolución y el desarrollo de las especies y ecosistemas contenidos en el área objeto de su acción.

Será plan de manejo forestal cuando su objetivo sea el aprovechamiento del bosque nativo para la obtención de bienes madereros y no madereros, considerando la multifuncionalidad de los bosques y la diversidad biológica.

19) Plantación Suplementaria: aquella plantación bajo dosel o con protección arbórea lateral que se efectúa con especies nativas propias del lugar, o del mismo tipo forestal que hayan existido anteriormente en él, y que se realiza en forma complementaria a la regeneración natural, para mejorar la calidad del bosque nativo.

20) Productos no madereros del bosque nativo: todos aquellos bienes y servicios que no corresponden a recursos leñosos o madera en pie y que existen o se pueden desarrollar al interior de un bosque nativo a partir de las especies nativas que lo componen. Se entenderá para estos efectos, y sin que esta enumeración sea taxativa, bienes tales como: hongos; plantas de usos alimenticios; frutos silvestres de árboles y arbustos; especies vegetales de usos medicinales, químicos o farmacológicos; fauna silvestre; fibras vegetales, y servicios de turismo.

21) Regeneración natural de bosque nativo: proceso mediante el cual se establece un bosque a través de regeneración vegetativa o de semillas provenientes de árboles nativos del mismo rodal o de rodales vecinos, las cuales son diseminadas por agentes naturales, tales como viento, agua, mamíferos, aves o por rebrote espontáneo de cepas existentes.

22) Renoval: bosque en estado juvenil proveniente de regeneración natural, constituido por especies arbóreas nativas, cuyo diámetro y altura, para cada tipo forestal, no excede los límites señalados en el reglamento.

23) Servicios ambientales: aquellos que brindan los bosques nativos y las plantaciones que inciden directamente en la protección y mejoramiento del medio ambiente.

24) Quema controlada: acción de usar el fuego para eliminar vegetación en forma dirigida, circunscrita o limitada a un área previamente determinada, conforme a normas técnicas preestablecidas y con el fin de mantener el fuego bajo control.

25) Incendio forestal: toda destrucción de la vegetación, por intermedio del fuego y cuando éste se propaga libremente y sin control en terrenos denominados forestales.

26) Tipo forestal: agrupación arbórea caracterizada por las especies predominantes en los estratos superiores del bosque.

TÍTULO I

De los tipos forestales

Artículo 3°.- Mediante decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Agricultura, se establecerán los tipos forestales a que pertenecen los bosques nativos del país y los métodos de regeneración aplicables a ellos.

El procedimiento para establecer los tipos forestales y los métodos de regeneración considerará, a lo menos, las siguientes etapas: desarrollo de estudios científicos y técnicos que fundamenten la tipología establecida, sus métodos de regeneración y consulta a los organismos públicos y privados con competencia en la materia.

Artículo 4°.- La Corporación mantendrá un catastro forestal de carácter permanente, en el que deberá identificar y establecer, a lo menos cartográficamente, los tipos forestales existentes en cada Región del país, su estado y aquellas áreas donde existan ecosistemas con presencia de bosques nativos de interés especial para la conservación o preservación, según los criterios que se establezcan en el reglamento de esta ley.

El catastro forestal deberá ser actualizado a lo menos cada diez años y su información tendrá carácter público.

El Consejo Consultivo a que se refiere el artículo 33 de esta ley considerará el catastro forestal, junto a otras fuentes de información relevantes, como base para proponer criterios de focalización, priorización de los terrenos y asignación de las bonificaciones contempladas en esta ley, las que podrán obtenerse mediante los concursos a que se refiere este cuerpo legal.

TÍTULO II

Del plan de manejo

Artículo 5°.- Toda acción de corta de bosque nativo, cualquiera sea el tipo de terreno en que éste se encuentre, deberá hacerse previo plan de manejo aprobado por la Corporación. Deberá cumplir, además, con lo prescrito en el decreto ley N° 701, de 1974. Los planes de manejo aprobados deberán ser de carácter público y estar disponibles en la página web de la Corporación para quien lo solicite.

Artículo 6°.- El plan de manejo deberá contener información general de los recursos naturales existentes en el predio. Para el área a intervenir se solicitará información detallada, conforme lo señale el reglamento.

Artículo 7°.- El plan de manejo deberá ser presentado por el interesado y elaborado por uno de los profesionales a que se refiere este artículo. Tratándose del plan de manejo forestal, éste deberá ser elaborado por un ingeniero forestal, un ingeniero agrónomo especializado, o un profesional relacionado con las ciencias forestales que acredite, además, estar en posesión de un postítulo o postgrado en dichas ciencias. Cuando se trate de un plan de manejo de preservación, éste deberá ser elaborado por un ingeniero forestal, un ingeniero en conservación de recursos naturales, ingeniero en recursos naturales, o un profesional afín que acredite, además, estar en posesión de un postítulo o postgrado en tales áreas de formación profesional.

En todo caso, los profesionales a que se refiere el presente artículo deberán haber cumplido un plan de estudio de al menos diez semestres, de una carrera impartida por una universidad del Estado o reconocida por éste.

Dicho plan deberá contar con la firma del interesado y del profesional que lo hubiere elaborado.

Cuando la construcción de caminos, el ejercicio de concesiones o servidumbres mineras, de gas, de servicios eléctricos, de ductos u otras reguladas por ley, según corresponda, implique corta de bosque nativo, el plan de manejo correspondiente deberá ser presentado por el respectivo concesionario o titular de la servidumbre, según los casos, quien será responsable del cumplimiento de todas las obligaciones contenidas en él.

Cuando se trate de bosques fiscales, el plan de manejo deberá ser suscrito por el concesionario o arrendatario del respectivo inmueble fiscal, quien será responsable del cumplimiento de las obligaciones contenidas en él. Será también suscrito por la respectiva Secretaría Regional Ministerial de Bienes Nacionales, con lo que se acreditará que el solicitante tiene alguna de dichas calidades y que no existe oposición por parte del Ministerio de Bienes Nacionales.

El plan de manejo podrá comprender varios predios y propietarios.

Artículo 8°.- Presentado un plan de manejo a la Corporación, ésta deberá aprobarlo o rechazarlo dentro del plazo de noventa días, contado desde la fecha de ingreso de la solicitud a la oficina correspondiente.

Si la Corporación no se pronunciare en el plazo señalado, se tendrá por aprobado el plan de manejo propuesto por el interesado, a excepción de las áreas que comprendan las situaciones que se señalan en el artículo 17 de esta ley.

La Corporación podrá rechazar un plan de manejo sólo cuando éste no cumpla con los requisitos establecidos en esta ley.

En el evento de que la Corporación rechazare en todo o en parte el plan de manejo, el interesado podrá reclamar ante el juez, de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 5° del decreto ley N° 701, de 1974. En este caso, la sentencia definitiva será apelable.

Aprobado un plan de manejo, el interesado deberá dar aviso a la Corporación cuando inicie la ejecución de faenas y, cumplido un año de inicio de su ejecución, deberá acreditar anualmente ante la Corporación, el grado de avance del mismo, cuando ello ocurra, por medio de un informe elaborado por el interesado.

Artículo 9º.- La Corporación deberá llevar una nómina o sistema de información, consolidado por provincias, ambos de carácter público, en los que consten los planes de manejo aprobados, y certificará su existencia respecto de un determinado predio a quien lo solicite.

Artículo 10.- Si con posterioridad a la aprobación del plan de manejo, se estableciera que éste se ha fundado en antecedentes falsos, la Corporación podrá invalidar, conforme a las reglas generales, los actos administrativos que se hayan basado en los mismos, sin perjuicio de perseguir las responsabilidades civiles o penales que de ello se deriven.

En igual forma se procederá cuando se presenten antecedentes inexactos, en términos tales que hayan incidido sustancialmente en la aprobación del respectivo plan de manejo.

El interesado podrá reclamar de la resolución que invalide actos administrativos conforme se autoriza en los incisos precedentes, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 5º del decreto ley N° 701, de 1974, sin que este reclamo suspenda el cumplimiento de lo resuelto por la Corporación.

Artículo 11.- La Corporación podrá elaborar normas de manejo de carácter general y planes de manejo tipo, a los que podrán acogerse los propietarios. En este caso, se dará por cumplida la obligación de presentar el plan de manejo forestal que se establece en esta ley, aplicándose los procedimientos generales que rigen para ellos, en la forma que establezca el reglamento. Corresponderá a la Corporación fomentar y facilitar el uso de dichas normas de carácter general y planes de manejo tipo por parte de los pequeños propietarios forestales.

Tratándose de las exigencias de los artículos 7º y 19 de esta ley, no podrá sustituirse la obligación de presentar el Plan de Manejo Forestal.

Artículo 12.- Los planes de manejo aprobados podrán ser modificados durante su vigencia, previa presentación y aprobación de un estudio técnico elaborado por uno de los profesionales señalados en el artículo 7º de esta ley. La Corporación deberá pronunciarse respecto de las modificaciones dentro del plazo de 60 días hábiles.

La modificación no podrá alterar el objetivo de manejo señalado en el plan original, a menos que el nuevo propuesto sea factible de conseguir a partir del estado en que se encuentre el bosque al momento de la proposición.

Regirán, para las modificaciones, las mismas normas generales establecidas para los planes de manejo, incluidas las normas sobre silencio administrativo a que se refiere el artículo 8º de esta ley.

La postergación de las actividades de corta contenidas en el plan de manejo y que no impliquen un deterioro del bosque, no se considerará como modificación al mismo y sólo requerirá de comunicación previa a la Corporación, en la forma que determine el reglamento.

Con todo, esta modificación no habilitará para incrementar los beneficios obtenidos mediante los concursos a que se refiere el Título IV de esta ley.

Artículo 13.- Aprobado el plan de manejo, el interesado o quien adquiera posteriormente el predio a cualquier título, quedará sujeto a su cumplimiento y a las demás obligaciones que establece esta ley. Para estos efectos, deberá anotarse al margen de la respectiva inscripción de dominio, que el predio de que se trate cuenta con un plan de manejo aprobado. Esta anotación será gratuita y se efectuará con la sola comunicación de la Corporación al Conservador de Bienes Raíces que corresponda.

El interesado sólo podrá desistirse del plan de manejo aprobado previo reintegro, en arcas fiscales, de las sumas que se hayan dejado de pagar en virtud de franquicias tributarias y de las bonificaciones otorgadas por esta ley, más los reajustes e intereses legales determinados por el Servicio de Impuestos Internos, en conformidad con las normas del Código Tributario, cuando corresponda.

No se autorizará el desistimiento cuando existan actividades pendientes de regeneración o de reforestación.

Acreditado el reintegro, la Corporación dictará una resolución que apruebe el desistimiento, de la cual se dejará constancia en el registro a que se refiere el artículo 9º, e informará al respectivo Conservador de

Bienes Raíces, quien procederá a anotar al margen de la respectiva inscripción de dominio un extracto de la resolución que aprueba el desistimiento.

Artículo 14.- Los compromisos de regeneración o reforestación establecidos en los planes de manejo aprobados por la Corporación, o en las medidas de compensación o reparación establecidas por orden judicial, se entenderán cumplidos cuando se verifique en terreno una sobrevivencia igual o superior al 75% del número de individuos comprometidos en los respectivos planes de manejo. Esta sobrevivencia deberá determinarse, no antes que dichos individuos cumplan dos años de vida, desde su plantación o regeneración natural.

TÍTULO III

De las normas de protección ambiental

Artículo 15.- La corta de bosques nativos deberá ser realizada de acuerdo a las normas que se establecen en este Título, sin perjuicio de aquéllas establecidas en la ley N°19.300, con los objetivos de resguardar la calidad de las aguas, evitar el deterioro de los suelos y la conservación de la diversidad biológica.

Artículo 16.- El plan de manejo forestal dispuesto en el artículo 5° requerirá, además, para toda corta de bosque nativo de conservación y protección, de una fundada justificación técnica de los métodos de corta que se utilizarán, así como de las medidas que se adoptarán con los objetivos de proteger los suelos, la calidad y cantidad de los caudales de los cursos de agua y la conservación de la diversidad biológica y de las medidas de prevención y combate de incendios forestales. De igual forma, el plan de manejo respetará los corredores biológicos que el Ministerio de Agricultura hubiere definido oficialmente.

Artículo 17.- Prohíbese la corta, destrucción, eliminación o menoscabo de árboles y arbustos nativos en una distancia de 500 metros de los glaciares, medidas en proyección horizontal en el plano.

El Reglamento normará la protección de suelos, cuerpos y cursos naturales de agua, teniendo, a lo menos, los siguientes criterios centrales: la pendiente, la pluviometría, la fragilidad y erodabilidad de los suelos; el nivel de saturación de los mismos y la flotación de los equipos de madereo. En el caso de protección de los cursos naturales de agua considerará además el tamaño de la cuenca, el caudal y su temporalidad.

De la misma forma, el Reglamento determinará la normativa para la protección de los humedales declarados Sitios Prioritarios de Conservación, por la Comisión Nacional del Medio Ambiente, o sitios Ramsar, debiendo considerar los criterios señalados en el inciso anterior, así como también los requerimientos de protección de las especies que lo habitan.

Asimismo dicha normativa deberá responder a las especificidades regionales. En la elaboración de la mencionada normativa se aplicará lo dispuesto en la letra b), del inciso quinto, del artículo 33 de esta ley.

Artículo 18.- Las normas señaladas en los artículos 15, 16 y 17 de este Título se aplicarán también a las plantaciones que se acojan a lo establecido en el inciso segundo del artículo 13 del decreto ley N° 701, de 1974.

Artículo 19.- Prohíbese la corta, eliminación, destrucción o descepado de individuos de las especies vegetales nativas clasificadas, de conformidad con el artículo 37 de la ley N° 19.300 y su reglamento, en las categorías de "en peligro de extinción", "vulnerables", "raras", "insuficientemente conocidas" o "fuera de peligro", que formen parte de un bosque nativo, como asimismo la alteración de su hábitat. Esta prohibición no afectará a los individuos de dichas especies plantados por el hombre, a menos que tales plantaciones se hubieren efectuado en cumplimiento de medidas de compensación, reparación o mitigación dispuestas por una resolución de calificación ambiental u otra autoridad competente.

Excepcionalmente, podrá intervenir o alterarse el hábitat de los individuos de dichas especies, previa autorización de la Corporación, la que se otorgará por resolución fundada, siempre que tales intervenciones no amenacen la continuidad de la especie a nivel de la cuenca o, excepcionalmente, fuera de ella, que sean imprescindibles y que tengan por objeto la realización de investigaciones científicas, fines sanitarios o estén destinadas a la ejecución de obras o al desarrollo de las actividades señaladas en el inciso cuarto del artículo 7°, siempre que tales obras o actividades sean de interés nacional.

Para autorizar las intervenciones a que se refiere el inciso anterior, la Corporación deberá requerir informes de expertos respecto de si la intervención afecta a la continuidad de la especie y sobre las medidas a adoptar para asegurar la continuidad de las mismas.

Para llevar adelante la intervención, el solicitante deberá elaborar un plan de manejo de preservación, que deberá considerar, entre otras, las medidas que señale la resolución fundada a que se refiere el inciso segundo precedente.

Para calificar el interés nacional, la Corporación podrá solicitar los informes que estime necesarios a otras entidades del Estado.

Artículo 20.- El reglamento determinará la forma y condiciones en que la Corporación autorizará las intervenciones excepcionales a que se refieren los artículos 7°, 17 y 19 de esta ley.

Artículo 21.- Cuando la corta de bosque nativo se realice con motivo del cambio de uso de suelos rurales establecido en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, de la construcción de obras o del desarrollo de las actividades indicadas en el inciso cuarto del artículo 7° de esta ley, el interesado deberá presentar un plan de manejo que contenga los objetivos de la corta, la definición del trazado de la obra, la descripción del área a intervenir, la descripción de la vegetación a eliminar, los programas de corta, la cartografía correspondiente y los programas de reforestación, los cuales deberán realizarse con especies del mismo tipo forestal intervenido.

TÍTULO IV

Del fondo de conservación, recuperación y manejo sustentable del bosque nativo

Artículo 22.- Habrá un Fondo concursable destinado a la conservación, recuperación o manejo sustentable del bosque nativo, en adelante "el Fondo", a través del cual se otorgará una bonificación destinada a contribuir a solventar el costo de las actividades comprendidas en cada uno de los siguientes literales:

- a) Actividades que favorezcan la regeneración, recuperación o protección de formaciones xerofíticas de alto valor ecológico o de bosques nativos de preservación, con el fin de lograr la mantención de la diversidad biológica, con excepción de aquellos pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado. Dicha bonificación alcanzará hasta 5 unidades tributarias mensuales por hectárea;
- b) Actividades silviculturales dirigidas a la obtención de productos no madereros. Dicha bonificación alcanzará hasta 5 unidades tributarias mensuales por hectárea, y
- c) Actividades silviculturales destinadas a manejar y recuperar bosques nativos para fines de producción maderera. Dicha bonificación alcanzará hasta 10 unidades tributarias mensuales por hectárea.

El monto máximo a bonificar, por literal, será el que se indica en cada uno de ellos, y el monto máximo a bonificar por actividad, será el que se establezca en una tabla que fijará el valor máximo de las actividades bonificables, expresado en unidades tributarias mensuales, según tipo forestal, estado de desarrollo del bosque y regiones, según proceda. Esta tabla se fijará mediante un decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Agricultura, previo informe de la Corporación, el que, además, deberá llevar la firma del Ministro de Hacienda. Este decreto se publicará durante el mes de agosto de cada año y regirá para la temporada siguiente. Si el Ministerio de Agricultura no fijare dichos valores en la época indicada, se estará, para los efectos del cálculo y pago de la bonificación, a los valores contenidos en la última tabla de valores publicada.

En el caso de pequeños propietarios forestales, el monto de las bonificaciones señaladas en los literales del inciso primero de este artículo deberá ser incrementado hasta en un 15%, según se disponga en el reglamento del Fondo.

Los interesados deberán presentar sus proyectos de planes de manejo de conformidad al reglamento y a las bases. Los interesados cuyos proyectos hayan sido seleccionados en los concursos, deberán presentar el respectivo plan de manejo a la Corporación.

Artículo 23.- Se bonificará, además, la elaboración de los planes de manejo forestal concebidos bajo el criterio de ordenación, cuyos proyectos hayan sido seleccionados en los concursos a que se refiere el artículo siguiente. El monto de este incentivo será de hasta 0,3 unidades tributarias mensuales por cada hectárea sujeta a actividades bonificables en el literal c) del artículo 22. Este incentivo se pagará una vez acreditada la ejecución de dichas actividades. Con todo, el interesado no podrá recibir más de 700 unidades tributarias mensuales por este concepto, ni ser beneficiado más de una vez.

Artículo 24.- Los recursos del Fondo se adjudicarán por concurso público. Para postular, los interesados deberán presentar una solicitud de bonificación, acompañada de un proyecto de plan de manejo, que deberá detallar la o las actividades a realizar e identificar la superficie a intervenir. Un mismo interesado podrá participar en nuevos concursos, con el fin de obtener una bonificación, para una misma superficie, para realizar otras actividades forestales definidas en el reglamento y que correspondan a un mismo literal, siempre que el monto de la bonificación a la que se postula, en conjunto con el de las que se hayan obtenido en otros concursos, no supere el monto máximo bonificable por hectárea señalado en los literales del artículo 22.

No se admitirán a concurso solicitudes de bonificación de actividades comprendidas en distintos literales o en actividades bonificadas en concursos anteriores para la misma superficie.

Artículo 25.- Los recursos del Fondo se asignarán por medio de dos concursos, uno de los cuales deberá ser destinado exclusivamente a pequeños propietarios forestales, definidos en el artículo 2° de esta ley.

La Ley de Presupuestos de cada año determinará el monto de los recursos que se destinarán al Fondo. El porcentaje del Fondo que será asignado a cada concurso será determinado cada año por decreto del Ministerio de Agricultura, el cual deberá llevar la firma del Ministro de Hacienda. En todo caso, el porcentaje asignado a cada concurso no podrá ser inferior a 25%.

Este decreto deberá ser publicado durante el mes de enero de cada año y regirá entre el 1 de febrero del mismo año y el 31 de enero del año siguiente. Si al 31 de enero de cada año no se ha determinado el porcentaje asignado a cada fondo, regirá para todos los efectos legales el decreto que se encuentre vigente del año anterior.

Artículo 26.- El reglamento del Fondo establecerá las actividades bonificables que comprenderá cada uno de los literales señalados en el inciso primero del artículo 22, la periodicidad de los concursos y los requisitos para elaborar las bases.

El reglamento fijará, además, los criterios de priorización de los terrenos, de focalización y de asignación de las bonificaciones contenidas en esta ley. Estos criterios deberán comprender, entre otras, las siguientes variables: tamaño de la propiedad, considerando los otros inmuebles de carácter silvoagropecuario que pertenezcan al interesado; monto bonificable solicitado; parte del financiamiento de cargo del interesado, y, en el caso de las actividades bonificables a que se refiere el literal a) del inciso primero del artículo 22, el aporte a la conservación de la diversidad ecológica del país.

Artículo 27.- El Ministerio de Agricultura definirá los criterios de priorización de los terrenos, de focalización y de asignación de las bonificaciones contenidas en esta ley, así como los criterios de evaluación técnica y ambiental, previa consulta al Consejo Consultivo del Bosque Nativo de acuerdo a lo establecido en el artículo 33.

Artículo 28.- El reglamento del Fondo deberá contemplar los mecanismos que permitan alcanzar condiciones de igualdad en la participación en los concursos del Fondo, debiendo fijar un procedimiento simplificado de postulación para los pequeños propietarios forestales.

Las bases de los concursos deberán contener los criterios de evaluación técnica y ambiental y deberán promover aquellos proyectos cuyo objeto sea la recuperación, el mejoramiento y la preservación de los bosques nativos, según corresponda, o la recuperación y preservación de las formaciones xerofíticas; en ambos casos, cuando ellos presenten un claro beneficio social y de urgencia.

Artículo 29.- Sólo se podrán percibir las bonificaciones adjudicadas, previa acreditación de la ejecución de las actividades comprometidas en el plan de manejo aprobado.

Las bonificaciones se pagarán previa presentación de los informes que corresponda, los cuales deberán ser aprobados por la Corporación.

Estos informes deberán ser elaborados por uno de los profesionales a que se refiere el inciso primero del artículo 7° de esta ley.

Si no se hubieren realizado todas las actividades comprometidas, sólo se pagará el monto de la bonificación correspondiente a las actividades efectivamente realizadas, siempre que no constituyan un incumplimiento del plan de manejo, de acuerdo a lo señalado en esta ley.

Artículo 30.- Si durante un llamado a concurso los proyectos presentados requirieren recursos menores al monto consultado para el concurso correspondiente, éstos podrán asignarse directamente siempre que tales proyectos cumplan con los criterios definidos en el reglamento y en las bases, a menos que, por razones fundadas, el concurso se declare desierto.

No obstante lo establecido en el inciso anterior, una vez adjudicados los proyectos el remanente de los recursos asignados a uno de los concursos se asignará al otro.

Las bases y los resultados de los concursos tendrán un carácter público.

Artículo 31.- El Fondo será administrado por el Ministerio de Agricultura, con cargo a sus propios recursos. Sin embargo, esta Secretaría de Estado podrá delegar, total o parcialmente, la administración de los concursos en la Corporación Nacional Forestal.

Cada tres años, a lo menos, se realizará una evaluación pública del funcionamiento del Fondo, considerando tanto su administración, como su asignación territorial y los resultados alcanzados.

Artículo 32.- El Presidente de la República, mediante decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Agricultura, el que además deberá llevar la firma del Ministro de Hacienda, establecerá el reglamento del Fondo, para lo cual solicitará la opinión del Consejo Consultivo a que se refiere el artículo 33 de esta ley.

Artículo 33.- Créase el Consejo Consultivo del Bosque Nativo, el cual será presidido por el Ministro de Agricultura e integrado, además, por las siguientes personas representativas del ámbito de que procedan:

- a) Dos académicos universitarios, uno de los cuales deberá representar a las escuelas o facultades de ingeniería forestal y el otro a las escuelas o facultades de biología que cuenten con trayectoria en la conservación y uso sustentable del bosque nativo;
- b) Dos personas propuestas por organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, con trayectoria en la conservación y uso sustentable del bosque nativo;
- c) Dos personas propuestas por organizaciones de medianos y grandes propietarios de predios con bosque nativo;
- d) Dos personas propuestas por organizaciones de pequeños propietarios de predios con bosque nativo; El Presidente del Colegio de Ingenieros Forestales de Chile A.G., o la persona que éste designe en su representación;
- e) Una persona propuesta por los propietarios de Áreas Silvestres Protegidas de Propiedad Privada;
- f) El Presidente de la Sociedad de Botánica de Chile, o la persona que éste designe en su representación;
- g) El Director Ejecutivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente;
- h) El Director Ejecutivo del Instituto Forestal, y j) El Director Ejecutivo de la Corporación Nacional Forestal, quien actuará como Secretario Ejecutivo.

La designación de los integrantes del Consejo Consultivo a que se refieren los literales b), c), d) y f) de este artículo, se hará sobre la base de ternas que las entidades correspondientes enviarán al Ministro de Agricultura, dentro del plazo que señale la convocatoria que emita al efecto; plazo que no podrá ser inferior a 30 días. Dicha convocatoria será de amplia difusión y publicada, en todo caso, en la página web del Ministerio.

Los consejeros serán designados por el Ministro de Agricultura y durarán 3 años en sus funciones. En todo caso, los consejeros no recibirán remuneración o dieta alguna por su participación en el Consejo.

En caso de ausencia o impedimento del Ministro, será reemplazado por el Subsecretario de Agricultura.

Corresponderá al Consejo Consultivo:

- a) Absolver las consultas que le formule el Ministro de Agricultura sobre las materias de que trata la presente ley;

- b) Pronunciarse previamente sobre los proyectos de reglamento y sus modificaciones, emitir opinión sobre la ejecución de la presente ley y proponer las adecuaciones normativas legales y reglamentarias que estime necesarias;
- c) Formular observaciones a las políticas que elabore el Ministerio de Agricultura para la utilización de los recursos de investigación señalados en el Título VI de la presente ley y sobre los proyectos que se proponga financiar con cargo a dichos recursos, y
- d) Proponer al Ministro de Agricultura criterios de priorización de los terrenos, de focalización y de asignación de las bonificaciones contenidas en esta ley, así como los criterios de evaluación técnica y ambiental.

El reglamento de la presente ley fijará las normas de funcionamiento del Consejo Consultivo.

Artículo 34.- El beneficiario de las bonificaciones a que se refiere el artículo 22 podrá transferirlas mediante instrumento público o privado, suscrito ante un notario público. Estas bonificaciones podrán ser cobradas y percibidas por personas distintas del interesado, siempre que acompañen el documento en que conste su transferencia.

La Corporación podrá extender, a solicitud del interesado, un certificado de futura bonificación para aquellos interesados que califiquen para obtenerla, la que podrá constituirse, mediante su endoso, en garantía para el otorgamiento de créditos de enlace destinados a financiar las actividades objeto de la bonificación. Esta futura bonificación podrá ser también transferida a través del mismo certificado mediante su endoso, suscrito ante notario.

Artículo 35.- El beneficio a que se refiere el artículo 22, percibido o devengado, se considerará como ingreso diferido en el pasivo circulante y no constituirá renta para ningún efecto legal hasta el momento en que se efectúe la corta de cosecha o venta del bosque que originó la bonificación, oportunidad en que se amortizará, abonándola al costo de explotación a medida y en la proporción en que ésta o la venta del bosque se realicen.

Para los efectos previstos en el inciso precedente, anualmente se aplicarán a las bonificaciones devengadas o percibidas, consideradas como ingresos diferidos en el pasivo circulante, las normas sobre corrección monetaria establecidas en la Ley sobre Impuesto a la Renta, reajustándose en igual forma que los costos incurridos en el manejo de los bosques nativos incluidos en las partidas del activo.

Las utilidades derivadas de la explotación de bosques nativos obtenidas por personas naturales o jurídicas estarán afectas al impuesto general de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

Sin embargo, las personas que exploten bosques por los cuales no se encuentren acogidas a los beneficios establecidos en el decreto ley N° 701, de 1974, y en esta ley, deberán declarar la renta efectiva o presunta para los efectos de la Ley de Impuesto a la Renta de acuerdo a lo previsto en el artículo 20, número 1, letra b), de dicha ley, con excepción del límite de ventas netas anuales, el cual, respecto de los productos forestales provenientes del bosque, será de 24.000 unidades tributarias mensuales considerando las ventas en forma acumulada en un período móvil de tres años.

Las personas que, estando bajo el régimen de renta presunta por su actividad agrícola según lo dispuesto en la Ley sobre Impuesto a la Renta, se acojan a los beneficios de esta ley, deberán tributar sobre la base de renta efectiva a contar del 1 de enero del ejercicio comercial siguiente de aquél en que superen el límite de ventas que se establece en el inciso anterior. En todo caso, serán también aplicables las demás normas del artículo 20, número 1, letra b), de la Ley sobre Impuesto a la Renta, cuando el contribuyente realice otras explotaciones agrícolas o cumpla otros requisitos que, según dicho precepto legal, hagan obligatoria la declaración de impuesto sobre la base de renta efectiva.

Los pequeños propietarios forestales estarán afectos, en todo caso, al sistema de renta presunta establecido en el artículo 20 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, y no estarán sometidos a las normas tributarias contenidas en los incisos primero y segundo de este artículo.

Para todos los efectos tributarios relacionados con la presente ley, y sin perjuicio de las responsabilidades y obligaciones que corresponden a los particulares, la Corporación deberá efectuar, en los casos que proceda, las comunicaciones pertinentes al Servicio de Impuestos Internos.

Los bosques nativos de que trata esta ley estarán exentos del impuesto territorial que grava los terrenos agrícolas y no deberán ser considerados para efectos de la aplicación de la Ley de Impuesto sobre Herencias, Asignaciones y Donaciones. Para hacer efectiva esta exención los propietarios de estos bosques nativos deberán solicitar la correspondiente declaración de bosque nativo, fundada en un estudio

técnico elaborado por uno de los profesionales a que se refiere el inciso primero del artículo 7° de esta ley, de acuerdo con las normas que establezca el reglamento. La Corporación deberá pronunciarse sobre la solicitud dentro del plazo de 60 días contado desde su presentación. Si ésta no se pronunciare dentro del término indicado, la solicitud se entenderá aprobada.

El Servicio de Impuestos Internos, con el solo mérito del certificado que otorgue la Corporación, ordenará la inmediata exención de los impuestos señalados en este artículo, la que comenzará a regir a contar de la fecha del respectivo certificado, salvo la exención del impuesto territorial, que regirá a contar del 1 de enero del año siguiente al de la certificación.

El Servicio de Impuestos Internos estará facultado para dividir el rol de avalúo respectivo, si ello fuere procedente y necesario para el ordenamiento tributario.

Artículo 36.- La Ley de Presupuestos contemplará recursos destinados a pagar las bonificaciones a las que se refiere esta ley. El pago de éstas será efectuado por la Tesorería General de la República.

TÍTULO V

De los acreditadores forestales

Artículo 37.- Sin perjuicio de las facultades de certificación y fiscalización que correspondan a la Corporación, existirán acreditadores forestales que serán personas naturales o jurídicas, que colaborarán con ella en el ejercicio de dichas tareas.

Artículo 38.- Sólo podrán ejercer la actividad de acreditadores forestales los profesionales señalados en el artículo 7° de esta ley, que estén inscritos en el Registro de Acreditadores Forestales que para tal efecto llevará la Corporación, el que tendrá el carácter de público. La Corporación deberá publicar el referido registro en su página web.

Tratándose de personas jurídicas, éstas deberán contemplar en sus estatutos el giro de acreditación forestal. Además, el personal que estas entidades destinen a la realización de las actividades de acreditación forestal, deberá tener igual calidad profesional que aquella señalada en el inciso precedente. Los acreditadores forestales estarán habilitados para certificar:

- a) Que los datos consignados en los planes de manejo corresponden a la realidad,
- b) La correcta ejecución de las actividades comprometidas en el plan de manejo para obtener las bonificaciones a que se refieren los literales del artículo 22 de esta ley y el artículo 12 del decreto ley N° 701, de 1974.

Sobre la base de las certificaciones a que se refiere la letra a) del inciso precedente, la Corporación evaluará los planes de manejo, a fin de velar porque ellos cumplan con los objetivos señalados en el N° 18) del artículo 2° de esta ley.

Con la certificación a que alude la letra b) del inciso tercero de este artículo, la Corporación podrá autorizar el pago de las bonificaciones que correspondan, informando de ello al Servicio de Tesorerías, para que proceda al pago de las mismas.

Artículo 39.- El reglamento determinará los requisitos para la inscripción, contenido y funcionamiento del registro a que se refiere el artículo anterior, así como las demás normas que regulen la actividad de los acreditadores forestales. Asimismo, velará por asegurar la disponibilidad de éstos en comunidades apartadas del país.

Artículo 40.- El acreditador que certificare un hecho falso o inexistente será sancionado con la pena establecida en el artículo 193 del Código Penal.

En el caso que el acreditador fuere una persona jurídica, se sancionará en la forma indicada en el inciso anterior a quienes hayan suministrado la información falsa o inexistente que sirvió de base para expedir el certificado falso y a quienes hubieren consentido o actuado concertadamente en la expedición de dicho certificado.

Para este solo efecto, se entenderá que los certificados emitidos por los acreditadores constituyen instrumentos públicos.

Desde la formalización de la investigación, el acreditador quedará suspendido del registro respectivo; si fuere condenado, quedará inhabilitado en forma perpetua para ejercer la actividad de acreditador forestal. Para estos efectos, el juez de la causa notificará a la Corporación tales resoluciones, a fin de que proceda a

tomar nota en el Registro de Acreditadores Forestales de la suspensión o inhabilitación perpetua, según proceda.

Si en el hecho señalado en el inciso primero tuvieron participación alguno de los socios, gerentes generales o administradores de las entidades certificadoras, éstas serán sancionadas con la cancelación definitiva de su inscripción en el Registro de Acreditadores Forestales a que se refiere esta ley. No se inscribirán en dicho Registro nuevas entidades certificadoras en que figuren como socios personas que lo hayan sido, a su vez, de entidades a las cuales se les hubiere cancelado su inscripción, siempre y cuando haya quedado establecido en el procedimiento respectivo que tales personas tuvieron participación en el hecho que motivó la sanción. De esta resolución se podrá reclamar en la forma establecida en los incisos segundo, tercero y cuarto del artículo siguiente.

Artículo 41.- El incumplimiento o infracción de cualquiera otra norma reguladora de la actividad de los acreditadores forestales, será sancionado, según la gravedad de la infracción, con una o más de las siguientes medidas administrativas:

- a) suspensión por seis meses;
- b) suspensión de su inscripción en el registro hasta por dos años, y
- c) cancelación por 5 años de la inscripción en los registros correspondientes, en caso de reincidir más de dos veces.

Las medidas administrativas serán aplicadas mediante resolución del Director Regional correspondiente, las que serán siempre reclamables, debiendo presentarse el recurso ante el Director Regional correspondiente para ante el Director Ejecutivo de la Corporación, dentro del plazo de diez días hábiles contado desde su notificación, quien deberá resolver breve y sumariamente estableciendo los motivos de su resolución.

La resolución que absuelva o aplique una medida se notificará al afectado en su domicilio, o a su apoderado, si lo tuviera, por carta certificada.

De la resolución del Director Ejecutivo que aplique una medida administrativa, se podrá recurrir ante el juez de letras en lo civil del territorio jurisdiccional en que hubiera registrado su domicilio el reclamante, sujetándose en todo lo demás a lo dispuesto en el artículo 5° del decreto ley N° 701, de 1974.

TÍTULO VI

De los recursos para la investigación del bosque nativo

Artículo 42.- La Ley de Presupuestos contemplará todos los años un fondo destinado a la investigación del bosque nativo, cuya finalidad será promover e incrementar los conocimientos en materias vinculadas con los ecosistemas forestales nativos, su ordenación, preservación, protección, aumento y recuperación, sin perjuicio de los aportes privados que puedan complementarlo.

Los recursos que se asignen por este procedimiento serán siempre por concurso público.

Artículo 43.- Estos recursos estarán dedicados especialmente a incentivar y apoyar:

- a) la investigación científica y tecnológica relacionada con el bosque nativo y la protección de su biodiversidad;
- b) la investigación y los proyectos de desarrollo tecnológico que propendan a la protección del suelo, de los recursos hídricos, de flora y fauna y de los ecosistemas asociados al bosque nativo;
- c) la creación y establecimiento de programas de capacitación, educación y transferencia tecnológica en áreas rurales, dedicados a la instrucción y perfeccionamiento de las personas y comunidades rurales cuyo medio de vida es el bosque nativo;
- d) la evaluación de los efectos de las intervenciones en el bosque nativo de acuerdo a esta ley, y
- e) el desarrollo de iniciativas complementarias a las indicadas, que permitan aportar antecedentes, información, difusión, conocimiento o recursos tendientes al cumplimiento del objetivo de esta ley.

Artículo 44.- Las políticas e instrucciones para la utilización de los recursos de investigación serán definidas por el Ministerio de Agricultura, a proposición del Consejo Consultivo a que se refiere el artículo 33. Un reglamento normará los detalles de la administración y destino de estos fondos, como los mecanismos de evaluación de los proyectos y programas en que se emplee.

TÍTULO VII

Del procedimiento y las sanciones

Artículo 45.- Corresponderá aplicar las sanciones y multas establecidas en la presente ley al juez de policía local que fuere abogado, con competencia en la comuna en que se haya cometido la infracción, el que conocerá en primera instancia de las denuncias que le formularen los funcionarios de la Corporación o de Carabineros de Chile.

Sin embargo, aquellas infracciones que importen la aplicación de multas superiores a 5.000 unidades tributarias mensuales y las que se cometieren dentro de una comuna que no tenga un juez de policía local que sea abogado, serán resueltas, en primera instancia, por el juez de policía local con asiento en la ciudad cabecera de provincia.

Los tribunales a que se refieren los incisos anteriores conocerán de las denuncias que se formularen con arreglo a las disposiciones y procedimiento consignados en la ley N° 18.287, salvo lo dispuesto en los artículos 19, 20 y 21 de la mencionada ley.

La Corporación estará facultada para solicitar ante los Juzgados de Policía Local la aplicación de los apremios establecidos en el inciso primero del artículo 23 de la ley N° 18.287 y para ejercer las acciones ejecutivas a que se refiere el inciso segundo de dicho artículo, tendientes a hacer efectivo el pago de las multas que se apliquen como sanción a las contravenciones establecidas en esta ley. Asimismo, estará facultada para percibir las costas personales y procesales por las actuaciones en que intervenga, a cuyo pago sean condenados los infractores.

Los delitos contemplados en los artículos 40, 49 y 50 de esta ley serán de conocimiento de los Jueces de Garantía o de los Tribunales de Juicio Oral, según corresponda, con competencia en el territorio en el cual se hubiere cometido el hecho punible.

Artículo 46.- Detectada una infracción a las disposiciones de esta ley o de su reglamento, los funcionarios de la Corporación deberán levantar un acta en que se consignarán los hechos constitutivos de la infracción, indicando el día, lugar, fecha y hora de la diligencia inspectiva, la circunstancia de encontrarse o no presente el supuesto infractor o su representante legal, así como la individualización de éste, su domicilio, si ello fuera posible, y las normas legales contravenidas.

Con el mérito del acta referida en el inciso primero, el respectivo Director Regional de la Corporación deberá efectuar la correspondiente denuncia ante el tribunal competente o al Ministerio Público, según sea el caso, acompañando copia de dicha acta.

Tratándose de una primera infracción y si aparecieran antecedentes favorables, el tribunal podrá disminuir la multa aplicable hasta en 50%. Asimismo, podrá absolver al infractor en caso de ignorancia excusable o de buena fe comprobada. Los controles podrán realizarse mediante fotografía aérea o sensores remotos, sin perjuicio de otros medios de prueba.

Artículo 47.- Los funcionarios designados por la Corporación para la fiscalización de esta ley y los de Carabineros tendrán el carácter de ministro de fe en todas las actuaciones que deban realizar para el cumplimiento de esa labor.

Los funcionarios de la Corporación sólo podrán ingresar en los predios o centros de acopio para los efectos de controlar el cumplimiento de la ley, previa autorización del encargado de la administración de los mismos.

En caso de negativa para autorizar el ingreso, la Corporación podrá solicitar al juez competente el auxilio de la fuerza pública, el cual, por resolución fundada y en mérito de los antecedentes proporcionados por la Corporación, la podrá conceder de inmediato, salvo que resolviera oír al afectado, en cuyo caso éste deberá comparecer dentro del plazo de 48 horas, contado desde su notificación.

Para los efectos de lo indicado en el inciso anterior, se considerará que es competente el juez de policía local señalado en el artículo 45 precedente.

Artículo 48.- Las acciones destinadas a perseguir las infracciones de esta ley que no constituyan un delito prescribirán en el plazo de cinco años y las que constituyen ilícitos penales prescribirán en la forma y plazos establecidos en el Código Penal.

El plazo de prescripción se contará desde que se hubiera cometido la infracción, salvo respecto de aquellas de carácter permanente, en que se contará desde que hubiera cesado el incumplimiento.

Cualquiera nueva infracción en el mismo predio interrumpirá las prescripciones que estuvieren en curso.

Artículo 49.- El que presentare o elaborare un plan de manejo basado en certificados falsos o que acrediten un hecho inexistente, a sabiendas de tales circunstancias, será sancionado con presidio menor en su grado máximo a presidio mayor en su grado mínimo.

Si quien hubiere presentado el plan basado en los certificados a que se refiere el inciso anterior, hubiere percibido una bonificación de las que otorga esta ley, será condenado, además, al pago de una multa ascendente al triple del monto de la bonificación percibida, la que se reajustará según la variación que haya experimentado el Índice de Precios al Consumidor entre la fecha de percepción de la bonificación y la del pago efectivo de la multa.

Establecida la falsedad de una certificación fundada en antecedentes falsos o inexistentes, la Corporación dejará sin efecto los actos de carácter administrativo que se hubieren basado en ella.

Artículo 50.- El que, con el propósito de acogerse a las bonificaciones establecidas en esta ley, hubiere presentado, a sabiendas, un plan de manejo basado en antecedentes falsos, distintos de los señalados en el artículo 49, será sancionado con presidio menor en cualquiera de sus grados. Si se hubiere percibido una bonificación, se sancionará, además, con la pena de multa, la que será equivalente al doble del monto de la bonificación percibida, reajustada según la variación que haya experimentado el Índice de Precios al Consumidor entre la fecha de percepción de la bonificación y la del pago efectivo de la multa.

Establecida la falsedad de una certificación fundada en antecedentes falsos o inexistentes, la Corporación dejará sin efecto los actos de carácter administrativo que se hubieren basado en ella.

Artículo 51.- Toda corta de bosque no autorizada hará incurrir al propietario del predio, o a quien la ejecute, en una multa equivalente al doble del valor comercial de los productos cortados o explotados, con un mínimo de 5 unidades tributarias mensuales por hectárea. Cuando los productos se encontraren en poder del infractor, caerán además en comiso, y serán enajenados por la Corporación. Si los productos provenientes de la corta no autorizada hubieren sido retirados total o parcialmente del predio, el infractor será sancionado con la multa señalada precedentemente, incrementada en 200%.

Artículo 52.- La corta, eliminación, destrucción o descepa u otra forma de dar muerte a ejemplares de especies clasificadas como en peligro de extinción, vulnerables, raras, insuficientemente conocidas o fuera de peligro, que no corresponda a intervenciones autorizadas de conformidad al artículo 19 de esta ley, será sancionada con multa de 5 a 50 unidades tributarias mensuales por ejemplar, si éste no tuviere valor comercial; en caso contrario, la multa será igual al doble del valor comercial de cada ejemplar objeto de la intervención.

En caso que los productos de la infracción estén en poder del infractor, caerán en comiso y serán enajenados por la Corporación. Si dichos productos hubieren sido retirados total o parcialmente del predio o centro de acopio, la multa que corresponda al infractor se aumentará en 200%.

En el caso de ejemplares sin valor comercial, el juez de la causa, para aplicar la sanción indicada en el inciso primero, deberá tener en consideración el número de ejemplares intervenidos, el valor científico de los mismos y la clasificación de la especie, para lo cual solicitará un informe al respecto a la Corporación.

Artículo 53.- La corta no autorizada de bosque nativo con infracción a lo señalado en los artículos 17, y 7° y 8° transitorios de la presente ley, hará incurrir al infractor en la multa mencionada en el artículo 52 aumentada hasta en 100%.

Artículo 54.- Establécense las siguientes sanciones para las infracciones que se señalan a continuación:

- a) incumplimiento de las actividades de protección, con multa de 5 a 15 unidades tributarias mensuales por hectárea incumplida, de acuerdo a las prescripciones contenidas en el plan de manejo;
- b) incumplimiento a la obligación de reforestar contemplada en los planes de manejo, con multa de 10 a 15 unidades tributarias mensuales por hectárea, entendiéndose siempre como falta grave para el efecto de aplicar la sanción;

- c) el incumplimiento de toda otra obligación contemplada en el plan de manejo forestal, distinta de las señaladas en la letra precedente, con multa de 2 a 5 unidades tributarias mensuales por cada hectárea incumplida, a menos que se acredite fuerza mayor o caso fortuito;
- d) no acreditar a requerimiento de la autoridad competente, que las maderas que se encuentran en su poder provienen de una corta autorizada por la Corporación, a que se refiere el artículo 58, con multa de hasta 3 unidades tributarias mensuales;
- e) la corta, destrucción o descepa de formaciones xerofíticas, sin un plan de trabajo previamente aprobado por la Corporación y el incumplimiento de las obligaciones contenidas en dicho plan, con una multa de 2 a 5 unidades tributarias mensuales por hectárea incumplida dependiendo de su gravedad. Se considerarán faltas graves aquellas que se refieran al incumplimiento de las normas de protección ambiental, y
- f) el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el plan de manejo de preservación será sancionado con multa cuyo monto será el doble del costo de la acción incumplida.

Artículo 55.- El pago de las multas que se impongan por infracciones a las normas de esta ley no eximirá al infractor del cumplimiento de las correspondientes obligaciones.

Artículo 56.- El bosque nativo, respecto del cual se hubiera pagado alguna de las bonificaciones de esta ley, no podrá ser objeto de corta de cosecha en un plazo diferente al establecido en el plan de manejo forestal.

En el caso de anticipar o postergar la corta de cosecha, el interesado deberá contar previamente con el correspondiente certificado aprobatorio de modificación del plan de manejo forestal. Si la propuesta no concuerda con los objetivos definidos en el plan de manejo forestal, la Corporación otorgará esta autorización una vez acreditado el reintegro del total de los beneficios percibidos por la aplicación de esta ley.

Sin perjuicio de las sanciones por incumplimiento de los planes de manejo forestal señaladas en el artículo 54, cuando se trate de planes de manejo forestal que hubieran sido beneficiados por las bonificaciones que se contemplan en esta ley, los infractores deberán reintegrar los montos que hubieran percibido por concepto de dichas bonificaciones y perderán los beneficios asociados al concurso que hubieran ganado.

TÍTULO VIII

Disposiciones generales

Artículo 57.- No obstante lo establecido en el artículo 5º de esta ley, la Corporación podrá otorgar, a petición del interesado, autorización simple de corta cuando se trate del aprovechamiento o corta de una cantidad reducida de árboles, cuyo número se fijará en cada caso, destinados al autoconsumo o a las mejoras prediales, de acuerdo a la normas que establezca el reglamento, con lo cual se dará por cumplida la obligación de presentar el plan de manejo forestal.

Artículo 58.- Las personas naturales o jurídicas que participen en cualquiera etapa del proceso de explotación del bosque nativo, incluyendo el transporte amparado en guías de libre tránsito, deberán acreditar, a requerimiento de la autoridad correspondiente, que los productos primarios del bosque nativo que se encuentren en su poder provienen de una corta autorizada por la Corporación.

No obstante lo señalado en el inciso primero, para amparar el transporte de productos primarios provenientes de árboles nativos aislados, que no formen parte de un bosque y que no requieran autorización previa para su corta, la Corporación podrá autorizar guías de libre tránsito.

El reglamento establecerá la forma y contenidos de las guías de libre tránsito que expedirá la Corporación.

Artículo 59.- La bonificación establecida en esta ley es incompatible con la otorgada en virtud del decreto ley N° 701, de 1974, y sus modificaciones posteriores.

Artículo 60.- La corta, destrucción o descepa de formaciones xerofíticas requerirán de un plan de trabajo previamente aprobado por la Corporación, el que deberá considerar las normas de protección ambiental establecidas en el Título III de esta ley.

Artículo 61.- Los pequeños propietarios forestales podrán organizarse para acogerse a los beneficios que contempla esta ley mediante postulaciones colectivas, efectuadas directamente o por sus organizaciones.

Artículo 62.- En todas aquellas materias que no se encuentren expresamente reguladas en esta ley, se aplicarán supletoriamente las disposiciones de la ley N° 19.880, que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.

Artículo 63.- Sustitúyese, en el inciso segundo del artículo 35 de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, la frase "al organismo administrador del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado" por "a la Corporación Nacional Forestal".

Artículo 64.- Traspásanse a la Corporación Nacional Forestal o a su Director Ejecutivo, según corresponda, las competencias, funciones y atribuciones en materia forestal otorgadas al Servicio Agrícola y Ganadero o a su Director, por las normas que a continuación se indican:

- a) Los artículos 14 y 28 de la Ley de Bosques, cuyo texto vigente se encuentra contenido en el decreto supremo N° 4.363, de 1931, del Ministerio de Tierras y Colonización;
- b) Los artículos 6°, 7°, 8°, 9° y 10 del decreto con fuerza de ley N° 15, de 1968, del Ministerio de Agricultura, y
- c) El artículo 3° transitorio de la ley N° 18.378 y las normas reglamentarias dictadas en conformidad a dicho cuerpo legal.

Artículo 65.- Introdúcense las siguientes modificaciones al decreto ley N° 701, de 1974, sobre Fomento Forestal:

1.- Agrégase, en el artículo 17, el siguiente inciso segundo:

"Tratándose de bosques fiscales, la responsabilidad por el cumplimiento de los planes de manejo y de las demás obligaciones previstas en esta ley, corresponderá a los concesionarios o arrendatarios del inmueble fiscal, o a la persona o entidad autorizada para realizar obras civiles en dichos predios."

2.- Intercálase, en el artículo 24 bis A), entre la palabra "predio" y el punto final (.), el siguiente texto: ", salvo que se trate de bosques fiscales, caso en que responderá el concesionario o arrendatario del respectivo inmueble fiscal, o la persona o entidad autorizada para realizar obras civiles en dichos predios".

3.- Incorpórase, a continuación del artículo 24 bis B), el siguiente artículo, nuevo:

"Artículo 24 bis C).- Los planes de manejo relativos a bosques fiscales deberán suscribirse por el concesionario o arrendatario del respectivo inmueble fiscal, o por la persona o entidad autorizada para realizar obras civiles en dichos terrenos. Se requerirá, además, que el plan de manejo sea suscrito por el Secretario Regional Ministerial de Bienes Nacionales respectivo, lo que será suficiente para acreditar que el forestador o solicitante tiene alguna de las calidades antes indicadas y que no hay oposición por parte del Ministerio de Bienes Nacionales".

Artículos Transitorios

Artículo 1°.- En lo que no sean incompatibles con lo dispuesto en esta ley y en tanto no se dicten los nuevos reglamentos, mantendrán su vigencia los reglamentos dictados sobre la materia.

Artículo 2°.- Las prohibiciones y demás regulaciones del artículo 19 de esta ley podrán aplicarse antes de la clasificación a que se refiere dicho precepto, respecto de aquellas especies vegetales vivas nativas que, a la fecha de entrada en vigencia de esta ley, estén identificadas como en peligro de extinción, vulnerables, raras o insuficientemente conocidas en el documento denominado "Libro Rojo" de la Corporación Nacional Forestal.

Tratándose de ejemplares plantados por el hombre que pertenezcan a la respectiva especie, esta prohibición se aplicará únicamente a las plantaciones que se hubieren efectuado en cumplimiento de medidas de compensación o reparación.

Artículo 3°.- En el plazo que transcurra entre la aprobación de esta ley y el decreto supremo mencionado en el inciso primero del artículo 3° de la misma, se considerarán, como tales, los tipos forestales señalados en el artículo 19 del Reglamento Técnico del decreto ley N° 701, de 1974, aprobado por decreto supremo N° 259, de 1980, del Ministerio de Agricultura.

Artículo 4°.- En un plazo de 90 días, a partir de la fecha de publicación de la presente ley en el Diario Oficial, la Corporación, conforme a lo establecido en el Título IV, fijará el valor de las actividades bonificables para el período comprendido entre la fecha de vigencia de esta ley y la fecha en que comience a regir la primera temporada a que se refiere el inciso segundo del artículo 22.

Artículo 5°.- Los reglamentos de la presente ley deberán dictarse dentro de los ciento veinte días siguientes a la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

La designación de los integrantes del Consejo Consultivo deberá realizarse dentro de los sesenta días siguientes a contar de la fecha indicada en el inciso anterior.

Artículo 6°.- Las normas del Reglamento a que se refiere el artículo 17 de la presente ley, deberán dictarse en un plazo de dos años a contar de la fecha de la publicación de la presente ley en el Diario Oficial.

Artículo 7°.- Mientras no esté vigente la normativa de protección de suelos y cuerpos y cursos naturales de agua indicada en el artículo 17, las cortas de regeneración mediante el método de protección del tipo forestal Lengua, las cortas de raleo de renovales del tipo forestal Roble-Raulí-Coihue y las cortas de regeneración del tipo forestal Siempreverde, deberán guiarse, en lo que refiere a la protección de tales componentes naturales, por las normas de manejo establecidas por la Corporación Nacional Forestal.

Artículo 8°.- En los casos, no cubiertos por las normas mencionadas en el artículo anterior y en tanto no esté vigente la normativa de protección de suelos, humedales y cuerpos y cursos naturales de agua indicada en el artículo 17, las intervenciones se sujetarán a lo dispuesto en los incisos siguientes.

Se prohíbe la corta de bosques nativos, situados en terrenos con pendiente superiores al 60%, por más de 30 metros, salvo que se trate de cortas selectivas autorizadas previamente por la Corporación.

Prohíbese la intervención de árboles y arbustos nativos en los terrenos aledaños a manantiales, cuerpos y cursos naturales de agua, en las distancias que se señalan a continuación, medidas en proyección horizontal en el plano:

- a) Cauces permanentes en cualquier zona del país de caudal medio anual mayor a 0,14 metros cúbicos por segundo: 25 metros.
- b) Cauces no permanentes en zonas áridas o semiáridas de caudal medio anual mayor a 0,08 metros cúbicos por segundo: 15 metros.

En los cauces a que se refieren los literales a) y b) cuyos caudales sean inferiores a los señalados en los mismos, habrá una zona de exclusión de 5 metros a cada lado del cauce, de la forma señalada en el inciso precedente de este artículo.

En el caso de los manantiales, cuerpos y cursos naturales de agua no permanentes localizados en otras zonas del país, se establece una zona de protección de 5 metros a cada lado en los terrenos aledaños a éstos. En dicha zona de protección las intervenciones de corta deberán asegurar la mantención de un 60% de cobertura.

La Corporación podrá aumentar hasta el doble o disminuir a la mitad las distancias señaladas en los literales a) y b), del inciso tercero de este artículo, en función de las condiciones pluviométricas, del tamaño de la cuenca, de la magnitud del caudal y de la fragilidad de los suelos.

Excepcionalmente, la Corporación podrá autorizar la corta de árboles o arbustos en estas condiciones, cuando se trate de los casos señalados en el inciso cuarto del artículo 7°, así como también para la construcción de obras civiles, manejo de cauces y cortas sanitarias.

Prohíbese la corta, destrucción, eliminación o menoscabo de árboles y arbustos nativos ubicados a 100 metros de los humedales declarados sitios Ramsar y de aquellos que hayan sido declarados Sitios Prioritarios de Conservación por la Comisión Nacional del Medio Ambiente, medidas en proyección horizontal en el plano.

El plan de manejo deberá especificar tanto las medidas necesarias para evitar la erosión y mitigar los daños que se puedan ocasionar al suelo, a la calidad y cantidad del agua y al bosque residual, como los sistemas de maderero, las maquinarias e implementos que se utilizarán, la estacionalidad de las faenas y el tratamiento de los residuos.

De igual manera, determinará los estándares técnicos y las medidas de protección que se utilizarán en la construcción de caminos y vías de maderero."

Habiéndose cumplido con lo establecido en el N° 1° del Artículo 93 de la Constitución Política de la República y por cuanto he tenido a bien aprobarlo y sancionarlo; por tanto promúlguese y llévase a efecto como Ley de la República.

Santiago, 11 de julio de 2008.

MICHELLE BACHELET JERIA, Presidenta de la República.

Marigen Hornkohl Venegas, Ministra de Agricultura.

Andrés Velasco Brañes, Ministro de Hacienda.

Ana Lya Uriarte Rodríguez, Ministra Presidenta Comisión Nacional del Medio Ambiente.

Lo que transcribo a Ud. para su conocimiento.

Saluda atentamente a Ud.,

Reinaldo Ruiz Valdés

Subsecretario de Agricultura.

Tribunal Constitucional

Proyecto de ley sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal (Boletín N° 669-01)

El Secretario del Tribunal Constitucional, quien suscribe, certifica que la Honorable Cámara de Diputados envió el proyecto de ley enunciado en el rubro, aprobado por el Congreso Nacional, a fin de que este Tribunal ejerciera el control de constitucionalidad respecto de los artículos 4°, 5°, 8°, 9°, 10, 11, 12, 13, 17, 19, 20, 22, 27, 31, 33, 34, 37, 38, 41, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 57, 58, 59, 60 y 64 permanentes y 4°, 7° y 8° transitorios del mismo, y que por sentencia de 1 de julio de dos mil ocho en los autos Rol N° 1.024-O8-CPR.

Se declaró:

1. Que las siguientes disposiciones del proyecto remitido son orgánicas y constitucionales: Artículos 5°, 8°, incisos primero, segundo y tercero, 10, incisos primero y segundo, 11, 12, 13, inciso cuarto, 19, incisos segundo, tercero, cuarto y quinto, 20, 38, incisos cuarto y quinto, 41, inciso segundo, 49, inciso tercero, 50, inciso segundo, 51 -sólo en cuanto faculta a Conaf para enajenar bienes caídos en comiso-, 52, inciso segundo -sólo en cuanto faculta a Conaf para enajenar bienes caídos en comiso-, 57, 58, 60 y 64 permanentes, y los artículos 4°, 7° y 8°, incisos segundo, tercero, quinto, sexto y séptimo, transitorios.
2. Que los artículos 8°, inciso cuarto, 10, inciso tercero, 41, inciso cuarto, 45, 46, incisos primero y segundo, y 47, incisos segundo, tercero y cuarto, del proyecto son constitucionales.
3. Que el artículo 56, inciso segundo, del proyecto remitido es igualmente constitucional.
4. Que no corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las siguientes disposiciones del proyecto remitido, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional:

Artículos 4°, 8°, inciso quinto, 9°, 13, incisos primero, segundo y tercero, 17, 19, inciso primero, 22, 27, 31, 33, 34, 37, 38, incisos primero, segundo y tercero, 41, incisos primero y tercero, 44, 46, incisos tercero y cuarto, 47, inciso primero, 49, incisos primero y segundo, 50, inciso primero, 51 -salvo en cuanto faculta a Conaf para enajenar bienes caídos en comiso-, 52, incisos primero, segundo -salvo en cuanto faculta a Conaf para enajenar bienes caídos en comiso-, y tercero, y 59 permanentes y artículo 8° transitorio, incisos primero, cuarto, octavo y noveno.

5. Que, conforme a lo indicado en el considerando 24° de esta sentencia, esta Magistratura hace presente a los Poderes Colegisladores la inconveniencia de la mantención de situaciones constitucionalmente anómalas como las aludidas y, especialmente en el presente caso, exhorta a S.E. la Presidenta de la República para que regularice la naturaleza jurídica de la Conaf, procediendo a la dictación del decreto supremo a que se refiere el artículo 19 de la ley N° 18.348, publicada el año 1984, o empleando otro medio constitucionalmente idóneo que el Gobierno estime adecuado.

Santiago, 2 de julio de 2008.

Rafael Larraín Cruz, Secretario.