



Para uma estratégia integrada de fomento do manejo florestal e controle / fiscalização do setor florestal madeireiro no Amazonas

Laerte Nogueira, Jean-François Kibler
Floresta Viva – 17 de março de 2008

Nota de preparação da reunião inter-institucional do 19 de março de 2008.

Essa nota técnica foi redigida pelo Projeto Floresta Viva – PFV¹ para orientar a discussão na reunião interinstitucional SDS / IPAAM / IBAMA / IDSM² / PFV no dia 19 de março de 2008, a convite do Prof. Neliton Marques (IPAAM), sobre o tema: “Desenvolvimento de uma estratégia integrada de fomento do manejo florestal e controle / fiscalização do setor florestal madeireiro no Amazonas”.

Argumentação da reunião.....	2
Objetivos e resultados esperados da reunião.....	3
Uma leitura (necessariamente parcial) da realidade.....	3
Resumindo	5
Dois enormes desafios.....	6
Proposta de pauta da reunião.....	6

¹ Iniciado em junho de 2005, o projeto Floresta Viva – PFV tem como objetivo contribuir a fomentar e viabilizar o manejo florestal em pequena escala no Estado do Amazonas. A partir do acompanhamento da difusão do manejo florestal em três regiões do Estado, o PFV identifica gargalos e sugere melhorias ao nível de técnicas, metodologias de intervenção, procedimentos e normas, e organização institucional (políticas públicas). O PFV recebe financiamento da UE, e é implementado pelo Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques – GRETE e a SDS, junto com vários parceiros públicos (IPAAM, ADS, IDAM, ITEAM...) e não governamentais (EAFM, IDSM, FUCAPI...).

² O Instituto de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá - IDSM desenvolveu uma experiência e estratégia original de controle e fiscalização da floresta e da atividade madeireira na RDS Mamirauá, combinando vários níveis complementares: a organização comunitária e por setor, a formação e supervisão de agentes ambientais voluntários, uma coordenação da fiscalização no IDSM, bem como parcerias com o IPAAM, IBAMA e a polícia militar.

Argumentação da reunião

A mesma teve a sua realização argumentada pelo Projeto Floresta Viva - PFV que tem por objetivo geral contribuir no aprimoramento da política pública para fomentar e viabilizar o manejo florestal em pequena escala (individual e comunitário) no Estado do Amazonas.

Dentre as contribuições vinculadas ao controle ambiental (no que diz respeito ao licenciamento e a fiscalização), o PFV contribuiu com o IPAAM viabilizando a contratação de consultorias para a avaliação e elaboração do escopo do projeto para o desenvolvimento de um Sistema de Gestão Ambiental do Amazonas - SIGAM. Bem como, finaliza a customização de uma ferramenta de vistoria dos Planos de Manejo Florestal Sustentável, para o licenciamento ambiental – ROVISTA.

Desde 2006, o PFV vem planejando a organização de uma avaliação dos dispositivos de controle ambiental (licenciamento, monitoramento, fiscalização) nos três pólos de atuação do projeto³. Essa avaliação seria realizada por um grupo de trabalho inter-institucional composto do IPAAM, IBAMA, IDSM e o PFV. A proposta foi discutida em várias oportunidades com as partes citadas, sem que as condições houvessem permitido implementar o trabalho até a presente data, devido principalmente a agendas eleitorais no país (2006) e mudanças estruturais no IBAMA, IPAAM e SDS(2007).

Apostamos que as condições atuais vão permitir realizar um trabalho construtivo sobre o tema. Fica cada vez mais evidente para todos profissionais e responsáveis institucionais que o processo de legalização dos pequenos extratores e moveleiros do interior vai demorar alguns anos. Também fica óbvio para todos a necessidade de uma fiscalização inteligente e eficaz do setor florestal / madeireiro.

De forma geral, o desafio é duplo :

- Como construir arranjos institucionais e sociais que criam as condições concretas do “acesso à legalidade” para os pequenos extratores e moveleiros do interior, e que garantam o controle do respeito à legalidade por parte de todos ?
- Como gerenciar politicamente e socialmente, bem como com respaldo jurídico, essa fase de “transição à legalidade”, onde um número significativo de pequenos extratores e movelarias continuem exercendo as suas atividades fora da legalidade ?

De forma mais concreta, o desafio precisa de um conjunto de ações integradas e complementares de ordem legal, institucional, e social. A reunião pretende identificar algumas dessas ações concretas, e definir de que forma o PFV pode contribuir a viabilizar-las.

³ Os pólos acompanhados pelo Floresta Viva desde 2006 são o pólo do Alto Solimões (Tabatinga, Benjamin Constant, Atalaia do Norte), o pólo de Carauari, e o pólo do Médio Amazonas (Boa Vista do Ramos, Maués). O projeto também realizou um estudo da região de Apui em 2007, e está acompanhando a região da RDS Mamirauá desde início de 2008.

Objetivos e resultados esperados da reunião

Concretamente, espera-se da reunião a definição do Termo de Referência de um trabalho a ser desenvolvido pelo Projeto Floresta Viva junto com o IPAAM, IBAMA e IDSM, e que contribua no aprimoramento de um mecanismo de controle ambiental (licenciamento / monitoramento / fiscalização) do setor florestal madeireiro no Amazonas capaz de incentivar e facilitar a legalização dos pequenos extratores e moveleiros do interior.

Uma leitura (necessariamente parcial) da realidade

Nos últimos anos o Governo do Estado do Amazonas, no marco do Programa Zona Franca Verde, adotou várias iniciativas significativas, no sentido de organizar a gestão e o uso sustentáveis da floresta⁴. Podemos citar, dentre estas iniciativas:

- a regularização e ordenamento fundiário: criação de UCE, Fórum da Terra, revisão em curso da Lei de Terras ...;
- a revisão das normas técnicas e administrativas sobre manejo florestal: IN sobre MFSPE, IN sobre Manejo Florestal de maior e menor impacto, IN sobre autoabastecimento de madeira...;
- a criação de instrumentos de controle ambiental adequados à realidade do Amazonas: teste da ADECOMF/DEFOMF, projeto de implantação do DOFAM...;
- a reconfiguração e fortalecimento institucional do fomento e controle do manejo florestal: repasse das atribuições da AFLORAM ao IDAM e ADS, planejamento estratégico da SDS, projeto de implantação do SIGAM...;
- acordos inter-institucionais de gestão compartilhada; convênio SDS – IBAMA, convênios IPAAM - SEMMA ...;
- criação de mecanismos de pagamento de serviços ambientais: Bolsa Floresta, criação da FAS....
- o fortalecimento das fiscalizações: criação prevista de um Grupo Especial de Combate a Crimes Ambientais – GECAM...

Ou seja, o Amazonas deu passos significativos no processo de elaboração e implementação de uma política florestal que vise unir o desenvolvimento sustentável à conservação da floresta.

A modalidade do Manejo Florestal Sustentável em Pequena Escala – MFSPE promovida dentro do Programa Zona Franca Verde - PZFV responde a uma demanda real no interior do Amazonas. Estima-se que mais de 15 000 famílias do interior do Amazonas vivem diretamente da extração e beneficiamento da madeira. Isso

⁴ No mesmo período, o poder público federal fez esforços significativos no mesmo sentido : regularização e ordenamento fundiário (criação de UC, assentamentos coletivos, lei de florestas públicas, IN sobre CDRU...), revisão das normas técnicas e administrativas sobre manejo florestal (IN sobre planos pleno e plano de baixo impacto...), criação de instrumentos de controle e fiscalização (SLAPR, DOF, Prodes / Detex ...), multiplicação das operações de fiscalização, reconfiguração institucional (IBAMA / Instituto Chico Mendes, Serviço Florestal Brasileiro ...), acordos inter-institucionais de gestão compartilhada (entre níveis federal, estadual, municipal...) ...

representaria uma movimentação anual equivalente a 350.000 m³ de madeira, principalmente nos mercados municipais da construção civil, fabricação de móveis e embarcações. A maioria destas famílias são humildes e exercem essa atividade de forma “não legalizada”. **A maioria desses pequenos extratores, que extraem individualmente volumes pequenos de madeira para abastecer os mercados locais, querem “entrar na legalidade” e estão dispostos a aprender sobre as práticas de manejo florestal sustentável.**

Porém, deve-se constatar que o enorme esforço de promoção do MFSPE realizado pela AFLORAM (e agora pelo IDAM) resultou, em grande parte, com pouco impacto devido as dificuldades de regularização jurídica e licenciamento ambiental. Dos 800 PMFSPE elaborados com a assistência técnica da AFLORAM, estima-se que menos de 40% chegaram a ser licenciados, dos quais apenas a metade chegaram a ser explorados. **O poder público em geral, e o Estado em particular, não conseguiram ainda criar as condições legais e institucionais que garantam o “acesso a legalidade ambiental” para esse setor.** Sabemos todos que o poder público não vai conseguir “legalizar” esse setor de um dia para outro.

O que o Estado não consegue oferecer, outros vão se aproveitando. Essa situação de “não acesso a legalidade” favorece a aparição de “esquemas” montados por representantes de empresas ou pessoas locais com poder financeiro e de articulação, que envolvem os pequenos extratores das comunidades ou sedes municipais no abastecimento de cadeias de comercialização muitas vezes ilegais, com volumes significativos de madeira e com vários destinos. Os esquemas são mais ou menos sofisticados e em alguns casos envolvem planos de manejo em pequena escala de fachada para esquentar madeira oriunda de outras áreas. **As condições de não acesso à legalidade podem orientar os pequenos extratores a participar de “esquemas” ilegais, conforme relacionados.**

Essa situação pode se tornar pior quando as comunidades observarem que esses esquemas não são fiscalizados e punidos. O IPAAM e o IBAMA realizam operações de monitoramento e fiscalização do setor florestal / madeireiro. Várias vezes as duas instituições apresentaram interpretações diferenciadas sobre as suas respectivas atribuições. O IPAAM nem sempre conseguiu realizar as vistorias pré- e pós-exploratórias dos PM de forma satisfatória, devido a falta de recursos humanos e de procedimentos padronizados. Alguns PM foram prejudicados por “excesso de zelo” dos fiscais, desestimulando extratores ou moveleiros de boa fé que tentaram entrar na legalidade. Outros PM foram aprovados quando não atendiam os padrões ambientais ou serviam manifestamente para esquentar madeira ilegal. O IBAMA revelou algumas dessas falhas em vistorias realizadas pelo órgão federal. Ou seja, **a organização atual da fiscalização chega⁵ a gerar confusões, desincentivar extratores de boa fé, e até acobertar ladrões.**

Ultimamente, o IBAMA e o IPAAM estão reforçando as operações de fiscalização. A mobilização internacional sobre as consequências das mudanças climáticas tornou a “manutenção da floresta em pé” um assunto de preocupação mundial e de negociação

⁵ Nem sempre, é claro ...

internacional. A imagem de uma Amazônia responsável e capaz de conservar a floresta e garantir o “desmatamento zero” deve ser mantida “limpa” e “com crédito” para não fragilizar as estratégias de captação de recursos internacionais em prol da proteção da floresta. **Qualquer publicação de aumento no índice de desmatamento pode provocar uma série de decisões e operações focadas na fiscalização e repressão**, algumas vezes indiscriminadamente. No Amazonas, essa pressão para fiscalização responde ao posicionamento do governo atual que construiu nos últimos anos uma estratégia política financeira baseada no “desmatamento zero”.

Paralelamente, o IPAAM está conduzindo uma reflexão sobre delegação (IDAM...), desconcentração (flutuante previsto no Alto Solimões – subsidiado pelo PRODERAM) e até descentralização (convênios com as SEMMAs ...) de algumas das suas atribuições que ele não consegue assumir. Esse processo está conduzido de forma pragmática, caso por caso. Uma análise está em via de finalização por parte de uma equipe do IPAAM com apoio da GTZ. Conhecendo a baixa capacidade de governança local dos recursos florestais (conselhos municipais do desenvolvimento rural e do meio ambiente), o poder dos prefeitos (oposição local geralmente pouco estruturada) e a pouca experiência dos funcionários municipais (secretarias do meio ambiente recentemente criadas), é pertinente idealizar uma estratégia que abrange **orientação, formação, controle e fiscalização das tarefas assim delegadas**.

Resumindo ...

Resumindo, pode-se observar :

- a vontade real do governo atual em construir uma política de uso sustentável da floresta que conjugue geração de renda e empregos e conservação da floresta;
- avanços significativos nos últimos 5 anos nesse sentido, com um foco crescente dado à criação de UCE e pagamento de serviços ambientais, em detrimento do fortalecimento de cadeias produtivas de produtos florestais;
- uma demanda e uma expectativa real no interior por parte dos pequenos extratores para “entrar na legalidade” e explorar a floresta de forma sustentável;
- a incapacidade institucional (até hoje) do Estado em criar as condições do “acesso a legalidade” por parte extratores e moveleiros interessados;
- a aparição de esquemas ilegais de exploração da madeira com volumes significativos orientados para mercados exteriores (Pará, Mato Grosso, Sul...) e envolvendo pequenos extratores ou comunidades ribeirinhas;
- uma fiscalização (ainda) pouco consolidada que não consegue fiscalizar bem e chega a ter efeitos não desejados e até contra-produtivos;
- Um processo iniciado de delegação / descentralização / desconcentração de parte do controle e fiscalização ambiental.
- uma opinião pública focada na necessidade de um fortalecimento da fiscalização, sem alternativas reais para acelerar a legalização.

Dois enormes desafios

Com relação ao seu público alvo (pequenos extratores e movelarias do interior), o Projeto Floresta Viva propõe organizar a reflexão e a discussão entorno dos dois seguintes desafios:

- A construção de mecanismos institucionais e sociais que garantam: 1) o “acesso à legalidade” para os pequenos extratores e moveleiros do interior e 2) o controle do respeito à legalidade por parte de todos.
- O gerenciamento político, social e legal dessa fase de “transição à legalidade” onde um número significativo de pequenos extratores e movelarias continuem exercendo as suas atividades fora da legalidade.

Proposta de pauta da reunião

Para organizar a reunião e chegar a encaminhamentos e resultados concretos e operacionais, o Projeto Floresta Viva propõe a seguinte pauta:

- Apresentação por parte de cada instituição presente:
 - Esclarecimento de definições (controle, monitoramento, fiscalização...)
 - Atribuições da instituição quanto ao controle e a fiscalização
 - Análise dos “dois enormes desafios”
 - Iniciativas em curso para superar os dois desafios
 - Propostas concretas para superar os desafios
 - Sugestões de contribuição do Floresta Viva
- Rodada de discussão
- Definição e Termo de Referência da ação a ser desenvolvida junto com o Floresta Viva:
 - Identificação do tema e escopo de trabalho
 - Resultados esperados
 - Metodologia
 - Participantes
 - Prazos
 - Coordenação
- Encaminhamentos