A regularização dos "direitos de uso dos recursos florestais" para elaboração de Planos de Manejo Florestal Sustentável em Pequena Escala – PMFSPE no Amazonas.

Jean-François Kibler – Floresta Viva – Maio de 2008

1. O Manejo Florestal Sustentável em Pequena Escala – MFSPE e o Programa Zona Franca Verde no Amazonas 2

2. Regularização do "direito de uso da floresta" no Brasil : mudanças de paradigma e novos desafíos 3

3. Desafios da regularização do "direito de uso da floresta" para os pequenos extratores no Amazonas 4

4. Iniciativas em curso 6

5. Contribuições do Projeto Floresta Viva 6

6. Resumindo a problemática hoje 6

1. O Manejo Florestal Sustentável em Pequena Escala – MFSPE e o Programa Zona Franca Verde no Amazonas

O Programa Zona Franca Verde no Amazonas

Desde 2003, o governo do Estado do Amazonas implementa o Programa Zona Franca Verde (PZFV), com intuito de conciliar a conservação da floresta e o desenvolvimento sustentável dos municípios do interior. Dentre outras ações relevantes, o PZFV promoveu a criação de Unidades de Conservação Estaduais (mais de 10 Milhões de hectares adicionais), o pagamento de serviços ambientais (programa Bolsa Floresta), e a difusão do manejo florestal sustentável (madeireiro, não madeireiro, fauna e animais silvestres).

O Manejo Florestal Sustentável em Pequena Escala – MFSPE voltado para inclusão socio-ambiental dos pequenos extratores do interior do Amazonas

O Manejo Florestal Sustentável madeireiro em Pequena Escala - MFSPE foi normatizado pela SDS[1] pela primeira vez em 2003 (portaria 40/03). A norma foi aprimorada em duas oportunidades: em 2006 (Instrução Normativa IN SDS 01/06) e em 2008 (IN SDS-IPAAM[2] 02/08). O objetivo dessa norma sobre MFSPE é oferecer um marco técnico-legal que permita aos pequenos extratores de madeira do interior do Amazonas entrar na legalidade e adotar práticas ambiental, social e economicamente sustentáveis, em áreas inferiores a 500 ha.

Estima-se que existam nos 62 municípios do Amazonas mais de 15.000 famílias atualmente envolvidas nas economias municipais da madeira, incluindo pequenos extratores (chamados de "motoserristas", "serradores", "extrativistas"...) e funcionários de empreendimentos de beneficiamento de pequeno porte (movelarias, marcenarias...).

A maioria desses municípios abastecem principalmente os mercados municipais (construção civil, movelarias, estaleiros...), e alguns deles estão articulados com cadeias mais longas que abastecem o mercado de Manaus, as vezes até mercados de Estados vizinhos. Representando, de fato, um setor de atividade econômica importante na maioria dos municipios do interior, gerando significativo nível de renda e emprego.

Os pequenos extratores moram nas comunidades ribeirinhas (seja dentro ou fora de Unidades de Conservação de Uso Sustentável), em assentamentos (sejam da antiga geração – PA ou da nova geração – PAE, PDS) nas sedes municipais (ex-moradores de comunidades que migraram para as sedes municipais por varias razões históricas). Estes vivem há muitos anos da atividade da extração da madeira, que representa uma fonte principal na renda familiar. Deve-se considerar que a maioria desses pequenos extratores são de boa fé. No entanto, uma grande maioria deles ainda ficam na ilegalidade, não por intencionalidade de infringir a lei, mas bem por não ter "acesso a legalidade" (para conseguir o direito de uso dos recursos florestais, para conseguir a licença de operação ambiental...).

[1] Secretaria de Estado do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável do Amazonas - SDS
[2] Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas - IPAAM

2. Regularização do "direito de uso da floresta" no Brasil : mudanças de paradigma e novos desafíos

A questão da "documentação fundiária", cada vez mais regulamentada e controlada pelo nível federal devido a constatação de tamanhas fraudes e grilagem de terras, representa um gargalo maior tanto para o poder público como para os usuários da floresta.

De forma geral, o tema foi tradicionalmente tratado desde uma perspectiva "fundiária", visando a titulação provisória ou definitiva da "terra" com base em direitos legalmente reconhecidos ("posses"...) ou outorgados ("projetos de assentamentos" - PA). Quem tivesse o interesse em ter reconhecidos e mantidos os "direitos fundiários" tinha que comprovar que estava "valorizando" a terra, por meio de desmatamento para agricultura ou criação de gado. A fraqueza dos órgãos fundiários favoreceu muitos casos de corrupção, a favor dos mais " articulados" e geralmente as expensas das populações tradicionais.

O paradigma mudou paulatinamente a partir dos anos 80s e 90s, com a mobilização e reivindicações de vários segmentos do movimento social, resultando na criação de Terras Indígenas, de Projetos de Assentamentos de segunda geração (PAE, PDS...), e de Unidades de Conservação de Uso Sustentável (RESEX, RDS).

Em 2006, o paradigma conheceu mais uma evolução com a promulgação da Lei de Florestas que cria as condições de Concessões Florestais, paralelamente à publicação de novas normas federais e estaduais sobre Concessão de Direito Real de Uso – CDRU. Ou seja, o conceito de "*direito de acesso e uso de recursos florestais*" (por meio de concessões) toma cada vez mais força com relação ao "*direito de propriedade fundiária*" (por meio de títulos fundiários).[3]

Essa evolução de paradigma gera novas exigências para poder ser concretizada na prática, dentre elas :

- 1) a necessidade de um cadastramento das florestas públicas por parte dos órgãos fundiários da União (SPU[4], INCRA[5]) e dos Estados (ITEAM[6] no Amazonas);
- 2) a necessidade de sistemas integrados de gestão dos acervos fundiários (federal, estaduais, municipais e cartórios) para facilitar a elaboração das cadeias dominiais;
- 3) a necessidade de um ordenamento territorial elaborado de forma participativa para planejar a outorga das concessões;
- 4) a necessidade de sistemas integrados fundiários / ambientais para poder monitorar o respeito das regras ambientais nas áreas tituladas ou concedidas.

Visto a complexidade e tamanho dos desafios, é de esperar que seja necessário a definição de um maior tempo para poder superá-los.

---

[3] É interessante notar que no mesmo tempo, o discurso sobre a valorização da floresta mantendo-la "em pé" ganhou as esféras económicas e financeiras e se torna cada vez mais forte frente à tradicional divisa do "beneficiamento da terra por meio do desmatamento". A tal ponto que a colheita de madeira por meio de plano de manejo florestal poderia se tornar até suspeita de querer matar a galinha dos ovos de ouro.

[4] Secretaria do Patrimonio da União - SPU

[5] Instituto de Colonização e Reforma Agraria - INCRA

[6] Instituto de Terras do Amazonas - ITEAM

3. Desafios da regularização do "direito de uso da floresta" para os pequenos extratores no Amazonas

No entanto, os pequenos extratores do Amazonas encontram-se numa situação em que não lhes é deixada outra opção alem da que os obriga a permanecer na ilegalidade.

No perímetro das UCE do Amazonas, as modalidades de regularização fundiária por meio de CDRU (coletivos e/ou individuais) são previstas na lei do SEUC[7]. Porém, precisam de uma revisão da Lei de Terras do Amazonas para serem aplicadas. Fora das UCE, a maioria dos pequenos extratores não tem documentação fundiária, e não coletam madeira nas suas áreas "de posse" onde eles fazem roçado. Muitos destes coletam madeira nas florestas públicas das chamadas "terras devolutas".

A IN estadual sobre manejo florestal em pequena escala – MFSPE, considerou essa realidade desde 2003, e abre a possibilidade de *autorizar planos de manejo em áreas documentadas por uma simples declaração de associação ou comunidade*, onde o presidente da associação ou comunidade declara que o candidato a plano de manejo ocupa ou usa a área a ser manejada a mais de cinco anos.

Esses instrumentos legais bem intencionados apresentam dificuldades para a sua implementação por apresentarem incoerência com outros instrumentos legais, acarretando em incoerências de ordem jurídica, institucional e, principalmente, em dificuldades de governança.

- *Incoerência jurídica:*
  - 1) Os direitos de uso dos recursos florestais são regulamentados por leis e normas federais e estaduais que vem se acumulando com referencia a diferentes momentos históricos em vários "registros" fundiários, sociais ou ambientais (reforma agrária, terras indígenas, Unidades de Conservação...). Sendo que tais leis nem sempre são operacionalizadas por falta de regulamentação, e as vezes servem para diversificar interpretações. Exemplo disso são as regras que se aplicam às áreas do entorno de Unidades de Conservação.
  - 2) As legislações federal e estadual nem sempre estão adequadas às realidades específicas dos pequenos extratores. As CDRU federais e estaduais exigem que os concessionários morem nas áreas a serem concedidas por mais de 5 anos e não possuam outras terras. Isso não condiz com a realidade de muitos pequenos extratores que possuem uma pequena roça (em área titulada ou de posse) e coletam madeira em outras áreas. Também não condiz com a realidade de muitos pequenos extratores que moram nas sedes municipais (onde tem os serviços públicos, educação, saúde...) e vão coletar madeira nas florestas mais próximas à sede municipal.
  - 3) Os departamentos jurídicos do IPAAM, consultados nos processos de aprovação dos PMFSPE, consideram que a IN estadual emitida pela SDS é juridicamente "frágil" com relação as leis federais e estaduais relativas ao

[7] Sistema Estadual de Unidades de Conservação - SEUC

tema, e emitem pareceres negativos que bloqueiam a aprovação de vários PMFSPE.

- 4) Consultas realizadas pelo IPAAM junto ao Ministério Público Estadual confirmam essa fragilidade jurídica das IN.
- ...

❖ *Incoerência institucional:*

- 1) No Amazonas, são quatro os órgãos fundiários envolvidos na "gestão fundiária" : a SPU (particularmente para as terras de várzea próximas aos rios), o INCRA (terras federais), o ITEAM (terras estaduais), os departamentos de terras das prefeituras. A coordenação entre os diferentes órgãos é complexa, em termo de atribuições, disponibilidade de recursos, procedimentos e até ferramentas usadas. Assim por exemplo, a interface lógica para a visualização espacial das terras pelo INCRA é diferente da interface adotada pelo IPAAM (atual emissor de licenças ambientais) .

- 2) O órgão responsável pela assistência técnica (IDAM) e o órgão responsável pelo controle ambiental (IPAAM) adotaram dois software diferentes (Trackmaker, Arcview) com diferentes graus de precisão. Isso gera conflitos de interpretação com relação à áreas dos planos de manejo, áreas de proteção permanente...

- 3) Os órgãos estaduais ambiental (IPAAM) e fundiário (ITEAM) têm maior dificuldade em sortear as solicitações de CDRU e Planos de Manejo "de boa fé" e as solicitações correspondentes a "esquemas" montados por pessoas desonestas que aproveitam-se das "brechas" jurídicas e desvirtuam a real intenção do instrumento legal elaborado.

- 4) Todos órgãos sofrem de um déficit orçamentário que dificulta a sua atuação. Por exemplo, o ITEAM tem dificuldades operacionais (por falta de recursos humanos e físicos) para finalizar o cadastramento das terras e florestas públicas. O IPAAM não consegue garantir um monitoramento satisfatório das demandas de planos de manejo.

- ...

❖ *Dificuldades de governança:*

- 1) O ITEAM tem dificuldades em planejar as operações de regularização fundiária o de direito de uso dos recursos florestais devido a falta de ordenamentos municipais.

- 2) O ITEAM e o IPAAM teriam dificuldade em monitorar o uso de CDRU por falta de sistema de controle do uso dos recursos florestais (por enquanto).

- ....

4. Iniciativas em curso

Nesse contexto, várias iniciativas estão sendo lançadas e discutidas no Amazonas:

- 1) Como medida de curto prazo e imediata, o ITEAM instituiu uma modalidade " participativa" e provavelmente provisória de a apoio a governança local sobre recursos fundiários, por meio dos "forum da terra".

- 2) Ao mesmo tempo, tem havido varias reuniões entre IDAM, ITEAM, IPAAM, SDS (e até CEUC[8]) para tentar enxergar soluções provisórias, por meio de Instrução normativa compartilhada IPAAM-ITEAM ou outra...

- 3) O ITEAM iniciou um processo de consultas interinstitucionais para revisão da Lei de Terras do Amazonas.

- 4) O IPAAM e o ITEAM estão montando projetos de captação de recursos para implementar softwares de gestão ambiental e territorial (SIGAM, SLAPR, SIGLO...).

5. Contribuições do Projeto Floresta Viva

Iniciado em 2005 em parceria com a SDS e outros parceiros, o projeto Floresta Viva tem por objetivo apoiar o Estado a estruturar e consolidar uma política pública que viabilize o manejo florestal em pequena escala no Estado do Amazonas.

O PFV ja realizou e iniciou algumas ações relacionadas ao tema da regularização dos direitos de uso dos recursos florestais :

- 1) co-organização junto com a SDS/SEAGA[9] de um seminário sobre "regularização fundiária nas Unidades de Conservação Estaduais - UCE";

- 2) contribuições na discussão sobre revisão da Lei de Terras do Amazonas;

- 3) acompanhamento de um Projeto de Assentamento Florestal – PAF (em discussão) no Alto Solimões;

- 4) apoio a vistorias pelo ITEAM de PMFSPE nos municípios de Boa Vista do Ramos e Carauari com vista a regularização dos direitos de uso da floresta;

- 5) co-organização junto com a SDS/SEAFE[10] de oficinas inter-institucionais ITEAM – IPAAM – IDAM – IBAMA sobre normatização dos PMFSPE.

6. Resumindo a problemática hoje

A pertinência da inclusão sócio-ambiental dos pequenos extratores para legalizar e dinamizar os setores econômicos municipais ligados às atividades madeireiras é um consenso.

---

[8] Centro Estadual de Unidades de Conservação – CEUC / SDS
[9] Secretaria Executiva Adjunta de Gestão Ambiental – SEAGA / SDS
[10] Secretaria Executiva Adjunta de Floresta e Extrativismo – SEAFE / SDS

A pertinência de uma norma simplificada para elaboração, exploração e controle de planos de manejo florestal sustentável em pequena escala – PMFSPE também pode ser considerado como fazendo consenso.

A constatação da fragilidade legal, institucional e de governança para regularizar os direitos de uso dos recursos florestais é compartilhada por todas instituições públicas que fomentam e controlam os PMFSPE.

Parece ser consenso a necessidade de consolidar o marco legal por meio da inserção na Lei de Terras do Amazonas (revisada) de modalidades que permitam regularizar os direitos de uso dos recursos florestais para os pequenos extratores.

Até aprovação da Lei de Terras do Amazonas, não é aceitável nem pensável para ninguém paralisar os PMFSPE já elaborados (cerca de 1000 PMFSPE foram elaborados com o apoio do IDAM até a presente data) devido a essa fragilidade legal, insitutional e de governança.

Portanto, precisam ser elaboradas alternativas legais e institucionais de curto prazo (para viabilizar e consolidar os PMFSPE existentes) e de longo prazo (a serem possivelmente incluídos na Lei de Terra do Amazonas).