Floresta Viva
amazonas

Agilizar as vistorias dos Planos de Manejo Florestal em Pequena Escala (draft)

Jean-François Kibler
06/08/2007

AMAZONAS SDS Zona Franca Verde GRET União Europeia FUCAPI

Esta nota de reflexão pretende analizar o "gargalo" das **vistorias de planos de manejo florestal sustentável em pequena escala – PMFSPE** a serem realizadas pelo IPAAM previamente a outorga de licença de operação – LO ou renovação de LO.

Após uma problematização das "vistorias" (1 a 4), a nota explora varias opções que poderiam contribuir para solucionar o problema (5 a 12), terminando por um esclarecimento sobre as possíveis contribuições do projeto Floresta Viva (13 14).

ÍNDICE

1. O problema 3

2. A obrigação "legal" da vistoria 3

3. O que se espera da vistoria : pre-exploratória e pós-exploratória 3

4. O que se espera da vistoria : acompanhar e fiscalizar 4

5. Casos de possível isenção de vistoria 4

6. Vistoria sistemática com prazos de validade de LO de 2 a 3 anos 4

7. Vistorias aleatorias desvinculadas das solicitações de LO e renovação de LO 5

8. Diferenciar vistorias de fiscalização (IPAAM) e de monitoramento (IDAM) 5

9. Planejar campanhas de vistorias conforme calendarios locais de exploração 5

10. Fortalecer a capacidade institucional do IPAAM para realizar as vistorias 6

11. Delegações de poder as SEMMA municipais para realizar as vistorias 6

12. Uma solução múltiple 6

13. A contribuição do projeto Floresta Viva 7

14. As vistorias dos PM nos pólos de BVR Maués, Carauari e Alto Solimões 7

ANEXO : linhas de trabalho prioritárias para viabilizar o programa de PMFSPE (proposta Floresta Viva) 8

1. O problema

O IPAAM tem um problema de recursos financeiros e humanos para poder atender a demanda de vistorias do PMFSPE, requisito obrigatório na legislação atual para conseguir ou renovar uma Licença de Operação - LO.

So para ter uma ideia, o IPAAM fala de mais de 1 200 PM ja elaborados (entre PMFSPE modelo SDS e PMFSPE modelo IBAMA). Desses 1 200 PM, cerca de 700 PMFSPE modelo SDS foram elaborados com a ajuda da extinta AFLORAM.

Para atender essa demanda, o IPAAM dispõe de menos de 10 fiscais, todos sediados em Manaus.

O problema é sério, pois questiona a viabilidade do programa de manejo florestal em pequena escala, um dos programas pilares do Programa Zona Franca Verde.

A administração anterior não consiguiu tomar as iniciativas para poder atender a demanda, bloqueando e descredibilizando o programa.

2. A obrigação "legal" da vistoria

A legislação estadual (Instruções Normativas...) define a obrigação e as condições legais de vistoriar os PM. A legislação estadual deve considerar três fatores :

1) não pode ser menos restritiva do que a legislação federal. Por tanto teria que verificar bem o que diz a legislação federal sobre "vistoria", para avaliar a margem de maniobra do Estado na definição da legislação estadual.
2) deve definir o marco legal que incentiva e garante o respeito de regras de manejo florestal por ele definidas
3) deve ser viável , no sentido das instituições estaduais estarem em capacidade de fazer respeitar esse marco legal.

Teria que verificar bem o que diz a legislação federal sobre obrigatoriedade e condições de "vistorias", afim de ver a margem de maniobra do Estado na definição da legislação estadual.

3. O que se espera da vistoria : pre-exploratória e pós-exploratória

Fora da obrigação legal, a vistoria se justifica para verificar se o detentor de PM realmente respeitou as regras legais. Tem dois tipos de vistoria :

1) vistoria pre-exploratória : verifica-se se o detentor elaborou o PM conforme as regras. Geralmente realiza-se a vistoria pre-exploratória no momento de uma primeira solicitação de LO.
2) vistoria pos-exploratória : verifica-se se o detentor extraiú a madeira conforme as regras. Geralmente realiza-se a vistoria pós-exploratória no momento de uma solicitação de "renovação de LO".

4. O que se espera da vistoria : acompanhar e fiscalizar

A vistoria pode ser vista com uma missão dupla :

1) acompanhar o detentor do PM na aprendizagem do manejo florestal : isso por meio de "ações coretivas" a serem aplicadas dentro de prazos variáveis.
   Até então, essa missão de acompanhamento foi realizada (com dificuldade) pelo orgão de fomento (AFLORAM), por meio de "vistorias de monitoramento".
2) fiscalizar se o detentor de PM respeitou as regras. Em caso manifestamente não respeitou regras fundamentais da elaboração ou exploração do PM, sancionar por meio da NÃO outorga da LO e eventualmente outras sanções.

Separar as vistorias de fiscalização e monitoramento conduz a duplicar os esforços e custos do aparato estadual (sabendo que o IDAM ja vai enfrentar dificuldade para atender a demanda em treinamento e assistêncoia técnica para novos planos de manejo). Possivelmente seja melhor juntar as duas dimensões de fiscalização & monitoramento nas mesmas viagens de vistoria.

5. Casos de possível isenção de vistoria

No caso das vistorias pre-exploratória , podemos distinguir duas situações.

1) O PM foi elaborado por um particular : nesse caso, se justifica uma vistoria pre-exploratória para verificar que o PM foi elaborado conforme as regras.
2) O PM foi elaborado por um orgão estadual (antigamente AFLORAM, futuramente IDAM) : nesse caso, pode-se pensar que a elaboração do PM e do inventario foi bem feita. E pelo tanto, parece razoável pensar suprimir a "vistoria pre-exploratória" para aqueles PM elaborados pelo IDAM.
   Sempre e quando o IPAAM e o IDAM têm a mesma interpretação das normas relativas a PM (o qual não aconteceu na administração anterior).

A isenção de vistoria pre-exploratória para os PM elaborados pelo IDAM pode contribuir significativamente para diminuir a carrega de trabalho para o IPAAM. Isso passaria provavelmente por um convenio entre IPAAM e IDAM.

No caso das vistorias pós-exploratória, é imprescindível realizar a vistoria pos-exploratória para verificar se o detentor respeitou as regras de exploração.

6. Vistoria sistemática com prazos de validade de LO de 2 a 3 anos

Hoje a lei estadual define um prazo de validade de um (1) ano para a LO de um PM. Uma solicitação de renovação de LO é possível uma vez. A vistoria sendo obrigatória antes de cada autorização de LO ou renovação de LO, isso cria uma carrega impossível de assumir para o IPAAM nas condições atuais de recursos humanos.

Poder-se-ia pensar em outorgar uma LO para mais de um ano : dois (2) anos por exemplo. Isso ja acontece nos outros estados do Brasil (ver relatório Marcus Biazatti / Mauricio Assad).
Claro é que isso suporia realizar inventários correspondentes à um período de exploração de 2 anos.

Ainda mantendo a sistematicidade da vistoria pre- ou pos-exploratória para cada PM no momento da outorga de LO ou renovação de LO, o alongamento do prazo de validade da LO de 1 a 2 anos ja reduz a carrega de trabalho de vistoria do IPAAM por 2. O alongamento de 1 a 3 anos divide a carrega por 3. A decisão de extender a validade de LO de 1 ano a 2 ou 3 anos seria oficializada por meio de Instrução Normativa.

7. Vistorias aleatorias desvinculadas das solicitações de LO e renovação de LO

Outra forma de pensar poderia ser desvincular as vistorias das datas de outorga de LO ou renovação de LO (teria que ver se a lei federal permite isso).

Poder-se-ia imaginar que as LO e renovações de LO seriam entregues sem necessidade de vistoria do IPAAM, com base nas declarações dos engenheiros assinantes dos PM. Para consolidar o esquema, os engenheiros assinantes dos PM teriam que ter participado de um treinamento organizado e certificado pelo CREA e IPAAM.

As vistorias seriam então organizadas e realizadas de forma aleatória, conforme disponibilidade e planejamento do orgão fiscalizador.

Sendo que cada PM deveria ser fiscalizado pelo menos uma vez a cada cinco anos.

Essa proposta (diferente da anterior) daria muito mais flexibilidade ao IPAAM para realizar suas vistorias de monitoramento / fiscalização. Essa decisão seria oficializada por meio de Instrução Normativa.
Por prudência poderia ser aplicada essa modalidade no caso dos PM elaborados pelo IDAM.

8. Diferenciar vistorias de fiscalização (IPAAM) e de monitoramento (IDAM)

Podemos imaginar continuar diferenciando as vistorias de "fiscalização" e as vistorias de "monitoramento" em termo de responsabilidade :

1) as vistoria pós-exploratórias com foco de acompanhamento / monitoramento poderiam ser realizadas pelo IDAM. (se o IDAM tiver recursos para fazê-lo).
2) as vistorias pós-exploratórias com caracter de fiscalização compete ao IPAAM.

A fatibilidade desse esquema depende diretamente da capacidade institucional do IDAM de realizar as vistorias de monitoramento. Lembremos que nas nossas avaliações nos três polos, estimamos um máximo de 25 a 35 PM por técnico florestal, no caso do técnico realizar o treinamento, assistencia técnica e monitoramento dos PM.

9. Planejar campanhas de vistorias conforme calendarios locais de exploração

Uma opção ja implementada pelo IPAAM para racionalizar o seu trabalho de vistoria consiste em planejar e organizar campanhas de vistorias : 2 ou 3 fiscais indo juntos num município para realizar vistorias de PM. Isso permite reduzir os custos, criar efeitos de sinergia e dar visibilidade ao trabalho de vistoria do Estado. É importante nesse caso que essas campanhas sejam planejadas conforme calendários de exploração da madeira no local (e não só conforme calendários políticos...).

Qualquer seja o esquema institucional e legal decidido, o planejamento das vistorias conforme calendários de exploração da madeira é uma necessidade absoluta. De nada serve um LO se chegar após a cheia...

10. Fortalecer a capacidade institucional do IPAAM para realizar as vistorias

A idéia mais obvia consistiria em reforçar a capacidade institucional do IPAAM para realizar as vistorias de fiscalização (ou de "monitoramento / fiscalização").

Um esquema poderia ser deconcentrar o IPAAM com antenas municipais (ou por "pólos"), e com um ou dois fiscal (ais) por antena. O fiscal teria por função de informar os cidadãos, protocolar as solicitações de LO e realizar as vistorias.

Ja que 62 municípios seriam muitos, poder-se-ia pensar em 15 pólos, correspondentes a 30 vagas de fiscais.

Em termo de infraestrutura, poder-se-ia pensar que os fiscais do IPAAM sejam instalados nos escritórios do IDAM ou das Secretárias Municipais do Meio Ambiente – SEMMA.

Claro é que esse esquema supõe uma decisão institucional e orçamentária mais abrangente e de mediano e longo prazo.

11. Delegações de poder as SEMMA municipais para realizar as vistorias

Sem possibilidade de curto prazo de implementar a deconcentração dos serviços do IPAAM, pode-se pensar em delegar a responsabilidade de vistoria (fiscalização e acompanhamento / monitoramento) as Secretaria Municipais do Meio Ambiente – SEMMA.

Isso supõe verificar a disponibilidade de técnicos florestais nas SEMMA (município por município), desenvolver ferramentas e métodos de vistoria (para homogeneizar) e organizar um bom treinamento desses técnicos florestais sobre vistoria de PM.

Seria prudente nesse caso prever que o IPAAM conserve uma função de controle da qualidade das vistorias das SEMMA. Realizando vistorias de PM ja vistoriados pelas SEMMA, de forma aleatoria (ja que quem seria "fiscalizado" nesse caso seria a SEMMA).

Essa modalidade de delegação de vistoria entre nivel estadual e municipal (autorizado pela lei) se realizaria por meio de convenio.

12. Uma solução múltiple

Provavelmente a solução se encontre numa combinação de varios elementos citados acima (e outros) : extensão da validade das LO, desvinculação das vistorias das solicitações de LO ou renovações de LO, desvincular ou não as vistorias de fiscalização e de monitoramento, isentar ou não de vistoria pre-exploratória os PM elaborados pelo IDAM, delegação da parte das vistorias as SEMMA com atribuição do IPAAM de fazer vistorias de controle acima das SEMMAs, ou deconcentração do IPAAM por polo nos escritorios locais do IDAM ou das SEMMAs...

A solução escolhida teria que considerar também as novas possibilidades ofertas pela informatização do sistema de gestão ambiental – SIGAM e a adopção de um novo DOFAM.

13. A contribuição do projeto Floresta Viva

Foi formulada a possibilidade da equipe do Floresta Viva assumir a responsabilidade de realizar as vistorias de PM em BVR Maués. Eu não vejo que isso seja possível nem desejável.

1) Por um lado, o projeto Floresta Viva não tem personalidade jurídica (a não ser que seja o GRET, o que não podemos imaginar) para assinar junto com o IPAAM uma responsabilidade de fiscalização (vistoria).
2) Por outro lado, teria um conflito de interesse o Floresta Viva realizar as vistorias dos PM elaborados pelo proprio Floresta Viva. (no Curuça).
3) No que concerne os outros PM (elaborados por outros) de BVR Maués, o Floresta Viva teria que mobilizar tempo e energia para realizar as vistorias, o que não cabe dentro das suas atribuições e se realizaria a despreço das outras atividades.

O que sim faria mais sentido, me parece, é o que o Floresta Viva está fazendo e pode ampliar dentro de um acordo de cooperação a ser formalizado com o IPAAM (termo aditivo):

- contribuir na reflexão sobre estruturação institucional para viabilizar os PM
- desenvolver uma ferramenta & metodologia de monitoramento (junto com parceiros)
- testar a ferramenta de monitoramento em alguns PM representativos
- organizar o treinamento de fiscais (IPAAM ou outros) sobre metodologia de monitoramento
- coordenar a implantação do SIGAM e DOFAM
- contribuir no treinamento dos técnicos do IDAM para elaboração de PMFSPE

14. As vistorias dos PM nos pólos de BVR Maués, Carauari e Alto Solimões

No caso dos pólos de atuação do projeto Floresta Viva (BVR Maués, Carauari e Alto Solimões), queremos acreditar que os fiscais do proprio IPAAM poderiam realizar essas campanhas de vistorias num curto prazo.

O qual, claro, é uma prioridade para viabilizar os processos locais iniciados dentro de um projeto de cooperação internacional.

ANEXO : linhas de trabalho prioritárias para viabilizar o programa de PMFSPE (proposta Floresta Viva)

Quatro linhas de trabalho.

I. Fazer funcionar os PMFSPE JA ELABORADOS para recuperar a credibilidade :

1) Construir um entendimento comum (IPAAM / IDAM) da IN existente sobre PMFSPE :

ex: requisitos fundiarios, cálculo de ARL / APP, cálculo do volume de madeira, interpretação da IN com relação ao tamanho de mães, filhas e netas (menos 20 cm de diametro com base numa referência fixa ou com base no tamanho da mãe...) ...

2) Revisar a IN IPAAM sobre taxa de licenciamento dos PMFSPE :

ex : diminução do valor da taxa de LO...

3) Fazer revisões urgentes da IN sobre PMFSPE com relação a exigência de vistoria prévia e de duração das LO concedidas :

ex : incorporar a possibilidade de outorgar LO sem vistoria prévia, com vistoria a posteriori (quando o IPAAM quizer) por amostragem, alongar a LO a dois (2) anos...

4) Outorgar a LO para tudos PMFSPE que satisfacem as normas atuais, com prioridade nos "polos" onde tem projetos envolvidos e/ou processos iniciados (BVR Maues, Carauari, Alto Solimões, etc...).

II. Aprimorar o marco legal (IN PMFSPE) para os FUTUROS PMFSPE A SEREM ELABORADOS, com base numa avaliação dos PMFSPE ja existentes.

Essa avaliação poderia ser feita com base em consultas, monitoramentos realizados (AFLORAM, IPAAM, Floresta Viva), encontro estadual dos detentores de PM, e seminario estadual sobre PMFSPE.

1) Avaliar e aprimorar o "modelo técnico" :

Ex : a partir de quando pode ser explorada uma arvore marcada como filha ? é necessario reflorestar ou não (risco de empobrecimento especifico) ? ...

2) Avaliar e aprimorar o foco socio politico :

Ex : definir a condições e requisitos para um cidadão ter o direito de elaborar um PMFSPE, decidir se tem obrigação ou não do detentor do PMFSPE explorar pessoalmente o PM, definir o perfil privilegiado dos candidatos a serem atendidos pelo IDAM...

3) Avaliar e aprimorar o foco socio economico :

Ex : definir critérios para avaliar a viabilidade e sustentabilidade do PMFSPE com relação ao objetivo (renda principal, complementaria) e condições (superficie...) do detentor...

4) Reformular a IN sobre PMFSPE com base nessas avaliações...

III. Construir mecanismos interinstitucionais entre o IDAM, ITEAM, IPAAM e outros para agilizar os procedimentos de regularização fundiária, assistência técnica, e licenciamento ambiental

Ex : planejamento e harmonização dos calendarios institucionais por região, circulação da informação, definição de atribuições e parcerias para otimizar os recursos humanos...

1) Regularização fundiária

2) Assistência técnica

3) Licenciamento ambiental

IV. Simplificar e agilizar os procedimentos e implementar um sistema informatizado de gestão ambiental publica

1) Mapeamento e revisão dos procedimentos

2) SIGAM (inclui licenciamento...)

3) DOFAM