

Orgs

Marcelo Sampaio Carneiro

Manuel Amaral Neto

Edna Maria Ramos Castro

SOCIEDADE, FLORESTAS e Sustentabilidade



SOCIEDADE, FLORESTAS e Sustentabilidade

Orgs

Marcelo Sampaio Carneiro

Manuel Amaral Neto

Edna Maria Ramos Castro

Realização:



Belém/PA

Novembro • 2013

Apoio:



Esta publicação foi possível por meio do generoso apoio dos Estados Unidos através da Agência dos Estados Unidos da América para o Desenvolvimento Internacional (USAID). O conteúdo é de responsabilidade dos autores e não reflete necessariamente a visão da USAID ou do Governo dos Estados Unidos.

Copyright © 2013 by Instituto Internacional de Educação do Brasil



Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB)
Maria José Gontijo – Diretora Executiva
Manuel Amaral Neto – Coordenador Regional do Escritório de Belém

Organizadores

Marcelo Sampaio Carneiro
Manuel Amaral Neto
Edna Maria Ramos Castro



Universidade Federal do Pará

Reitor

Carlos Edilson de Almeida Maneschky

Vice-reitor

Horacio Schneider

Pró-reitor de Pesquisa e Pós-graduação

Emmanuel Zagury Tourinho

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos

Diretor Geral

Fábio Carlos da Silva

Diretor Adjunto

Durbens Martins Nascimento

Conselho Editorial do NAEA

Armin Mathis

Durbens Martins Nascimento

Edna Maria Ramos de Castro

Fábio Carlos da Silva

Luis Eduardo Aragon

Francisco de Assis Costa

Silvio Lima Figueiredo

**Coordenador de Comunicação
e Difusão Científica**

Silvio Lima Figueiredo

Dados Internacionais de catalogação na publicação (CIP)

S678s Sociedade, floresta e sustentabilidade / Organizado por Marcelo Sampaio Carneiro; Manuel Amaral Neto; Edna Maria Ramos Castro . – Belém: Instituto Internacional de Educação do Brasil; NAEA, 2013.
132p.; il.

Demais autores: Isabel Garcia Drigo; João Vicente Lima; Katiuscia Fernandes Miranda; Paulo Amaral; Simy de Almeida Corrêa; Sabrina Mesquita do Nascimento; Stephane Gueneau.

Inclui figuras, tabelas e quadros.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-60443-14-7

1. Atividade Florestal - Amazônia. 2. Sustentabilidade – Recursos Florestais - Amazônia. 3. Problemas Socioambientais - Amazônia. I. Carneiro, Marcelo Sampaio, org. II. Amaral Neto, Manuel, org. III. Castro, Edina Maria Ramos, org.

CDD 333.715

Apresentação

Esta coletânea de textos reúne as conferências que foram apresentadas na mesa-redonda “Sociedade, Florestas e Sustentabilidade¹”, durante o VI Encontro Nacional da **Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade** (ANPPAS), realizado em Belém-PA, no dia 20 de setembro de 2012, e outros que, mesmo não tendo participado da referida discussão, possuem uma ligação estreita com a temática debatida.

O objetivo da mesa-redonda foi discutir a questão da sustentabilidade da exploração de recursos florestais (madeireiros e não madeireiros), tendo como foco principal o papel desempenhado por diferentes atores sociais (empresários, trabalhadores, camponeses, agentes estatais). Na mesa também foi analisado o processo de implantação de diferentes dispositivos de governança da atividade florestal – caso das concessões e da certificação florestal –, que vêm sendo desenvolvidos nos últimos anos com o objetivo de promover uma utilização sustentável (ou ao menos não predatória) dos recursos florestais no Brasil.

Os capítulos reunidos nesta publicação expõem, de forma consistente, as novas conformações relativas às interfaces entre o Estado (e o funcionamento das instituições democráticas), os mercados e a sociedade no

que tange a questão florestal. Invariavelmente, são debatidas as limitações e possibilidades da sociedade democrática e de suas instituições para se anteciparem aos problemas socioambientais através de políticas e ações regulatórias de natureza coercitiva ou das novas formas de interação da sociedade com o mercado. Os impactos sobre as populações e comunidades humanas são parte central dessa equação socioambiental e suas conexões e consequências para a reorganização do macro e micro mundos econômico e político, além, é claro, das afetações sobre nossas teorias científicas a respeito.

O primeiro capítulo do livro, designado “*Interações entre regulação pública e privada: a influência da certificação florestal privada sobre a renovação da ação pública na Amazônia brasileira*”, escrito por Stephane Gueneau e Isabel Drigo, analisa o campo da gestão dos territórios florestais, especificamente sobre os instrumentos públicos de regulação e os novos acordos privados, para, então, centrar sua análise no significado do aumento crescente da importância dos atores privados na governança global. Ao mesmo tempo em que analisam o mecanismo privado do *Forest Stewardship Council* (FSC), exercitam a construção de cenários possíveis para a governança dos territórios florestais na

¹ Com exceção da exposição feita pelo Prof. Dr. Francisco Costa de Assis (NAEA/UFPB).

Amazônia brasileira. O pano de fundo dos autores mostra os desacordos das organizações internacionais para produzir uma solução no que se refere a princípios, normas e regras relativas ao uso da floresta, para a perda das florestas tropicais. Os autores simplesmente não separam formas públicas de regulação das soluções privadas, mas as concebem como relacionais, por entenderem que o surgimento de novos “sistemas de certificação privados pode reconfigurar as relações entre os setores”, considerando (ainda que hipoteticamente) as possibilidades de reconfiguração das relações público-privadas no que se refere à gestão florestal na Amazônia.

Gueneau e Drigo propõem que as inovações/relações público-privadas, que são articuladas desde a lei de concessões, favorecem principalmente os operadores florestais mais aparelhados para atuar nos grandes mercados consumidores. Paradoxalmente, esse arranjo, ao invés de contribuir para a retirada do Estado em favor do mercado, contribui para a reorganização da ação pública. Os autores retornam à discussão sobre o papel do Estado, identificando sua centralidade na distribuição de alguma racionalidade neoliberal na governança da floresta amazônica. Os cenários continuam turvos porque subsistem os grandes problemas de regularização fundiária e/ou da corrupção, das ações das grandes empresas agrícolas, dos latifúndios, da criação extensiva de gado e de outros eventos econômicos compreendidos, por certo, dentro de certa lógica de relações de poder.

No capítulo *“O Manejo em Florestas Comunitárias na Amazônia Brasileira”*, Ma-

nuel Amaral Neto, Paulo Amaral, Katiúscia Fernandes e Marcelo Carneiro se detêm na análise no uso de florestas comunitárias por meio do manejo florestal comunitário e familiar como alternativa para o fortalecimento da gestão territorial, governança florestal e geração de renda por meio do uso planejado de diferentes recursos florestais por populações locais, tais como comunidades indígenas, ribeirinhas, seringueiros, colonos, produtores familiares em geral. Fenômeno recente, o manejo florestal implementado por comunidades é crescente desde a segunda metade da década de 1990, estando diretamente relacionado aos interesses dos governos, à implantação do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) ao aumento do rigor dos órgãos de fiscalização e controle ambiental na comprovação fundiária para aprovação de planos de manejo.

Também é problematizada a questão da viabilização das florestas comunitárias passíveis de planos de manejo e a lacuna que há, pelo governo brasileiro, de uma política pública para o manejo florestal comunitário, a despeito da vigência de uma lei da gestão de florestas públicas. Diante desse cenário, os autores ponderam sobre os desafios – a fragilidade dos processos de licenciamento, a indefinição fundiária, a falta de assessoria técnica, a dificuldade de acesso a financiamento, a limitação em acessar mercados – e oportunidades para consolidação das florestas comunitárias na Amazônia brasileira através do manejo florestal comunitário e familiar. Invariavelmente a compreensão sobre o manejo florestal comunitário e familiar como fonte

importante de abastecimento do mercado florestal é inseparável do tema da geração de renda das famílias. Os autores se depararam com formas diversas de manejo comunitário de florestas: por conta própria, em parceria com empresários etc. Em se tratando de Amazônia não se pode dissociar essa discussão da realidade dos intensos conflitos pela posse da terra e dos recursos naturais.

Em **“Florestas, Mercado e Sociedade: limites institucionais para a sustentabilidade”**, João Vicente Lima discute a construção de uma teia de instituições e de valores institucionais que sustentam as novas dinâmicas ligadas à produção e consumo de madeiras e produtos da floresta circunscritas aos processos de certificação ambiental, notadamente o Selo Verde. O fenômeno econômico e técnico da produção de madeiras é disposto sob vários ângulos de análise para testar o peso das variáveis da política, dos processos sociais, dentre outros, que perpassam a forma convencional de abordagem do uso de florestas no contexto imbricado e efetivo em que se incluem os discursos para uma sociedade sustentável, por mais frágil que esta noção possa parecer. São examinados os padrões que devem ser assumidos pelas empresas do setor florestal, que, pressionadas pelas demandas do cidadão-consumidor, são instadas a assumirem novos valores, o que afeta, em alguma medida, as próprias características desse setor produtivo.

Lima sugere, a despeito da distância que parece haver entre a atuação do setor produtivo e as pressões políticas heterogêneas a que as empresas são submetidas, que é a partir da reconfiguração das relações entre esses dois

polos (empresa x sociedade civil) que ganha inteligibilidade a ressignificação da função econômica no segmento florestal brasileiro. Nesse novo contexto, as empresas devem criar estruturas organizacionais para lidarem com questões externas advindas da sociedade civil e dos organismos reguladores do Estado, ao mesmo tempo em que essas influências afetaram a própria cultura organizacional das empresas, em maior ou menor grau, dependendo do nível de adesão às novas práticas. Os cenários do presente e do futuro estão em aberto, e muito da chave-explicativa tem a ver com as conexões entre a produção (mundo das empresas) e o consumo (cidadão-consumidor que nos atos de consumo realiza valores não econômicos) inicialmente, e, ainda, de outras dinâmicas e processos socioambientais de maior e menor alcance.

Em **“Certificação florestal: origens, atores e controvérsias sobre a melhor forma de promover o manejo florestal e combater o desmatamento”**, Marcelo Sampaio Carneiro analisa toda a polêmica que cerca o fenômeno da certificação florestal relativamente à sua capacidade para a redução do desmatamento das florestas tropicais e dos supostos benefícios para as populações da floresta. O autor centra sua atenção sobre os atores nacionais e internacionais que, em concorrência e/ou consenso, sustentam os dois principais sistemas de certificação: *Forest Stewardship Council* (FSC) e o Programa de Reconhecimento de Sistemas de Certificação Florestal (PEFC). Carneiro reconstitui um histórico de ações valorativas e interessadas que permite o entendimento dos cenários ecopolíticos que

culminaram com a criação de um e outro sistema de certificação florestal.

Invariavelmente o leitor tem em mãos as sutilezas dos projetos de sociedade e de poder que cercam as intervenções dos grupos que propõem os sistemas FSC e PEFC. Em um e outro sistema, as dimensões dos fatores nacionais e dos mercados ganham maior ou menor importância em uma equação sociopolítica difícil porque implica em produção de consensos com respeito aos regramentos que disciplinam a exploração florestal, a começar pelas soluções técnicas e os mecanismos de gestão e de representação das organizações. Carneiro permite ao leitor estimar a importância de umas das soluções

institucionais mais criativas e efetivas implementadas no contexto espinhoso em que são discutidos os caminhos da sustentabilidade no Brasil e no mundo. Carneiro, em seu realismo, problematiza o fenômeno da criação e expansão de um mercado verde de madeiras e produtos florestais sem os vieses insuportáveis de um criticismo redutor que em bases irracionalistas não aceitam quaisquer soluções que invoquem a variável mercado, e nem tampouco de um euforismo ligeiro sobre uma solução final e perfeita à mão que os sistemas de certificação parecem sugerir aos incautos.

Em **“Política florestal e conflitos socioambientais na rodovia Cuiabá-Santa-**



rém (BR-163)”, Simy Correa, Edna Castro e Sabrina Nascimento discutem os efeitos da criação de diferentes tipos de Unidades de Conservação na região sudoeste do Estado do Pará, destacando o caso da Floresta Nacional do Jamanxim, cuja criação provocou a reação de diversos atores sociais (fazendeiros, madeireiros, garimpeiros etc.), acirrando ainda mais o processo, já bastante conflituoso, de disputa pelos recursos naturais na região.

Como mostram as autoras, se, em um primeiro momento, o processo de criação de Unidades de Conservação apresenta efeitos importantes na contenção do desmatamento, a reação posterior de diferentes atores sociais pode levar à retomada da destruição da flo-

resta primária, colocando em questão a eficácia dessa estratégia governamental. O trabalho questiona ainda o processo de criação de Florestas Nacionais, e a forma com a qual ele vem sendo conduzido pelo Serviço Florestal Brasileiro, que, em algumas situações, não estaria reconhecendo o direito de populações tradicionais, como é o caso já citado da Flona do Crepori, no Estado do Pará.

Marcelo Sampaio Carneiro,

Manuel Amaral Neto e

Edna Maria Ramos Castro

São Luís/Belém, outubro de 2013



LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa de áreas protegidas na Amazônia Legal	45
Figura 2 - Mapa da área com potencial para uso florestal na Amazônia Legal	46
Figura 3 - Iniciativas de manejo florestal comunitário e familiar na Amazônia brasileira	52
Figura 4 - Mapa do sudoeste do Estado do Pará - área de influência da BR-163.....	109
Figura 5 - Mapa do uso do solo do sudoeste paraense.....	111
Figura 6 - Diagnóstico do desmatamento por município, no Estado do Pará	116
Figura 7 - Campo de conflitos na área de estudo	127

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Categorias de áreas fundiárias delimitadas na Amazônia Legal.....	45
Tabela 2 - Estimativa de área de potencial de uso florestal na Amazônia Legal	47
Tabela 3 - Dados de desmatamento em 2012, por estado, dentro da Amazônia Legal	113
Tabela 4 - Dados do Desmatamento em Florestas Nacionais no Estado do Pará	115

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Os meios de ação do Estado em relação à certificação.....	21
Quadro 2 - Tipologia das interações público-privadas na gestão florestal	25
Quadro 3 - Ações do Estado brasileiro em relação à certificação florestal	32
Quadro 4 - Interações público-privadas na gestão da floresta amazônica brasileira	35
Quadro 5 - Campanha da ONG Greenpeace para adesão do Grupo Lapeyre à compra de madeira certificada pelo FSC no Brasil	86

LISTA DE FOTOS

Foto 1 - Rebanho dentro da Flona do Jamanxim.....	125
Foto 2 - Caminhão queimado em ação do Ibama	125

LISTA DE SIGLAS

Abracave	Associação Brasileira de Florestas Renováveis
Abimci	Associação Brasileira da Indústria de Madeira Processada Mecanicamente
Abimovel	Associação Brasileira da Indústria de Móveis
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AGB	Associação dos Geógrafos Brasileiros
Aimex	Associação das Indústrias Exportadoras de Madeira do Estado do Pará
AMDA	Associação Mineira de Defesa do Ambiente
ANFPC	Associação Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose
Apronop	Associação dos Produtores Rurais de Novo Progresso
Ascae	Associação Cultural Arte e Ecologia
Ater	Assistência Técnica de Extensão Rural
Bracelpa	Associação Brasileira de Celulose e Papel
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CBMF	Conselho Brasileiro de Manejo Florestal
CEE	Comunidade Econômica Europeia
Cedi	Centro Ecumênico de Documentação e Informação
Cerflor	Programa Brasileiro de Certificação Florestal
CGFLOP	Comissão para Gestão de Florestas Públicas
Cimi	Conselho Indigenista Missionário
Cifor	Centro Internacional de Pesquisa Florestal
Cirad	<i>Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement</i>
CNFP	Cadastro Nacional de Florestas Públicas
CNPF	Centro Nacional de Pesquisas de Floresta/Embrapa
CNS	Conselho Nacional dos Seringueiros
Coiab	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
Conama	Conselho Nacional do Meio Ambiente
Conticom	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria da Construção e da Madeira
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CTA	Centro dos Trabalhadores da Amazônia (Acre)
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CSA	<i>Canadian Standard Association</i>
DNPM	Departamento Nacional de Prospecção Mineral
EFI	<i>European Forest Institute</i>
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Esalq	Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
Faresp	Federação das Associações de Recuperação Florestal do Estado de São Paulo
Fase	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FITCM	Federação Internacional dos Trabalhadores da Construção e Madeira
FNDF	Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente

FLEGT	<i>Forest Law Enforcement, Governance and Trade</i>
Flona	Floresta Nacional
Flota	Floresta Estadual
FSC	<i>Forest Stewardship Council</i>
GDA	Grupo de Defesa da Amazônia
GTA	Guia de Transporte Animal
GTA	Grupo de Trabalho Amazônico
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
IFT	Instituto Floresta Tropical
Idec	Instituto de Defesa do Consumidor
IEB	Instituto Internacional de Educação do Brasil
Imazon	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Inmetro	Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
Ipam	Instituto de Pesquisas da Amazônia
IPT	Instituto de Pesquisas Tecnológicas
ISA	Instituto Socioambiental
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
Iterpa	Instituto de Terras do Pará
IUCN	<i>International Union for Conservation of Nature</i>
LGFP	Lei de Gestão de Florestas Públicas
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MFCF	Manejo Florestal Comunitário e Familiar
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Medida Provisória
MPF	Ministério Público Federal
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
MTCC	<i>Malaysian Timber Certification Council</i>
NDI	Núcleo de Direitos Indígenas
Nesa	Núcleo de Economia Socioambiental
NSMD	<i>Non-State Market-Driven</i>
Oema	Órgão Estadual de Meio Ambiente
OIMT	Organização Internacional de Madeiras Tropicais
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
OSR	Organização de Seringueiros de Rondônia
PA	Projeto de Assentamento
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos

PDA	Plano de Desenvolvimento de Assentamentos
PAE	Projeto Agroextrativista
PAF	Projeto de Assentamento Florestal
Parna	Parque Nacional
Paof	Plano de Outorga Florestal
PDS	Projeto de Desenvolvimento Sustentável
PAFT	Plano de Ação Florestal Tropical
PAMFC	Programa Anual de Manejo Florestal Comunitário e Familiar
PEFC	Programa de Reconhecimento de Sistemas de Certificação Florestal
PFCA	Grupo de Produtores de Madeira Certificada da Amazônia
PFMFCF	Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar
PGPM	Política de Garantia de Preços Mínimos
PIN	Programa de Integração Nacional
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PNRA	Programa Nacional de Reforma Agrária
Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPCDAM	Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia
PPG7	Programa Piloto para Conservação das Florestas Tropicais do Brasil
ProManejo	Projeto de Apoio ao Manejo Florestal Sustentável na Amazônia
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
REDD+	<i>Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation</i>
Resex	Reserva Extrativista
SBS	Sociedade Brasileira de Silvicultura
SFB	Sistema Florestal Brasileiro
SFI	<i>Sustainable Forestry Initiative</i>
Simaspa	Sindicato da Indústria Madeireira do Sudoeste do Pará
Simex	Sindicato das Indústrias Exportadoras de Madeira de Itacoatiara/AM
Siganp	Sindicato dos Garimpeiros de Novo Progresso
Sinmetro	Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
SINPRUNP	Sindicato dos Produtores Rurais de Novo Progresso
Sisnama	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SLIMF	Manejo Florestal de Pequena Escala e Baixa Intensidade
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STTR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TI	Terra Indígena
UC	Unidade de Conservação
UKWAS	<i>UK Woodland Assurance Standard</i>
VLO	Verificação Legal de Origem
WRM	Movimento Mundial pelas Florestas Tropicais
WWF	Fundo Mundial para a Natureza
ZEE	Zoneamento Econômico Ecológico

Sumário

Sobre os Autores	14
-------------------------------	----

CAPÍTULO 1 - Interações entre regulação pública e privada:

a influência da certificação florestal privada sobre a renovação da ação pública na Amazônia brasileira.....	17
1. Introdução	17
2. Interações entre regulamentação pública e privada: uma base teórica.....	19
3. Gestão pública e privada das florestas no Brasil: reconfigurações e o lugar da certificação florestal.....	25
4. Cenários possíveis na governança florestal na Amazônia brasileira.....	31
5. Conclusão	37
6. Referências bibliográficas.....	39

CAPÍTULO 2 - O Manejo em Florestas Comunitárias na Amazônia Brasileira.....

1. Introdução	43
2. A importância das florestas comunitárias para o manejo florestal na Amazônia brasileira.....	44
3. Desafios para a consolidação do manejo florestal comunitário	48
4. As ações de fomento para consolidação e expansão do manejo florestal comunitário e familiar	51
5. Conclusão	54
6. Referências bibliográficas.....	57

CAPÍTULO 3 - Florestas, Mercado e Sociedade: limites institucionais para a sustentabilidade

1. Introdução	59
2. Imaginários sobre os usos das florestas no Brasil.....	59
3. Florestas, mercado, regulação e coerção.....	64
4. Da coerção pública à insurgência do cidadão-consumidor	66
5. A racionalidade socioambiental da empresa capitalista	71
6. Algumas considerações à guisa de conclusão	73
7. Referências bibliográficas.....	75

CAPÍTULO 4 - Certificação florestal: origens, atores e controvérsias sobre a melhor forma de promover o manejo florestal e combater o desmatamento	79
1. Introdução	79
2. O surgimento da certificação florestal e o funcionamento do selo do FSC	80
3. O debate sobre a certificação segundo os principais atores da ecopolítica internacional.....	83
3.1. As reações no interior da indústria florestal	83
3.2. As posições no âmbito dos organismos florestais internacionais.....	87
4. As principais questões em debate sobre os resultados da certificação florestal.....	89
5. O desenvolvimento de sistemas de certificação florestal no Brasil	94
6. Conclusão	98
7. Referências bibliográficas.....	101
CAPÍTULO 5 - Política florestal e conflitos socioambientais na rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163)	107
1. Introdução	107
2. Unidades de conservação e política florestal: reconfigurações no sudoeste paraense.....	107
2.1. Unidades de Conservação e desmatamento.....	111
3. O município de Novo Progresso e a Floresta Nacional do Jamanxim.....	119
4. Novos agentes e novos conflitos?	122
5. Conclusão	128
6. Referências bibliográficas.....	129

Sobre os Autores



Edna Maria Ramos Castro é cientista social pela Universidade Federal do Pará, mestre em Sociologia pela *Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales* e doutora em Ciências Sociais pela *Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales*. Atualmente é professora associada II da Universidade Federal do Pará, NAEA/UFPA.



Isabel Garcia Drigo é doutora em Ciência Ambiental pelo PROCAM/USP e AgroParisTech, da França, e pós doutora pelo Núcleo de Economia Socioambiental-NESA/FEA/USP na área de certificação na cadeia da carne bovina na Amazônia. Em 2013 tornou-se membro do FSC Brasil e Internacional.



João Vicente Lima é graduado e mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília e doutor na mesma área pela Universidade Federal do Ceará. É professor associado II da Universidade Federal de Alagoas e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da mesma instituição.



Katiuscia Fernandes Miranda é engenheira ambiental formada pela Universidade do Estado do Pará. Atualmente é coordenadora de projetos do Instituto Internacional de Educação do Brasil, em Belém, Pará.



Manuel Amaral Neto é engenheiro agrônomo, mestre em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável pela Universidade Federal do Pará. Atualmente é coordenador do Escritório Regional do Instituto Internacional de Educação do Brasil, em Belém, Pará.



Marcelo Sampaio Carneiro é sociólogo, mestre em Planejamento do Desenvolvimento no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará e doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atualmente é professor associado I da Universidade Federal do Maranhão.



Paulo Amaral é engenheiro agrônomo, mestre em Manejo e Conservação de Floresta Tropical e Biodiversidade pelo Catie, Costa Rica. É pesquisador sênior do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, em Belém, Pará.



Simy de Almeida Corrêa é bacharel em Direito e Geografia, especialista em Perícia Ambiental e mestre em Planejamento do Desenvolvimento. Atualmente desenvolve sua tese de doutorado em Concessões Florestais pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos-NAEA/UFPA.



Sabrina Mesquita do Nascimento é bacharel em turismo pela Universidade Federal do Pará, especialista em Desenvolvimento de Áreas Amazônicas pelo FIPAM/NAEA/UFPA, mestre em Planejamento do Desenvolvimento pelo NAEA/UFPA e doutoranda em Desenvolvimento Sustentável pelo NAEA/UFPA.



Stephane Gueneau é mestre em Economia do Desenvolvimento Agrícola e Rural e doutor em Ciências Ambientais. Atua como pesquisador do *Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement* (Cirad).



CAPÍTULO 1

Interações entre regulação pública e privada: a influência da certificação florestal privada sobre a renovação da ação pública na Amazônia brasileira

Stephane Gueneau e Isabel Garcia Drigo

1. Introdução

O desmatamento e a degradação acelerada das florestas tropicais estão entre os problemas ambientais globais contemporâneos mais marcantes. Apesar de muitos acordos e organizações internacionais que tratam de uma forma ou de outra do uso dos recursos florestais, os muitos princípios, normas e regras relativos ao uso da floresta não levaram a uma solução para o problema da perda das florestas tropicais. Além disso, as negociações para estabelecer um acordo internacional específico para as florestas falharam. A governança florestal internacional é marcada por inúmeras medidas, mas a maior parte delas não impõe restrições e tem pouco efeito sobre o estado das florestas tropicais.

Nacionalmente, as abordagens tradicionais das políticas públicas orientadas para a proteção e gestão das florestas, que foram implantadas ao longo dos últimos vinte anos, são frequentemente criticadas pela sua ineficiência. Isto é particularmente verdadeiro na Amazônia brasileira, onde as medidas implementadas não conseguiram estancar a perda de florestas (BAUCH et al., 2009; BANERJEE et al., 2009). A eficácia da política florestal é geralmente afetada pela fraca aplicação da lei

e pela corrupção dos agentes públicos encarregados de sua implementação (SMITH et al., 2003). Além disso, muitas medidas previstas em outras políticas públicas afetam, direta ou indiretamente, as florestas. Exemplo que ilustra bem essa afirmação é a concessão de subsídios pelo governo para apoiar atividades produtivas que são responsáveis pela conversão de florestas para outros usos, tais como a indústria de carne bovina na Amazônia (MARGULIS, 2003; SMERALDI & MAY, 2008) ou a indústria do papel na Indonésia (DURAND, 1993).

Quando as florestas cobrem grande parte dos territórios nacionais nos trópicos, são muitas vezes vistas pelos governos como áreas improdutivas, de baixo valor e de pouca utilidade para promover o desenvolvimento do país, razão pela qual os governos gostariam de exercer mais controle sobre toda essa área. Não é de estranhar, portanto, que muitas políticas públicas visam conquistar os territórios florestais para, em primeiro lugar, explorar os seus vastos recursos naturais e, em segundo, para integrar estas regiões ao espaço nacional. Isto ocorre também para protegê-los contra possíveis reivindicações

territoriais de países vizinhos ou implantação de atividades ilegais, como o cultivo e tráfico de entorpecentes. No Brasil, por exemplo, o desmatamento ligado ao movimento de colonização da Amazônia, na década de 1970, foi impulsionado por um desejo do governo militar de ocupar este território, sobretudo por razões geoestratégicas, uma política conhecida pelo slogan “Integrar para não entregar” (DE MELLO & THERY, 2003).

Diante dessas contradições e falhas de ordem pública, assistimos mudanças significativas nos últimos anos na tentativa de suplantar os problemas da gestão dos territórios florestais. Os instrumentos clássicos de planejamento e o próprio poder das autoridades reguladoras do uso florestal foram cada vez mais contestados ao longo dos últimos vinte anos. Ao mesmo tempo, acordos privados que surgiram gradualmente ganharam mais importância. No início dos anos 1990, após o fracasso do estabelecimento de um acordo internacional sobre as florestas, um novo dispositivo destinado a contribuir para a gestão de questões florestais globais surgiu no âmbito das principais organizações ambientais. Em 1993, vários atores não estatais, como Organizações Não Governamentais (ONGs) e empresas preocupadas com sua reputação ambiental, criaram o FSC (*Forest Stewardship Council*), uma organização dedicada à implantação de sistema de certificação da gestão florestal.

O dispositivo do FSC foi projetado para regular as atividades econômicas mediante a definição e aplicação voluntária de normas de boas práticas ambientais e sociais. Os padrões

são desenvolvidos por meio de arenas de diálogo estruturadas no âmbito internacional, que incluem atores não estatais com diferentes interesses e visões. Esses padrões diferem dos códigos de conduta de responsabilidade social e ambiental que as empresas desenvolvem. Sua aplicação é feita em uma base voluntária. O controle da conformidade é confiado a um organismo de terceira parte que emite um certificado de conformidade com base nos resultados de auditorias. O empreendimento que obtém a certificação pode usar um selo nos seus produtos e, desta forma, ter acesso a um segmento de consumidores “preocupados” com as questões ambientais. As características do dispositivo de certificação voluntária do FSC levaram alguns pesquisadores a chamá-lo, semelhantemente a outros sistemas de certificação, de sistema de gestão não estatal orientado para o mercado (*non-state market driven governance*) (CASHORE, 2002).

A certificação da gestão florestal promovida pelo FSC rapidamente encontrou um campo de aplicação e contribuiu para a revitalização das discussões florestais internacionais (PATTBERG, 2005). O FSC certamente suscitou esperança e entusiasmo nos ambientalistas. Pela primeira vez, um dispositivo permitiria ter garantias de implantação real no campo, de modos de gestão responsável das florestas tropicais. A intenção era se afastar do discurso e das boas intenções para se concentrar na gestão prática no campo.

Por suas várias características, podemos distinguir claramente as bases da certificação da gestão florestal nos princípios da economia neoclássica: uso de mercados para

resolver problemas, o recuo do poder público, a liberdade das atividades empresariais, a eficiência econômica. O FSC surgiu após uma crítica do desempenho dos Estados para fazer face ao problema da perda das florestas por meio de um mecanismo intergovernamental restritivo (HUMPHREYS, 2006). Na abordagem proposta pelo sistema de certificação do manejo florestal do FSC, a ação pública é capturada por atores não estatais. É o consumidor quem deve desempenhar o papel principal em mudanças nas práticas dos madeireiros, fazendo escolhas com base em informações disponíveis no momento da compra. Estas informações são passadas ao consumidor pelo selo aplicado nos produtos que sinalizam se eles provêm de uma floresta cuja gestão foi certificada. A atividade madeireira não é de modo algum posta em questionamento: o crescimento do setor florestal é possível por meio de uma internalização das externalidades ambientais, rotulagem, privada e voluntária, não prejudiciais ao livre comércio. A exploração industrial das florestas que fora denunciada como produtora de efeitos ambientais indesejáveis torna-se, com a certificação, a solução do problema.

O surgimento desses dispositivos de certificação privada comporta muitas questões sobre as mudanças políticas a que induz, em especial das relações entre o “público” e “privado”. Qual o significado do peso crescente de atores privados na governança florestal global? Como atores públicos e privados combinam os seus interesses e modos de ação para dar à luz novas formas de governança dos problemas florestais?

Avançar no entendimento da complexidade das relações público-privadas é o objetivo desta contribuição. Para isso, analisamos os dispositivos colocados em prática para enfrentar os problemas de desmatamento e degradação da floresta amazônica brasileira. O artigo principia com uma revisão das bases teóricas que permitem analisar as interações entre a regulação pública e privada e, mais especificamente, o surgimento do dispositivo privado de certificação florestal. A segunda seção apresenta as recentes mudanças na gestão pública florestal na Amazônia brasileira e o lugar da certificação privada nesse contexto. Na sequência, discute-se como o surgimento de novos sistemas de certificação privados pode reconfigurar as relações entre o setor público e o privado. Na terceira, inspirando-se na base teórica apresentada e na descrição das evoluções da gestão florestal na Amazônia, são apresentados cenários hipotéticos que mostram como as relações público-privadas podem ser recompostas, de forma que, dependendo do desenvolvimento das atuais políticas e mecanismos de controle, levantam-se questões sobre os possíveis caminhos da governança florestal no caso brasileiro. Por fim, traçamos algumas conclusões diante das análises conduzidas.

2. Interações entre regulamentação pública e privada: uma base teórica

Alguns autores apoiam a proliferação de sistemas de certificação privados em um número crescente de áreas sob o argumento da perda de eficácia dos instrumentos de comando e controle tradicionais, implantados

pelos Estados (HAUFLER, 2003). Entretanto, mesmo que os sistemas de certificação privados tenham se desenvolvido fortemente nos últimos quinze anos, o papel dos governos continua a ser importante na gestão dos problemas florestais (GUENEAU & TOZZI, 2008). As diversas ferramentas das políticas públicas, tais como impostos, subsídios, regulamentos etc., não desapareceram dando lugar aos instrumentos privados, e as interações entre os dispositivos públicos e privados são extremamente complexas (TOZZI & GUENEAU, 2011). Essas interações levantam questões que vão muito além de uma afirmação simplista que tenderia a ver o surgimento de acordos privados como uma forma eficaz de abordar as falhas políticas públicas. Como o Estado pode intervir em relação à certificação privada?

Com base em nosso trabalho anterior (GUENEAU e TOZZI, 2008; TOZZI & GUENEAU, 2011), podemos fornecer algumas respostas para essa questão, argumentando que o Estado tem seis grandes meios de ação para interagir com sistemas de certificação florestal privados. Em primeiro lugar, como **proprietário das florestas**, o governo pode escolher certificar ou não as florestas de domínio do Estado. O Estado pode, também, optar por colocar as florestas públicas sob concessão, exigindo – ou não – que os concessionários adotem normas de gestão semelhantes às que são certificadas por entidades privadas.

Uma segunda maneira de intervenção possível por parte do poder público se dá pela edição de leis e regulamentos. O que se denominará de **Estado regulador**. As normas

publicadas, mesmo sem ter a certificação privada como alvo direto, podem restringir ou fazer avançar o desenvolvimento da certificação. Por exemplo, a existência (ou a ausência) de regras que ditam a exigência de planos de manejo, sua qualidade técnica e a própria fiscalização do cumprimento dos planos ou, ainda, regulamentos definindo a posse e uso das terras florestadas, entre outras. Os governos podem também tentar enquadrar a certificação ou fazer a certificação obrigatória.

O denominado **Estado coletor** pode optar por acionar o mecanismo de tributação para criar incentivos que podem beneficiar a busca por certificação, por intermédio, por exemplo, de isenções fiscais. Tais ferramentas fiscais podem ser usadas para desencorajar madeireiros que não adotam normas equivalentes àquelas desenvolvidas pelos organismos de certificação privada. O Estado também pode atuar por meio de tributação contra os setores que competem com o manejo florestal sustentável (agricultura, mineração etc.).

O **Estado investidor** pode escolher subsidiar os atores que se engajam na certificação, ou simplesmente subsidiar organismos de certificação privados. Ou vice-versa, os governos podem implantar uma política de subsídios para os setores que não buscam a certificação e que mantêm práticas ambientais repreensíveis, desencorajando, assim, o compromisso com a certificação e exacerbando a concorrência entre o manejo florestal sustentável e os outros setores subsidiados.

A penúltima categoria é o **Estado comprador**. Nessa hipótese, é pelo mecanismo

das compras públicas de produtos certificados que o governo incentiva a certificação. Um exemplo desse comportamento é o objetivo de governos europeus de atingir 100% de compras públicas responsáveis. Isso é particularmente importante, pois os órgãos do Estado (incluindo entidades públicas descentralizadas), geralmente estão entre os primeiros usuários de madeira em um país.

Finalmente, o **Estado controlador** pode escolher delegar a gestão florestal para

as entidades privadas, que o farão por meio do instrumento da certificação. Nesse caso, os serviços florestais do Estado verificam se as práticas dos sistemas de certificação são consistentes com as leis nacionais (por exemplo, o respeito às normas de manejo florestal etc.). Mas essa função de controle do Estado tem um papel particularmente importante a desempenhar no que diz respeito a controlar e punir a exploração ilegal das florestas que competem com o manejo florestal sustentável.

Quadro 1 - Os meios de ação do Estado em relação à certificação

Papel do Estado	Pró-certificação privada	Contra a certificação privada
Proprietário	Busca incentivar e apoiar a certificação das florestas sob domínio do Estado.	Não investe para a certificação das florestas sob domínio público ou busca certifi-cá-las por meio de uma certificação pública.
Regulador	Elabora e publica leis e regulamentos que favorecem o desenvolvimento da certificação.	Elabora leis e regulamentos (p.ex. leis fundiárias) que criam obstáculos ao desenvolvimento da certifi-cação ou desencorajam a certificação privada.
Coletor	Concede isenções fiscais para a atividade do manejo florestal certificado.	Concede isenções fiscais para setores concorrentes (agropecuária, mineração etc.).
Investidor	Desenha e concede subsídios para organismos de certificação ou para empresas certificadas.	Desenha e concede subsídios para setores concorrentes (agropecuária).
Comprador	Fixa objetivos de compras públicas de madeira certificada.	Vendas de produtos certificados para entidades privadas ou para mercados externos.
Controlador	Delega o controle do manejo florestal certificado para organismos de certifi-cação privada; fortalecimento do controle das atividades ilegais.	Enfraquecimento do controle de atividades ilegais.

Fonte: Elaborado pelos autores

Esses diferentes modos de ação (Ver Quadro 1 acima) mostram que o Estado está longe de ser um ator neutro e passivo em re-

lação ao desenvolvimento de sistemas de certificação privados. Longe de testemunhar um substituto para a regulação pública de meca-

nismos privados, parece, sim, que o Estado tem a opção de usar instrumentos particulares para fins estratégicos.

No entanto, se essa grade de análise é útil para decifrar o papel do Estado em sua relação com o surgimento de acordos privados, ela não nos permite analisar em detalhes como as articulações entre os setores público e privado são recompostas para transformar ação pública, e quais são as consequências dessas reconfigurações.

Dada a popularidade conferida à certificação florestal nas discussões internacionais sobre as florestas e numerosos estudos sobre a influência da certificação (GUENEAU, 2009; PATTBERG, 2006; GULDBRANSEN, 2010), não se pode deixar de pensar sobre a influência que este dispositivo tem tido sobre a evolução das políticas públicas. A questão que se coloca é esta: sistemas de certificação privados podem ter um efeito estruturante, reforçando as políticas florestais, à medida que sobem o nível das normas de gestão? Alguns trabalhos já abordaram esta questão (CASHORE et al., 2007).

Por outro lado, também se pode fazer a seguinte pergunta: podem os sistemas de certificação privada estar na origem de efeitos indiretos que contribuem para fixar o nível geral das normas de gestão florestal, levando os Estados a optar por sair do setor florestal por meio de uma delegação de funções de gestão a entidades privadas certificadas? Tal hipótese foi levantada várias vezes por ONGs que temem que a imagem fornecida pelos bons alunos que aderem à certificação possa mascarar situações muito mais difíceis que

afetam a maior parte dos outros operadores florestais não certificados. Em tal cenário, em função da limitação da certificação, os efeitos indiretos podem ser negativos.

Como ressaltado anteriormente, é provável que a gama de instrumentos de política pública disponíveis para os Estados fará com que estes continuem a desempenhar um papel na gestão dos problemas florestais. A capacidade de influência entre as diferentes categorias de atores envolvidos na floresta – exportadores de madeira, agricultores, operadores do setor agrícola e ONGs ambientais – terá um lugar relevante na definição das políticas. Nesse caso, as questões que se colocam são: em que medida os governos criam obstáculos ao desenvolvimento de sistemas de certificação privados? Ou, inversamente, em que medida os governos apoiam as iniciativas privadas, na perspectiva de uma abordagem complementar, objetivando reforçar, mutuamente, os sistemas público e privado?

Essas perguntas sobre as interações entre as esferas pública e privada podem ser estruturadas com o auxílio da tipologia desenvolvida por Cashore et al. (2011). Os autores propõem quatro tipos de interação que podem ser resumidos como: apropriação, hibridação, simbiose e “*greenwashing*” (ou desvio).

A apropriação refere-se a uma captação dos sistemas de certificação privados por governos, que favorecem a sua adoção. Como mostra Cashore (2002), esquemas de certificação privados – que ele denomina de “sistemas não estatais comandados pelo mercado” (da sigla em inglês NSMD ou *non-sta-*

te market-driven) – influenciam o comportamento dos atores no sistema de produção sem recorrer a qualquer autoridade governamental. A autoridade é derivada da manipulação do mercado por entidades não estatais.

Contornando o poder público, os sistemas de certificação privados podem conduzir os governos a reafirmar a sua autoridade, transformando normas privadas em dispositivos normativos regulamentares. Tal apropriação pode ser encontrada, por exemplo, no domínio da agricultura biológica, no qual as normas de certificação foram absorvidas no sistema de regulamentação. Outras configurações mais sutis são concebíveis, como a possibilidade de uma padronização pública das normas privadas. No setor florestal, tal iniciativa já foi observada. O exemplo vem do Reino Unido, onde, com base em um padrão público desenvolvido na década de 1990, um processo participativo para desenvolver outro padrão (*UK Woodland Assurance Standard - UKWAS*) foi conduzido. Este último engloba os dispositivos privados de certificação do FSC e do PEFC (*Program for the Endorsement of Forest Certification Schemes*). Em decorrência desse processo, o novo padrão pôde ser reconhecido pelas entidades citadas. Os governos podem também estimular o surgimento, ou tomar parte ativa, em um sistema de certificação concorrente que se tornará o sistema dominante de certificação. Tal estratégia pode ser observada em muitos países, onde as iniciativas internacionais agrupadas sob a bandeira do PEFC surgiram. Por exemplo, na Malásia, com o estabelecimento do *Malaysian Timber Certification Council* (MTCC).

A hibridação refere-se à forma de interação pela qual um dispositivo de certificação privado e uma política pública possuem diferentes funções, trabalham em direção a objetivos semelhantes. Este é o caso quando os sistemas de certificação privados podem alcançar os objetivos do governo. Na área florestal, por exemplo, a certificação inclui como um aspecto fundamental o cumprimento das leis em vigor e, como tal, ajudam a reforçar a aplicação da lei em alguns países onde as funções de controle são pouco exercidas pelas autoridades florestais do Estado. Esse é o caso típico de governança sem governo (ROSENAU e CZEMPIEL, 1992).

O caso da relação simbiótica entre a iniciativa privada e políticas públicas bem distintas se dá por meio do seu reforço mútuo. Nessa configuração, os dispositivos privados não cumprem apenas a função de corrigir as deficiências de ordem pública. Os dispositivos públicos e privados se complementam a fim de atingir metas altas e elevar o nível global das normas de gestão. Por um lado, as iniciativas de certificação privadas servem como uma agulhada para chamar a atenção para a necessidade de elevar as normas de gestão. Por outro lado, as políticas públicas usam uma variedade de instrumentos para favorecer a certificação.

A última forma de interação entre os dispositivos públicos e privados descritos por Cashore et al. (2011) é semelhante a uma forma de desvio da ação. Os autores acreditam que os regimes privados de certificação, quando são incentivados, como é o caso do setor florestal, podem desviar a atenção da política pública de

problemas maiores. Na África Central, a atenção centrou-se nos últimos anos sobre o rápido desenvolvimento da certificação florestal. Tal desenvolvimento foi apoiado pelos governos e agências de cooperação. No entanto, outras questões, como a regulação do setor informal, não foram objeto de políticas públicas, embora os volumes produzidos pelo setor informal possam ser superiores aos exportados pelo setor industrial (CERUTTI & LESCUYER, 2011). Em outras regiões, o fato de se concentrar em oportunidades para reduzir o desmatamento devido à expansão da agricultura comercial, utilizando o instrumento de certificação, instaurou uma crença de que se poderia efetivar a certificação. Entretanto, alguns fatores críticos para o desmatamento, como o problema fundiário, não podem encontrar soluções por meio da certificação. Cashore et al. (2011) falam, ainda, de “*greenwashing*”, no qual os sistemas de certificação privados instauram tais formas de crença.

A essa tipologia desenvolvida por Cashore et al. (2011) há de se acrescentar uma categoria adicional (Quadro 2). Tal categoria compreende as relações conflituosas entre os governos e as autoridades florestais de um lado e de alguns outros sistemas de certificação privados. Em muitos casos, os agentes governamentais veem com maus olhos o surgimento de sistemas de certificação privados com os quais eles não estão envolvidos ou não

podem controlar. As políticas públicas são influenciadas por diferentes grupos de interesse, incluindo alguns *lobbies* industriais que possam ter interesse de impedir o desenvolvimento de certificações privadas dirigidas por organizações ambientais. Nesses casos, é concebível que os governos não busquem se apropriar de alguns sistemas de certificação privados, mas, ao contrário, tentem impedir seu desenvolvimento. Diversas estratégias são possíveis para alcançar esse fim.

Em primeiro lugar, o desenvolvimento do sistema de certificação privado pode ser impedido por leis gerais ou pela ausência de regulamentação. As legislações fundiárias são aquelas que, sem dúvida, podem ter o efeito mais poderoso em termos de evolução da certificação privada, uma vez que são os Estados que concedem (ou não) aos empresários o direito de posse e uso sobre os recursos florestais. Em segundo lugar, o desenvolvimento de certificação também pode ser prejudicado em razão de falha intencional (ou não) dos serviços públicos. Por exemplo, o fato de recusar ou adiar a aprovação de planos de manejo florestal de empresas que buscam um certificado ou precisam renová-lo pode frear o movimento de certificação. Finalmente, os serviços florestais públicos, responsáveis também pela gestão do domínio florestal do Estado, podem simplesmente se recusar a aderir aos sistemas de certificação privados.

Quadro 2 - Tipologia das interações público-privadas na gestão florestal

Tipo de relação	Conflito	Apropriação	Simbiose	Hibridação	Desvio
Características	O Estado atua fortemente por meio de políticas públicas contrárias ao sistema de certificação privado. Desta forma, o desenvolvimento deste fica limitado.	Os dispositivos privados são integrados nas regulações públicas ou sofrem forte concorrência dos dispositivos públicos similares.	As políticas públicas e os dispositivos privados se reforçam mutuamente a fim de elevar as normas de gestão no âmbito global.	As políticas públicas são fracas. Os dispositivos privados garantem o cumprimento da função pública, notadamente de controle.	Os dispositivos privados mascaram ou retardam o desenvolvimento das políticas públicas, que já são fracas.

Influência do poder público



Influência das dinâmicas privadas

Fonte: Elaborado pelos autores

3. Gestão pública e privada das florestas no Brasil: reconfigurações e o lugar da certificação florestal

Entre os anos de 2006 e 2012, as leis e os regulamentos que definiram as formas de gestão pública e privada e estabeleceram as regras do sistema de gestão florestal sofreram várias transformações no Brasil. A principal legislação brasileira que regula o uso dos recursos florestais é o Código Florestal Brasileiro, cuja primeira versão é de 1934, modificada pela lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.

Vários projetos de lei tramitavam no parlamento brasileiro a fim de modificar o texto de 1965, que já possuía inúmeras alterações por decretos regulamentadores e Medidas Provisórias. Mas foi entre os anos de 2009 e 2012 que o país presenciou uma ver-

dadeira queda de braço entre representantes dos ruralistas e dos ambientalistas em torno da reforma do Código. Na visão dos ruralistas, o Código Florestal de 1965 promovia a “insegurança jurídica no campo” por prever punições para os produtores rurais que, com incentivos governamentais, avançassem sobre as reservas legais e áreas de proteção permanente em porções da Mata Atlântica, do Cerrado e da floresta amazônica, com a finalidade de implantar suas lavouras e pastagens.

A pressão para a reforma do Código por parte dos ruralistas cresceu quando da regulamentação da Lei de Crimes Ambientais (lei nº 9.695, de 1998), que definiu um prazo para os proprietários providenciarem a averbação da área de reserva legal florestal à margem da escritura do imóvel. Ficava sujeito a multas e

embargos das licenças para produzir quem não o fizesse. Para quem havia desmatado a área de Reserva Legal além da porcentagem permitida, não havia o que averbar e seria admitir um ilícito ambiental, sujeitando-se às penalidades previstas (SPAVORECK et al., 2011). Daí a forte reação da ala dos ruralistas, que usou sua força para fazer avançar a reforma da lei. Após muitas idas e vindas de textos legais, um Novo Código Florestal foi aprovado, em maio de 2012, com ambos os lados insatisfeitos.

Na visão dos ambientalistas, as flexibilizações introduzidas no Novo Código Florestal representam o enfraquecimento da legislação ambiental brasileira, pois concedem anistia a quem desmatou além do permitido pela lei até junho de 2008. O texto final aprovado na Câmara dos Deputados foi objeto de alguns vetos presidenciais e uma Medida Provisória (MP nº 571, de 25 de maio de 2012) elaborada pelo Poder Executivo foi publicada a fim de mudar pontos da nova lei. Segundo Lima (comunicação pessoal²), Não há espaço aqui para nos aprofundarmos na análise do Novo Código Florestal Brasileiro e nos impactos sobre as florestas remanescentes que as mudanças nas regras podem causar. O que é importante reter é que tanto o Código Florestal de 1965 quanto o Novo Código Florestal de 2012 preveem a exploração florestal em propriedades privadas e em florestas públicas nos biomas brasileiros. Nas propriedades privadas, a exploração de produtos madeireiros e não madeireiros sempre pôde, e ainda pode, ser feita na porção que forma a Reserva Legal de cada propriedade.

Mesmo com todas as mudanças contestáveis, o Novo Código Florestal não alterou a porcentagem de área que deve ser mantida como Reserva Legal. Para o bioma amazônico, permanece a exigência de que 80% da superfície da propriedade seja mantida como reserva florestal. A porcentagem pode cair para 50% nas regiões onde um processo de Zoneamento Econômico Ecológico (ZEE) sinalizou as áreas de consolidação da agropecuária. Mesmo que o tamanho possa variar, ainda assim, cada propriedade privada na Amazônia brasileira deve manter ou recuperar uma área florestal nativa. Como mencionado anteriormente, essa superfície é passível de exploração madeireira desde que um plano de manejo florestal sustentável tenha sido aprovado e uma licença de exploração tenha sido expedida. As regras mais específicas que determinam como deve ser feita a exploração florestal de produtos madeireiros estão dispersas em inúmeras regulamentações (normativas, resoluções, entre outras, publicadas pelos órgãos governamentais e/ou colegiados federais e estaduais).

Mas, afinal, onde estão os estoques florestais importantes e quem são os detentores desse potencial florestal e como eles efetivamente podem usufruir do estoque florestal? No que tange à Amazônia Legal brasileira, constata-se que uma grande superfície de florestas (237 milhões ha) está ocupada por pessoas físicas e/ou jurídicas que reivindicam direitos privados sobre essas áreas (BRITO e BARRETO, 2009). Os autores que se debru-

² Entrevista feita com André Lima, advogado do Instituto de Pesquisas da Amazônia (Ipam), por e-mail, em 27 mai.2012.

çam sobre o tema mostram que esse número se divide entre: i) propriedades privadas reconhecidas, registradas e tituladas (19 milhões ha); ii) propriedades sobre as quais existe um registro no órgão de terras, mas este não foi validado ainda (113 milhões ha); iii) as posses precárias (44 milhões ha); e iv) os assentamentos da reforma agrária (61 milhões ha).

Considerando-se apenas as propriedades cadastradas (113 milhões ha) e as posses precárias (44 milhões ha), estima-se que existam 157 milhões de hectares na Amazônia Legal sob apropriação privada. Segundo outras fontes (ISA, 2009), a Amazônia Legal possui, ainda, 97 milhões de hectares ocupados por Unidades de Conservação (UCs), federais e estaduais. Na categoria de UCs, estão incluídas as Áreas de Proteção Integral, as Florestas Nacionais (Flonas), as Florestas Estaduais (Flotas), as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e as Reservas Extrativistas (Resex). Toda essa superfície é de domínio do Estado brasileiro. Porém, há muita sobreposição entre as áreas reivindicadas como privadas e áreas públicas.

No início dos anos 2000, começou a se delinear uma ação estratégica para ocupar de forma “sustentável” o espaço florestal, diante da percepção de que os pequenos, médios e grandes posseiros estavam se aliando aos madeireiros para tomar posse de terras ao longo das estradas (sobretudo da rodovia BR-163) para o estabelecimento de projetos agropecuários (VERÍSSIMO e BARRETO, 2004). A aliança entre posseiros e madeireiros sempre foi benéfica para ambos. Os madeireiros conseguiam acesso ao valioso recurso madeireiro

e os posseiros “limpavam” a terra para o estabelecimento das pastagens.

O governo brasileiro decidiu que era necessário organizar e controlar a exploração madeireira. Uma das medidas foi ampliar a criação das Flonas e Flotas, permitindo seu uso para a produção madeireira controlada e regulada (SCHNEIDER, ARIMA, VERÍSSIMO, 2000).

O estatuto das Flonas e Flotas desde o início previa a possibilidade de sua destinação ao “uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e à pesquisa científica”. A ideia de conceder essas áreas para a iniciativa privada já existia.

Outra parte do plano era decretar as Florestas de Produção, regularizando as terras devolutas, que são terras da União e dos Estados, apropriadas por agentes privados sob a alegação de posse feita, muitas vezes, por intermédio de títulos falsos. Mas, tanto para permitir a exploração madeireira nas Flonas e Flotas quanto para aumentar a rede de florestas públicas com foco na produção, faltava uma regulamentação específica que permitisse ao governo brasileiro colocar em marcha um sistema de concessões florestais.

O Brasil ensaiou por três vezes introduzir um modelo de concessões florestais no país. A primeira tentativa ocorreu ainda nos anos 1970, em plena ditadura militar. Já no período democrático, no governo de Fernando Henrique Cardoso, nova tentativa foi feita. Porém, o projeto de lei não caminhou devido às contestações que sofreu e às suspeitas de privatização das florestas nacionais e sua entrega ao capital estrangeiro.

Em 2005, o governo de Luis Inácio Lula da Silva, com a ministra Marina Silva à frente do Ministério do Meio Ambiente, decidiu retomar o projeto das concessões, reformando o antigo projeto (projeto de lei nº 4.776, de 2005) para submetê-lo ao Congresso. Ressurgiram as contestações referentes aos riscos à soberania nacional se grandes empresas estrangeiras pudessem “alugar” as florestas nacionais e, ainda, a possibilidade de exclusão dos pequenos produtores florestais e comunidades do acesso às florestas.

Na tentativa de responder aos temores dos críticos do sistema, o governo complementou o projeto anterior e propôs uma Lei de Gestão de Florestas Públicas. Entre outras mudanças institucionais, a lei criou o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), órgão vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, mas com características e funções de uma agência reguladora independente. Em 2006, o Congresso aprovou a Lei de Gestão de Florestas Públicas (BRASIL, 2006).

Quanto às regras para as concessões, a lei estabeleceu prioridade para comunidades na concessão de florestas públicas já habitadas por elas ou sobre as quais as comunidades tivessem reconhecido direito de uso. Porém, o principal foco da lei foi definir sob quais condições as empresas de capital nacional ou misto poderiam acessar os estoques florestais nas Flonas.

Estabeleceu-se um Plano Anual de Outorga Florestal, que deve ser aprovado pela Comissão para Gestão de Florestas Públicas (CGFLOP). Nesse processo é que são definidas as florestas nacionais passíveis de concessões e as prioridades.

A criação da comissão visava conferir o caráter participativo que o Ministério do Meio Ambiente buscava imprimir no processo de elaboração das regras.

A Lei de Gestão de Florestas Públicas instituiu também o Cadastro Nacional de Florestas Públicas, que é responsável por mapear e registrar todas as florestas públicas brasileiras. O governo obtém o apoio de atores não governamentais importantes como o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), do WWF-Brasil, Amigos da Terra e do próprio *Greenpeace*, um crítico ferrenho das concessões na África.

É interessante ressaltar que algumas regras dos contratos das concessões florestais incorporaram elementos do sistema de certificação privado do FSC. A análise da criação do sistema brasileiro de concessões florestais (DRIGO, 2010) revela que uma das razões para isso foi o fato de que o então diretor do Serviço Florestal Brasileiro recém-criado foi dirigente de um organismo de certificação que integra o sistema de certificação FSC e aplica o padrão FSC já há alguns anos. Dessa forma, era natural que a configuração da nova regulamentação se nutrisse do espírito do padrão pelas mãos de um gestor público com origens e passagem pela gestão privada.

Um exemplo claro da tentativa de elevar o nível de exigência e facilitar o caminho para a futura certificação das concessões madeireiras foi a elaboração e incorporação nos contratos de uma série de critérios e indicadores econômicos, sociais e ecológicos pelos quais as ofertas técnicas e financeiras dos candidatos a uma concessão são avaliadas.

Os pretendentes a uma concessão devem propor como atenderão aos critérios. Os critérios se assemelham muito aos requisitos que as empresas têm de atender para obter uma certificação florestal do FSC. Por exemplo, o candidato à concessão deve gerar impactos sociais positivos, dizendo quantos empregos locais se compromete a criar. No quesito dos impactos ambientais, o pretendente deve se comprometer com índices mínimos de impacto na floresta e em aperfeiçoar o aproveitamento de resíduos.

Além disso, as regras estabelecidas em contrato preveem, ainda, descontos no valor a ser pago anualmente pelos concessionários se estes conquistarem uma certificação florestal ou de qualidade (FSC, Cerflor, ISO 9001 ou 14.000) concedida por organismo de certificação reconhecido. Independentemente de o concessionário buscar uma certificação privada e voluntária, o Serviço Florestal Brasileiro previu que auditorias independentes devam acontecer a cada três anos nas concessões que vierem a ser outorgadas (DRIGO, 2010).

Mas a quem interessa as concessões de florestas públicas? A expectativa do governo era que dois tipos de empresários do setor madeireiro se interessassem pelas concessões.

Um primeiro tipo seria aquele madeireiro que não detinha áreas florestais próprias e tinha de se abastecer de madeira por meio de arrendamentos de áreas ou de arranjos com grupos de assentados. Esse empresário poderia migrar para o sistema de concessões se o acesso à madeira ilegal ou predatória fosse dificultado. O governo decidiu, então, fechar o cerco contra a ilegalidade. A partir de

2007, o Ministério do Meio Ambiente, sob a batuta da ministra Marina Silva, em um grande esforço de coordenação, colocou em prática o PPCDAM (Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia).

O Plano, que envolvia treze ministérios e encontrava-se abrigado pela Casa Civil da Presidência da República, concentrou forças no eixo de ação denominado Comando e Controle. A principal ação foi reforçar as ações de fiscalização com a presença de força policial federal na tentativa de frear o desmatamento ilegal, notadamente nos Estados do Pará e Mato Grosso. Grandes operações de fiscalização foram deflagradas. Como resultado, alguns Planos de Manejo Florestal irregulares foram cancelados ou paralisados e algumas empresas madeireiras que não conseguiam comprovar a origem legal de seu estoque de madeiras foram multadas e até mesmo fechadas.

Por outro lado, outros prováveis interessados nas concessões florestais seriam os empresários que já mantinham relações comerciais com compradores estrangeiros e que já vinham sofrendo alguma pressão para comprovar a origem legal da madeira e a adoção de boas práticas. Ao conceder florestas públicas sob um contrato de longo prazo e regulares do ponto de vista fundiário, o governo resolveria o problema da oferta de terras florestadas, tendo em vista que a clareza sobre os direitos de posse e uso é um pré-requisito para a conquista de uma certificação do manejo florestal.

Cabe questionar se esses dois tipos de empresários se apresentaram no novo contex-

to e em que medida eles buscaram obter uma concessão. Alguns empresários florestais que declaravam estar cansados de operar na ilegalidade ou ter de lidar com a corrupção de agentes públicos viam nas concessões uma saída para sua reprodução social. Porém, a escolha dos primeiros lotes de florestas públicas colocados sob concessão não lhes agradava. Os empresários reportaram problemas de logística nos primeiros lotes ofertados dentro das Flonas, sobreposição de áreas com direito de mineração reivindicado, além dos altos valores cobrados pelo metro cúbico da madeira a ser extraída e as exigências técnicas dos contratos. A maioria das empresas que opera no manejo florestal convencional não possui condições de cumprir com os contratos de concessão devido às suas deficiências de mão de obra qualificada, bem como de infraestrutura operacional e tecnológica (DRIGO, 2010).

Além desses fatores, a crise econômica de 2008, com o câmbio do dólar não favorável às exportações, criou desincentivos para a adesão de novas empresas aos padrões de certificação florestal privados. Além disso, grande parte das empresas madeireiras destina sua produção ao mercado interno, que não pressiona por mudanças na gestão e selos de qualidade como o mercado externo.

Isso se evidencia nos números da certificação florestal FSC no Brasil. O Brasil é o

5º país no ranking da certificação. Apesar da área florestal total certificada pelas normas do FSC no Brasil (florestas plantadas e florestas nativas) ultrapassar os seis milhões de hectares³, existem pouco mais de dois milhões de hectares de florestas nativas certificadas. Toda essa superfície se encontra na Amazônia. Desse total, pouco mais de um milhão de hectares corresponde à superfície de castanha do Brasil, certificada e sob gestão comunitária. Portanto, em se tratando de produção madeireira, há aproximadamente 1,2 milhão de hectares certificados. Desse total, aproximadamente 100 mil hectares estão sob a gestão de comunidades e o restante (cerca de 1,1 milhão) é área privada de empresas. O Estado do Pará é o que concentra a maior área certificada de florestas nativas (45%), seguido pelo Estado do Amazonas, com 2% e pelo Estado do Acre, com 1,5% (FSC BRASIL e WWF, 2012).

Na região amazônica, apenas um seleto grupo de empresas conquistou uma certificação e vem renovando seu certificado. Três grandes empresas, duas no Estado do Pará e uma no Estado do Amazonas respondem por um milhão de hectares certificados. Em 2011, alguns proprietários de plantas industriais, por exigência de seus compradores estrangeiros, obtiveram um certificado de Verificação Legal de Origem (VLO) para as madeiras que

³ O Brasil possui também um sistema de certificação nacional de florestas, denominado Cerflor. As normas do Cerflor são normas brasileiras, desenvolvidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas, com participação dos atores do setor, governo e especialistas. O Cerflor foi reconhecido pelo *Program for the Endorsement of Forest Certification Schemes* (PEFC). O sistema Cerflor possui uma norma para certificação de áreas plantadas e, embora exista também uma norma para a certificação de florestas nativas, havia apenas duas empresas em 2012. (<http://www.inmetro.gov.br/qualidade/pdf/empresas-cerflor.pdf>). Última consulta em 10 de julho de 2012.

beneficiaram. Essas empresas vinham se preparando para solicitar uma certificação pelo FSC, o que deve aumentar ligeiramente a área certificada de florestas nativas na Amazônia (IMAFLOA, 2011).

No entanto, o crescimento da certificação de florestas nativas continua lento. Para as empresas que não exportam, há pouco ou nenhum interesse em se certificar. Como citado anteriormente, o mercado interno brasileiro ainda não demanda certificação, apesar das campanhas das ONGs sobre o problema da madeira ilegal.

Para quem precisa da certificação privada para manter ou alcançar o mercado internacional, a maior dificuldade é encontrar áreas florestais regulares do ponto de vista fundiário. Um dos pré-requisitos para obter a certificação florestal é provar a regularidade da posse sobre a terra e a floresta. Como nem todos possuem áreas florestais próprias, o arrendamento de florestas em meio ao caos fundiário amazônico torna-se inviável para quem pretende investir em uma certificação florestal. Por isso, o advento do sistema de concessões florestais foi visto como uma saída para possibilitar o crescimento da certificação florestal de florestas nativas no Brasil ao oferecer áreas públicas sob um contrato para empresários interessados em trabalhar sob regras mais estritas, inclusive no que diz respeito à gestão da exploração florestal (DRIGO, 2010).

Contudo, as concessões florestais não caminharam segundo os planos governamentais. As Florestas Nacionais e Estaduais já decretadas não estavam prontas para

serem colocadas sob concessão. As deficiências históricas da gestão das Unidades de Conservação brasileiras, como a ausência de Conselhos Gestores nas unidades e a contestação fundiária em alguns casos, impedem que várias florestas públicas possam ter áreas florestais para serem oferecidas dentro do sistema de concessões. Em 2011, a primeira concessão de uma floresta pública no Estado do Pará, a Gleba Mamuru Arapiuns, reacendeu as esperanças sobre a possibilidade das concessões pavimentarem o caminho para a produção legal e controlada de madeira na Amazônia, com uma futura certificação privada ajudando a elevar a gestão florestal na Amazônia brasileira a outros patamares.

4. Cenários possíveis na governança florestal na Amazônia brasileira

Como apresentado na seção anterior, entre 2008 e 2012 a governança pública e privada sobre as florestas na Amazônia brasileira ainda passava por mudanças e adaptações da regulação pública. A política de concessões florestais ainda não surtia os efeitos esperados e a aplicação de dispositivos privados, como a certificação FSC, continuava dependendo, em grande parte, da evolução desta política e de outras políticas auxiliares, inclusive da continuidade das ações de repressão ao manejo florestal ilegal e/ou predatório.

Retomando a grade de análise exposta na seção I e aplicando ao caso brasileiro, podemos notar que o Estado brasileiro vem agindo de forma dúbia em relação aos meios de que dispõe para agir pró ou contra o desenvolvimento da certificação privada (Quadro 3).

Enquanto Estado proprietário e regulador de florestas, a edição da Lei de Gestão de Florestas Públicas que incentiva diretamente a certificação das áreas que serão concedidas foi considerada um grande avanço. Os organismos de certificação credenciados pelo FSC saudaram sua edição e implantação como a via para o crescimento da certificação no Brasil. De fato, na Amazônia brasileira, por exemplo, o Governo do Estado do Acre escolheu administrar diretamente uma de suas Florestas Estaduais e buscar uma certificação FSC.

Por outro lado, as recentes modificações das leis fundiárias, em nível federal e estadual, abriram espaço para a apropriação de terras florestadas por atores cuja preferência

pelo uso do solo se direciona para o desenvolvimento de atividades ligadas à agropecuária. Em 2010, o Governo do Estado de Rondônia revogou os decretos de criação de seis Florestas Estaduais. Enquanto isso, o governo federal reduziu em 65% a área da Floresta Estadual de Bom Futuro, no município de Ariquemes, que estava incluída no Plano de Outorga das Concessões Federais. Em julho de 2012, o governo federal cedeu novamente às preferências de grupos de interesses estaduais e locais, aliados aos madeireiros e fazendeiros não dispostos a mudar suas práticas produtivas, e decretou a redução da Floresta Nacional do Jamanxin, no Estado do Pará, diminuindo a área potencial para as concessões florestais.

Quadro 3 - Ações do Estado brasileiro em relação à certificação florestal

Papel do Estado	Exemplos de ações concretas do Estado brasileiro
Proprietário	Editou a Lei de Gestão de Florestas Públicas que prevê a futura certificação privada do manejo.
Regulador	Regulamentou a Lei de Gestão de Florestas Públicas e os termos dos Contratos de Concessões Florestais estabelecendo indicadores para seleção das empresas mais aptas a uma futura certificação florestal. Porém, ao mesmo tempo, mudou a legislação fundiária e regulamentos para a redefinição dos territórios das Flonas e Flotas, permitindo a reapropriação de terras por indivíduos.
Coletor	Embora tenha encomendado várias análises e estudos no início dos anos 2000, não há isenções fiscais para a atividade do manejo florestal. O Estado do Acre, por exemplo, tem uma política de isenção de até 90% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) para serrarias que melhoram sua tecnologia, mas não entra a compra de matéria-prima certificada.
Investidor	Embora existam linhas de crédito nos bancos oficiais para o manejo florestal que financiam também a certificação (BNDES Florestal e FCO, operado pelo Banco do Brasil com taxas de juros que vão de 5% a 8,5% ao ano), os empresários não conseguem acessá-las, impedidos em geral pela falta de documentos de propriedade válidos da terra.
Comprador	Nos primeiros anos da implantação da certificação houve iniciativas pontuais, do Governo do Estado do Acre, por exemplo. O Governo do Estado de São Paulo discutiu, mas não concluiu uma política de compras públicas de madeira certificada.
Controlador	Mesmo tendo aumentado o controle contra os ilícitos florestais, a certificação privada substituiu o controle do Estado, que inexistia para verificar a qualidade da exploração e cumprimento das regras do Plano de Manejo.

Fonte: Elaborado pelos autores

Partindo desse quadro inicial de análise sobre como vêm se concretizando as ações do Estado brasileiro, é possível imaginarmos cinco cenários possíveis, quais sejam:

Cenário 1: Conflito

Nessa hipótese, persistiria a preferência pelas políticas públicas que criam obstáculos ao desenvolvimento de sistemas de certificação privados. Isto é de alguma forma o que aconteceu historicamente, e sinaliza uma dependência do caminho (*pathway dependence*). Sem políticas públicas que atuem sobre a raiz dos entraves clássicos (falta de regulamentação fundiária, falta de incentivos reais ao manejo florestal sustentável, falta de assistência técnica, combate à corrupção e ineficiência dos órgãos de licenciamento, entre outras mazelas) somente os proprietários privados de florestas com capacidade de investimento e as comunidades (extrativistas, indígenas e assentados) que tiverem apoio e subsídios de ONGs e de projetos teriam condições de aderir às boas práticas florestais e às regras da certificação privada.

Cenário 2: Apropriação pública do sistema de certificação

Há quem enxergue no horizonte o risco do governo querer se apropriar do sistema de certificação. Isso poderia acontecer por intermédio da criação de um sistema governamental de certificação, controlado por uma agência governamental. O governo poderia procurar desenvolver um padrão e um mecanismo desse tipo que fosse consistente com as disposições do FLEGT (*Forest Law Enfor-*

cement, Governance and Trade), permitindo, dessa forma, o acesso das empresas florestais aos mercados da União Europeia.

Na hipótese desse cenário se realizar, o risco é que as empresas conquistem uma certificação com regras mais frágeis. Mesmo se o governo decidir não criar uma certificação florestal específica, mas busque somente regulamentar o que são as boas práticas florestais, há um risco de limitar os efeitos da certificação privada, como aconteceu no caso da certificação orgânica na Europa. A legislação europeia sobre a certificação biológica foi, de fato, baseada em dispositivos que eram originalmente privados. Mas a legislação, ao definir o que se entende por produtos orgânicos, escolheu centrar-se, unicamente, na questão técnica, da simples não utilização de pesticidas. Entretanto, as boas práticas para a agricultura, inicialmente apoiadas pelos defensores da agricultura orgânica, eram muito mais amplas do que meras considerações técnicas, uma vez que incorporavam uma reflexão sobre os modos de produção dos alimentos e hábitos de consumo.

Cenário 3: Híbridação

A certificação passa a ser uma via para suprir algumas deficiências das políticas públicas, especialmente, assumindo as funções do controle da gestão florestal implantadas pelas empresas que conseguem aderir ao sistema. Esse cenário condiz com uma estratégia do governo que seria de enfrentar o problema da ilegalidade e levar as novas medidas regulatórias que contariam com o reforço da certificação. O papel da certificação privada

seria limitado e, portanto, esta cumpriria essencialmente um papel complementar para reforçar as medidas das políticas públicas.

Cenário 4: Simbiose

Esse é o mais desejável entre os cenários, o que se poderia chamar de cenário virtuoso. As concessões florestais se desenvolveriam conforme os planos governamentais, ou seja, ocupariam uma extensa porção de florestas, suficiente para abastecer a indústria madeireira e os mercados interno e externo. Assim, a certificação privada se aplicaria quase que automaticamente a essas áreas devido às vantagens contratuais (bonificação) que os empresários possuem para aderir ao sistema. O sucesso dessas concessões certificadas teria o efeito de conduzir o governo a estender rapidamente a rede de concessões florestais, bem administradas e certificadas. Essa rede permitiria, ao lado de outras ações de proteção (reforço das áreas protegidas e continuidade do controle das atividades ilegais), uma efetiva limitação do desmatamento. Aplicando o mecanismo de REDD+ (*Reducing Emission from Deforestation and forest Degradation*), estes esforços seriam recompensados pelos financiamentos captados.

Cenário 5: Desvio

Ao contrário do cenário virtuoso, a visão aqui é de um cenário no qual a certificação se desenvolve somente em algumas concessões florestais que são operadas por empresas que exportam para mercados internacionais. O governo buscaria ligar a queda na taxa de desmatamento também a esse avanço relativo

da política e da regulação privada, a fim de ganhar créditos de REDD+. Mas, sem os investimentos públicos necessários para tirar da informalidade os médios e pequenos madeireiros, regularizar a posse das terras com licenciamento ambiental das outras atividades produtivas impactantes (agricultura de larga escala e pecuária), o desmatamento continuaria avançando fora das concessões florestais certificadas (fenômeno do vazamento, *leakage*). O risco de tal cenário se concretizar é o da fragmentação do bioma amazônico, ilhas florestais e todas as implicações para o clima planetário que isto causará.

Se retomarmos os cinco tipos de interações apresentadas na seção I, a saber: i) conflito, ii) apropriação, iii) simbiose, iv) hibridação; e v) desvio e, igualmente, verificarmos como se comporta o caso brasileiro em relação a esses tipos (Quadro 4), podemos ter uma melhor ideia de quais cenários podem prevalecer no contexto das reconfigurações da regulamentação de uso das florestas públicas e privadas.

Não se verifica um real conflito no sentido de o Estado brasileiro publicar leis e regulamentos que limitem a certificação. Mas, por outro lado, as políticas públicas que contribuiriam para liberar novas áreas florestais para o manejo florestal sustentável e a certificação não caminham ou estão sendo desmontadas.

A configuração do Estado brasileiro como uma federação confere aos estados uma força política importante. Nos Estados do Pará e do Amazonas estão as maiores porções de terras devolutas a serem ainda

destinadas como Florestas Públicas de Produção. O jogo de poder nos estados entre a clientela que reivindica a posse dessas áreas para uso madeireiro privado e agropecuário, sobretudo, e os gestores públicos continua

sendo um jogo duro, com os interesses dos primeiros prevalecendo. Para alguns detentores de posses precárias, não há interesse algum em desistir da luta pelo direito de permanecer na área.

Quadro 4 - Interações público-privadas na gestão da floresta amazônica brasileira

Tipo de relação	Evidências do caso brasileiro
Conflito	Não se evidencia tal atuação explícita e direta. Entretanto, o Estado não atua de forma satisfatória em mudanças paralelas que desentrem os obstáculos à certificação privada, notadamente não resolve o caso fundiário.
Apropriação	Verifica-se a integração, ao menos no que tange à política de concessões florestais. Por exemplo, os indicadores socioambientais e econômicos por meio dos quais a performance dos concessionários de florestas são selecionados e avaliados, que integram o contrato, são totalmente inspirados nos indicadores do Padrão FSC. Não há, de fato, uma real concorrência do sistema concorrente, o Cerflor.
Simbiose	A aposta das autoridades florestais é que, por meio das concessões florestais, o exemplo do bom manejo florestal pudesse contaminar o território e novos atores do setor se engajassem, gerando volumes de madeira legal e certificada. Mas, até 2012, a implantação do sistema de concessões padecia das deficiências administrativas para liberar as Flonas e Flotas e atores não interessados no sistema de que estas áreas pudessem ser revertidas para outros usos que não o florestal.
Hibridação	A extensão do território amazônico continua sendo um desafio para o controle eficaz das práticas florestais pelo Estado. A falta de investimentos do Estado para reverter essa situação persiste, apesar das operações fiscalizatórias especiais, mas sempre pontuais. A certificação privada garante ali onde está aplicado o controle de fato da qualidade técnica do manejo florestal.
Desvio	O Estado federativo brasileiro confere grande poder aos governos estaduais. Mesmo editando uma Lei de Gestão das Florestas Públicas que incorpora elementos do sistema privado de certificação dominante, discutindo critérios para o mecanismo de REDD+ e venda de créditos de carbono, o governo federal permite a flexibilização da legislação florestal e ambiental. Desde 2009, assiste-se ao fortalecimento de grupos de interesse nos estados com capacidade para influenciar políticas que limitam a ação da certificação, no sentido que privilegiam a retomada de terras para usos agropecuários ou interesses das grandes obras como hidrelétricas e mineração.

Fonte: Elaborado pelos autores

Ao mesmo tempo em que contestam o status público das terras, eles promovem a conversão da floresta aos poucos e, assim, vão se apropriando, de fato, da terra e dos recursos. Nessa disputa está embutido o risco de

que, mesmo vencendo, o poder público pode restar com uma floresta degradada para interessar aos empresários alvos da política de concessões. Exemplos da força desses atores, conforme citado anteriormente, são as deci-

sões governamentais para reduzir as áreas de Flonas e Flotas nos Estados de Rondônia, do Pará e do Acre.

Os empresários madeireiros que pressionam pela criação – e não redução – das florestas públicas são poucos, apenas aqueles que se conectam com o mercado externo ou visam a esse mercado. A maioria dos madeireiros opera no mercado interno, como mencionado várias vezes ao longo do texto. Antigos planos de manejo florestal, pulverizados pelo território e aprovados em áreas de assentamentos da reforma agrária continuam espantosamente a legalizar a madeira de origem ilegal ou, no mínimo, predatória. Essa é uma triste realidade no sul do Estado do Pará, no centro de Rondônia e no sul do Estado do Acre, segundo levantamentos de Drigo (2010).

A hipótese da apropriação pública da certificação não parece ter muitas chances de ser levada adiante. De fato, temia-se que a iniciativa do Cerflor (Programa Brasileiro de Certificação Florestal), que elaborou e aprovou normas brasileiras para a produção madeireira em florestas plantadas (eucalipto) e nativas, capitaneada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas, com participação de atores do setor florestal, sobretudo da silvicultura, do governo e de alguns especialistas, fosse uma alternativa para empresários adotarem uma certificação com regras menos exigentes, essencialmente técnicas e sem levar em conta aspectos sociais ou mecanismos de transparência (GREENPEACE BRASIL, 2002). Esse é o caso dos padrões Cerflor para a certificação de florestas plantadas.

De fato, a adesão ao padrão do Cerflor é pequena. Segundo o Inmetro (2012), são pouco mais de um milhão de hectares certificados. Em se tratando de florestas plantadas, algumas grandes empresas de papel e celulose aderiram ao Cerflor e, ao mesmo tempo, ao sistema FSC. Os dados disponíveis informam, no entanto, a desistência das principais, entre elas, por exemplo, a *International Paper* (INMETRO, 2012). Embora exista também uma norma para a certificação de florestas nativas do Cerflor, até julho de 2012, havia apenas duas empresas certificadas, uma das quais na Amazônia.

A falta de aderência ao sistema Cerflor é explicado, em parte, pelo fato de que são os compradores que determinam o sistema de certificação mais credível. Porém, em se tratando da madeira oriunda da floresta amazônica, o entendimento de que o sistema de certificação do FSC conta com mais reputação no mercado externo permanece entre os empresários. Tampouco o mercado interno para a madeira amazônica demanda certificação. Isso explica a estagnação do FSC, que depende de empresas voltadas para o mercado externo, e a falta de interesse até mesmo pelo padrão de certificação de florestas nativas do Cerflor, menos exigente e mais contestado.

Finalmente, o cenário da simbiose parece estar distante quando se constata que os fatores (falta de regularização fundiária, controle precário da ilegalidade, práticas predatórias etc.) que impedem o avanço das concessões florestais e da proteção do território florestal como um todo continuam sem solução. Sem os investimentos do Estado neces-

sários para fazer frente a esses problemas na escala do território amazônico, mesmo que as concessões avancem um pouco mais em termos de superfície e a certificação acompanhe esse movimento, o que desponta, na melhor das hipóteses, é o feito de hibridação.

Esta análise, somada às análises sobre os avanços e limitações técnicas e institucionais para a implantação das novas regulamentações públicas e da certificação (DRIGO, 2010; CARNEIRO, 2011), mostra, até meados de 2012, evidências de uma situação na qual se encontram vários elementos desses cenários para formar um cenário mais geral de estagnação da certificação.

Com o advento da lei sobre as concessões, as políticas públicas parecem mais articuladas no sentido de favorecer o sistema de certificação privado. No entanto, se as medidas públicas e privadas parecem estar mais harmonizadas, elas mascaram uma situação que, na realidade, está mudando muito lentamente. Para que uma gama maior de empresas e comunidades fosse inserida e um novo modo de governar o espaço e os estoques florestais pudesse avançar, seria necessário promover reformas profundas no sistema governamental. Os investimentos do Estado continuarão sendo essenciais. Porém, vários sinais permitem afirmar que essas transformações profundas ainda estão longe de se concretizar, mesmo se tentativas foram feitas e algumas melhorias podem ser observadas nos últimos anos. A batalha para a flexibilização do Código Florestal, com vitória dos ruralistas, é uma evidência de quão poderosos são os interesses do agronegócio (setores de

soja, gado e cana de açúcar). É provável que o governo dê mais ouvidos às reivindicações desses setores que aportam muitas divisas para o país.

As chances de a estagnação sair de cena são a efetiva outorga das concessões florestais estaduais, sobretudo no Estado do Pará. No entanto, o Serviço Florestal Brasileiro – órgão gestor das concessões florestais federais – e os órgãos estaduais se deparam com muitas dificuldades para liberar as Florestas Nacionais e Estaduais para as concessões em função de que existem conflitos fundiários dentro dessas superfícies já decretadas e falta estrutura administrativa completa (Planos de Gestão das Flonas, Conselho Gestor etc.) que permite liberá-las para o processo de concessões.

5. Conclusão

Os diferentes elementos de análise que acabamos de descrever mostram que inovações institucionais importantes foram implantadas para reformar as políticas florestais na Amazônia brasileira. Essas inovações são baseadas nas novas relações entre a política florestal pública e os instrumentos privados, notadamente a certificação FSC. Por meio dos vários elementos contidos na lei de concessões – uma medida essencial da nova política florestal do Brasil – fica claro que o objetivo da ação pública se destina principalmente para operadores florestais, especialmente aqueles que estão mais aparelhados para alcançar os grandes mercados consumidores. Nessa perspectiva, promovendo o uso de arranjos privados, tais como certificação, o Estado pretende transferir algumas de suas

funções às organizações privadas, particularmente no que diz respeito às funções de acompanhamento e monitoramento da gestão florestal sustentável.

No entanto, em vez de contribuir para a retirada do Estado em favor do mercado, o avanço dos instrumentos neoliberais, tais como a certificação florestal, leva mais a reorganizar a ação pública, por meio da nova configuração público-privada. Além disso, a introdução de novas formas de governança florestal só é possível por meio da própria ação do Estado: é ele que, em vários momentos, deve acionar as alavancas ao seu dispor (aquisição, tributação, fiscalização, legislação etc.), permitindo a implantação dos dispositivos privados.

Com essa mudança fundamental, o Estado atua como ator na distribuição de algu-

ma racionalidade neoliberal na governança da floresta amazônica. No entanto, o avanço das ideias neoliberais mascara a realidade, pois isso não supera os jogos de poder que continuam a ser os principais determinantes da situação das florestas amazônicas. Os problemas fundamentais de regularização fundiária ou a corrupção, por exemplo, não encontraram soluções com a nova política florestal. Finalmente, as novas modalidades de ação pública que são propostas levam a um cenário de estagnação, sem alterar significativamente a ordem estabelecida, em que os principais setores econômicos de interesse (colheitas, gado) e os atores que os representam (latifundiários, grandes empresas agrícolas) continuam a liderar o negócio de jogo com os atores sociais e ambientais.

6. Referências bibliográficas

BANERJEE, O.; MACPHERSON, A. J. & ALAVALAPATI, J. Toward a Policy of Sustainable Forest Management in Brazil: A Historical Analysis. **The Journal of Environment & Development**. v.18, n. 2 p.130-153, 2009.

BAUCH, S.; SILLS, E.; RODRIGUEZ, L.C.E; MCGINLEY, K.; CUBBAGE, F. Forest Policy Reform in Brazil. **Journal of Forestry**. v.107, n. 3, p. 132-138(7), 2009.

BRASIL. 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 nº 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. **Diário Oficial**, Brasília, Distrito Federal, 2 março de 2006.

BRITO, B.; BARRETO, P. **Os riscos e os princípios para a regularização fundiária na Amazônia**. Belém: Imazon, 2009, 4 p. (O Estado da Amazônia, 10).

CARNEIRO, M.S. **Da certificação para as concessões florestais**: organizações não governamentais, empresas e a construção de um novo quadro institucional para o desenvolvimento da exploração florestal na Amazônia brasileira. Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas, v. 6, n. 3, p. 525-541, set./dez. 2011.

CASHORE, B. Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market-Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule-Making Authority, Governance. **International Journal of Policy, Administration and Institutions**, v. 15, n. 4, p. 503-529, 2002.

CASHORE, B.; AULD, G; BERNSTEIN, S.; MCDERMOTT, C. **Can non-state governance ‘ratchet up’ global environmental standards?** Lessons from the forest sector. Review of European Community & International Environmental Law 16:158 -72, 2007.

CASHORE, B; AULD, G. & RENCKENS, S. The impact of private, industry and transnational civil society regulation and their interaction with official regulation. In: PARKER C. & LEHMANN NIELSEN V. (Ed). **Explaining Compliance: Business Responses to Regulation**. Edward Elgar Publishing, p.386, 2011.

CERUTTI, P.O.; LESCUYER, G. **Le marché domestique du sciage artisanal au Cameroun**: état des lieux, opportunités et défis. Document Occasionnel 59. Cifor, Bogor, Indonésie, 2011.

DE MELLO, N.; THERY, H. **L’État brésilien et l’environnement en Amazonie**: évolutions, contradictions et conflits, *L’Espace géographique* 2003/1 tome 32, 2003.

DRIGO, I.G. **As barreiras para a implantação de concessões florestais na América do Sul**: os casos de Bolívia e Brasil. 2010.287f. Tese (Doutorado em co-tutela) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo e L’Institut des Sciences et Industries du Vivant et de l’Environnement (AgroParisTech), São Paulo-Paris.2010.

DRIGO, I. G. 2012. Os projetos de assentamento extrativistas do estado do Acre: reconfiguração dos direitos de propriedade e impactos na certificação florestal. A ser publicado no Blog do NESA/USP.

DURAND, F. **De la sylve aux plantations d’eucalyptus, 25 ans de gestion forestière en Indonésie** (1967-1992). Archipel. 46, L’Indonésie et son nouvel ordre: p. 191-217. 1993.

FSC-BRASIL e WWF-BRASIL. **A certificação FSC no Brasil**. 2012. Disponível em: <http://www.florestascertificadas.org.br/cf/certificacao-florestal>. Acesso em: 10 jul. 2012.

GREENPEACE BRASIL. **Cerflor – empresas e governo têm credibilidade para realizar certificação florestal?** 2002. Disponível em: http://www.ciflorestas.com.br/arquivos/doc_certificacao_florestal_640.pdf. Acesso em: 10 jun.2012.

GUENEAU, S. Certification as a new private global forest governance system: the regulatory potential of the Forest Stewardship Council. In: PETERS, A.; FÖSTER, T.; KOECHLIN, L.; FENNER ZINKERNAGEL, G. **Non-State Actors as Standard Setters**. Cambridge University Press, Cambridge UK, p. 379-408, 2009.

GUENEAU, S.; TOZZI, P. Towards the privatization of global forest governance? **International Forestry Review**, v.10, n. 3, p. 550-562, 2008.

GULBRANDSEN, L. H. **Transnational Environmental Governance: The Emergence and Effects of the Certification of Forests and Fisheries**. Cheltenham, UK/Northampton (MA), USA: Edward Elgar, 2010, 213 p.

HAUFLER, V. New Forms of Governance: Certification Regimes as Social Regulations of the Global Market' in Social and Political Dimensions of Forest Certification. MEIDINGER, E.; ELLIOTT C.; OESTEN G. (Ed). **Social and Political Dimensions of Forest Certification**. Remagen-Oberwinter, Germany: Forstbuch, 2003, pp. 237-248.

HUMPHREYS, D. **Logjam: Deforestation and the Crisis of Global Governance**, London: Earthscan, 302p, 2006.

INSTITUTO DE MANEJO E CERTIFICAÇÃO FLORESTAL E AGRÍCOLA. **Empreendimentos Certificados**, 2011. Disponível em: http://www.imaflora.org/index.php/empreendimento/lista/filtrar_pai/2/2#tabela. Acesso em: 10 jul. 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL. **Relatório das empresas certificadas CERFLOR**, 2012. Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/qualidade/pdf/empresas-cerflor.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2012.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Caracterização Socioambiental das Unidades de Conservação na Amazônia Brasileira**. 2009. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/uc/>. Acesso em: 5 jun. 2012.

MARGULIS, S. **Causes of Deforestation of the Brazilian Amazon**. World Bank Working Paper, n. 22, Washington DC: The World Bank, 107 p., 2003.

PATTBERG, P. What Role for Private Rule-making in Global Environmental Governance? Analyzing the Forest Stewardship Council (FSC). **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, 5 (2): 175-189, 2005.

PATTBERG, P. Private Governance and the South: Lessons from Global Forest Politics. **Third World Quarterly**, 27 (4): 579-593, 2006.

ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. O. (Ed). **Governance without Government: Order and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SCHNEIDER, R.R.; ARIMA, E.; VERÍSSIMO, A. **Amazônia sustentável: limitantes e oportunidades para o desenvolvimento rural**. Brasília: Banco Mundial; Belém: Imazon. 58p., 2000.

SMERALDI, R.; MAY, P. H. **O Reino do Gado: Uma nova fase na pecuarização da Amazônia**. São Paulo: Amigos da Terra, 2008.

SMITH, R.J.; MUIR, R. D. J.; WALPOLE, M. J.; BALMFORD A.; LEADER-WILLIAMS. Governance and the loss of biodiversity. **Nature**, v. 426, p. 67-70, Nov. 2003.

SPAVORECK, G; BARRETO, A.; KLUG, I.; PAPP, L.; LINO, J. **A revisão do Código Florestal Brasileiro**. *Novos Estudos CEBRAP* n. 89, p.111-135, Mar. 2011.

TOZZI, P., GUENEAU, S. Gouverner par les normes environnementales: jeux d'acteurs et de puissance dans la certification forestière, **Espaces et sociétés**, n. 46, p.123-139, 2011.

VERÍSSIMO, A.; BARRETO, P. National Forest in the Amazon: challenges and opportunities. In: ZARIN, D.; ALAVAPATI, J.; PUTZ, F. & SCHMINK, M., (Ed). **Working Forest in the Neotropics: Conservation through sustainable management**. Columbia University Press, p 31-40, 2004.



CAPÍTULO 2

O Manejo em Florestas Comunitárias na Amazônia Brasileira

Manuel Amaral Neto, Paulo Amaral, Katiúscia Miranda e Marcelo Sampaio Carneiro

1. Introdução

Nos últimos anos, tem crescido o interesse em compatibilizar desenvolvimento local com conservação ambiental. Nessa premissa, o uso de florestas comunitárias mediante manejo florestal comunitário e familiar surge como alternativa para o fortalecimento da gestão territorial, da governança florestal e da geração de renda por meio do uso planejado de diferentes tipos de recursos florestais por populações locais, tais como comunidades indígenas, ribeirinhas, seringueiros, colonos e produtores familiares em geral.

A formalização de planos de manejo florestal implementados por comunidades é recente na Amazônia brasileira e iniciou a partir da segunda metade da década de 1990. As informações oficiais apontam que o número de planos de manejo protocolados nos órgãos de controle e fiscalização ambiental cresceu de 218 na década de 1990 para 1.108 no período de 2000 a 2006, beneficiando diretamente 5,5 mil famílias (AMARAL NETO et. al., 2008). Entre os fatores responsáveis por essa dinâmica de aprovação em massa de planos de manejo florestal comunitário, estão: i) as iniciativas de manejo de recursos naturais levadas a campo no âmbito do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7); ii) o aumento do

rigor nos órgãos de fiscalização e controle ambiental na comprovação fundiária para aprovação de planos de manejo, proporcionando maior disponibilidade de florestas passíveis de manejo sob domínio de comunidades; iii) a introdução do tema em agendas governamentais nos estados com ações de promoção e apoio ao Manejo Florestal Comunitário e Familiar (MFCF); iv) o estabelecimento pelos órgãos ambientais de regulamentações específicas para o MFCF etc.

No entanto, a consolidação desse processo na Amazônia brasileira depende da viabilização das florestas comunitárias para que possam ser passíveis de planos de manejo. Apesar do esforço do governo brasileiro na formulação de programas de fomento e adequação de normas, ainda não existe uma política pública estruturante para o setor florestal no país, e tampouco para o manejo florestal comunitário.

Este artigo tem o objetivo de refletir sobre os desafios e oportunidades para a consolidação das florestas comunitárias na Amazônia brasileira como alternativa para a expansão do manejo florestal comunitário e familiar. Entende-se aqui por florestas comunitárias, as florestas públicas habitadas ou usadas por comunidades tradicionais, agricultores familia-

res e assentados da reforma agrária. No Brasil, essas florestas têm significativa importância, em virtude de sua abrangência – ocupam cerca de 136 milhões de hectares (SFB, 2009).

Na primeira seção, apresenta-se o quadro de importância dessas florestas para o desenvolvimento do setor florestal na região. Na segunda são apresentados os desafios para a consolidação do manejo florestal comunitário e familiar. Na terceira seção, refletem-se criticamente as ações de fomento em curso para a expansão e consolidação do manejo florestal comunitário e familiar no contexto amazônico. E, por fim, faz-se algumas considerações sobre o processo de manejo florestal comunitário e familiar e os desafios de viabilização das florestas comunitárias no contexto amazônico como alternativas de geração de renda às famílias e fontes importantes de abastecimento do mercado florestal.

As análises são feitas com base em trabalhos desenvolvidos pelo Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB) e pelo Instituto do Homem e do Meio Ambiente da

Amazônia (Imazon). Essas instituições têm acompanhado o processo histórico do manejo florestal comunitário e familiar na Amazônia brasileira, facilitando discussões entre as organizações envolvidas com as atividades, realizando capacitações de lideranças comunitárias detentoras de planos de manejo e sistematizando informações para subsidiar a elaboração de políticas públicas.

2. A importância das florestas comunitárias para o manejo florestal na Amazônia brasileira

A Amazônia Legal⁴ se estende por uma área de aproximadamente cinco milhões de quilômetros quadrados, o equivalente a 59% do território brasileiro. Abrange todos os estados do Norte brasileiro (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins), além do Mato Grosso e parte do Maranhão (Figura 1). Possui aproximadamente 63% de sua extensão coberta por florestas, 22% por vegetação nativa não florestal⁵ e 15% de área desmatada até 2009 (PEREIRA et. al., 2010).

⁴ A Amazônia Legal foi criada pela lei nº 1.806/1953.

⁵ É composta por cerrado, campos naturais e campinaranas.

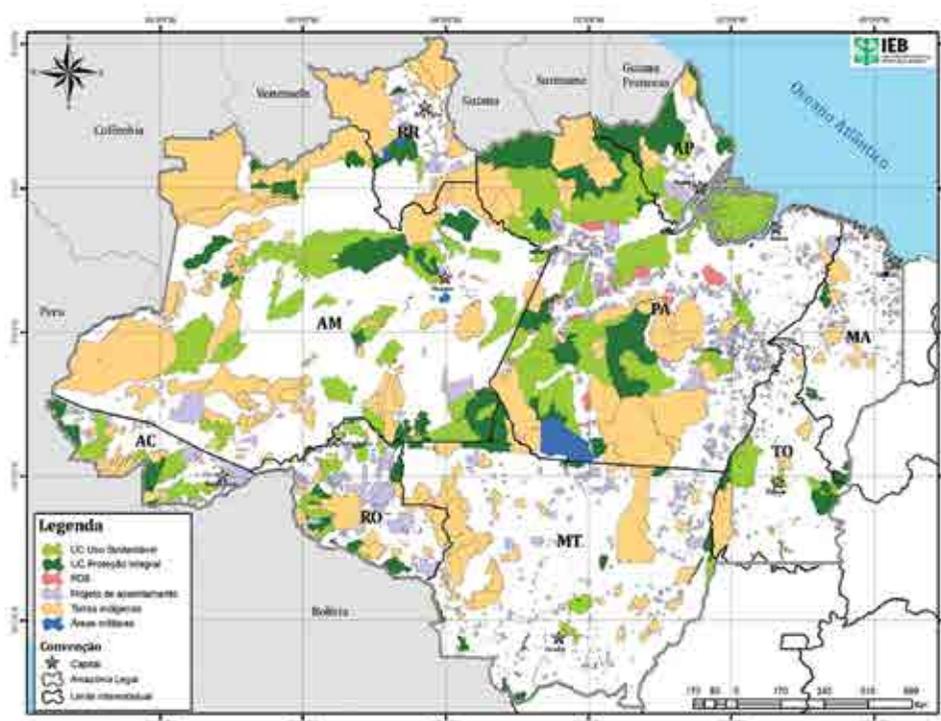


Figura 1 - Mapa de áreas protegidas na Amazônia Legal

Fonte: IEB (2012)

As florestas públicas podem ser ocupadas por terras indígenas, assentamentos e outros. Aproximadamente 2,5 milhões de quilômetros quadrados (50% do território da Amazônia Legal) possuem delimitação fundiária conhecida,

sendo que 44% são ocupados por terras indígenas, 27% por unidades de conservação de uso sustentável, 17% por unidade de conservação de proteção integral, 11% por assentamentos rurais⁶ e 2% por Área Militar (Tabela 1).

Tabela 1 - Categorias de áreas fundiárias delimitadas na Amazônia Legal

Categoria	Área (km ²)	Área (%)
Terra Indígena	1.075.499	44
UC Uso Sustentável	646.399	27
UC Proteção Integral	407.279	17
Assentamento Rural	254.560	11
Área Militar	39.277	2
Total Geral	2.423.014	100

⁶ Na categoria de assentamentos rurais estão incluídas todas as modalidades de assentamentos criadas no âmbito do Programa Nacional de Reforma Agrária: Projetos de Assentamentos tradicionais (PA), Projetos Agroextrativistas (PAE), Projetos de Assentamentos Florestais (PAF) e Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS).

Apesar de ainda existirem muitos conflitos pela posse de terras e de recursos naturais, o Brasil melhorou bastante no reconhecimento dos territórios das populações tradicionais. Os dados do Cadastro Nacional de Florestas Públicas mostram que mais de 60% das florestas cadastradas no país são comunitárias (SFB, 2009).

Neste sentido, a pressão de pessoas e empresas para ocuparem as florestas que estão sob o domínio de comunidades é muito grande, seja porque, na maioria das vezes, são as únicas áreas com floresta disponível, seja porque possuem uma situação fundiária de-

finida, o que possibilita a realização da exploração florestal de forma legal.

A maneira como a floresta comunitária vai ser utilizada depende muito do modo como as comunidades entendem que deve ser o seu uso e também das condições reais encontradas no local. Existem comunidades realizando o Manejo Florestal Sustentável (MFS) por conta própria (caso da Coomflona, na Flona Tapajós) ou em parceria com empresários (especialmente em áreas de assentamentos rurais). As florestas podem ser usadas para a extração de produtos florestais madeireiros e não madeireiros (Figura 2).

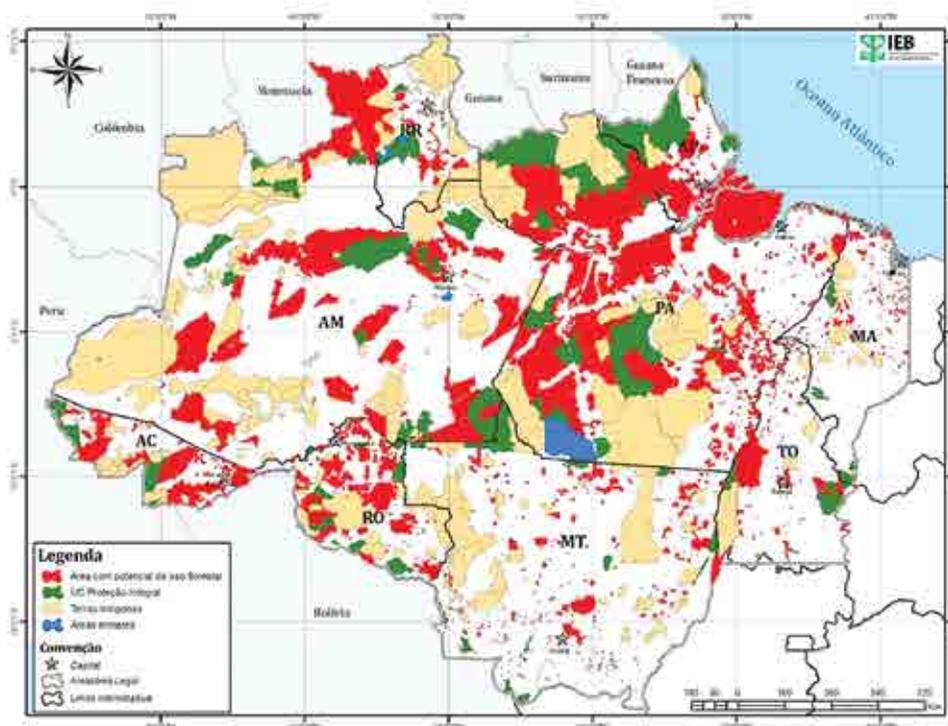


Figura 2 - Mapa da área com potencial para uso florestal na Amazônia Legal

Fonte: IEB (2012)

A lei que dispõe sobre a gestão de florestas públicas (LGFP)⁷ para a produção sustentável no Brasil delimita que o processo de destinação do uso dessas florestas pode se dar da seguinte maneira: i) *Gestão direta governamental*: caso em que o poder público gerencia diretamente a floresta, ou seja, os governos federal, estadual ou municipal podem utilizá-la de acordo com suas necessidades. ii) *Destinação não onerosa*: as comunidades locais que moram em florestas públicas podem utilizar diretamente as florestas e não precisam pagar por esse uso; e iii) *Gestão indireta por meio de Concessão Florestal*: o uso da floresta é feito pelo setor privado (pessoas ou empresas). Quem faz a exploração tem que pagar anualmente pelos recursos florestais que são retirados. Pequenas, médias e grandes em-

presas, cooperativas e comunidades podem participar das licitações.

Com o objetivo de se obter uma estimativa de área disponível para uso dos recursos florestais na Amazônia Legal, se estimaram percentuais de acordo com os seguintes critérios: i) 70%⁸ para as Florestas Nacionais e Estaduais disponíveis para concessões, considerando 50% para as empresas e 20% para as comunidades; ii) 30% das áreas de assentamentos rurais, devido a essas áreas apresentarem um elevado grau de desmatamento em seu território e, conseqüentemente, baixo potencial de floresta, além de descontar o uso destinado à agricultura familiar; e iii) 50% para todas as demais categorias de forma a descontar as áreas desmatadas e áreas destinadas a outros usos comunitários como agricultura familiar (Tabela 2).

Tabela 2 - Estimativa de área de potencial de uso florestal na Amazônia Legal

Categoria	Área		Potencial de uso		
	km ²⁹	%	Empresarial	Comunitário	%
Floresta Nacional	190.542	21%	95.271	38.108	70%
Floresta Estadual	101.021	11%	50.511	20.204	70%
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	95.777	11%		47.889	50%
Reserva Extrativista	111.043	12%		55.522	50%
Área de Proteção Ambiental	147.829	16%		44.349	30%
Assentamento Rural	254.560	28%		76.368	30%
Total Geral	900.772	100%	145.782	282.439	
Total do Potencial de uso (Empresarial + Comunitário)			(34%)	(66%)	
			428.221		48%

Fonte: IEB (2012)

⁷ Lei nº 11.284, de 02 de março de 2006. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/sfb/_arquivos/4b_lei_no_11284_formatado_completo.pdf

⁸ Esse valor de 70% é pelo fato de serem áreas com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e que têm como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas (cf. Snuc).

⁹ Valores calculados no sistema ArcGis, baseados em dados do Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP), atualizado pelo Serviço Florestal Brasileiro em 2010.

A área potencial de florestas destinadas para o manejo florestal é estimada em 428.221 km², sendo dois terços de florestas comunitárias e um terço de florestas destinadas ao uso empresarial. Esse dado reforça a importância da participação das comunidades locais para uso dos recursos florestais (madeireiros e não madeireiros), uma vez que as florestas comunitárias aparecem como uma variável importante na equação de volume da produção do setor florestal amazônico.

3. Desafios para a consolidação do manejo florestal comunitário

Não obstante o processo de articulação das organizações da sociedade civil e os esforços nas esferas governamentais para promover o manejo florestal comunitário e familiar na região, a consolidação dessa modalidade de manejo ainda é marcada por uma série de desafios. Um levantamento preliminar realizado pelo IEB e pelo Imazon com iniciativas de manejo florestal praticadas por comunidades na Amazônia brasileira¹⁰ revelou como principais obstáculos para implementação de planos de manejo: i) a fragilidade de processos de licenciamento da atividade de manejo florestal em comunidades; ii) a indefinição fundiária; iii) a falta de assessoria técnica qualificada e adaptada à atividade; iv) a dificuldade de acesso a crédito compatível, como financiamentos; v) a debilidade de organização social para as atividades florestais; e vi) a limitação em acessar mercados. A superação

desses obstáculos gera o fortalecimento das organizações comunitárias envolvidas com a implementação de planos de manejo como estratégia de conservação e governança florestal.

O processo de **licenciamento** de planos de manejo florestal comunitário tem se mostrado pouco eficiente na região. Por um lado, agricultores e suas organizações de representação ainda carecem de maior entendimento sobre os complexos arranjos técnicos, sociais e ambientais referentes à implementação de planos de manejo em nível local. Por outro, os órgãos governamentais direta e indiretamente envolvidos com o manejo comunitário ainda se mostram pouco capazes de atender a demanda cada vez maior de aprovação de planos de manejo oriundos de comunidades.

De um modo geral, a descentralização da gestão dos recursos florestais – atribuindo a Organizações Estaduais de Meio Ambiente (Oemas) a responsabilidade de aprovação e fiscalização de planos de manejo – aumentou ainda mais a morosidade na aprovação de planos de manejo, especialmente em assentamentos, onde a dinâmica é intensa. Entre os motivos identificados no diálogo com as organizações, estão: i) a pouca capacidade institucional dos órgãos públicos (infraestrutura, pessoal, qualificação técnica para questões comunitárias etc.); ii) o marco regulatório inadequado para o manejo florestal por comunidades; e iii) a ausência de uma estrutura dentro dos estados, articulada por diferentes

¹⁰ Diagnóstico sobre o potencial para o manejo florestal comunitário na Amazônia brasileira com base em planos de manejo madeireiros. Para saber mais, acesse www.iieb.org.br/diagnosticomfc.

órgãos, que catalise as demandas de manejo por comunidades.

Como propostas para superar a morosidade no processo de autorizações para operacionalização de planos de manejo, as organizações ligadas ao manejo florestal comunitário e familiar têm demandado estruturas específicas nos órgãos governamentais para centralizar as ações de manejo florestal comunitário. Além disso, é necessário criar marcos regulatórios mais adequados às realidades dos planos de manejo, considerando exigências atuais do levantamento do potencial florestal (incorporando não madeireiros).

A **indefinição fundiária** tem sido apontada como um dos principais desafios para a governança ambiental na Amazônia e um obstáculo crucial para aprovação de planos de manejo oriundos de comunidades. Além disso, dificulta a discussão sobre práticas de melhor gestão dos recursos florestais em nível local e, conseqüentemente, melhor gestão territorial. Amaral & Amaral Neto (2005), ao acompanharem a implementação de planos de manejo na região, identificaram como mecanismos interessantes e necessários para superar estes obstáculos: i) a instituição dos direitos consuetudinários; ii) a consolidação dos mosaicos de unidades de conservação criados; iii) a consolidação da política de concessões florestais.

Alguns avanços têm sido obtidos em relação à questão fundiária. Recentemente, o governo resolveu estabelecer ações de apoio

à regularização ambiental (p.ex. Programa Terra Legal) na Amazônia. Apesar de seu alcance reduzido, essas ações têm potencial de catalisar algumas alternativas interessantes para aprovação de planos de manejo florestal comunitário e familiar. O Governo do Estado do Amazonas, por exemplo, está discutindo uma Instrução Normativa que facilita a aprovação de planos de manejo em áreas de até quatro módulos rurais, aproveitando-se da MP 458¹¹. Esta medida permitirá atender a maior parte da demanda de planos de manejo que se encontram com pendências de documentação fundiária, e tem potencial para influenciar em outros estados.

A **organização social** representa outro desafio importante para viabilizar o manejo florestal comunitário na escala local. Constitui-se como fator-chave para assegurar o controle social sobre a exploração florestal em comunidades, principalmente em planos de manejo nos quais há formalização de acordos e/ou parcerias com atores externos. De um modo geral, observa-se fragilidade na organização local para acompanhamento e operacionalização de planos de manejo. Esse aspecto tem influenciado no estabelecimento de boas práticas de manejo e impactado nos processos de comercialização.

Para o fortalecimento da organização social em prol do manejo florestal comunitário e familiar é necessário um conjunto de ações de capacitação, treinamento, formação etc. Algumas iniciativas como estas es-

¹¹ Essa Medida Provisória dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, mediante alienação e concessão de direito real de uso de imóveis.

tão previstas no Programa Anual de Manejo Florestal Comunitário e Familiar (PAMFCF). Porém, o impacto do programa ainda é reduzido e é necessário articular e fortalecer redes interinstitucionais de cooperação e informações para dinamizar o manejo comunitário. Além disso, é imprescindível introduzir o manejo comunitário e familiar nas agendas de organizações-chave de representação e apoio dos grupos sociais envolvidos com o manejo florestal comunitário.

O **financiamento** para viabilizar as atividades de manejo florestal comunitário é outro fator determinante para sua consolidação. De um modo geral, inexistem alternativas na comunidade para o estabelecimento de fluxo de caixa para operacionalização de planos de manejo.

A finalização do ProManejo¹², em 2007, diminuiu as possibilidades de autonomia das organizações comunitárias para implementação de planos de manejo. Além disso, a ausência de linhas de crédito compatíveis e adaptadas à atividade tem limitado fortemente a expansão do manejo florestal comunitário. Como consequência, tem crescido, em algumas regiões (p.ex. oeste do Pará, Rondônia e Acre), o estabelecimento de acordos formais entre empresas e comunidades para o manejo florestal. Com o quadro de fragilidade institucional, tais acordos precisam cada vez mais de acompanhamento com intuito de estabe-

lecer salvaguardas às comunidades e aumentar o controle social sobre o manejo.

Algumas iniciativas em curso preveem recursos para apoiar o manejo florestal comunitário¹³. No entanto, o acesso a esses recursos pelas comunidades ainda é um grande desafio a ser superado nas discussões que serão estabelecidas com a implementação das políticas públicas.

A disponibilização de uma assessoria técnica capacitada na área florestal, sobretudo no acompanhamento de planos de manejo florestal comunitário, é outro desafio estruturante para a região (CARNEIRO et al., 2011). A implementação do PPG7 – que catalisou a emergência de um conjunto de experiências com enfoque ambiental – é, certamente, um marco na discussão dos desafios para a construção de um novo modelo de extensão florestal.

Algumas oportunidades de assessoria técnica para planos de manejo florestal estão em curso, articuladas por programas governamentais. Entre elas, pode-se citar a Política Nacional de ATER, além do fortalecimento de órgãos de extensão em governos estaduais (sobretudo no Pará, Amazonas e Acre). No entanto, é necessário atrelar essas iniciativas a programas de formação para técnicos, de modo que possam compreender o manejo florestal comunitário à luz dos complexos arranjos em que são implementados na região.

¹² Programa de apoio ao Manejo Florestal Sustentável na Amazônia Brasileira. Projeto implementado no âmbito do PPG7, que foi determinante para levar a campo as experiências-piloto de manejo florestal comunitário.

¹³ Tanto o Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar quanto a IN do INCRA, que regulamenta o manejo florestal em assentamentos, preveem recursos para o manejo florestal comunitário e familiar de diversos programas governamentais, principalmente do Fundo Amazônia, do Fundo Nacional do Meio Ambiente e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal.

Finalmente, as dificuldades de acesso a mercados mais competitivos representam outro obstáculo à consolidação do manejo florestal comunitário. De um modo geral, o manejo florestal comunitário tem o desafio de competir com a atividade ilegal, de atender exigências de padronização na oferta dos produtos e de conhecer a morfologia da cadeia de comercialização dos produtos florestais oriundos das comunidades (AMARAL & AMARAL NETO, 2005). A baixa capacidade de interagir qualitativamente com o mercado tem impossibilitado o estabelecimento de estratégias de comercialização adaptadas e experimentadas pelas lideranças e organizações comunitárias envolvidas com o manejo florestal. Nos arranjos que envolvem terceiros (por exemplo, nos acordos formais empresas-comunidades), o fortalecimento das capacidades organizacionais das estruturas comunitárias criadas e/ou adaptadas para este fim é importantíssimo para favorecer o maior controle social sobre o manejo florestal comunitário.

Existem algumas experiências em curso de mercados solidários e institucionalizados, implementados tanto pela sociedade civil como por agências governamentais, que podem apontar para caminhos mais promissores e fomentar o mercado de produtos florestais oriundos de comunidades da Amazônia. O fortalecimento e a disseminação destas iniciativas são ingredientes importantes a serem incorporados nos demais programas

de fomento ao manejo florestal comunitário e familiar em curso na Amazônia brasileira.

4. As ações de fomento para consolidação e expansão do manejo florestal comunitário e familiar

As discussões formais sobre manejo florestal comunitário e familiar na Amazônia brasileira iniciaram em abril de 1998. Naquele ano, com apoio de ONGs ambientalistas, foi realizada em Plácido de Castro, no Acre, a primeira oficina de manejo florestal comunitário da Amazônia. Esse evento significou um marco no processo de manejo florestal praticado por comunidades, reunindo, pela primeira vez, os principais atores (organizações e lideranças comunitárias, organizações não governamentais, agências de governo etc.) envolvidos com o tema para discutir problemas comuns que afetavam a implementação dos planos de manejo.

As discussões foram importantes para alavancar um processo de articulação interinstitucional¹⁴ que influenciou a expansão das iniciativas de manejo florestal comunitário na Amazônia brasileira (AMARAL NETO et al., 2008). Atualmente, o manejo florestal praticado por comunidades rurais está presente na maioria dos estados amazônicos e é foco de demandas para políticas públicas.

Pressões das organizações da sociedade civil influenciaram a formulação de políticas públicas. O início dos anos 2000 foi marcado por um forte processo de revisão

¹⁴ O GT-MFC, composto por 22 organizações da Amazônia, que se constituiu no principal espaço de discussão e formulação de demandas para o MFC. Para saber mais sobre esse processo de articulação, consultar Amaral Neto (2006).

de procedimentos para regulamentação da atividade de manejo florestal comunitário e familiar nos órgãos de controle e fiscalização ambiental. Não obstante esteja superado, este processo influenciou significativamente o número de planos de manejo protocolados

nos órgãos ambientais (Figura 3). Essa dinâmica foi influenciada pela implementação de iniciativas piloto no âmbito do ProManejo, que possibilitou a emergência das primeiras iniciativas de planos de manejo florestal em comunidades.

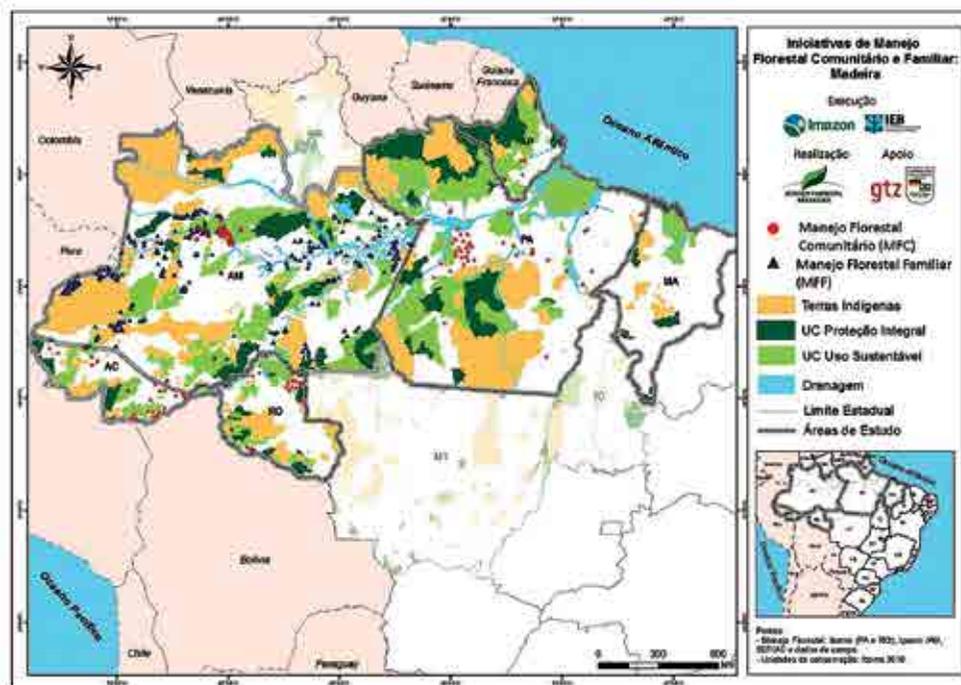


Figura 3 - Iniciativas de manejo florestal comunitário e familiar na Amazônia brasileira

Fonte: Imazon (2010)

Paralelamente ao advento da regulamentação da Lei de Gestão de Florestas Públicas e à consequente transferência da gestão florestal para os estados, iniciou-se um processo de reconfiguração do marco regulatório para manejo florestal e manejo florestal comunitário.

Na esfera federal, o governo criou, em 2009, o Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar¹⁵ (PFMFCF). Lidera-

do pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), o governo se propôs a organizar ações de gestão e fomento ao manejo em florestas que sejam utilizadas pelos agricultores familiares. O programa contempla uma perspectiva ampla do desenvolvimento sustentável, prevendo o uso múltiplo dos recursos naturais, incluindo bens e serviços da floresta.

¹⁵ Decreto nº 6.874, de 05 de junho de 2009, fruto de demanda da sociedade civil, cujo processo de articulação e discussão iniciou em 1998, no Acre.

As ações do PFMFCF são definidas no Plano Anual de Manejo Florestal Comunitário e Familiar. O plano indica as atividades e os prazos para implementação da Política Nacional de Manejo Florestal Comunitário e Familiar no ano em que vigorar. Para o ano de 2010, o foco do programa foi a Amazônia, bioma de destaque na composição das florestas comunitárias brasileiras – além da articulação da sociedade civil, que influenciou a formulação do decreto – e teve, ainda, como critérios: i) sobreposição dentre as áreas de atuação prioritárias de órgãos governamentais; ii) concentração de famílias e agricultores com interesse em manejar florestas; e iii) área de influência do Arco do Desmatamento (SFB, 2009).

Embora o PFMFCF também englobe ações de fortalecimento de cadeias de produção e comercialização de produtos florestais, o governo criou, em 2008, o Programa Nacional da Sociobiodiversidade. Esse programa é resultado da articulação de três ministérios: do Desenvolvimento Agrário, do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O plano foi criado com intuito de 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, assistência técnica e extensão rural, a mercados e instrumentos de comercialização e à Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM).

Nesta primeira fase do Plano Nacional, todo o esforço tem sido voltado para o Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade. As cadeias da castanha do Brasil e do babaçu foram priori-

zadas em virtude de sua relevância socioeconômica e ambiental, pois, juntas, beneficiam cerca de 500 mil famílias de extrativistas e quebradeiras de coco.

Além disso, o governo federal tem outras ações relevantes de promoção e fortalecimento das cadeias da sociobiodiversidade, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM).

A PGPM permite o pagamento da Subvenção Direta ao Extrativista. Esse programa busca garantir a sustentação de preços de alguns produtos extrativistas como a castanha do Brasil, a amêndoa de babaçu, a borracha natural, o fruto do açaí e do pequi, a cera da carnaúba e a fibra da piaçava.

O PAA possibilita a inclusão dos produtos da sociobiodiversidade na alimentação escolar. Dessa forma, representa uma ferramenta importante para a agregação de renda para famílias extrativistas que vivem em áreas distantes dos grandes centros e enfrentam deficiências de infraestrutura, como é o caso da maioria dos produtores da região amazônica.

Considerando-se esferas estaduais, os Estados do Acre, Amazonas e Pará destacam-se por suas investidas na adequação de uma regulamentação mais favorável para o MFCE, bem como no estabelecimento de programas estaduais de fomento à produção, processamento e comercialização de produtos florestais oriundos de comunidades rurais.

No entanto, de um modo geral, os estados vivenciam a transição do processo de descentralização da gestão florestal. Ou seja, por mais que sejam criados programas fede-

rais e estaduais, as condições objetivas para atendimento de uma demanda reprimida de manejo florestal comunitário ainda está distante de ser obtida. Entre outros aspectos, isto acontece porque: i) existe baixa infraestrutura e capacidade técnica, além de orçamento insignificante na maioria dos órgãos fomentadores dos programas para lidar com a complexidade inerente ao manejo florestal comunitário e familiar; ii) as ações encontram-se desarticuladas, em diferentes estruturas de governo, e isto dificulta sua implementação; iii) as metas estabelecidas pelos programas e as demandas e prioridades das comunidades não são necessariamente harmonizadas.

Dessa forma, torna-se cada vez mais necessário articular o conjunto dos atores envolvidos no processo de manejo florestal comunitário, seja entre as organizações ligadas a movimentos ambientalistas e aos movimentos de luta pela reforma agrária, bem como destas com setores do governo (e entre eles) e da iniciativa privada. O levantamento do potencial do manejo florestal comunitário e familiar, objeto deste relatório, é fundamental para subsidiar uma estratégia de qualificação de demandas e aperfeiçoamento das políticas públicas.

A constituição de espaços regionais, atendendo a princípios de pluralidade, autonomia e democracia, poderia favorecer a implementação dos programas de fomento ao manejo florestal comunitário e familiar na região. Espaços como esse têm se constituído nos programas da esfera federal, mas inexistem nos estados. A

constituição dessas instâncias de decisão é importante para promover um canal de diálogo e aproximar cada vez mais os programas dos interesses da sociedade, bem como: i) influenciar a formulação e a operacionalização dos programas nas diferentes esferas; ii) favorecer o controle social sobre o processo de manejo florestal comunitário e familiar, sobretudo nos aspectos de comercialização mediante relações formalizadas com o setor privado.

5. Conclusão

As florestas comunitárias têm ganhado importância para iniciativas de fomento à atividade florestal dado seu potencial para o fornecimento de produtos para o abastecimento do mercado florestal do país. Para ilustrar, no caso madeireiro, estimativas do Imazon indicam que, no Estado do Pará, o volume oriundo do Manejo Florestal Comunitário e Familiar pode alcançar um terço de toda a madeira que chega aos pátios das serrarias. O volume ofertado pelas comunidades tende a crescer com a escassez de madeira legal na região, impulsionada pelo aumento do rigor nas ações de comando e controle, bem como pelas dificuldades atuais¹⁶ em consolidar as concessões florestais em florestas públicas de produção.

Esse cenário coloca o manejo florestal comunitário e familiar em evidência na Amazônia brasileira. Nesse sentido, a tendência é de crescimento das áreas de manejo em florestas comunitárias. Basicamente, deverá ocorrer em unidades de conservação e em

¹⁶ Disputas jurídicas sobre as áreas em que podem ocorrer a exploração florestal têm dificultado a operacionalização da LGFP. Até maio de 2011, a exploração florestal havia iniciado em apenas uma concessão federal (Flona do Jamari).

áreas de assentamento da reforma agrária. No caso de assentamentos da reforma agrária, esse processo de expansão tem acontecido mediante acordos empresas-comunidades. Estudos têm revelado que, além da assimetria característica nessas relações (AMARAL NETO et. al., 2011), a participação dos agricultores e de suas organizações nos processos de gestão e implementação das atividades de manejo constituem alguns dos desafios a serem enfrentados pelas agências governamentais e de financiamento.

Já no caso das unidades de conservação, a viabilização dessas unidades (principalmente, do fortalecimento dos instrumentos de gestão) é um grande desafio para a consolidação e expansão do manejo florestal comunitário. Ou seja, apesar de grande potencial para expansão, as condições apresentadas para a viabilidade do manejo florestal comunitário e familiar ainda são incipientes.

Como uma das razões para a pouca efetividade das ações de fortalecimento, pode ser citada a precariedade na institucionalidade existente para promoção da atividade. Isso ocorre pelo fato de o Manejo Florestal Comunitário e Familiar na Amazônia brasileira ser uma prática recente se compararmos a processos semelhantes ocorridos em outras regiões da América Latina. Os órgãos ainda têm pouca habilidade para refletir sobre as demandas das comunidades em suas formulações de promoção e apoio à atividade.

O Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar, coordenado pelos Ministérios do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário, ainda não se consolidou

e se encontra centralizado nas discussões internas dos órgãos diretamente responsáveis por sua implementação (Serviço Florestal Brasileiro, MMA, Incra, MDA), se distanciando das lições aprendidas, a exemplo do Projeto ProManejo.

Os esforços desses órgãos deveriam estar focados na delimitação de um marco regulatório adequado ao Manejo Florestal Comunitário e Familiar, respeitando suas especificidades (tipos de ecossistemas e arranjos sociais, técnicos, políticos e institucionais). Em vez disso, criam-se novas regulamentações que aumentam a complexidade dos processos de licenciamento para o manejo florestal.

Outra característica desfavorável na atuação dos órgãos governamentais é a pouca articulação existente, que dificulta as ações estruturantes de fomento ao manejo florestal comunitário e familiar, a exemplo do que ocorre no Programa de Promoção das Cadeias de Valor da Sociobiodiversidade, que deveria ser mais ou totalmente articulado com o Programa Federal de Apoio ao Manejo Florestal Comunitário e Familiar, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente. O mesmo deveria ocorrer no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, entre os programas de fomento, caso do Pronaf e as ações de ATER, incluindo fortemente a temática de manejo florestal e boas práticas concernentes aos produtos não madeireiros de interesse das comunidades atendidas.

Por outro lado, depois de um momento intenso de discussões entre o final dos anos 1990 e início de 2000, a sociedade civil tem

dado pouco aporte e subsídios para formulação e implementação de políticas públicas para o manejo florestal comunitário e familiar. Dentre os programas existentes, entende-se que a principal demanda seja a consolidação de um programa robusto de assistência técnica florestal especializada em manejo florestal com foco em florestas comunitárias.

Marcos regulatórios e instrumentos de gestão também necessitam de consolidação e é imprescindível uma agenda priorizada pelas instituições governamentais, como viabilizar adequadamente o acesso e uso legal e institucionalizado das comunidades às florestas sob seus domínios. São destacados como principais: a regulamentação da modalidade de concessões não onerosas, prevista na Lei de Gestão de Florestas Públicas; mecanismos legais para concessão real de uso nas áreas de uso das comunidades em unidades de conservação;

elaboração dos Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos (PDAs) e a regularização ambiental dos lotes como forma de obter licenciamento ambiental e oportunizar a aprovação dos planos de manejo pelos órgãos ambientais; e a elaboração dos planos de manejo das unidades de conservação e criação dos conselhos consultivos, instrumentos necessários para efetivar os processos de concessões florestais.

Esses ingredientes são parte dos desafios de formulação de políticas e de diretrizes técnicas para a consolidação do manejo florestal comunitário e familiar na Amazônia brasileira. Espera-se que estas reflexões e sugestões possam contribuir para as discussões de formulação e implementação de políticas públicas que fortaleçam o processo de manejo florestal comunitário e familiar na região, com base no uso sustentável das florestas comunitárias na região.

6. Referências bibliográficas

AMARAL NETO, M. **A articulação de iniciativas para o manejo florestal comunitário na Amazônia brasileira.** In: Caixa de Ferramentas para Gestão de Conhecimentos. Belém-PA: FAOR-DED-GTZ, 2006. p. 43-44.

AMARAL NETO, M; AMARAL, P; FERNANDES, K; ARMSTRONG, G. **A expansão do manejo florestal comunitário na Amazônia brasileira: oportunidades e limites.** Brasília: IEB, 2008.

AMARAL NETO, M; CARNEIRO, M. S.; MIRANDA, K. F. (Org.) **Análise dos acordos entre empresas e comunidades para a exploração de madeira em assentamentos rurais na região da BR-163 e Entorno, no estado do Pará.** Belém: Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2011.

AMARAL P.; AMARAL NETO M. **Manejo Florestal Comunitário: Processos e Aprendizagens na Amazônia Brasileira e na América Latina.** Belém: IIEB/IMAZON, 2005. 84p.

CARNEIRO, M. S.; AMARAL NETO M.; MIRANDA, K. F.; SABLAYROLLES, P. Políticas públicas e os desafios para consolidação do MFCF em assentamentos e unidades de conservação na Amazônia brasileira. In: CRUZ, H. et al. (Orgs). **Relação empresa/comunidade no contexto do manejo florestal comunitário e familiar: uma contribuição do projeto Floresta em Pé.** Belém: IBAMA, 2011, p. 286-306

PEREIRA, D. et.al. **Fatos Florestais da Amazônia 2010.** Belém: Imazon, 2010.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **Plano Anual de Manejo Florestal Comunitário e Familiar: período 2010** - Brasília: SFB, 2009.



CAPÍTULO 3

Florestas, Mercado e Sociedade: limites institucionais para a sustentabilidade

João Vicente R. B. Costa Lima

1. Introdução

As atividades socioeconômicas ligadas ao segmento florestal no Brasil se sustentam em uma teia de instituições que operam em níveis de realidade e ênfases que tornam projetos e ações de desenvolvimento potencialmente controversos e passíveis de contestação. O fenômeno, em particular, dos usos da floresta ou de reflorestamento circunscrito a um projeto racional por uma empresa que vise ao lucro ganha ainda mais crítica. Combinar o uso racional dos bens naturais e as demandas das comunidades situadas nas florestas e das populações que vivem longe, mas cujos comportamentos no plano do consumo impactam muito diretamente os recursos naturais da floresta, não é um objetivo fácil e com um discurso justificador à mão.

Os usos da floresta e o histórico de intervenção econômica capitalista já criam um ambiente de grandes dificuldades para novas abordagens e novos projetos. Atores econômicos, da sociedade civil, Estado, comunidades científicas são campos discursivos que em si próprios retêm os ingredientes de discrepância e polêmica. As comunidades técnico-científicas solidificam muros difíceis de transpor para “outros” discursos científicos. Nesse turbilhão de interesses, ideais e estratégias de ação é que se deve tentar compreender a equação recente, que destaca as novas

dinâmicas no campo socioambiental que têm na figura do cidadão-consumidor uma peça-chave explicativa. Esse cidadão-consumidor é não somente o indivíduo estrito senso, mas pode ser também um ator coletivo/institucional, como o Estado. Entretanto, para os limites deste capítulo será explorada somente a figura do indivíduo consumidor.

Velhos temas são redimensionados à luz dessas novas engrenagens do campo socioambiental, como a democratização da democracia, a ressignificação da função econômica, dentre outras.

2. Imaginários sobre os usos das florestas no Brasil

A discussão mundial e brasileira sobre o uso de florestas apresenta vários obstáculos a serem superados de maneira a se criar as bases melhores de entendimento dos problemas que constituem os diversos subtemas correlacionados. De uma forma geral, algumas discussões parecem distantes e sem pontos de convergência mínimos e razoáveis. Tais olhares diversos parecem delimitar um campo da realidade que não tem ponto de intersecção com os campos de realidade mapeados por outros estudos e de outras abordagens. Parece que os autores falam de mundos diferentes, de realidades diferentes, porque excludentes.

Nessas discussões, a Amazônia, pelo seu valor intrínseco, ganha uma centralidade espontânea, ao mesmo tempo em que se corre o risco de, imaginariamente, entender todo o complexo de florestas no Brasil como tendo as características da Amazônia. Nesse caso, torna-se impossível compreender e projetar políticas públicas e mesmo a governança de empresas do setor que estejam não somente fora da geografia amazônica, mas fora do imaginário amazônico dos problemas florestais. As disputas nos campos ecológico, político e técnico expõem divergências que fazem com que os pontos de vista técnico, político e ecológico pareçam a todo tempo relativizáveis e sem os enraizamentos necessários para dar-lhes a consistência que seus discursos pressupõem. Todavia, poder-se-ia argumentar que simplesmente a controvérsia é um dado da realidade e constitutiva das dinâmicas formativas das ciências e técnicas, de que ao lado das divergências aparece também o sentido de complementaridade. Contudo, a questão de fundo permanece: sobre um país continental como o Brasil, alguns referentes imaginários homogeneízam realidades muito diferentes e/ou certos discursos ganham uma opacidade porque dão à realidade ambiental – que precisa ser vista como socioambiental, isto é, a dimensão humana ou o comportamento humano como determinante e que, passível de mudança, impacta sobre a própria realidade ambiental – uma rigidez que não se coaduna com as dinâmicas socioambientais, que têm no plano dos valores e interesses humanos as bases para a construção de cenários múltiplos.

As limitações do Estado para lidar com os problemas da Amazônia são emblemáticos porque criam certos limites cognitivos para se pensar as florestas em geral. A discussão pública sobre as alternativas para uma economia sustentável dos produtos da floresta é cantada em verso e prosa como um curso de ação de baixo risco e custo, com retorno garantido. Grandes empresas e comunidades extrativistas seriam beneficiadas pelo incontornável fluxo do mercado sustentável em expansão, mas as dificuldades são de toda ordem.

Homma (2012) problematiza a premissa de que o extrativismo vegetal seria a melhor forma de desenvolvimento para a Amazônia, frise-se, o recurso mais eficiente para coibir o desmatamento e as queimadas. O ponto de apoio do autor está em problematizar a viabilidade econômica da extração de produtos florestais não madeireiros, chamando a atenção para o fato de que a importância econômica dos produtos da floresta mudou ao longo do tempo, afetada pelo progresso tecnológico, o surgimento de alternativas econômicas, o crescimento populacional, a redução dos estoques, os níveis salariais da economia, mudanças nos preços relativos e outros fatores. Uma história econômica do extrativismo mostra que suas atividades se iniciam, se expandem, estagnam e declinam.

A hipótese substantiva de Homma é que a atividade extrativista não é uma solução instantânea para todos os males do desenvolvimento amazônico, não podendo ser concebida em detrimento de alternativas tecnológicas, como a domesticação. Produtos não

madeireiros não são sustentáveis necessariamente, porque a sustentabilidade biológica pode não se coadunar com a sustentabilidade econômica. É sabido que o crescimento do mercado pode colapsar a economia extrativista. Dessa forma, o autor apresenta um quadro difícil de ser decifrado e traduzido em uma política pública que dê conta perfeitamente de nuances tecnológicas, de mercado e, ainda, sob pressões de grupos políticos heterogêneos e das demandas legítimas das comunidades. A pura solução ecológica extrativista para a preservação das florestas pode ser somente uma alternativa limitada no tempo-espaço institucional fluido.

Por outro lado, no contexto da discussão acalorada sobre o Novo Código Florestal Brasileiro, Ab'Saber (2010) fala da utopia da floresta em pé. Cristaliza forte argumento para os caminhos abertos pela proposta de novo código, que conseguiu maior aderência de diversos atores em disputa, mas predominantemente do setor produtivo e da solução defendida de modo a coadunar produção e preservação. O princípio básico que rege o raciocínio de Ab'Saber é o da total incompatibilidade entre produção e preservação. Dito isso, tudo o mais para o autor deriva-se de um ponto de vista de um Código das Biodiversidades que, no limite, é capitaneado por técnicos competentes e bioeticamente sensíveis para estabelecer cursos de ação na direção da autossustentabilidade das atividades agrárias e, mais especificamente, no tocante aos interesses maiores da produção agrária, “encontrar modelos técnico-científicos para a recuperação de áreas degradadas”.

Essa proposta é crítica muito além do imbricado de condicionantes da crítica de Homma. Qualquer outra insinuação técnico-científica que destoe do que poderia ser proferido por aqueles com o perfil delineado por Ab'Saber para vigiar a operação de seu código de biodiversidades não goza, na avaliação do autor, do reconhecimento técnico-científico devido. A dificuldade nessa forma de ver o problema e da busca de soluções para os problemas é que se chega a um caminho único de discussão em que – e Ab'Saber é explícito quanto a isso – não é reconhecida a competência técnica do “outro” ponto de vista técnico-científico, posto sob suspeição por não possuir (*a priori*) uma motivação alter-interessada. As florestas são essencialmente um recurso ecológico e as questões relativas às demandas humanas são minimizadas e circunscritas a um tratamento ecológico.

Fearnside et al. (2002) nos dão uma pista sobre as impossibilidades para a implementação de grandes projetos para a Amazônia, especialmente aqueles que à frente anunciam vultosos investimentos em infraestrutura. Os autores fizeram projeções metodologicamente fundamentadas e nem por isso livres de contestação e controvérsia, com base em um histórico de ocupação, para enfatizar, primeiramente, os riscos de funcionamento de uma mecânica da devastação dos recursos naturais. Assim, os autores vaticinavam sobre os possíveis impactos (custos ambientais) de gastos da ordem de US\$ 43 bilhões para custeio de rodovias, usinas hidrelétricas, gasodutos etc., na forma de 338 (trezentos e trinta e oito) projetos entre

os anos de 2000 e 2007, em diversos eixos de desenvolvimento concebidos para estimular a economia da região, como a intenção de asfaltar 7.500 km de rodovias.

Os resultados apontavam para altíssimos custos ambientais e sociais da destruição e degradação da floresta amazônica, além da perda de oportunidade no uso sustentável da floresta como a captação de valores em serviços ambientais, como manutenção de biodiversidade, reciclagem de água e armazenamento de carbono. Em contrapartida, os benefícios e efeitos econômicos e sociais seriam baixos.

Assim, investimentos pesados em infraestrutura, com vistas a viabilizar segmentos econômicos na Amazônia, levariam, invariavelmente, a perdas e não a ganhos de nenhuma ordem. Com base em um histórico, não há como imaginar que a exploração dos recursos naturais possa ser diferente dos moldes da depredação. Esse é um argumento-limite que disciplina muito da discussão sobre as possibilidades de desenvolvimento na Amazônia. Todas as inquietações de indivíduos-consumidores e organizações não governamentais e governos pelejando por novas formas de intercâmbio homem/natureza estão descartadas pela visão cristalizada e unívoca do passado.

A discussão pública sobre os usos das florestas alcança, incontornavelmente, os assuntos relativos ao desenvolvimento rural brasileiro. Sob esse enquadramento, a discussão é mais ampliada porque ela ultrapassa o imaginário e a geografia amazônicos. A controvérsia sobre a (in)compatibilidade de

coadunar produção de alimentos com a preservação é redimensionada. Uma vez mais, a discussão brasileira foi arrastada pelo imaginário conservacionista a propósito das ilações diretas feitas por ocasião da aprovação de um Novo Código Florestal Brasileiro.

Com respeito à posição rígida conservacionista da incompatibilidade entre produção e conservação, Martinelli et al. (2010) defendem tratar-se de uma falsa dicotomia, de que a área descoberta é grande o suficiente para “acomodar a expansão da produção agrícola”; de que a maior demanda por terras, e a conseqüente expansão, ocorre nas culturas de exportação (soja e cana-de-açúcar) e não nos plantios direcionados ao consumo interno (arroz, feijão, mandioca). No tocante à produção de alimentos, os autores argumentam que os maiores entraves estão na “enorme desigualdade na distribuição de terras, a restrição de crédito agrícola ao agricultor que produz alimentos de consumo direto, a falta de assistência técnica que o ajude a aumentar a sua produtividade, a falta de investimentos em infraestrutura para armazenamento e escoamento da produção agrícola, a restrições de financiamento e priorização do desenvolvimento e tecnologia que permita um aumento expressivo na lotação de nossas pastagens” (p. 01).

Os autores acima citados contrapõem-se aos excessos do argumento dos defensores de um Código Florestal mais flexível porque sintonizados com o desafio da produção de alimentos, ou preocupados com a institucionalização de barreiras para esta finalidade, acabam apostando no impasse (aparente-

mente) insolúvel entre a questão da preservação ou da produção de alimentos. As duas iniciativas, postulam, são compatíveis, pela existência de área suficiente tanto para a preservação do patrimônio biológico quanto para o aumento da produção de alimentos para o consumo interno e exportações.

Para fins de teste de sua hipótese, os autores comparam a ocupação das terras brasileiras com agricultura e pecuária dos Estados Unidos da América (EUA) e União Europeia (UE), de 1961 até 2008, sobre as variáveis “área colhida” e “produtividade” da soja e a cana de açúcar, ou que “ocupam grande área” (milho) e aquelas que são destinadas à alimentação direta no mercado nacional (arroz, feijão e mandioca). Incluem, ainda, a evolução da pecuária produzida a pasto durante o mesmo período pela importância que esta atividade tem no Brasil tanto economicamente quanto em termos da grande área que ocupa¹⁷.

Os autores concluem que o país ainda tem quase 60% de sua vegetação nativa preservada e conta com cerca de 250 milhões de hectares em áreas agrícolas, incluindo-se a pecuária que, sozinha, ocupa cerca de 200 milhões de hectares. Essa imensa área ocupada pela pecuária é aproveitada de forma pouco intensiva, já que a lotação dos pastos brasileiros é baixíssima – cerca de somente uma cabeça por hectare.

O que está posto para os autores é um cenário em que podem ser acomodados di-

versos interesses, tanto os da produção quanto os da conservação. As dimensões continentais do país e o histórico de ocupação e uso do solo criam uma base de realidade a partir da qual podem ser feitas políticas e ações para remediar todos os males, sejam os excessos do discurso produtivista ou de outro tipo.

Quando vislumbramos o uso das florestas para fins industriais (produção de celulose, carvão, energia etc.) também um discurso genérico e ambientalista à partida parece impor fortes obstáculos a quaisquer possibilidades de diálogo e de concepção e implantação de projetos. Trata-se da imagem consolidada do “*deserto verde*” amplamente divulgada por entidades ambientalistas e de movimentos sociais. Dito de outra forma, os resultados das atividades de plantio de florestas de eucaliptos, por exemplo, deixariam unicamente a perda da água, empobrecimento do solo e diminuição da biodiversidade, senão a perda irreversível.

Não é possível pensar que as atividades econômicas ligadas às florestas de eucalipto possam se harmonizar com o conceito de uso sustentável da água, do solo, da biodiversidade e da atmosfera. Nesse contexto, Vital (2007) adverte que as assertivas generalistas devem ser recebidas com ressalva, dado que, de acordo com as análises elaboradas, os impactos ambientais das florestas de eucalipto dependem, fundamentalmente, das condições prévias ao plantio: i) bioma de inserção;

¹⁷ A maior parte dos dados utilizados pelos autores provém da base de dados da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Os dados sobre produtividade nas regiões geográficas do país e sobre a distribuição de terras foram obtidos com o SIDRA, que é o banco de dados agropecuários do IBGE.

ii) densidade pluviométrica; iii) tipo de solo; iv) declividade dos solos; v) distância das bacias hidrográficas. Também precisam ser consideradas as técnicas agrícolas empregadas – densidade do plantio, métodos de colheita, presença ou não de corredores biológicos e atividades consorciadas.

Sobre as críticas às plantações florestais de eucalipto no tocante aos efeitos sobre o solo (empobrecimento e erosão), a água (impacto sobre a umidade do solo, os aquíferos e lençóis freáticos) e a baixa biodiversidade observados nessas monoculturas, o autor defende que as afirmações/hipóteses sejam mais precisas, qualificadas e contextualizadas. É preciso indicar em que regime pluviométrico as plantações de eucalipto podem levar ao ressecamento do solo ou, ainda, o estado de degradação ou não do solo antes da plantação, bem como de seus níveis de fertilidade, devidamente localizados. Parece, de fato, que as controvérsias e debates giram mais em torno de questões sociopolíticas e econômicas do que, propriamente, do âmbito acadêmico e científico, em que os estudos, de forma geral, não apresentam discrepâncias significativas. Ao contrário, muitos estudos científicos apontam mais consenso do que divergência. A atividade silvicultural, como qualquer outra, pode causar impactos ambientais, tanto positivos quanto negativos, sendo que nenhum deles é inexorável, a depender de uma série de circunstâncias¹⁸.

Efetivamente, os projetos sobre o uso econômico das florestas ganharam corpo e importância no contexto brasileiro, seja relativamente a sua importância econômica, incluindo aqui a sobrevivência de comunidades, seja do ponto de vista ecológico e dos embates a respeito dos grandes projetos e novos mercados de consumo sustentável.

3. Florestas, mercado, regulação e coerção

Diversas instituições públicas e privadas, econômicas e não econômicas se enfrentam sobre as políticas e programas mais sintonizados com os desafios para a consecução de uma sociedade sustentável (com toda a porosidade que o conceito alude). Ao fundo, os desafios para ajustar as políticas aos parâmetros de competitividade econômica. Historicamente, a solução regulatória, principalmente pelos organismos do Estado, foi a mais empregada. E as pressões de ordem regulatória produziram seus efeitos pela força de um emaranhado de instituições: organismos da Justiça, órgãos executivos como Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), entidades independentes como ONGs.

O grande objeto das suspeições e alvo das ações regulatórias e coercitivas são as empresas econômicas, porque classicamente entendidas como depredadoras e poderosas o suficiente para fugir do controle público. Entretanto, a cena socioambiental registra novas

¹⁸ Em 2006, o setor florestal brasileiro contribuiu com impostos e empregos para a população; os produtos de base florestal representam 2,6% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro; o setor pode atuar na conservação e na preservação dos recursos naturais.

disposições das empresas relativamente aos valores referidos à conservação da natureza e da justiça social. Essas ações se inscrevem nas políticas corporativas conectadas aos novos condicionantes da concorrência econômica, significativos em escala (crescente) e em importância no âmbito dos mercados. As ações empresariais não retratam uma resposta reflexa às regulações típicas do poder público, uma vez que, em boa medida, exprimem uma relação nova entre Sociedade e Mercado.

As novas possibilidades da ação empresarial problematizam as bases clássicas sobre as quais se assentam as instâncias do Estado, da Sociedade e do Mercado. Verifica-se a emergência de um ator (cidadão-consumidor) com poderes maiores de interferência no campo sociopolítico do que convencionalmente se avaliava e que denota um arranjo mais equilibrado com respeito aos interesses do lucro das empresas e os interesses da sociedade com vistas à consecução de padrões mais socioambientalmente recomendáveis.

Movidas por pressões de natureza legal ou do próprio mercado, as empresas adentram na arena política e, instrumentalizadas, lidam com as demandas advindas de diversos segmentos da sociedade civil mais ou menos organizada relativamente aos interesses socioambientais, ao tempo em que, em seu horizonte, perseguem o lucro em contextos de competitividade econômica imbricados. O

dado mais eloquente é que a busca de novos mercados e o aumento do lucro exigem das empresas uma capacidade refinada de administração das demandas advindas da esfera pública e não somente atentar para um universo do público consumidor como amiúde se pensava. Tornou-se imperativo para as empresas dialogar com as comunidades.

No plano mais afeito às rotinas de seu negócio estritamente, as empresas precisam se adaptar aos condicionamentos econômicos e técnicos. A competência técnica precisa se ajustar aos desafios tecnológicos ligados à formação de novos mercados consumidores.

O cenário socioeconômico não tem mais os contornos de realidade de antes. As relações e instituições econômicas são permeadas socialmente por novos valores que conformam as bases da produção e consumo contemporâneas, atormentadas pelos imperativos de uma ação econômica sustentável¹⁹.

O papel regulador do Estado brasileiro, com a emergência de uma legislação ambiental na década de 1980, afetou a racionalidade das empresas pela efetividade dos mecanismos de controle legal e pela pressão capilarizada exercida pelas ONGs em seus vários níveis de inserção – da construção de agendas à defesa mais incisiva de suas questões segundo uma hierarquia de interesses. Uma esfera pública heterogênea problematiza sobre a capacidade do Estado para conceber,

¹⁹ Ressalte-se que a própria iniciativa da certificação ambiental para o setor florestal surgiu, no início da década de 1990, como uma alternativa às campanhas que incentivavam o boicote a produtos oriundos de florestas tropicais, porque avaliava que o boicote poderia agravar o desmatamento nos trópicos, uma vez que, com a queda do valor da madeira e das áreas florestais, poderiam ser favorecidos outros usos mais predatórios da terra, como pastagens e atividades agrícolas. Em vez de prejudicar toda uma classe de produtos, foram propostos o reconhecimento e o consumo de produtos florestais produzidos sob um manejo adequado. Vide Nardelli (2001).

prover e gerir políticas públicas eficientes e sustentáveis. A temática da *reinvenção do Estado* é atualizada. As bases institucionais do capitalismo também estão sob um fogo cerrado, visível nos arranjos que as empresas realizam nos mercados cada vez mais exigentes. A sociedade civil também recebe estímulos que levam à sua reorganização.

4. Da coerção pública à insurgência do cidadão-consumidor

No contexto brasileiro, destaca-se, no tocante à regulação das ações econômicas pelo Estado, a promulgação da lei federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e criou, para a sua execução, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). O Sisnama tem como órgão superior o Conama e como órgão central o Ibama, sendo, ainda, constituído pelos órgãos e entidades federais, estaduais e municipais que atuam na produção de regimentos voltados ao uso racional dos recursos ambientais, preservação da qualidade ambiental e mitigação dos prejuízos ambientais.

A lei nº 6.938 enfatiza, em seus instrumentos, o caráter preventivo do controle ambiental, pois estabeleceu padrões de: i) qualidade ambiental; ii) zoneamento ambiental; iii) avaliação de impactos ambientais; e iv) licenciamento e revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras.

Instaurou-se uma mecânica da regulação: empresas que querem realizar seus empreendimentos precisam se adequar à legislação e ao controle das entidades do Estado, como o Ibama e o Ministério Público. Funcio-

na aqui um mundo de regras e procedimentos que garantiriam padrões mínimos de sustentabilidade. Entre os indivíduos e as empresas, o Estado atua, segundo princípios de precaução e coerção, de maneira a garantir que a sociedade não seja penalizada pela ação imprudente e gananciosa dos agentes econômicos.

Entretanto, após um tempo mínimo de operação das novas leis, resoluções e instituições competentes a disciplinar as condutas humanas no que se refere ao uso dos recursos naturais, alguns questionamentos se sedimentaram e apontaram para os aspectos redutores que toda essa institucionalidade não foi capaz de abarcar: os instrumentos do Estado disciplinando esse campo da realidade – das ações predatórias econômicas de agentes públicos e privados – são completamente capazes de ordenar esse nível da realidade socioambiental? A questão socioambiental da produção e gestão econômica em bases sustentáveis está plenamente atendida na perspectiva que esse tal ordenamento legal produz? A resposta parece apontar para campos e níveis da realidade fora do alcance do funcionamento desta nova institucionalidade que a Lei nº 6.938 produziu. Não se pode negar o papel do Estado. De pronto, mesmo reconhecendo seus limites, é indiscutível a importância do Estado regulando aspectos da vida coletiva, como os projetos econômicos imprudentes. Mais que isso, algumas ações regulatórias são, de fato, mais eficazes se mantidas sob a tutela do Estado, e não de instâncias privadas movidas por seus interesses.

Mas, é importante vislumbrar outros cenários ilustrativos do campo socioambiental. Em um desses cenários, pode-se ressaltar

a regulação das ações dos agentes econômicos (empresas públicas e privadas) por instâncias oriundas do mundo não econômico, mais especificamente da sociedade, e, ainda de forma mais pontual, de ONGs, que operam como entidades certificadoras e, para isso, instauram outra ordem institucional e de procedimentos para esse fim. Ressalte-se o grande espaço tanto na opinião pública quanto no mercado consumidor do *Selo Verde*, ligado às atividades de Florestamento e Reflorestamento²⁰.

Agora, entre as ações das empresas e dos indivíduos, tem-se outro agente não governamental que medeia a relação socioambiental. Estas ONGs certificadoras garantem ao cidadão-consumidor que o produto que é comprado e consumido possui garantias no que se refere à sustentabilidade dos produtos, processos e outros resultados. O fator indutor da cena é o cidadão-consumidor: por meio do consumo, o indivíduo expressa uma ordem de valores que afetam a realidade econômica em algum nível. As empresas e seus empreendimentos (conectados sinceramente ou não aos preceitos de uma sociedade sustentável) se adequam e se ajustam às novas

orientações de consumo do cidadão. Esse campo da realidade socioambiental é difuso e heterogêneo: não acontece em todos os setores econômicos com a mesma velocidade e intensidade; são iniciativas microscópicas em meio à realidade complexa²¹.

Essa dinâmica de mediação (empresas/cidadão-consumidor) por entidades da sociedade civil é resultado de esforços da sociedade, não somente para não se submeter aos controles do Estado²², mas pelo reconhecimento dos limites do poder estatal para dar conta de todos os níveis de interação sociedade/mercado. Esse campo da realidade se sustenta pela confiança: o cidadão-consumidor tem fé nas entidades certificadoras, de que estas, por meio de uma processualidade e parâmetros críveis, autênticos e efetivos, informam as empresas, produtos e seus respectivos processos dignos de certo *status* socioambiental parcimonioso. Há todo um processo de legitimação dessas entidades certificadoras. As entidades buscam (por seus valores regulatórios evocados e suas práticas) dar credibilidade às suas ações por meio de duas ordens. De um lado, há as iniciativas de natureza política, como é a

²⁰ É preciso ter em mente a mudança de paradigmas do que seja o “manejo florestal” para entender o momento presente da busca por certificação como o *Selo Verde*. Segundo Nardelli (2001), o manejo clássico definia produção sustentável em termos de produção a ser colhida em um sistema no qual a floresta era dividida em classes de idade, em ciclos de corte ou em rotações. A partir dos anos 1960, a sustentabilidade passou a significar o uso múltiplo da floresta, isto é, que se refere à produção conjunta de bens e serviços da floresta, buscando uma combinação ótima para esses produtos, de modo a maximizar os benefícios e minimizar os custos. A floresta pode gerar madeira e continuar produzindo outros bens e serviços, como alimentos e conservação do solo, a preservação da diversidade biológica e de recursos genéticos. Esse conceito evoluiu, nas décadas de 1980 e 1990, em direção a uma abordagem holística do manejo florestal.

²¹ Um bom exemplo está na construção civil no Brasil, onde um percentual cada vez maior de construções é feito dentro de parâmetros de certificações ambientais. Vide <http://www.vanzolini.org.br/conteudo.asp>.

²² Esta é, em si, uma temática formidável que perpassa debates políticos e intelectuais inflamados sobre a natureza da democracia e de suas instituições, como é o caso de se estabelecer os limites para a ação de governos no que tange à área ao espaço do privado, dos direitos individuais, entre outros assuntos palpitantes.

criação de um (1) Conselho Consultivo com membros de associações científicas; (2) Conselho Deliberativo com entidades politicamente ativas na cena socioambiental (WWF; Greenpeace etc.). Nesses dois níveis são gestados os padrões e parâmetros públicos. A transparência das ações e procedimentos para fins de certificação é que, ao final, gera os efeitos esperados de fé pelo cidadão-consumidor. O círculo se fecha porque toda essa institucionalidade baseia-se em um conjunto de conhecimentos científicos e técnicas que garantem as medições e avaliações quali-quantitativas no que se refere às realidades biofísicas e antrópicas que subjazem às iniciativas econômicas sob análise.

No segmento florestal, o presente capítulo explorará o Selo Verde e a entidade certificadora *Forest Stewardship Council* (FSC), criados para as atividades de florestamento e reflorestamento. Notadamente, podem reivindicar o Selo Verde tanto as grandes empresas de reflorestamento (Aracruz, Stora Enso, Votorantim), quanto pequenos empreendimentos (cooperativa extrativista no Acre). Os padrões e parâmetros de certificação alcançam o plano biofísico (manejo, processos, preservação da fauna e flora, graus de controle e uso de químicos para adubação) e humano (qualidade de vida das comunidades)²³. As empresas que aspiram à certificação precisam arcar com custos para realizar as avaliações e monitoramentos que são exigidos. Os próprios parâmetros e indicadores obrigam que

a empresa se ajuste a um espectro amplo de condutas que mostram um enquadramento aos códigos, leis, resoluções e demais instrumentos legais e técnicos circunscritos à cultura política, jurídica e técnica do país. A FSC não é uma empresa que busca o lucro. Sequer pode ser vista como um negócio. Isso gera vários desdobramentos porque a FSC não vive desse recurso e autoriza que outras empresas conduzam o processo de certificação propriamente (Cerflor e Imaflora, no caso brasileiro).

A empresa interessada em obter a certificação precisa realizar gastos que aumentam seus custos, pela obrigatoriedade em adotar os novos parâmetros, processos e procedimentos e pelas comprovações científicas que são exigidas e que são feitas por consultorias críveis (especialistas das universidades e centros de pesquisa, dentre outros). Essa disposição é uma medida primeira indicativa do nível de comprometimento da empresa no uso parcimonioso dos recursos naturais e de preocupação efetiva com as comunidades afetadas. Por estes custos adicionais, a madeira certificada é mais cara que a madeira não certificada. Assim, a estrutura só funciona porque tem um consumidor motivado e capitalizado para pagar mais pelos produtos de madeira certificada.

À luz do que foi informado até aqui, duas ordens de questões (com suas correspondentes origens e influências teóricas) emergem como, se colocadas lado a lado, incongruentes:

²³ Esses parâmetros e indicadores são, como é próprio do fazer científico, sujeitos a controvérsia, que é minimizada pelas exigências públicas de transparência e de debates e consultas públicas.

- (I) a solução para insustentabilidade econômica (de uma lógica econômica predatória operante) de hoje pode ocorrer via mercado/consumo. O mercado econômico pode ser fator importante de soluções que atenuem e reequilibrem o intercâmbio humano à natureza;
- (II) se a ação econômica *stricto sensu* é auto-interessada e egoísta (e enriquecer pode significar destruir o outro tipo humano e a natureza ao redor), como pode emergir outra substância não egoísta no seio do capitalismo de maneira a recuperar componentes de sentimentos públicos compartilhados?

O enfrentamento do (aparente) paradoxo entre os pressupostos do enunciado (I) em relação ao enunciado (II) só podem ser inicialmente tratados a partir do redimensionamento da função econômica, tomada como: constitutiva da vida humana individual e coletiva. Lançando-se mão da categoria econômica clássica *do trabalho*, para exemplificar, que supõe o intercâmbio que os homens estabelecem com outros homens e com a natureza para prover suas necessidades materiais, verifica-se sua extensão, profundidade e riqueza no sentido de que os conteúdos motivacionais egoístas não se reduzem a uma ação que, ao final, gere ganho para um indivíduo em detrimento do conjunto, nem que

a ação se conecte a uma substância estritamente aética²⁴. É preciso afastar uma crítica da ação econômica egoísta que apregoa a extinção da função econômica porque todos os problemas irremediáveis seriam produzidos pela substância capitalista. Essa proposição, que mais se aproxima de uma peça retórica, ignora que a abolição da função econômica é uma impossibilidade lógica, econômica e sociopolítica. Obviamente que não se quer criticar posições ideológicas com base em irracionalismos. Nesse sentido, sempre será o tempo para indagar sobre o que é mesmo a função econômica. A sociologia econômica (e mesmo a economia) propõe que a função econômica é um meio para um fim. E, mais, mostramos nossos valores últimos nos atos de consumo. Os indivíduos racionais e suggestionados por visões de mundo (antigas, novas ou em transformação) vão ao mercado e os atos de consumo denotam também a adoção de valores não egoístas²⁵.

Vale ainda explorar o postulado do mercado como a oficina do diabo. No campo econômico só germinaria uma experiência vital que alteraria nossos sentidos: tornar-nos-íamos egoístas e mesquinhos; sentimentos de cooperação, solidariedade e de comprometimento com os dilemas humanos vividos por outrem seriam abolidos. Pressupõe-se que fora dos domínios econômicos da vida haveria uma chance para a emergência de uma substância humana altruísta. Diante do radicalis-

²⁴ Sen (1999) e sua “*Sobre Ética e Economia*” contribuem com uma rica reflexão sobre a pertinência em se recuperar elementos éticos quando se reflete sobre a natureza da ação econômica e outros desdobramentos.

²⁵ Por que um indivíduo pagaria mais por um produto com mesmo valor de uso? Todavia, não se pode afirmar que *todos* os consumidores sobre *todas* as questões econômicas (e mercados) se comportarão dessa maneira.

mo da teoria da oficina do diabo, pergunta-se: somente fora do mundo econômico vigora o viver solidário e de comprometimento sem as impurezas do egoísmo? Será que se pode dizer que nas relações familiares, no interior das instituições religiosas e comunitárias, nos movimentos sociais e nas diversas formas de sociabilidade não econômicas não vigorariam elementos de poder e egoísmo? Se o mundo econômico é a única esfera que sedimenta interesses e ações egoístas, como entender as relações de opressão dos homens sobre as mulheres, relações de intolerância étnica e de outra natureza? É razoável que a esfera econômica gere seus valores com uma volúpia tal que possa penetrar outras esferas da vida, em uma lógica egoísta estrita. Mas daí derivar que, para sempre e em todo lugar onde as interações humanas acontecem, o puro egoísmo será o único ingrediente que conecta as pessoas, parece um excesso. Hipóteses sobre a ação egoísta devem ser sempre tratadas como hipóteses sobre a ação egoísta, que precisam ser testadas no plano empírico, e não em bases extremas como um *a priori* sobre os segredos da alma humana e suas manifestações.

Por outro lado, é conhecida a robustez das teorias nas quais os indivíduos e a sociedade podem muito pouco contra os recursos (econômicos e simbólicos) que a empresa capitalista tem à mão, seja em nível de compor-

tamento como consumidor, seja por outras instâncias e mecanismos em que a empresa influencia o indivíduo e suas escolhas.

Contrariamente a essas teorias da sociedade como elo fraco em relação ao mercado (visto como instância conspiratória indestrutível), verifica-se um conjunto de ações, como base em valores, heterogêneas, espalhadas em campos diversos da vida coletiva em que os indivíduos se encontram, se reencontram, dialogam e negociam, contestam e convergem, em uma profusão de situações, na interface com o mercado, porque os indivíduos transitam do mundo cotidiano e societário para o mundo econômico (quando trabalham e consomem). Nesse cenário, o mercado não espelha ser uma unidade coerente e hermética, mas com brechas visíveis porque acolhe as influências difusas que vêm da sociedade. O cidadão-consumidor eleva-se e, com maior ou menor consciência, mais ou menos pessimista, mais ou menos altruísta, certamente interessado, ele desvia-se do campo de realidade no qual opera o Estado e seus instrumentos, e lança-se numa nova situação ainda não necessária e devidamente regulamentada da esfera da vida socioeconômica. Esse campo novo da realidade está parcialmente fora da jurisdição do Estado e a dinâmica Empresa (Mercado)/Sociedade Civil apresenta novos enraizamentos²⁶.

²⁶ O nascente Mercado de Carbono e o *Fair Trade* são exemplos desse movimento. Este último retrata uma série de iniciativas em que os consumidores do mundo pagam mais por produtos da agricultura familiar, pequena empresa que configurem, em algum grau, uma ação que seja um contraponto à exploração. Essas iniciativas estão longe de provar o estabelecimento de um novo capitalismo dominante. Contudo, provam um dado que, de tão básico, choca, porque esquecido em diversas disciplinas preocupadas em provar a autonomização das esferas de realidade objetos de suas disciplinas científicas: o homem econômico é concomitantemente um homem social e os fantasmas que atormentam sua alma podem sugerir-lhe os caminhos do bem e do mal, e o agir econômico justo deixa de ser um dado em si incongruente.

É fundamental entender os componentes pragmáticos e ideais envolvidos na cena: o público consumidor idealiza um mundo e seu lugar nele segundo valores (ideais). As empresas adequam o seu cálculo de maximização de utilidades na consideração das preocupações socioambientais vindas do público guiado por valores (ideais)²⁷. Não é necessário esperar que todos os capitalistas se convertam à causa ambiental para que seja dado início a um novo processo civilizador. Assim, um banco holandês comprou os créditos de carbono da usina do lixo (aterro sanitário) da Prefeitura de São Paulo. No seu país de origem, essa medida reforçou a imagem do banco como instituição comprometida com a causa ambiental. Seria razoável pensar que essa medida, por sua vez, tenha aumentado a carteira de clientes do banco. Para os puros de intenção, uma ação econômica pragmática desse tipo não é relevante para a consolidação de uma sociedade sustentável. Para os realistas, que importa se a motivação era mesquinha e egoísta, se, ao final, o objetivo de minimizar/diminuir o lançamento na atmosfera dos gases danosos tenha sido alcançado?

5. A racionalidade socioambiental da empresa capitalista

No tempo presente, isto é, ultrapassado o hipotético marco zero, as empresas, de forma heterogênea, passam a adotar medidas que, se não deixam de ter a natureza mitigatória, trazem a novidade de incorporar no nível de sua governança uma atitude proativa

no que se refere aos novos processos e produtos, otimizando o uso de energia e matéria-prima, reciclagem de resíduos. Se, do ponto de vista dos custos, não acontecem modificações maiores (e, talvez, até a sua ampliação), do ponto de vista da imagem (da empresa comprometida com o meio ambiente) da empresa, os ganhos vêm pela visibilidade positiva. Para além das pressões legais, as empresas começam a mostrar-se preocupadas com as questões que afetam o cidadão comum na forma de certo voluntarismo ambiental corporativo. A palavra de ordem é *antecipação* dos problemas. Relativamente à variável competitividade, o novo ambiente relativiza as vantagens naturais de obtenção de mão de obra mais barata. O diferencial “preocupação ambiental”, traduzido em práticas corporativas, parece gerar efeitos em uma nova dinâmica de concorrência. A compreensão de todo o processo só se completa quando se verifica a pressão política externa ao funcionamento do mundo econômico, fundado em novos hábitos de consumo suggestionados por novos valores morais e de uma ética socioambiental capaz de afetar a racionalidade das empresas. Velhas questões ganham novo enquadramento: as demandas sociais reprimidas na forma de menores salários são re-presentadas como parte de iniciativas que denotam preocupação social das empresas. O diferencial competitivo aqui trata de incorporar aspectos estranhos à fórmula antiga de maximização das utilidades. Ficar indiferente a essas preocupações (como as demandas so-

²⁷ Esse ajustamento da conduta da empresa ocorre também tendo no horizonte os comportamentos possíveis da concorrência.

ciais reprimidas) pode significar a perda de mercado, de competitividade.

As empresas estão sendo afetadas por uma multidão de indivíduos sem uma identidade de grupo definida, mas necessariamente conectada e respondendo a um conjunto de estímulos (problemas públicos) que chegam até ela referente ao consumo mais responsável. Em diversos segmentos de negócios, as ideologias verdes mais ou menos superestimadas são partes efetivas do imaginário e da racionalização dos negócios das empresas. Não é possível mais ignorar um senso comum socioambiental que interfere mesmo em setores refratários aos novos valores e aos novos tempos. O mercado, por isso, precisou se organizar e produzir seus próprios regramentos, voluntários, é certo, de um lado. As empresas podem não aderir. Mas, em certos setores, não há muita margem para conduzir o negócio fora desses parâmetros.

Uma indicação dessa tendência pode ser vista no movimento interno das bolsas de valores do mundo, que passaram a hierarquizar as empresas com base em um índice de sustentabilidade, transformado em um parâmetro importante para regular as ações no mercado de capitais. As empresas passaram a ser avaliadas como pertencentes ao ramo das mais inovadoras e empreendedoras, sendo vistas como investimentos menos arriscados. De outra parte, o sistema financeiro internacional e nacional passou a dirigir suas carteiras de financiamento pelo filtro das demandas de responsabilidade socioambiental. É o caso das instituições do ABN AMRO Bank, Barclays, Citigroup.

O centro decisório das empresas começa a operar considerando – para além dos atores/instituições convencionais da equação tradicional como concorrentes, clientes, distribuidores e acionistas – a interface com os conteúdos de valor oriundos da sociedade civil. A diversidade e a complexidade das cadeias produtivas e empresas de diversos setores absorvem de forma heterogênea as influências “não econômicas” sobre seus respectivos negócios: se dependem de recursos naturais em abundância, se atuam em segmentos mais regulados por normas, se situados em ramos de alta competição por mão de obra qualificada, se mais ou menos suscetíveis às pressões do público consumidor sugestionado por uma nova ética do consumo parcimonioso etc. Desses condicionantes, pode-se estimar padrões diferentes de disposições relativamente às práticas corporativas de natureza socioambiental.

Como dimensionar as mudanças organizacionais efetivas no Brasil no que se refere à adesão à certificação ambiental pelo setor florestal? Em um dos melhores estudos feitos no Brasil, Nardelli (2001) analisou o “ambientalismo empresarial” do setor florestal brasileiro e da sua relação com os sistemas voluntários de certificação florestal, identificando as estratégias organizacionais em um contexto dinâmico. Todo o movimento mundial pela implementação de certificações se iniciou na década de 1990 e avançou rapidamente no mundo e no Brasil. Nardelli identificou os elementos que compunham a visão de sustentabilidade para o setor, baseado na opinião de diversos atores sociais, entre em-

presas florestais, organizações não governamentais e instituições de pesquisa e ensino. O ambientalismo empresarial já expressava uma ressignificação das ações econômicas e organizacionais, passando de uma visão predatória valorada como progresso para uma percepção do desafio ambiental como oportunidade, marcada pelo fim do antagonismo entre desenvolvimento e meio ambiente²⁸. O setor empresarial já considerava a dimensão ambiental como uma variável de mercado, como um diferencial para a sua competitividade, e não apenas um custo ou um requerimento legal.

Entre os esforços despendidos para a mudança organizacional diante dessa nova realidade, estava a adesão aos sistemas voluntários de certificação, que implicou a criação de um campo organizacional, identificação dos atores sociais que interagem com a empresa florestal e exercem influência sobre ela. Notadamente estabeleceu-se uma dinâmica institucional, envolvendo a evolução de regulação e normas e a sua incorporação nos conceitos ambientais dominantes do campo organizacional.

Desse contexto depreenderam-se diversas respostas empresariais segundo estratégias gerenciais e diferenciadas. A melhoria do desempenho do manejo florestal no Brasil não tinha a ver com um desafio técnico, e sim gerencial. Aspectos como planejamento,

treinamento, comunicação interna e externa, capacidade de manter registros e monitorar as atividades já se mostravam fundamentais para suportar a aplicação do conhecimento técnico já disponível ou a introdução de qualquer novo padrão ou norma no setor. A autora verificou que a dinâmica organizacional era movida pela busca da legitimidade e não, explicitamente, por uma maior eficiência técnica. Nesse sentido, algumas práticas adotadas pelas empresas florestais cumpriam funções tanto instrumentais quanto simbólicas, enquanto outras visavam apenas legitimar ou conferir uma imagem organizacional “verde”, sem contribuir diretamente no seu desempenho ambiental.

6. Algumas considerações à guisa de conclusão

A aprovação da lei nº 6.938, nos anos 1980, prometia um novo marco na forma como a sociedade brasileira pensava e se relacionava com o meio ambiente. Os valores e objetivos ligados à conservação dos recursos naturais ganhavam um *status* nunca antes reconhecido. Sob certo ângulo, os ganhos eram robustos, não somente em termos de uma ordem institucional complexa criada para esse fim, mas pelos resultados que começaram a ser produzidos no sentido de minimizar os males da ação econômica predatória. Digase: sem maiores regramentos quanto ao uso

²⁸ Nos últimos anos, verificou-se um incremento na discussão em torno da valorização dos benefícios indiretos da floresta, como produção de água, sequestro de carbono, conservação da biodiversidade, educação e recreação. Também têm merecido destaque as questões relacionadas com a segurança e a saúde dos funcionários, a maior abertura das empresas no que diz respeito à comunicação e divulgação de informações, e o atendimento aos anseios das diversas partes interessadas.

dos recursos naturais, vigoravam tão somente as ações segundo os interesses imprudentes das empresas (públicas e privadas). Saindo-se do extremo em que as atenções se voltavam para os valores e práticas das ações econômicas predatórias sobre o meio ambiente (e a vigência de um predomínio negativo do antrópico sobre o ambiental), a lei colocava em relevo a realidade biofísica como entidade desconectada da dimensão humana. Em verdade, toda a condição é simplificada na figura do tipo humano genérico imprudente. A palavra-chave do novo mote ideológico é *conservação* da natureza das ações humanas genericamente tomadas como contendo uma essência inequívoca egoísta e destrutiva. Nos últimos anos, ocorreu um debate profícuo no âmbito público, no sentido de recuperar, um reequilíbrio das variáveis da fórmula, fazendo com que a dimensão humana perdesse um pouco do *status* de pura negatividade.

No contraponto do diagnóstico de Beck – sobre um cenário fatalista no que se refere aos padrões de conduta das empresas, principalmente industriais e do primeiro mundo, que conjugava perda de controle do público (meios institucionais frágeis) para controlar questões dessa natureza –, a reflexão sobre as políticas e práticas de responsabilidade socioambiental de empresas apresenta novos e intrigantes elementos para se pensar a relação entre função econômica *versus* função ecológica.

As políticas e ações das empresas ainda não permitem fazer maiores exercícios de generalização, senão o mapeamento de mudanças que se configuram mais em tendências a serem observadas/confirmadas. O cenário continua ainda a ser a da empresa arrastada pelas máximas de diminuição de custos e aumento da lucratividade do negócio, tendo que incorporar fatores, cenários e políticas efetivas em um campo novo, conectado a motivos não econômicos, no sentido de não ser a sua atividade específica. A novidade é o tipo humano do cidadão-consumidor eticamente motivado, que, em grande escala e espalhado em campos diversos da economia, vem afetando de forma heterogênea a realidade do mercado.

As empresas reformulam seus projetos de maximização de utilidades incorporando o peso e o impacto da variável “cidadão-consumidor”. As consequências disso no sistema econômico-ecológico ainda estão no plano estritamente do imponderável. Mas é incontornável que se pense como parte de uma mesma equação do agir econômico, os elementos de valor que denotam um agir com responsabilidade e comprometimento relativamente à sociedade e ao meio ambiente, com impactos nos planos local e global. Lado a lado, os ingredientes de uma cultura capitalista egoísta e negativa precisam ser pensados à luz dos estímulos do agir ético e de comprometimento.

7. Referências bibliográficas

- ARACRUZ CELULOSE. Relatório anual de sustentabilidade 2006, 2007, 2008. São Paulo. Disponível em: <<http://www.aracruzcelulose.com.br>>. Acesso em: 8 set. 2009.
- ARENDE, H. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.
- BECK, Ü. **Risk Society: Towards a New Modernity**. Londres: Sage, 1991.
- CARNEIRO, M. S. A construção social do mercado de madeiras certificadas na Amazônia: a atuação das ONGs ambientalistas e das empresas pioneiras. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 22, n. 3, p. 681-713. set./dez. 2007.
- _____. Crítica social e responsabilização empresarial: análise das estratégias para a legitimação da produção siderúrgica na Amazônia oriental. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 53, p. 323-336, maio/ago. 2008.
- CHEIBUB, Z. & LOCKE, R. Valores ou Interesses? Reflexões Sobre a Responsabilidade Social das Empresas, In: KIRSCHNER, A. M.; GOMES, E. R. & CAPPELLIN, P. (Org), **Empresa, Empresários e Globalização**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/FAPERJ, 2002.
- DEMAJOROVIC, J. **Sociedade de risco e responsabilidade socioambiental: perspectivas para a educação corporativa**. São Paulo: Editora Senac, 2003.
- DONAIRE, D. Considerações sobre a variável ambiental na empresa. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 34, n.2, p. 68-77, mar/abr. 1994.
- DRUK, G.; FRANCO, T. Padrões de industrialização, riscos e meio ambiente. **Ciência & Saúde Coletiva**, Salvador, v.3, n.2, p. 61-72, 1998.
- ELSTER, J. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- ESTY, D. C.; WINSTON, A. S. **O verde que vale ouro: como as empresas inteligentes usam a estratégia ambiental para inovar, criar valor e criar uma vantagem competitiva**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2008.
- FRIEDMAN, M. The social responsibility of business is to increase its profits. **New York Times Magazine**, v. 17, n. 6, p. 595-612, 1970.
- _____. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Artenova, 1977.
- HANNIGAN, J. **Sociologia Ambiental**. A formação de uma perspectiva social. Lisboa: Instituto Piaget, 2000.
- HOMMA, A. K. Extrativismo vegetal ou plantio: qual a opção para a Amazônia? *Estudos Avançados - Dossiê Sustentabilidade*, v. 26, n. 74, 2012.
- HOMMEL, T.; GODARD, O. Contestation sociale et stratégies de développement industriel. Application du modèle de la Gestion Contestable à la production industrielle d'OGM. *Cahier École Polytechnique/Laboratoire d'Économétrie*. n. 2001-15. Disponível em: <http://ceco.polytechnique.fr/>
- KIRSCHNER, A. M. Sociologia da empresa e responsabilidade social das empresas. In: KIRSCHNER, A. M.; GOMES, E. R. e CAPPELLIN, P. (Org.). **Empresa, Empresários e Globalização**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/FAPERJ, 2002.

LAYRARGUES, P. P. Sistemas de gerenciamento ambiental, tecnologia limpa e consumidor verde: a delicada relação empresa-meio ambiente no ecocapitalismo. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 40, n. 2, p.88-80, abr./jun. 2000.

LEFF, E. **Economia, capital e cultura**. Rio de Janeiro: Vozes, 2006.

LEMKOV, L. **Sociología ambiental: pensamiento socioambiental y ecología social del riesgo**. Barcelona: Icaria editorial, 2002.

LIMA, J. V. R. B. C. As possibilidades de uma socioecologia em Amartya Sen. In: **Pensamento Plural**, Ano 2 – n. 3, julho/dezembro 2008.

_____. **Sociedade de Risco, Meio Ambiente e Governança Empresarial**. Anais do IV Encontro da ANPPAS, Brasília, 2008.

LUHMANN, N. **Confiança**. Barcelona: Anthropos Editorial; México: Universidad Iberoamericana; Santiago do Chile: Instituto de Sociologia, 2005.

_____. **Organización y Decisión - Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo**. Barcelona: Anthropos Editorial; México: Universidad Iberoamericana; Santiago do Chile: Instituto de Sociologia, 2005.

MOL, A. P. J. Modernización ecológica: transformaciones industriales y reforma ambiental. In: REDCLIFT, M.; WOODGATE, G. **Sociologia del medio ambiente: una perspectiva internacional**. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, 2002.

- NARDELLI, A. M. B. **Sistemas de certificação e visão de sustentabilidade no setor florestal brasileiro**. 2001. Tese (Doutorado em Ciência Florestal) - Universidade Federal de Viçosa, 2001.
- NOBRE, M. Desenvolvimento sustentável: origens e significado atual. In: NOBRE, M.; AMAZONAS, M.C. De (Org.). **Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito**. Brasília, Ed. Ibama, 2002.
- SACHS, I. **Rumo à Ecosocioeconomia**. São Paulo: Cortez, 2007.
- _____. **Desenvolvimento includente, sustentável e sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. 152 p.
- SACHS, W. Desenvolvimento sustentável. In: REDCLIFT, M.; WOODGATE, G. **Sociologia del medio ambiente: una perspectiva internacional**. Madrid: Mcgraw-Hill/Interamericana de España, 2002.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2000.
- _____. **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2001.
- THÉVENOT, L. Équilibre et rationalité dans un univers complexe. **Revue économique**, n. 2, p. 147-197, março 1989.
- UNGER, R. M. **Política: os textos centrais**. São Paulo: Boitempo; Santa Catarina: Argos, 2001.
- VERDUN, R.; MEDEIROS, R. M. V. **Relatório de Impacto Ambiental**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.
- VIOLA, E. **Ambiente & Sociedade** - Ano II - Nº 3 - 2º Semestre de 1998.
- VITAL, M. H. F. Impacto Ambiental de Florestas de Eucalipto. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 28, p. 235-276, dez. 2007.



CAPÍTULO 4

Certificação florestal: origens, atores e controvérsias sobre a melhor forma de promover o manejo florestal e combater o desmatamento

Marcelo Sampaio Carneiro

1. Introdução

Apesar de a certificação florestal ser um fenômeno relativamente novo, cuja origem remonta ao início dos anos 1990, sua implementação tem sido cercada de debates e polêmicas, principalmente no que concerne à sua capacidade para reduzir o comércio ilegal de madeiras, propiciar benefícios para as populações da floresta e colaborar efetivamente para a redução do desmatamento das florestas tropicais.

No presente artigo²⁹, discuto o desenvolvimento da certificação florestal, tomando como referência a constituição do selo do *Forest Stewardship Council* (FSC) e as iniciativas concorrentes, principalmente o Programa de Reconhecimento de Sistemas de Certificação Florestal (PEFC)³⁰, destacando o posicionamento dos principais atores envolvidos e as principais polêmicas vigentes, que opõe parti-

dários e opositores da certificação como mecanismo para a promoção da boa gestão florestal.

De forma semelhante a Smouts (2001), considero as disputas sobre a certificação como pertencentes aos debates que conectam atores nacionais e internacionais no quadro de uma ecopolítica internacional³¹ (LE PRESTRE, 2002, 2005). Contudo, penso que, em muitas situações, como no caso brasileiro (CARNEIRO, 2011), são as relações de força entre os atores sociais presentes no contexto sociopolítico nacional que determinam os resultados obtidos pela certificação. Essa importância do contexto nacional serve também para relativizar certas abordagens que veem nos selos florestais “instrumentos completamente guiados pelos mercados” (MICHELETTI, 2004, p. 125), pois como destacam estudos sobre a implantação da certificação

²⁹ Esse artigo é uma versão revisada do primeiro capítulo de minha tese de doutorado (CARNEIRO, 2004).

³⁰ O PEFC foi criado em 1999 como uma iniciativa de certificação de florestas na Europa, com o nome original de *Pan European Forest Certification*. A partir de 2004, esse sistema de certificação se ampliou para países de outros continentes, especialmente da América do Norte, tornando-se o principal concorrente do FSC, representando atualmente o selo florestal com a maior área de florestas certificadas no mundo (DEMAZE, 2008).

³¹ Sob essa perspectiva, a certificação florestal é uma questão que envolve interesses que ultrapassam as fronteiras nacionais, opondo e associando, nos diversos espaços (nacionais e internacionais) de discussão sobre a temática, industriais do setor florestal, quadros de agências estatais nacionais, funcionários de instituições multilaterais, militantes de grandes ONGs ambientalistas e acadêmicos envolvidos nos trabalhos de *expertise* do tema.

em vários países, a ação estatal é fundamental para o desenvolvimento e o funcionamento desse dispositivo de regulação da exploração florestal (GUENEAU & TOZZI, 2008; TOZZI et al., 2011; CARNEIRO, 2011).

O artigo está organizado em cinco seções. Na primeira abordo o processo de surgimento da certificação florestal, para, em seguida, expor o posicionamento dos principais atores da ecopolítica internacional. Na terceira seção, discuto as principais polêmicas no debate sobre os resultados produzidos pela certificação. Na quarta, analiso o desenvolvimento da certificação no Brasil, apresentando informações sobre o funcionamento dos dois selos que disputam esse mercado no território nacional: o FSC e o Programa Brasileiro de Certificação Florestal (Cerflor); bem como o papel assumido pelo Estado brasileiro nesse processo. Na conclusão, procuro relacionar os termos do debate internacional sobre os resultados da certificação com as repercussões que esse processo produziu no caso brasileiro.

2. O surgimento da certificação florestal e o funcionamento do selo do FSC

Como apontado por vários autores (SMOUTS, 2001; BUTTOUD, 2001; BEREN-

GER et al., 2001), a ideia de identificar com um rótulo os produtos oriundos de florestas tropicais nasceu da reflexão realizada pelas grandes Organizações Não Governamentais (ONGs) ambientalistas transnacionais (Greenpeace, WWF, Amigos da Terra) sobre a eficácia da estratégia, tentada nos anos 1980, de boicote à compra desses produtos por consumidores do Hemisfério Norte. Essa reorientação deu-se em meio à constatação de que o boicote³² levaria apenas ao deslocamento do consumo para outros produtos florestais, oriundos de florestas temperadas e não isentos de problemas ambientais.

Diante do insucesso da estratégia do boicote e da avaliação do fracasso das iniciativas internacionais para regular o problema do avanço do desmatamento em escala global (Declaração de Bali, 1990; Conferência Interministerial de Strasburgo, 1990; Cúpula da Terra, 1992; e Acordo Internacional sobre Madeiras Tropicais, 1994), o esforço dessas ONGs se voltou para a construção de um mecanismo de estímulo ao bom manejo florestal³³, à tentativa de construir um instrumento de sinalização do desenvolvimento de uma boa gestão florestal (BERENGER et al., 2001).

Dessa forma, diversas iniciativas para o estabelecimento de selos florestais vieram

³² Segundo Buttoud (2001), a estratégia do boicote foi adotada pelas ONGs mais radicais e teve algum eco junto a autoridades locais da Europa do Norte, com a interdição do uso de madeiras tropicais em construções públicas. Gueneau (2001), por sua vez, argumenta que, dentre os elementos que levaram à reorientação da avaliação dessas ONGs, estava o peso crescente do mercado asiático no comércio de madeiras tropicais, pouco sensível a pressões ecologistas e abertos à madeira que não conseguia entrar no mercado europeu.

³³ Essa reorientação pode ser vista em documento do Greenpeace Internacional, de 1999, no qual a estratégia do boicote desaparece e passam a ser sugeridas novas ações: o uso de produtos florestais alternativos; o uso mais eficaz da madeira; a constituição de unidades de conservação; o trabalho de conscientização sobre a necessidade de salvar essas florestas; e a pressão sobre “as empresas para cessarem suas práticas predatórias do manejo de florestas e se orientarem para a obtenção de uma certificação independente, conforme as normas do Forest Stewardship Council” (GREENPEACE INTERNACIONAL, 1999).

à tona no início dos anos 1990, principalmente nos Estados Unidos e na Inglaterra. Percebendo o perigo da dispersão de esforços e a fragilidade que seria ocasionada com a multiplicação de selos, as grandes ONGs capitanearam um processo de aglutinação de iniciativas para a construção de um único certificado, que veio a ocorrer com a fundação do *Forest Stewardship Council*.

O FSC foi fundado em 1993, numa assembleia realizada em Toronto, no Canadá, e durante seus primeiros anos esteve sediado na cidade de Oaxaca, no México. Em 2002, passou por um processo de reestruturação e teve sua sede deslocada para a cidade de Bonn, na Alemanha. Segundo o relato de Faillace (1996), participaram da assembleia de fundação cerca de 130 entidades e pessoas (o FSC aceita filiações individuais), dentre as quais representantes da indústria madeireira, de entidades de trabalhadores do setor florestal e de comunidades indígenas, mas com clara predominância de ONGs ambientalistas.

Para fins de deliberação, o FSC funciona por meio de uma Assembleia Geral, dividida em três grupos de representação, denominados de câmaras (social, ambiental e econômica), que, por sua vez, são subdivididas em subcâmaras com representações de países em desenvolvimento (Sul) e países desenvolvidos (Norte).

Cada um desses grupos detém um terço do total de votos da Assembleia Geral. Apesar de aparentemente complicado, esse

mecanismo de equalização da repartição de forças no interior da Assembleia Geral evita, pelo menos em tese, a supremacia dos interesses de um dos grupos representados, o que não impede que certos segmentos da indústria florestal reclamem do domínio dos ambientalistas sobre o FSC (SMOUTS, 2001). Além das tarefas de deliberação, a Assembleia Geral elege um Conselho Diretor, que é a esfera que operacionaliza o funcionamento da organização.

Como assinalam alguns analistas, uma das fontes da eficácia³⁴ da atuação do FSC está no fato de que este não realiza diretamente o trabalho de certificação, tarefa que é delegada a uma terceira parte, aos organismos certificadores (SGS, SCS, *Rainforest Alliance* etc.) que são credenciados no FSC para realizarem o trabalho de auditoria e de avaliação das empresas que desejam se certificar. Por conta dessa delegação, o FSC funciona como entidade de definição dos princípios gerais da certificação (instância de apelo para revisões, atualizações e resolução de conflitos) e pode se concentrar no trabalho de proselitismo da sua marca.

Uma atividade central nesse aspecto é a elaboração de padrões nacionais de certificação, por meio da constituição de iniciativas nacionais do FSC (grupos de trabalho ou pessoas de contato) em diversos países. Essas iniciativas nacionais, tomando como base os Princípios e Critérios do FSC (Anexo 1), serão as responsáveis pelo desenvolvimento

³⁴ Para Voivodic (2010), a legitimidade construída pelo FSC tem como principal alicerce o procedimento interno de tomada de decisão, que evita o domínio do interesse de uma câmara sobre as demais.

dos padrões do FSC para determinado tipo de formação florestal em seus respectivos países, ainda que caiba à Assembleia Geral do FSC a aprovação final desses padrões.

O certificado do FSC pode ser aplicado a atividades de exploração florestal em plantações e unidades manejadas, bem como à cadeia de custódia para obtenção desses produtos, para florestas tropicais ou temperadas. Esse selo é concedido mediante um longo processo, demandado pelas empresas e/ou comunidades que desejam explorar sua atividade segundo os princípios do bom manejo florestal³⁵ e que devem se adaptar às exigências da certificação da unidade de manejo e/ou da cadeia de custódia.

É importante que se ressalte que as exigências (e custos) da certificação de uma unidade de manejo florestal e de uma cadeia de custódia são bem diferentes. Para a primeira, o proprietário da floresta tem de arcar com todos os custos necessários para colocar a atividade de exploração florestal no patamar exigido pela certificação (melhores condições de trabalho, investimentos em estradas florestais e no planejamento da exploração florestal etc.). Já no caso da certificação da cadeia de custódia, o empresário deve apenas comprovar a origem (certificada) da madeira comprada ou, no caso de apenas parte dessa madeira ser certificada, ele deve demonstrar

como realiza a separação entre madeiras de origens diferentes, de forma a não burlar as regras da certificação³⁶.

A distinção entre esses dois tipos de certificação não é apenas um detalhe de natureza técnica, pois, ao permitir que uma indústria certifique sua cadeia de custódia, o FSC está estimulando a criação do mercado para os produtos certificados, uma vez que, quanto maior o número de cadeias de custódia certificadas, mais forte será a sinalização da demanda por madeira certificada para os proprietários de unidades de manejo e maior o estímulo para que estes venham a se certificar.

Como parte dessa estratégia de gerar demanda para os produtos florestais certificados, está a iniciativa, liderada pelo WWF Internacional, de estimular a constituição da rede dos Grupos de Compradores de Madeira Certificada nos principais países consumidores de madeiras tropicais (CARNEIRO, 2004).

Como veremos com mais detalhes a seguir, existem diversas avaliações sobre o desempenho do FSC em termos do volume de áreas e do número de cadeias de custódia certificadas. Contudo, dificilmente se poderia negar o sucesso que essa instituição conseguiu obter no cenário florestal internacional, tornando-se uma referência incontornável nos debates atuais sobre a exploração sustentável de florestas tropicais.

³⁵ Esses princípios são transformados em padrões com critérios e indicadores, que variam segundo o tipo de exploração florestal que está sendo analisado (reflorestamento de plantações, manejo de florestas naturais), o tipo de formação florestal em questão (floresta amazônica de terra firme, mata atlântica, caatinga etc.) e devem refletir os dez princípios gerais do FSC, já mencionados.

³⁶ O selo do FSC indica três possibilidades quanto ao uso de madeira certificada num determinado produto. Ele pode ter sido elaborado integralmente com uso de madeira certificada (FSC Puro); pode ser oriundo de fontes mistas (FSC Fontes Mistas) ou pode ter sido fabricado com insumos recuperados (FSC Reciclado) (LIMA et al., 2009).

Para Smouts (2001), o sucesso do FSC pode ser explicado se levarmos em consideração: i) a redução da capacidade de iniciativa por parte dos Estados e das organizações multilaterais para fazer frente ao problema florestal; ii) o funcionamento flexível do FSC, uma organização que atua em rede e com o suporte de diversas ONGs; e iii) a valorização de um dos elementos centrais da modernidade, o individualismo, isto é, a transferência para o indivíduo da responsabilidade do enfrentamento de um dos grandes dilemas da humanidade: o desaparecimento da floresta tropical.

Além de todos esses aspectos, julgamos que dois outros processos também concorrem para o sucesso alcançado pela certificação: os casos do aumento da importância do comércio mundial de madeiras e do crescimento de investimento externo direto por parte das grandes empresas do setor florestal (OIT, 2000); e da atuação de um forte movimento social transnacional, o movimento ambientalista (SKLAIR, 1994).

3. O debate sobre a certificação segundo os principais atores da ecopolítica internacional

3.1. As reações no interior da indústria florestal³⁷

Como seria de se esperar, o rápido sucesso da certificação no debate florestal internacional, até então dominado pelas discussões realizadas pelos *experts* do setor (representantes de organismos florestais na-

cionais, técnicos de agências de cooperação internacional, representantes da indústria florestal) no seio de organismos como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), provocou inúmeras reações, em grande parte, contrárias à certificação ou, no mínimo, reticentes quanto ao seu impacto como estratégia de combate ao problema do desmatamento e à promoção do manejo florestal.

Em 1995, a revista *Unasylva* (da FAO) apresentou um número especial sobre a certificação florestal. Um dos principais artigos desta publicação concentrou-se no balanço dos avanços obtidos até então sobre o tema e nas reações evidenciadas, indicando que a posição dos industriais florestais sobre a certificação estava longe de ser homogênea; pois, se para alguns desses empresários a etiquetagem de produtos florestais era uma política a ser combatida, para outros – identificados como compradores e comerciantes – ela se tornara um proveitoso negócio, um excelente nicho de mercado e, portanto, uma oportunidade de valorização para seu produto (BAHARUDDIN, 1995).

Para Smouts (2001), a reação dos industriais da madeira foi de rejeitar a certificação, procurando mostrar que os consumidores não estariam interessados nesta, isto é, não estariam dispostos a pagar mais pelos produtos oriundos das florestas tropicais bem manejadas, e que, portanto, não

³⁷ Apesar de a certificação ter aportado elementos importantes para o desenvolvimento da ação sindical e para a melhoria das condições de trabalho na indústria em atividade de manejo florestal (KHAZRI; POSCHEN; RAMSAY, 2009), os sindicatos de trabalhadores não tiveram o mesmo grau de protagonismo que ONGs ambientalistas e representantes da indústria na elaboração dos diferentes selos florestais (CARNEIRO, 2004).

existiriam condições para o desenvolvimento de um mercado de madeiras certificadas. Em contrapartida, resolveram trabalhar no sentido do desenvolver uma norma da série ISO 14000³⁸, específica para o setor florestal.

No relatório sobre a situação das florestas no mundo em 2011, publicado pela FAO, essa questão apareceu da seguinte forma:

“A certificação figura desde algum tempo no elenco de questões controversas sobre o comércio e meio ambiente: os países produtores, da mesma forma que as associações de operadores comerciais, têm sublinhado os elementos que contribuem para a restrição às trocas, ao passo que os países consumidores – nos quais residem os poderosos grupos de pressão ecológicos – destacam as vantagens positivas para o meio natural” (FAO, 2002, p. 18).

A existência de empresários radicalmente contrários à certificação, de empresários favoráveis ou, ainda, daqueles que chegam mesmo a desconhecer a espelha apenas o fato de que a certificação atinge uma parcela limitada dos interesses que envolvem a produção, distribuição e comercialização de

madeiras. Isso ocorre porque ela afeta, principalmente, aquela produção (realizada em florestas tropicais ou temperadas) que é destinada ao mercado consumidor dos países da Europa ocidental e dos Estados Unidos, que são os mercados mais “sensíveis” à questão do desaparecimento das florestas tropicais ou do empobrecimento das florestas do norte, que é o mote da campanha para a certificação desse tipo de formação florestal³⁹.

Contudo, mais do que para certos segmentos florestais no Hemisfério Norte, a certificação será encarada como um inimigo potencialmente mais perigoso para os países produtores de madeiras tropicais, representados pela Organização Internacional de Madeiras Tropicais (OIMT), que viram na certificação uma barreira não tarifária a seus produtos no comércio mundial. De forma similar ao relatado acima, a saída encontrada por esses países para o desafio do FSC foi o desenvolvimento de seus próprios selos, estratégia seguida pela Indonésia, Malásia, Brasil, Bolívia, só para citar as iniciativas mais importantes. Smouts (2001) adiciona que, em alguns casos, o passo seguinte foi o de tentar o reconhecimento do selo nacional pelo FSC⁴⁰.

³⁸ As normas da série ISO, por avaliarem o sistema de gerenciamento ambiental da empresa e não o seu desempenho, são consideradas mais frágeis do que normas de certificação do tipo FSC, que auditam resultados. Outra vantagem, do ponto de vista empresarial, está no menor poder de pressão de grupos ecologistas na elaboração das mesmas.

³⁹ Buttoud e Karsenty (2001) explicam a extensão da certificação para as florestas de áreas temperadas como um efeito retroativo da discussão internacional sobre as florestas tropicais, uma decorrência da exigência de reciprocidade no tratamento da questão florestal feita pelos países produtores de madeiras tropicais, especialmente os do sudeste asiático.

⁴⁰ Como foi o caso dos países que “esboçaram a construção de seus próprios sistemas de certificação: Indonésia, Malásia, Gana e Bolívia, notadamente. A Indonésia lançou seu próprio conjunto de critérios e indicadores em 1998 [...]. Imediatamente, um acordo de colaboração foi assinado com o FSC a fim de comparar os dois sistemas de certificação” (SMOUTS, 2001, p.304-305).

Até agora, apresentei as posições dos setores dentro da indústria florestal que se sentiram ameaçados com a certificação, mas não abordei a atuação dos segmentos dessa indústria que, de alguma forma, apresentaram uma identificação com a proposta da certificação e que, junto com as grandes organizações ambientalistas, têm sido a “ponta de lança” do seu desenvolvimento nos meios empresariais. Esse é o caso das grandes cadeias mundiais de vendas de material de *bricolage* (B & Q, Ikea, Castorama, Home Depot, Lapeyre etc.) e dos grandes importadores europeus de madeiras tropicais. Situados a meio caminho entre a produção florestal e os consumidores, essas cadeias de lojas serão o foco privilegiado da pressão das organizações ambientalistas e sua adesão à certificação funcionará como uma correia de transmissão desta para o interior da indústria florestal.

A eficácia relativa da certificação deve-se, em parte, ao fato de que a indústria flo-

restal funciona como uma *global commodity chain* (GEREFFI, 1994), isto é, uma cadeia industrial com uma estrutura de governança dirigida pelos compradores (*buyer-driven*), com as grandes cadeias e importadores funcionando como os centros de decisão da cadeia global de produção⁴¹.

Para fazer com que esses “nós”, verdadeiros centros de decisão dessa cadeia produtiva, se incorporem à proposta da certificação, as ONGs ambientalistas atuam por meio de diferentes mecanismos de mobilização, o que inclui: campanhas de sensibilização dos consumidores, pressão sobre os governos para que estes incluam a certificação como critério para as compras públicas⁴², atuação com os acionistas das empresas, interdição de portos, de locais de vendas etc. A campanha realizada pelo Greenpeace contra o grupo francês Lapeyre, maior importador europeu de madeiras da Amazônia brasileira, ilustra bem o repertório variado de ações dessas ONGs (Quadro 5).

⁴¹ Uma GCC pode ser do tipo *buyer-driven* ou *producer-driven*. A diferença principal entre elas está localizada nas barreiras à entrada em cada setor e entre a estrutura de governança: “Se nas formas de indústria dirigidas pela produção as características da demanda são moldadas pelos padrões de produção, nas cadeias dirigidas pelos compradores a organização do consumo é o determinante maior de onde e como a manufatura global é localizada” (GEREFFI, 1994).

⁴² Rytönen (2004) cita 21 iniciativas de resoluções encaminhadas a organismos legislativos norte-americanos restringindo a compra de madeiras tropicais cuja origem não seja identificada pelo selo FSC ou mesmo solicitando a interdição total do consumo desse tipo de madeira.

Quadro 5 - Campanha da ONG Greenpeace para adesão do Grupo Lapeyre à compra de madeira certificada pelo FSC no Brasil

Data da Ação (Mês/Ano)	Ação
1999	Greenpeace lança o relatório “Comprando a Destruição”, no qual identifica revendedores/importadores de madeiras tropicais europeus, norte-americanos e asiáticos que mais contribuem para a destruição de florestas primárias no mundo.
1999	Greenpeace escolhe o grupo Lapeyre como alvo de sua ação. De acordo com o grupo, essa escolha se deveu à sua notoriedade pública e ao impacto que teria sua adesão à eco-certificação do FSC.
04/2000	Primeira ação contra o grupo. Militantes do Greenpeace ocupam magazines Lapeyre na França, Bélgica, Espanha e Suíça portando faixas com os dizeres: “Lapeyre destrói a Amazônia”.
05/2000	Diretor do Greenpeace–França intervém na assembleia geral anual dos acionistas do grupo Lapeyre, demandando que o grupo interrompa a compra de madeira de empresas acusadas de tráfico ilegal.
06/2000	Greenpeace organiza um “tour” por oito grandes cidades francesas (Paris, Lyon, Marselha, Montpellier, Bordeaux, Toulouse e Nantes), chamando a atenção dos consumidores sobre o papel desempenhado por Lapeyre na destruição das florestas primárias.
07/2000	Militantes do Greenpeace impedem o desembarque de um carregamento de madeiras originárias da Amazônia para o grupo Lapeyre no porto de Honfleur. Como resposta às mobilizações, o grupo Lapeyre se compromete verbalmente a certificar seus produtos, mas não faz nenhuma declaração pública sobre o assunto.
09/2000	Lapeyre apresenta comunicado no qual se engaja publicamente na compra de madeira certificada – de maneira progressiva até atingir 100% em 2005 – e se inscreve no Grupo de Compradores de Madeira Certificada no Brasil.

Fonte: Dossiê Greenpeace e Lapeyre, no endereço www.greenpeace.fr; e comunicado do Grupo Lapeyre, datado de 26/09/2000, no site www.groupe-lapeyre.com

Para essas empresas, a adesão ao FSC representa custos, mas também uma excelente oportunidade de negócios, uma vez que elas passam a ocupar uma parcela do mercado que, de outra forma, lhes seria inacessível⁴³ e, em alguns casos, obtêm um sobrepreço⁴⁴ que pode chegar a 10-15% do va-

lor tradicionalmente pago. Mesmo no caso de países europeus onde a certificação tem menor aceitação, como na França, a força do mercado de madeiras certificadas tem se feito sentir, como explica o presidente do primeiro grupo francês a se tornar certificador do FSC:

⁴³ Como destaca um manual de economia ecológica, “o benefício que obtém uma empresa é, obviamente, o da melhoria de sua imagem e o aumento de sua **quota de mercado**, na medida em que uma parte significativa dos consumidores adotem decisões que tenham em conta a variável ambiental [...]” (MARTINEZ-ALIER; JUSMET, 2000, p. 283).

⁴⁴ Levantamentos mais recentes questionam essa possibilidade de obtenção de preço mais elevado para produtos certificados, salvo em alguns segmentos específicos do mercado europeu de produtos florestais, que, para o caso da madeira serrada importada do Brasil e da África que contém o selo FSC, pagaria um prêmio de 20 a 50% (CEE/FAO, 2009, p.156).

“[...] *nossa démarche é pragmática: nós desejamos estar ‘colados ao mercado’.* Desse ponto de vista, é necessário reconhecer que o FSC é muito eficaz. Prova é que certas empresas florestais francesas demandaram e obtiveram a certificação FSC unicamente com o objetivo de continuar a abastecer o mercado britânico, de mais a mais consumidor de madeira certificada” (Entrevista de Rogger de Legge publicada na Lettre du Club Proforêts, n. 4, março de 2001, p. 4).

Trabalhando por dentro das estruturas de decisão sobre a certificação – em grande parte associada à câmara econômica do FSC –, uma parcela significativa das empresas que integram a cadeia global de produtos florestais tem tentado interferir nos debates sobre o tema, apresentando suas próprias demandas, como a tese do reconhecimento mútuo dos esquemas de certificação ou a adoção de uma *démarche* progressiva rumo à certificação das florestas (KNIGHT, 2000). Temas que serão abordados com mais detalhes nas seções seguintes.

3.2. As posições no âmbito dos organismos florestais internacionais

Durante muito tempo, a FAO foi o locus privilegiado de discussão e elaboração de políticas para o tema das florestas no mundo. Nos anos 1980, para fazer frente à emergência do tema do desmatamento, o Comitê da FAO para o Desenvolvimento de Florestas Tropicais apresentou o **Plano de Ação Florestal Tropical** (PAFT), com o apoio do Banco Mundial e do Programa das Nações

Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (CLEMENT, 1997).

Lançado com o apoio de ONGs ambientalistas (WWF, IUCN), o PAFT revelou-se incapaz de atacar as causas do desmatamento e a FAO perdeu o papel proeminente até então por ela desempenhado (SMOUTS, 2001). Apesar dessa perda de poder, a FAO persiste como um dos principais centros de informação sobre a situação mundial das florestas, editando um relatório anual sobre a situação das florestas no mundo que possui grande aceitação entre os especialistas do setor florestal.

Sobre a certificação florestal, o Comitê de Florestas da FAO argumenta que este instrumento apresenta “*trunfos e fraquezas que diferem segundo a especificidade do país, a propriedade das florestas, o contexto social e, sobretudo, os mercados servidos*” (FAO, 2001). Como as demais instituições do campo da *expertise* florestal internacional (OIMT, Cifor), a FAO também vem envidando esforços na construção de critérios e indicadores (C & I) nacionais e regionais para o manejo de florestas tropicais. Para a FAO, esses C & I são padrões técnicos de qualidade superiores aos da certificação florestal e, enquanto tais deveriam servir de guias para a elaboração das normas mínimas da certificação florestal.

Para o Comitê de Florestas, embora a certificação por si só não seja capaz de garantir uma gestão sustentável das florestas, ela possui o mérito de promover práticas sustentáveis. A questão que se coloca, portanto, é saber qual a extensão do mercado para produtos certificados e qual o sistema de certificação mais apropriado. Sobre o sistema de certifica-

ção mais adequado para a promoção da gestão florestal sustentável, a FAO (2001) tem insistido na promoção do reconhecimento mútuo dos sistemas de certificação, como no caso do seminário realizado na sua sede, em Roma, em fevereiro de 2001, com o sugestivo título “Construindo a confiança entre esquemas de certificação florestal e seus apoiadores”.

Única instituição do sistema das Nações Unidas concebida para tratar da questão das florestas tropicais, a OIMT foi fundada em 1986, tendo por objetivo a promoção do comércio de madeiras tropicais⁴⁵ (BUTTOUD, 2001; SMOUTS, 2001).

Como parte diretamente interessada na discussão sobre as causas da destruição das florestas tropicais, uma vez que representa países produtores e consumidores de madeiras tropicais, a OIMT se envolveu diretamente nos debates sobre essa questão e, já em 1990, por ocasião de um encontro em Bali, lançou o “Objetivo 2000”, compromisso firmado pelos países produtores de madeira tropical de que, em um prazo máximo de dez anos, só comercializariam madeira proveniente de exploração realizada por meio do manejo florestal sustentável, objetivo que logo se verificou inalcançável.

No que se refere à certificação, alguns autores sustentam que a OIMT perdeu a oportunidade de liderar o debate sobre o

tema, quando este apenas se esboçava (POORE; HOOI CHIEW, 2000). Nos últimos tempos, a organização tem dedicado um grande esforço de reflexão sobre a temática⁴⁶ e vem atuando na perspectiva do reconhecimento mútuo dos sistemas, tendo realizado, em 2002, uma oficina sobre a compatibilidade e equivalência dos sistemas de certificação florestal (BIN BUANG, 2002).

Além do reconhecimento mútuo dos sistemas, a OIMT tem lutado também pelo desenvolvimento do que ela chama de uma abordagem progressiva rumo à certificação. Estudo encomendado pela organização a Ebaa'a Aty, Nussbaum e Simula (2002) justifica e explica a validade de tal *démarche*. Esses autores partem da constatação de que o mercado de madeiras certificadas vem crescendo. Contudo, esse crescimento não está sendo aproveitado pelos países produtores de madeiras tropicais. A explicação para a fraca oferta de madeira tropical certificada deve-se ao hiato existente entre o nível do manejo florestal praticado no setor e aquele demandado pela certificação. Logo, para fazer frente a esse descompasso, os autores advogam a necessidade de uma abordagem progressiva ou, por etapas, da certificação.

“A abordagem progressiva ou por etapas da certificação oferece a possibilidade

⁴⁵ De acordo com a interpretação proposta por Poore e Hooi Chiew (2000), em seus momentos iniciais, a OIMT contou com o apoio das ONGs ambientalistas. Contudo, em período mais recente, essas relações teriam se deteriorado, em razão da natureza lenta das modificações que a OIMT procura induzir nos seus países associados, um ritmo incompatível com as demandas colocadas pelas referidas ONGs.

⁴⁶ Em 1993, a OIMT encomendou um primeiro estudo sobre o tema, e a discussão sobre a matéria é assunto corrente nas páginas de seu boletim “Atualidades das Florestas Tropicais”.

de suplantar cada um desses problemas. Nessa perspectiva divide-se a plena conformidade à norma numa sucessão de etapas, ou de fases, tornando possível destinar os recursos limitados disponíveis para uma ou duas tarefas de cada vez, em lugar de tentar enfrentar todas as atividades necessárias (da certificação). Por outro lado, o apoio exterior pode ser focalizado de maneira muito mais eficiente, fazendo-o coincidir com as atividades particulares que estão sendo executadas” (EBAA ATY; NUSSBAUM; SIMULA, 2002, p. 3).

Nos últimos anos, o papel central acerca do debate sobre as florestas tropicais tem sido desempenhado pelo Banco Mundial. Para Smouts (2001), essa proeminência se construiu após o fracasso da iniciativa do PAFT e, desde então, o banco vem se afirmando como o lugar de poder e de *expertise* dominante sobre o tema das florestas tropicais.

Durante os anos 1990, sob o influxo das pressões do movimento ambientalista, o Banco Mundial retirou o apoio a qualquer projeto/programa de exploração florestal em áreas tropicais, medida que foi revista na virada da década, quando do anúncio da nova política florestal do Banco (IFEN, 2002, p. 165).

Em 1997, o banco assinou com o WWF-Internacional uma “Aliança pelas Florestas Tropicais”, acordo por meio do

qual as duas instituições se uniram para o desenvolvimento de ações comuns na promoção de modelos de manejo florestal sustentável e no suporte à certificação florestal (BUTTOUD, 2001). A partir do acordo, experiências-piloto de projetos de manejo florestal em países da Ásia e da África estão sendo apoiadas, ao mesmo tempo em que são realizados trabalhos no sentido de tornar a certificação florestal rentável para pequenos produtores florestais. Ainda segundo esse acordo, será perseguido o objetivo de certificar 200 milhões de hectares de florestas, equilibradamente distribuídos entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (GUENEAU, 2001).

4. As principais questões em debate sobre os resultados da certificação florestal

Em 2000, um grupo de pesquisadores do *European Forest Institute* (EFI) apresentou um trabalho discutindo a relação entre equidade e certificação florestal, procurando analisar os resultados práticos da certificação do FSC sob esse prisma⁴⁷. De acordo com o trabalho, a certificação apresenta três grandes domínios nos quais a falta de equidade se manifesta com mais força: i) na forte diferença entre o volume de área certificada nos países do Hemisfério Norte *vis-à-vis* os países do Hemisfério Sul, ii) quanto ao tipo de empresa que vinha participando dos processos de certificação e dele se favorecendo; e iii) quanto

⁴⁷ Desigualdades que se manifestam por meio da participação diferenciada dos atores da economia florestal nos dispositivos da certificação, ou seja, por meio da elaboração das normas de certificação, da capacidade de mobilizar recursos para conformar sua operação florestal a essas normas, na capacidade para suportar os custos e os riscos do processo e na possibilidade do acesso ao mercado para os produtos certificados (THORNER et al., 2000).

ao tipo de floresta certificada, plantadas ou naturais (THORNBUR et al., 2000).

Considero que o debate atual sobre a certificação continua centrado nestes três pontos, que dizem respeito à dinâmica interna do processo de certificação, e inclui três outros grandes temas: i) a questão dos resultados efetivos da certificação para a promoção do manejo florestal sustentável; ii) a concorrência entre os diversos sistemas de certificação; e iii) o desenvolvimento (e possibilidade de aceitação) das abordagens progressivas, aspectos que passaremos em revista ao longo desta seção.

No que concerne à distribuição geográfica dos resultados da certificação (primeira manifestação da desigualdade), de fato se observa que a maior parte das áreas florestais certificadas está localizada no Hemisfério Norte (CEE/FAO, 2009), ou seja, correspondem principalmente às unidades da indústria florestal dos países designados como desenvolvidos. Estimativa para o ano de 2009 aponta um total de 112 milhões de hectares certificados pelo FSC e 223 milhões de hectares pelo PEFC⁴⁸. Em ambos os casos, a maior parte das florestas certificadas encontra-se localizada na Europa e na América do Norte. No caso

do FSC, as florestas certificadas na Europa representam 45,6% do total mundial, enquanto as situadas na América do Norte concentram 34,87% desse total. Em se tratando do PEFC, 68,83% das áreas certificadas estão localizadas na América do Norte (COURRIER DE LA PLANÈTE, 2008, p.38/39).

Para os autores do EFI, a concentração das áreas certificadas nos países do norte⁴⁹ estaria relacionada a alguns fatores, dentre os quais destacaram: a concentração dos organismos certificadores nos países desenvolvidos; o fato de as normas de certificação representarem a visão de sustentabilidade da exploração florestal de ONGs e industriais do norte; o baixo nível do padrão da gestão florestal nos países do Hemisfério Sul; a concentração do mercado para os produtos certificados na Europa e nos Estados Unidos (THORNBUR et al., 2000).

A segunda manifestação de desigualdade identificada diz respeito ao tipo de empresa florestal beneficiada pela certificação. Como vários autores têm assinalado, a certificação tem sido realizada principalmente em grandes propriedades florestais⁵⁰. Eba'a Atyi e Simula (2002) argumentam que mais de 90% das áreas certificadas pelo FSC são cobertas

⁴⁸ Levantamento da CEE/FAO, para maio de 2009, aponta para um número total de florestas certificadas, sem discriminar o sistema de certificação, semelhante, correspondendo a 325,2 milhões de hectares (CEE, 2009, p.148).

⁴⁹ Na verdade, temos aqui uma conjunção de dois fatores: o padrão mais elevado da gestão florestal desses países, aliada a uma menor complexidade da certificação de florestas temperadas. A diferença entre realizar uma certificação na Europa e em países em desenvolvimento (no caso na África do Sul) fica bem destacada em artigo de *expert* florestal do sistema SGS-Qualifor, que sublinha o diferencial de tempo necessário para adequação às normas de certificação entre uma e outra empresa (LANTHEAUME, 2001).

⁵⁰ Para alguns autores, o principal entrave para o desenvolvimento da certificação florestal estaria no nível de exigência contido nesses padrões, que, por trás de argumentos técnicos, respondem em verdade às diversas representações de sustentabilidade (econômica, ambiental e social) da exploração florestal defendida pelos *stakeholders* (empresários, organizações ecologistas, representantes de trabalhadores etc.) que participam do processo de elaboração (BUTTOUD; KARSENTY, 2001).

por apenas 86 certificados (de um total de 370), o que revela a concentração da área certificada por um número restrito de empresas, enquanto Van Dam (2003), utilizando dados da América Latina, mostra que, da superfície total certificada, 40,08% correspondem a florestas naturais com mais de dez mil hectares e 35,04%, a plantações com mais de cinco mil hectares de área média.

A fraca participação de pequenos proprietários (fazendo a exploração individualizada de suas parcelas ou por meio de gestão comunitária)⁵¹ no conjunto das áreas certificadas parece dar razão a Thornber et al. (2000, p. 25), quando esses autores afirmam “que a certificação FSC foi concebida para produtores integrados no sistema de mercado, mais do que para produtores rurais situados fora desse mercado”. Outro aspecto a ser levado em consideração, para essa menor participação das pequenas e médias empresas florestais, diz respeito aos custos da certificação, pois, como têm identificado os levantamentos realizados até o momento, os custos desta diminuem de acordo com o aumento da área a ser certificada (CARMINO; ALFARO, 1998).

Outro tipo de crítica afirma que a participação de representantes de comunidades e pequenos produtores florestais nos proces-

sos de elaboração dos padrões do FSC tem sido bastante limitada: “*Estudos mais recentes demonstram que, com facilidade, as vozes de comunidades e mesmo de ONGs podem ser marginalizadas dentro do processo FSC, desde que o quadro das políticas nacionais seja desfavorável e que os direitos fundiários não sejam garantidos. Nessas circunstâncias, é necessária uma forte vigilância para assegurar que a certificação se oriente para um espaço político real em prol reformas, ao invés de legitimar a perpetuação do status quo*” (COLCHESTER et al., 2003, p. 12).

O FSC tem procurado responder a essas críticas por meio de diversas iniciativas. A primeira delas foi o desenvolvimento da possibilidade de certificação em grupo⁵², alternativa estabelecida, a partir de 1998, que “permite a grupos de pequenos produtores solicitar conjuntamente e, dessa forma, dividir os custos de administração e inspeção” (COLCHESTER, 2003, p. 48). Outra alternativa elaborada foi a construção de parâmetros específicos à atividade florestal realizada por comunidades ou por explorações de baixa intensidade, denominada SLIMF (da sigla em inglês para Manejo Florestal de Pequena Escala e Baixa Intensidade⁵³), que foi aprovada pelo FSC em 2004 (GUENEAU; TOZZI, 2008).

⁵¹ Uma análise dos entraves enfrentados por comunidades para certificar suas operações de manejo florestal no Brasil encontra-se na pesquisa realizada por Lima et al. (2009).

⁵² Azevedo (2001, p. 5) divide a certificação em grupo em duas modalidades. Na primeira, há um administrador dos recursos que coordena e monitora as atividades do grupo certificado, mas estes realizam a atividade florestal individualmente em suas áreas. No segundo tipo, o administrador do grupo se responsabiliza também pelo manejo da floresta de cada integrante do grupo certificado.

⁵³ Para o FSC, o manejo florestal desse tipo corresponde à área de manejo situada entre 100 e 1.000 hectares com um volume (médio) de colheita menor que cinco mil metros cúbicos/ano. Segundo o relatório anual de atividades do Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora), em 2010, foi aprovado o padrão brasileiro para certificar operações florestais de comunidades e pequenos produtores (IMAFLOA, 2011).

O terceiro tema da desigualdade apontado pelos pesquisadores do EFI refere-se ao tipo de floresta certificada, se florestas naturais ou plantações florestais, distinção mais aplicada ao caso dos países em desenvolvimento, com áreas de florestas tropicais, nas quais essa distinção é mais nítida. Nesse caso, a menor dificuldade da gestão florestal em grandes áreas homogêneas, normalmente contíguas, torna a certificação de plantações uma tarefa mais simples do que em florestas nativas. Como mostrou Van Dam (2003), a vantagem das plantações explica a rápida disseminação da certificação nesse tipo de formação florestal nos países do Cone Sul.

Além dos temas acima citados, perpassam os debates atuais sobre a certificação três outras questões cujas respostas estão longe de apontar para um consenso: qual a efetiva contribuição da certificação para a promoção de uma gestão sustentável das florestas tropicais? Qual o sistema de certificação mais adequado para a realização dessa tarefa? E qual a possibilidade de adoção de uma abordagem progressiva rumo à certificação?

Identificada como um instrumento de caráter fortemente seletivo (concentrada em grandes propriedades e em empresas fortemente integradas ao mercado mundial de madeiras), a certificação tem tido sua eficácia questionada enquanto estímulo à promoção da boa gestão florestal, dado que se agrava quando considerado o manejo sustentável de florestas tropicais. Esse, por exemplo, é o ponto de vista de Thornber et al. (2000), que argumentam que a certificação é útil para diferenciar bons e maus produtores, ajudando

os consumidores na hora da compra de uma mercadoria. Mas destacam que sua eficácia é bem menor quando se trata de transformar maus em bons produtores.

Para Buttoud e Karsenty (2001), o quadro é ainda mais negativo, uma vez que a certificação, ao aumentar os custos de produção, numa situação de escassez dos recursos florestais, tende a contribuir para a perda de competitividade dos produtos oriundos das florestas tropicais, *vis-à-vis* outros produtos florestais ou diante de materiais concorrentes, como o plástico.

Contudo, existem aqueles no campo da *expertise* florestal internacional que, mesmo reconhecendo os limites da certificação, interpretam e analisam sua eficácia de forma diferente. Esse é o caso de D. Dykstra e R. Heinrich (1997), diretores, respectivamente, do Centro Internacional de Pesquisa Florestal (Cifor) e da FAO. Para eles, somente o fato de existir um debate sobre a certificação já pode ser considerado algo positivo, o que levará à necessidade da adaptação da gestão e do manejo florestal às condições ecológicas e socioeconômicas locais.

Destarte, podemos dizer que, para os partidários da certificação, a defesa desse instrumento tem menos a ver com a possibilidade de ele vir a abranger o conjunto das formações florestais no mundo do que com o fato de que, mesmo tendo um alcance parcial, as florestas certificadas têm a virtude de funcionar como um acicate, um mecanismo de estímulo, que induziria a propagação da boa gestão florestal (AZEVEDO, 2001).

De forma similar à questão anterior, o debate também é intenso no que diz respeito

to ao sistema de certificação mais adequado para a promoção do manejo florestal sustentável. Como vimos na segunda seção do artigo, à medida que o FSC foi se desenvolvendo, outras iniciativas de constituição de selos foram sendo estabelecidas, geralmente por organizações empresariais, com o fito de combater o que era e é considerado como um monopólio da certificação por parte de ONGs ambientalistas. Assim, alguns países produtores de madeiras tropicais enveredaram pela construção de seus próprios selos (Malásia, Indonésia, Brasil etc.), enquanto industriais do setor florestal americano, canadense e europeu procuraram desenvolver sistemas de certificação mais próximos de seus interesses⁵⁴. De acordo com o último relatório da FAO (2011) sobre a situação das florestas no mundo, existem, atualmente, mais de cinquenta programas de certificação vigentes, em diferentes países do mundo; grande parte desses programas, contudo, se aglutinou no Programa de Reconhecimento de Sistemas de Certificação Florestal (PEFC), que, dessa forma, tornou-se o grande competidor do *Forest Stewardship Council* (FSC).

Essa proliferação de selos é identificada como negativa pela maior parte dos analistas, que veem nessa multiplicação de iniciativas um problema importante, pois levaria confusão e desorientação ao mercado consumidor (KANOWSKI et al., 2000). Por outro lado, organizações ecologistas têm chamado a atenção

para a fragilidade dos selos concorrentes do FSC, principalmente no que se refere ao domínio dos interesses dos industriais do setor e o desrespeito a questões importantes, como os direitos dos povos indígenas (FERN, 2001).

Para fazer frente à multiplicação dos selos, o caminho mais viável parece ser a iniciativa do reconhecimento mútuo dos sistemas, tese defendida por organismos como a FAO e a OIMT. Contudo, dadas as diferenças existentes entre os principais sistemas de certificação (FSC x PEFC) e a resistência das organizações ambientalistas a essa tese, parece pouco provável que ela venha a se concretizar num futuro próximo (CEE/FAO, 2008), deixando o caminho aberto para o que alguns analistas chamam de a “guerra dos selos” (SMOUTS, 2001), pelo menos no plano europeu, onde a disputa entre partidários do FSC e do PEFC é acirrada, a julgar pelo destaque que possuem nos canais de divulgação da *expertise* e da certificação florestal (CARNEIRO, 2004; TOZZI et al., 2011).

O último dos temas em questão é o debate sobre as abordagens progressivas para a certificação, que vem sendo estimulado principalmente pela OIMT, por meio da realização de oficinas regionais para difundir a proposta e discutir seus aspectos centrais, como a hierarquia das etapas para a progressividade da certificação (OIBT, 2003).

Além dessa iniciativa, outras abordagens para o mesmo tema vêm sendo pro-

⁵⁴ O sistema de certificação lançado pela indústria americana de papel é o *Sustainable Forestry Initiative* (SFI); o da indústria florestal e do governo canadense é *Canadian Standard Association* (CSA); e o selo europeu, que depois se tornou o representante mundial desse conjunto de selos alternativos ao FSC, é o *Programme for the Endorsement of Forest Certification* (PEFC).

postas, como a política de compras do grupo empresarial do setor do mobiliário Ikea, que desenvolve uma estratégia de aproximação de seus fornecedores à certificação em quatro estágios, designada de “modelo em escada” (IKEA, 2001) ou a proposição da SGS, retomada pela Comissão Europeia para o combate do comércio ilegal de madeiras (KARSENTY; RODA, 2002).

No modelo Ikea, o objetivo é criar uma dinâmica de engajamento progressivo, por meio da qual os fornecedores do grupo são orientados e estimulados a atingirem patamares cada vez mais elevados de uma gestão florestal sustentável. Como primeiro passo para integrar o quadro de fornecedores do grupo, é exigido que a madeira negociada “não seja proveniente de florestas naturais intactas ou florestas de alto valor de conservação” (IKEA, 2001, p. 13). Na etapa posterior (nível 2 da “escada”), é exigida do fornecedor a comprovação da região de origem da madeira e que esta seja produzida de acordo com a legislação nacional e regional⁵⁵ (a verificação é feita por *experts* a serviço do grupo Ikea). O terceiro “degrau da escada” é uma norma desenvolvida pelo próprio grupo, com o objetivo de “promover uma gestão florestal de transição entre as exigências mínimas do nível anterior e aquelas do nível quatro” (IKEA, 2001, p. 14). A etapa final é atingida quando o fornecedor tem sua floresta ou sua fonte florestal etiquetada com o selo do FSC,

que é o único certificado reconhecido pelo grupo Ikea até o momento.

O modelo elaborado pela empresa de certificação SGS, retomado no âmbito de uma discussão da Comissão Europeia, quando do debate sobre formas de combate ao comércio ilegal de madeiras, em abril de 2002, em Bruxelas, organiza-se em três estágios, que correspondem a três momentos de controle da origem da madeira: i) uma atestação da origem legal do material lenhoso e do pagamento dos impostos devidos; ii) a verificação de conformidade às regras silviculturais prevaletentes no país de origem (incluindo o plano de manejo); iii) a certificação da gestão florestal, pelo FSC ou etiquetas equivalentes (KARSENTY, RODA; 2002).

Nessa proposta, o primeiro e o segundo momentos são obrigatórios, e o seu descumprimento significa um impedimento à exportação. Uma vez que o terceiro momento é voluntário, teríamos o foco do modelo deslocado (da avaliação da gestão florestal) para a verificação da legalidade da exploração florestal.

5. O desenvolvimento de sistemas de certificação florestal no Brasil

Dois sistemas de certificação encontram-se implantados no Brasil: o FSC, cuja formação remonta ao início dos anos 1990, e o Cerflor, que, apesar de também ter sido lançado nos anos 1990, somente em 2003 tornou-se operacional.

⁵⁵ Nessa etapa, está excluída também a compra: i) de madeira oriunda de zonas protegidas; ii) de madeira originária de plantações [estabelecidas após novembro de 1994] que foram implantadas em substituição a florestas nativas intactas; e iii) de essências tropicais de alto valor (como o mogno) (IKEA, 2001, p. 13).

O processo de constituição do FSC no Brasil pode ser periodizado em três momentos⁵⁶. O primeiro corresponde à consulta que antecede a assembleia de sua fundação, em 1993, conduzida sob a liderança do Prof. Virgílio Viana, do Departamento de Ciências Florestais da Escola Superior de Agricultura Luís de Queiroz (ESALQ/USP). De acordo com Faillace (1996, p. 17-18), essa primeira mobilização contou com a participação de diversas entidades do setor empresarial florestal (ANFPC, Abracave, Aimex, Abimci etc.) e do campo das ONGs (WWF, Imazon, Cedi, Greenpeace, SOS Mata Atlântica, GTA-Nacional, CNS etc.). Encerrada essa etapa, após a assembleia de fundação do FSC, duas iniciativas foram adotadas para começar a implantação da Iniciativa Nacional do FSC no Brasil, que foi conhecida como Grupo de Trabalho (GT) FSC-Brasil. Uma liderada pelas ONGs que estiveram presentes à assembleia fundadora (FASE, CNS, Vitae Civilis, SOS Mata Atlântica, NDI, GTA – Nacional) e outra sob a liderança de representantes do setor empresarial de produtos de base florestal, que contou com o suporte do então diretor-executivo do FSC Internacional (FAILLACE, 1996).

O segundo momento do processo de implantação iniciou-se em 1996, com a orga-

nização de um único grupo de trabalho para implantação do FSC no Brasil, contando com a representação de entidades participantes das duas iniciativas anteriormente citadas. Compuseram esse primeiro GT do FSC – Brasil, com mandato para o período 1997-2001, as seguintes entidades: Fase, GTA, ISA, Vitae Civilis, Conticom/CUT, OSR (Câmara Social), Amigos da Terra, WWF-Brasil, Funatura, Imazon, Rede de ONGs da Mata Atlântica, AMDA (Câmara Ambiental), Brascelpa, Abracave, IPT, SBS, Faresp e Simex-Itacoatiara (FAILLACE, 2001). Foi esse grupo de entidades que conduziu o processo de institucionalização do FSC no Brasil⁵⁷, impulsionando sua divulgação e a elaboração dos padrões de certificação florestal para plantações e para floresta de terra firme na Amazônia (FAILLACE, 2001).

A criação do Conselho Brasileiro de Manejo Florestal (FSC-Brasil), em setembro de 2001, pode ser considerada o marco fundador da terceira etapa de desenvolvimento da organização no Brasil. Para dirigir a entidade, no período de 2001 a 2003, foi eleito um presidente (WWF – Brasil) e um Conselho Diretor, composto pelas seguintes entidades: Aimex, Abracave, Indústrias Klabin S.A. (Câmara Econômica); WWF-Brasil, Greenpeace, Rede de

⁵⁶ Documento do Greenpeace – Brasil (2003, p. 12) considera quatro momentos na construção do FSC no País: i) o processo de consultas que antecede a assembleia de fundação do FSC; ii) o da formação de um GT provisório pós-assembleia; iii) o da indicação de uma pessoa de contato do FSC Internacional no Brasil; e iv) a constituição do Conselho Brasileiro de Manejo Florestal (CBMF).

⁵⁷ “A institucionalização do FSC no Brasil segue uma regra segundo a qual a aprovação dos documentos nacionais de padrões de certificação florestal está vinculada à institucionalização do grupo de trabalho no país em questão, de forma que se possa estabelecer uma relação de direitos e deveres entre o FSC e a iniciativa nacional” (FAILLACE, 2001, p. 38).

ONGs da Mata Atlântica (Câmara Ambiental); CTA, OSR e Vitae Civilis (Câmara Social)⁵⁸.

O CBMF (ou FSC-Brasil, como a entidade é mais conhecida) funcionou inicialmente em Brasília, de onde organizou, em parceria com outras ONGs, o trabalho de desenvolvimento do FSC no país (CARNEIRO et al., 2002; CARNEIRO, 2004). Atualmente, o CBMF possui sede em São Paulo e tem como integrantes do Conselho Diretor as seguintes instituições/empresas: Ipam, Imazon e IFT (Câmara Ambiental); Suzano, Klabin e PFCA (Câmara Econômica); IEB, CTA e Sindicato de Trabalhadores Rurais de Telêmaco Borba (Câmara Social).

Além do CBMF, considero como componentes do sistema FSC no Brasil: os organismos de certificação credenciados⁵⁹, o Grupo de Compradores de Produtos Certificados no Brasil (CARNEIRO, 2004) e o Grupo de Produtores de Madeira Certificada da Amazônia. Esta última, fundada em 2003, agrupa empresas e empreendimentos comunitários com unidades de manejo florestal certificadas pelo FSC na Amazônia.

Até setembro de 2010, existiam cerca de 6,0 milhões de hectares de unidades de manejo florestal certificados pelo FSC no

Brasil, equivalentes a 71 empreendimentos. Desse total, 56% correspondiam a plantações florestais; 18,5% a áreas de florestas naturais submetidas a manejo em escala empresarial; 25% de áreas com manejo florestal de produtos não madeireiros (PFNM); e 0,3% de áreas com manejo florestal madeireiro comunitário (PEREIRA et al., 2010). Enquanto as plantações estão localizadas majoritariamente nas regiões Sul e Sudeste, as florestas naturais se situam na Amazônia.

O Programa Brasileiro de Certificação Florestal (Cerflor) é uma iniciativa cuja origem remonta à atuação da Sociedade Brasileira de Silvicultura (SBS), que, desde os anos 1990, vem realizando esforços para o desenvolvimento de um certificado florestal sob o controle da indústria e do governo brasileiro (REZENDE, 2011). De acordo com Garlipp (2002), a história recente do Cerflor pode ser dividida em duas etapas. A primeira, ocorrida entre 1993 e 1999, é marcada pela concepção e desenvolvimento dos princípios, critérios e indicadores do selo⁶⁰. E a segunda, iniciada em 2001, caracteriza-se pela determinação de que o processo de construção do selo passaria a ser dirigido pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

⁵⁸ Foram eleitos, ainda, um Conselho Fiscal e um Comitê de Resolução de Conflitos.

⁵⁹ São elas: a *Scientific Certification System* (SCS), a SGS-ICS Certificadora Ltda., o Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora), a APCER – Brasil, o *Bureau Veritas Certification*, o Instituto de Mercado Ecológico (IMO), a Skal International, o DNV *Business Assurance*, a *Woodmark – Soil Association*, a BRTUV Avaliações de Qualidade S/A e o GFA *Consulting Group*.

⁶⁰ São cinco os princípios do Cerflor: o cumprimento da legislação; a racionalidade no uso dos recursos florestais e na busca da sustentabilidade; o zelo pela diversidade biológica; o respeito às águas, ao solo e ao ar; e o desenvolvimento ambiental, econômico e social das regiões em que se insere a atividade florestal (ABNT, 2003).

Nessa segunda fase, foram definidas as normas técnicas⁶¹ para o manejo florestal (tanto de florestas plantadas quanto de florestas naturais) e o sistema de certificação. Consoante informações de documentação da ABNT⁶², as normas foram elaboradas por uma Comissão Especial de Estudos Temporária (CEET) e pela Comissão ABNT/CEET de manejo sustentável de florestas, que conduziu o processo mediante a seguinte rotina:

“O processo é conduzido mediante a realização de reuniões, em diferentes regiões do país, abertas a todos os interessados. O processo culmina com a realização de consulta pública, por um período de 90 dias, na qual qualquer interessado pode dar sua contribuição. [...] Criadas a partir do trabalho conjunto de especialistas de instituições públicas e privadas, das áreas do meio ambiente e produção florestal, as Normas Brasileiras de Manejo Florestal constituem-se em referenciais para estimular, promover, disseminar e implementar o bom manejo em nossas florestas” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2003, p. 1).

Atualmente, a gestão do Cerflor é realizada por duas instituições do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial: o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro), que estabelece as normas para acreditação das empresas que realizam a atividade de certificação⁶³; e a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), que é o “organismo responsável pelo processo de elaboração e revisão das normas do Programa Cerflor”⁶⁴.

Para conduzir os trabalhos de desenvolvimento do Cerflor relativos aos critérios de credenciamento, à elaboração de regras adicionais de certificação, para fomentar a formação de auditores etc., foi constituída uma Subcomissão Técnica de Certificação, no âmbito do Inmetro. Essa subcomissão é composta por entidades agrupadas em quatro câmaras, com representantes do governo (MMA, MRE, MDIC e Inmetro), dos produtores florestais (SBS, Bracelpa e Fórum Nacional de Atividades de Base Florestal), dos consumidores (Abimovel e Ascae) e um grupo “neutro” (ABNT e Centro Nacional de Pesquisas de Florestas/Embrapa)⁶⁵.

⁶¹ Incluem, ainda, três diretrizes que definem os procedimentos das auditorias e uma norma para a realização da avaliação de cadeia de custódia.

⁶² Todas as informações aqui apresentadas sobre o Cerflor foram obtidas na página do Inmetro na internet: www.inmetro.gov.br/qualidade/cerflor.asp.

⁶³ Até o momento, quatro certificadoras foram credenciadas pelo Cerflor: a BVQI do Brasil Sociedade Certificadora Ltda.; a SGS ICS Certificadora Ltda.; o Instituto de Tecnologia do Paraná (TECPAR); e a BRTUV Avaliações de qualidade S/A.

⁶⁴ Cf. descrito na página do Cerflor na internet: <http://www.inmetro.gov.br/qualidade/cerflor.asp#estrutura>.

⁶⁵ Informação acessada em 20/01/2012, na página do Cerflor. Outras instituições (Abracave, Idec, Força Sindical etc.) aparecem listadas na estrutura da subcomissão, mas, ao lado do seu nome, aparece a palavra ausente, o que deve significar que elas não estão participando efetivamente do funcionamento desse sistema de certificação.

A análise da composição da Subcomissão Técnica de Certificação mostra que a maior parte das entidades ali presentes representa o governo federal ou o empresariado florestal, principalmente das empresas de produção de papel e celulose, o que reforça a crítica feita pelo Greenpeace sobre o caráter “patronal” do selo do Cerflor e a fraca presença de representantes da sociedade civil nesse sistema de certificação (GREENPEACE – BRASIL, 2003).

Em 2003, o Cerflor certificou a primeira área – uma plantação florestal da Impacel Agroflorestal Ltda. – e, em 2005, foi reconhecido pelo Programa de Reconhecimento de Sistemas de Certificação Florestal (PEFC). De acordo com informações para dezembro de 2011, o Cerflor possui 1.260 mil hectares de áreas com manejo florestal certificado, todas compostas por plantações florestais e 31 cadeias de custódia certificadas (CERFLOR DÁ NOVO RUMO À INDÚSTRIA DE BASE FLORESTAL, 2011). A maior parte dessas áreas certificadas localiza-se no Estado de Minas Gerais, vindo em seguida os Estados da Bahia, do Espírito Santo e do Rio Grande do Sul (ALVES et al., 2011).

O principal grupo de empresas certificadas pelo Cerflor⁶⁶ é composto pelos maiores produtores de papel e celulose do Brasil (Veracel Celulose, Fibria Celulose, Suzano Papel e Celulose, *International Paper* do Brasil etc.). O perfil dessas empresas e o tamanho médio das áreas de manejo certificadas – em

torno de 115 mil hectares – contrastam com a característica original do PEFC, que, na fase inicial de sua construção, pretendeu ser um selo que facilitasse a certificação de pequenos produtores florestais na Europa (GARDANT, 1996; LANLY, 2001).

Apesar de possuir uma norma para certificação de florestas nativas, até dezembro de 2011, o Cerflor só havia certificado uma operação de manejo florestal na Amazônia, caso da Indústria de Madeiras Manoa Ltda., localizada em Rondônia, cujo certificado se encontra suspenso. Essa pequena representatividade do Cerflor no conjunto das operações florestais certificadas na Amazônia brasileira, onde o FSC possui 23 empreendimentos florestais certificados, cobrindo cerca de 3,4 milhões de hectares (PEREIRA et al., 2010), demonstra a pequena atração desse certificado florestal para as empresas que atuam na exploração de florestas tropicais.

6. Conclusão

Como procurei destacar ao longo deste artigo, a certificação florestal é o resultado do investimento de diversos atores sociais (ONGs ambientalistas, bancos multilaterais, agências de cooperação internacional, representações de grupos industriais etc.) que operam no plano internacional. Entretanto, apesar da importância das disputas (e acordos) realizadas nesse âmbito, e que, segundo Le Prestre (2002; 2005), pertencem ao plano

⁶⁶ Algumas empresas (Impacel, Cenibra, MMX Metálicos e Barra do Cravaí Agroflorestal) tiveram seus certificados expirados, o que diminuiu a área certificada pelo Cerflor em 277 mil hectares. <http://www.inmetro.gov.br/qualidade/pdf/empresas-cerflor.pdf>.

da ecopolítica internacional, a efetivação de um selo ambiental é uma tarefa que se define principalmente no plano nacional, dependendo, portanto, da configuração das forças sociais que operam num dado país, numa determinada conjuntura e contexto social.

Nesse sentido, a discussão sobre a implantação de selos florestais no Brasil não reproduziu, nos mesmos termos, o debate internacional sobre a certificação, tal como foi retratado na seção 3 deste artigo. No caso brasileiro, três temas foram alvos de maiores polêmicas: i) sobre a pertinência da certificação de plantações florestais, ii) acerca dos efeitos da certificação na Amazônia; e iii) quanto a disputa entre o Cerflor e o FSC.

A certificação de plantações florestais é um tema recorrente nos debates entre defensores e proponentes da certificação florestal, sendo objeto de disputas dentro e fora do FSC. No caso brasileiro, essa polêmica ganhou força com a atuação da Rede Alerta contra o Deserto Verde⁶⁷, que contestou publicamente a certificação de plantações florestais, localizadas no Estado de Minas Gerais (ANDRÉ et al., 2003), e fez campanha contra a certificação de áreas da Aracruz Celulose, na Bahia (ANDRADE; DIAS, 2003; PINTO, 2010).

A principal crítica da Rede Alerta contra Deserto Verde e do Movimento Mundial pelas Florestas Tropicais (WRM) é que plantações não são florestas e, portanto, não deveriam ser certificadas pelo FSC (CARRERE, 2003). Segundo Voivodic (2010), em 2005,

na assembleia geral do FSC realizada em Manaus-AM, foi apresentada uma moção para que o FSC estabelecesse uma moratória no processo de certificação de plantações. A proposta foi amplamente rejeitada na Câmara Econômica e obteve apenas 21,37% dos votos da Assembleia Geral do FSC.

No que concerne à questão dos resultados da certificação na Amazônia, a principal crítica seria quanto ao número limitado de empresas que ela beneficiou (NEPSTAD et al., 2005), bem como a sua incapacidade em concorrer com as principais atividades econômicas que promovem o desmatamento na Amazônia (LASCHEFSKI, 2003). Como destaquei em outra oportunidade (CARNEIRO, 2011), considero essas críticas desfocadas, pois o principal resultado da certificação na Amazônia foi a produção de uma articulação de forças sociais visando à construção de instrumentos para a promoção do manejo florestal sustentável.

O último ponto de debate diz respeito à concorrência entre os dois sistemas de certificação, o Cerflor e o FSC, no Brasil. Aqui, duas questões podem ser levantadas, a primeira, baseada no relatório elaborado a pedido do Greenpeace, destaca o caráter pouco participativo do funcionamento do Cerflor e o predomínio dos interesses patronais e governamentais na sua gestão (GREENPEACE – BRASIL, 2003). A segunda diz respeito à disputa entre os dois sistemas de certificação pela primazia da área florestal certificada. No caso da certificação de

⁶⁷ Essa rede é composta por diferentes entidades, na qual se destacam a Fase, a CPT, o MST, a AGB e diversas entidades locais de representação de trabalhadores rurais e povos indígenas (PINTO, 2010).

florestas naturais, acentuando uma tendência observada no plano mundial (CEE/FAO, 2008), o FSC é, de longe, o principal sistema de certificação, com o Cerflor tendo certificado apenas uma única empresa.

No segmento das florestas plantadas, observa-se uma disputa entre os dois sistemas de certificação. Dados para dezembro de 2010, relativos às empresas organizadas na Associação Brasileira de Celulose e Papel

(Brascelpa), indicam a existência de 1.260 mil hectares certificados pelo Cerflor e 1.489 mil hectares pelo FSC (BRACELPA, 2011). Ou seja, no segmento de florestas plantadas, verifica-se um equilíbrio entre os dois sistemas de certificação, com o detalhe de que as principais empresas desse setor (Fibria, Suzano, Veracel etc.) possuem escala de produção suficiente para arcar com os custos de obtenção da certificação nos dois sistemas.

7. Referências bibliográficas

ALVES, R.R.; JACOVINE, L.A.G.; SILVA, M.L. Plantações florestais e a proteção de florestas nativas em unidades de manejo certificadas no Brasil. **Revista Árvore**, v. 35, n. 4, p. 859-866, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rarv/v35n4/a11v35n4.pdf>> Acesso em: 10. jan. 2012.

ANDRADE, J. C. S.; DIAS, C. C. **Conflito e Cooperação**: análise das estratégias socioambientais da Aracruz Celulose S.A. Ilhéus: Editora da UESC, 2003.

ANDRÉ, M. A. S.; ROLDAN, R.; VILLAS, F. M.; OLIVEIRA, M. D. de.; TOSATO, J. A. de C.; OVERBEEK, W.; SOARES, M. C. Estudo de caso do Brasil. In: WORLD RAINFOREST MOVEMENT. **Certificando o não-certificável**: certificação pelo FSC de plantações de árvores na Tailândia e no Brasil. Montevideu: WRM, 2003, p. 129-182.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **CERFLOR – Programa Brasileiro de Certificação Florestal**. Rio de Janeiro, 2003.

AZEVEDO, T. R. **Mecanismos para implementar a certificação florestal em populações locais da América Latina**. Piracicaba, 9 p. 2001.

BAHARUDDIN, H. G. Certification du bois: vue d'ensemble. **Unasylya**, n. 183, v. 46., 1995. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/v7850f/v7850f00.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2004.

BERENGER, E.; FRERE, L.; CASTELL, F. La certification peut-elle garantir la prise en compte de l'écologie et du social dans la gestion forestière courante ? **Revue Forestière Française**, n. 6, v. LIII, p. 645-652, 2001.

BIN BUANG, A. Rôle de l'OIPT dans la certification. **Actualités des Forêts Tropicales**, n.3, v.10, p. 16-17, 2002.

BRACELPA. **Relatório Florestal 2010-2011**. São Paulo: Bracelpa, 2011.

BUTTOUD, G. **Gérer les forêts du sud** – l'essentiel sur la politique et l'économie forestières dans les pays en développement. Paris: l'Harmattan, 2001.

BUTTOUD, G.; KARSENTY, A. L'écocertification de la gestion des forêts tropicales. **Revue Forestière Française**, n. 6, p. 691-706, 2001.

CARMINO, R. de; ALFARO, M. **La certificación en América Latina**: experiencias hasta la fecha. Red Forestal para el Desarrollo Rural, Documento 23c, 1998. 27p.

CARNEIRO, M. S.; AMARAL NETO, M.; HOHN, I. M. (Org.) **Relatório do Seminário Certificação Florestal e Movimentos Sociais na Amazônia**. Belém: GTNA/FASE/IMAZON, 2002.

CARNEIRO, M. S. **O dinheiro é verde? A construção social do mercado de madeiras certificadas na Amazônia brasileira**. 2004. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

_____. Da certificação para as concessões florestais: organizações não governamentais, empresas e a construção de um novo quadro institucional para o desenvolvimento da exploração florestal na Amazônia brasileira. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi**. Ciências Humanas, v. 6, n.3, p. 525-541, set./dez. 2011.

CARRERE, R. Problemática certificação de plantações. In: WORLD RAINFOREST MOVEMENT. **Certificando o não-certificável**: certificação pelo FSC de plantações de árvores na Tailândia e no Brasil. WRM: Montevideu, 2003, p. 13-28.

CERFLOR DÁ NOVO RUMO À INDÚSTRIA DE BASE FLORESTAL. **Na medida**. **Jornal Interno do Inmetro e da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade**. Abril, n.424, p.4, 2011.

CLEMENT, J. Le developpement de la pensée et des actions forestieres tropicales depuis 1946. **Bois et Forêts des Tropiques**, n. 252, p. 5-23, 1997.

COLCHESTER, M.; APTE, T.; LAFORGE, M.; MANDONDO, A.; PATHAK, N. **Communautés, forêts et réseaux internationaux**: desliasons à renforcer. Rapport de synthèse du projet:Enseignements tirés des réseaux internationaux de foresterie communautaire. Cifor: Jakarta, Cifor Ocasional Paper 41(f), 2003.

COMISSION ECONOMIQUE DES NATIONS UNIES POR LA EUROPE (CEE)/ ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE (FAO). **Revue Anuelle du Marché des Produits Forestiers 2007-2008**. New York/Genève : CEE/FAO, 2008.

COURRIER DE LA PLANÈTE. **Forêts. À la croisée des usages**. Montpellier, n. 88, 2008.

DEMAZE, M. T. Les forêts tropicales en marge de la certification forestière. **Bois et Forêts de Tropiques**, n. 296, 2008, p. 83-98. Disponível em : <http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/30/89/46/PDF/Tsayem_Certification-forestiere.pdf> Acesso em : 20 dez. 2011.

DYKSTRA, D. P.; HEINRICH, R. Exploitation et transport des produits forestiers: vieux problèmes, nouvelles solutions. **Anais do XI CONGRESSO FLORESTAL MUNDIAL**, ANTALYA, 1997. p. 181-197.

EBA'À ATYI, R.; SIMULA, M. **Forest Certification: Pending Challenges for Tropical Timber**. ITTO Technical Series, n. 19, 2002.

FAILLACE, S. A quem interessa o FSC?. In: LEROY, J.P.; FATHEUER, T.W. (Orgs). **Certificação Florestal**. Rio de Janeiro: FASE, 1996. p.17-25.

_____. **Certificação florestal do FSC**. Rio de Janeiro: FASE, 2001. 68p.

FERN. **Derrière le label**: une évaluation des programmes de certification des forêts du point de vue écologique et social, 2001. Disponível em : <<http://www.fern.org/sites/fern.org/files/Behind%20the%20logo.pdf>> Acesso em: 14 ago. 2003.

GARDANT, J. Quand l'écologie devient nuisance. **Revue Forestière Française**, v. XLVIII, n. 5, p. 403-414, 1996.

GARLIP, Rubens. **CERFLOR: Sistema Brasileiro de Certificação Florestal**. Anais da Conferência Internacional sobre Madeiras Tropicais. Belém: ITTO/SINDIMADE, 2002. p. 54-63.

GEREFFI, Gary. The organization of buyer-driven global commodity chains: how U.S. Retailers shape overseas production networks. In: GEREFFI, G.; KORZENIEWICZ, M. (Ed.). **Comoddy Chains and Global Capitalism**. Westport & London: Praeger, 1994. p. 95-122.

GREENPEACE INTERNACIONAL. **Le visage de la destruction**: un rapport de Greenpeace sur l'industrie du Bois en Amazonie Brésilienne. Amsterdam: Greenpeace Internacional, 1999.

GREENPEACE. BRASIL. **Cerflor – empresas e governo têm credibilidade para realizar certificação florestal?** 2003.

GUENEAU, S. **La forêt tropicale entre fourniture de bien public global et régulation privée, quelle place pour l'instrument certification?** Paris: Solagral, 2001.

GUENEAU, S.; TOZZI, P. Towards the privatization og global forest governance ? **International Forestry Review**, v. 10, n.3, p. 550-562, 2008.

IKEA INTERNATIONAL S/A. **Questions sociales et environnementales IKEA**. Paris, 2001.

INSTITUT FRANÇAIS DE L'ENVIRONNEMENT. Forêt, Economie et Environnement – Rapport de la commission des comptes et de l'économie de l'environnement. Paris: IFEN, 2002.

INSTITUTO DE MANEJO E CERTIFICAÇÃO FLORESTAL E AGRÍCOLA (IMAFLORA). Relatório de Atividades e de Resultados 2010. Imaflora: Piracicaba, 2011.

KANOWSKI, P; SINCLAIR, D.; FREEMAN, B. Questions de certification. **Actualités des Forêts Tropicales**, v. 8, n. 1, p. 2-6, 2000.

KARSENTY, A.; RODA, J-M. Bois Tropicaux: un commerce sous pression. **Marchés Tropicaux et Méditerranéens**, n. 2951, p. 1169-1173, mai 2002.

KHAZRI, O.; POSCHEN, P; RAMSAY, B. Industrie Forestière. Les chaînes mondiales de production sont-elles compatibles avec un développement durable ? **Journal International de Recherche Syndicale**, n.1, v.1, 2009, p.51-74. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@actrav/documents/event/wcms_115054.pdf> Acesso em: 10 ago. 2011.

KNIGHT, Alan. Vendre du bois et non des forêts. **Actualités des Forêts Tropicales**, v. 9, n. 4, p.13, 2000.

LANLY, J-P. La certification de la gestion forestière. Genèse d'un mouvement "annoncé". **Revue Forestière Française**, n. 6, p. 627-634, 2001.

LANTHEAUME, F. Portée, pratique et avenir de la certification forestière selon les principes et critères du FSC. **Revue Forestière Française**, n. 6, p. 661-670, 2001.

LASCHEFSKI, K. Políticas Públicas para um desenvolvimento sustentável na Amazônia. O papel da "vocaç o florestal". **Boletim Rede Amazônia**, ano 2, n. 1, p. 83-95, 2003.

LE PRESTRE, P. La communauté internationale face aux défis de l'environnement. **Cahiers Français**, n. 306. Paris: La Documentation Française, p. 79-85, 2002.

LE PRESTRE, P. **Ecopolítica internacional**. 2ª Ed. São Paulo: Editora SENAC, 2005.

Entrevista com Rogger de Legge. **Lettre du Club Proforêts**, Paris: Club Proforêts, n.4, março de 2001.

LIMA, A. C. B de; KEPPE, A. L. N.; MAULE, F. E.; SPAVOREK, G.; ALVES, M. C.; MAULE, R. F. **E certificar, faz diferença?** Estudo de avaliação do impacto da certificação FSC/RAS. Imaflora: Piracicaba, 2009.

MARTINEZ-ALIER, J.; JUSMET, J. R. **Economia ecológica y política ambiental**. México: FCE/PNUMA, 2000.

MICHELETTI, M. Le consumérisme politique. Une nouvelle forme de gouvernance transnationale? **Sciences de la Société**, n. 62, 2004, p. 119-142.

NEPSTAD, D.; ALENCAR, A.; BARROS, A. C.; LIMA, E. MENDONZA, E.; RAMOS, C. A.; LEFEBVRE, P. Governando a indústria madeireira na Amazônia. ZARIN, D.J. et al. (Org) **As florestas produtivas nos neotrópicos: conservação por meio do manejo sustentável ?** São Paulo/Brasília: Peirópolis/IEB, 2005, p. 481-511.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE (FAO). Comité des Forêts. **Crîtères et indicateurs de gestion forestière durable pour tous les types de forêts et incidence sur la certification e le commerce**. Rome, XV^o session, mars. 2001.

_____. **Evaluation des Ressources Forestières Mondiales 2000: Rapport Principal**. Rome: FAO, Etudes FAO Forêts, n. 140, 2002.

_____. **Situation des forêts du monde 2011**. Rome: FAO, 2011.

ORGANISATION INTERNATIONALE DES BOIS TROPICAUX (OIBT). **Revue annuelle et evaluation de la situation du Bois – 2002**. Yokohama, Japon, 2003. 232 p.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. **La dimension social et les repercussions sur la main-d'oeuvre de l'évolution des industries de la foresterie et du bois.** Genève: Bureau International du Travail, 2001.

PEREIRA, D.; SANTOS, D.; VEDOVETO, M.; GUIMARAES, J.; VERÍSSIMO, A. **Fatos Florestais da Amazônia 2010.** Belém: Imazon, 2010.

PINTO, R. G. O poder da crítica: um estudo sobre a relação empresa e movimentos sociais. 2010. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

POORE, D.; HOOI CHIEW, T. **Examen des progrès accomplis vers l'Objectif An 2000.** 28^o Session du Conseil International des Bois Tropicaux. ITTO. Yokohama, 2000.

REZENDE, M. T. O Programa Brasileiro de Certificação Florestal (CERFLOR). **Apresentação no I Painel de Visão Sustentável.** São Paulo, 7 dez. 2011.

RYTKÖNEN, A. **Accès au marché des bois tropicaux.** Rapport devant être présenté au Conseil international des bois tropicaux. Helsinki, 129 p., 2004.

SKLAIR, L. Global sociology and global environmental change. In: REDCLIFT, M., BENTON, T. (Eds). **Social Theory and the Global Environment.** London: New York: Routledge, 1994. p. 205-227.

SMOUTS, M-C. **Forêts tropicales, jungle internationale:** le revers de l'écopolitique mondiale. Paris: Presses de Sciences Po, 2001.

THORNER, K.; PLOUVIER, D.; BASS, S. **L'accès difficile aux avantages de la certification. Discussion des incidences sur l'équité.** European Forest Institute, Document de discussion, n. 8, 2000, 50 p.

TOZZI, P.; GUENEAU, S.; NDIAYE, A. Gouverner par les normes environnementales : jeux d'acteurs et de puissance dans la certification forestière. **Espaces et Sociétés**, n.146, 2011, p.123-139. Disponível em <<http://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2011-3-page-123.htm>> Acesso em: 10 jan. 2012.

VAN DAM, C. La economía de la certificación florestal: desarrollo sostenible para quien? **Ecología Política- Cuadernos de Debate Internacional**, n.25, 2003, p.71-91.

VOIVODIC, M. de A. Os desafios de legitimidade em sistemas multissetoriais de governança: uma análise do Forest Stewardship Council. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) - Universidade de São Paulo, São Paulo.

Anexo 1 - Princípios Gerais do *Forest Stewardship Council* (FSC)

1. O manejo florestal deve respeitar todas as leis aplicáveis no país onde opera, os tratados internacionais e os acordos assinados por este país, e obedecer a todos os Princípios e Critérios do FSC.
2. Os direitos de posse e uso de longo prazo relativos a terra e aos recursos florestais devem ser claramente definidos, documentados e legalmente estabelecidos.
3. Os direitos legais e costumeiros dos povos indígenas de possuir, usar e manejar suas terras, territórios e recursos devem ser reconhecidos e respeitados.
4. As atividades de manejo florestal devem manter ou ampliar o bem-estar econômico e social de longo prazo dos trabalhadores florestais e das comunidades locais.
5. As operações de manejo florestal devem incentivar o uso eficiente dos múltiplos produtos e serviços da floresta para assegurar a viabilidade econômica e uma grande gama de benefícios ambientais e sociais.
6. O manejo florestal deve conservar a diversidade ecológica e seus valores associados, os recursos hídricos, os solos, os ecossistemas e paisagens frágeis e singulares e, ao assim atuar, manter as funções ecológicas e a integridade das florestas.
7. Um plano de manejo – (...) - deve ser escrito, implementado e atualizado. Os objetivos de longo prazo de manejo florestal e os meios para atingi-los devem ser claramente definidos.
8. O monitoramento deve ser conduzido – (...) - para que sejam avaliados a condição da floresta, o rendimento dos produtos florestais, a cadeia de custódia, as atividades de manejo e seus impactos ambientais e sociais.
9. As atividades de manejo de florestas de alto valor de conservação (FAVC) devem manter ou ampliar os atributos que definem estas florestas. Decisões relacionadas às FAVC devem sempre ser consideradas no contexto de uma abordagem de precaução.
10. As plantações devem ser planejadas e manejadas de acordo com os Princípios e Critérios de 1 a 9 e o Princípio 10 e seus Critérios. Considerando que as plantações podem proporcionar um leque de benefícios sociais e econômicos, e contribuir para satisfazer as necessidades globais por produtos florestais, recomenda-se que elas complementem o manejo, reduzam as pressões e promovam a restauração e conservação das florestas naturais.

Fonte: <http://www.fsc.org.br/index.cfm?fuseaction=conteudo&IDsecao=172>



CAPÍTULO 5

Política florestal e conflitos socioambientais na rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163)

Simy de Almeida Correa, Edna Maria Ramos de Castro, Sabrina Mesquita do Nascimento

1. Introdução

Este trabalho analisa os processos sociais em curso na região sudoeste do Estado do Pará, em especial, na Floresta Nacional do Jamanxim (município de Novo Progresso), Unidade de Conservação instituída por Decreto de 13 de fevereiro de 2006 e que incorpora o Distrito Florestal Sustentável (DFS) da BR-163. Procura-se entender as novas dinâmicas socioeconômicas e territoriais desencadeadas pela inserção de várias Florestas Nacionais nos Planos de Outorga Florestal (Paof) nessa região. Desde 2007, essa área é passível de concessão florestal pelo poder público federal, por meio do Serviço Florestal Brasileiro, órgão federal gestor das florestas públicas nacionais. Tal fato reconfigurou toda a região, já marcada pela intensa pressão sobre os recursos naturais, principalmente florestais, cuja área, só em 2007, alcançava 11,6 milhões de hectares (PAOF 2007-2008). Nesse sentido, considerou-se importante entender a evolução das diversas atividades existentes na região e os conflitos a elas relacionados que envolvem projetos concorrentes sobre o uso da terra e dos recursos naturais. Os vários agentes e os interesses antagônicos refletem-se na tensão presente na região, cujas políticas nacionais que ordenam o uso desse terri-

tório (Lei de Gestão de Florestas Públicas; Lei que institui o Sistema Nacional de Unidade de Conservação (Snuc); Lei que instituiu o DFS da BR-163) não conseguem minimizar esse campo de conflitos, observando-se ampliação dos impactos socioambientais.

2. Unidades de conservação e política florestal: reconfigurações no sudoeste paraense

Vários são os trabalhos sobre a importância das Unidades de Conservação (UCs), mas ainda são dispersas as produções quanto à relação entre sociedade e natureza nessas unidades criadas sob a pressão intensiva do avanço de atividades econômicas. Inúmeros trabalhos têm sinalizado a emergência de conflitos socioambientais dentro de UCs. A forte pressão sobre os recursos naturais e a consequente crise ambiental contemporânea têm sido a motivação para a criação “estratégica” de UCs, territórios nos quais o Estado tem a prerrogativa de ordenar o uso e o acesso aos recursos naturais. Grande parte das UCs é constituída com base em pressupostos simplistas de equilíbrio e evolução, desconsiderando mudanças sociais e ambientais dinâmicas nas quais o espaço e os territórios são estruturados, desestruturados e reestruturados continuamente,

como mostram Guerra e Coelho (2009). As relações de poder e os modos comuns de viver, de pensar e as formas de apropriação da terra e dos demais recursos naturais são fundamentais à análise dessa região e, assim, possivelmente, de todas as outras.

A criação de UCs não é fato novo no Brasil, mas somente a partir dos anos 1990 é que se estabeleceu uma política específica. A trajetória da institucionalização de áreas protegidas aponta dificuldades legais e certo distanciamento entre sociedade e objetivos políticos e científicos dessas UCs. Mais recentemente, observa-se diminuição da motivação sobre esse modelo e a redução da quantidade de UCs criadas. No entanto, impõem-se novos dispositivos, como a consulta pública, para sua criação (PEREIRA, 2005).

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação foi regulamentado pela lei nº 9.985/2000, e estabelece que as UCs devem ser precedidas de estudos técnicos e de consulta pública. Entretanto, tal requisito legal não garante a ausência de conflitos, tampouco sua mediação, como provavelmente imaginariam os legisladores, como bem reforça Pereira (2005):

“Nessa premissa, as construções oficiais dos ‘espaços públicos’ podem apresentar áreas protegidas ultrajadas, atacadas por vandalismos ou destruídas, evidenciando a resistência daqueles que não foram ‘ouvidos’ ou que discordam por diferentes razões dos novos usos” (PEREIRA, 2005. p.121).

A Floresta Nacional (Flona), embora seja uma categoria de UC com objetivo de uso sustentável dos recursos florestais, foi criada para resolver outras situações que fogem exatamente aos fins ambiental e/ou de conservação e, em alguns casos, sua criação se baseou sobretudo nos interesses de mercado e de grupos hegemônicos. A análise dessas situações na Amazônia elucidada e fornece evidências sobre a tensão no interior do Estado entre as políticas de desenvolvimento e os dispositivos legais de destinação e titulação de terras (CASTRO, 2008). Rolla e Ricardo (2006, p.17) deixam claras essas tensões conflituosas em territórios indígenas:

“A criação de 11 Flonas no Alto Rio Negro e mais duas sobrepostas à TI Yanomami⁶⁸, pelo então presidente José Sarney, é exemplo de uma dessas situações. [...] Os conflitos entre índios, garimpeiros e a empresa eram frequentes e divulgados pela imprensa na época. Essa conjuntura na região e a questão da definição das terras indígenas levaram o governo a elaborar uma forma de fragmentar o território reivindicado pelos povos indígenas e, ao mesmo tempo, acenar para as empresas de mineração e garimpeiros que poderiam trabalhar na extração mineral” (ROLLA e RICARDO, 2006, p.17).

É especialmente a partir dessa perspectiva e de circunstâncias particulares referentes

⁶⁸ O autor se refere às Flonas de Roraima com 2.664.690 ha e do Amazonas com 1.573.100 ha, ambas criadas em 02/03/1989 e sobrepostas à Terra Indígena Yanomami (ROLLA E RICARDO, 2006).

à tensão derivada da disputa pela terra que as UCs criadas no sudoeste do Pará se configuraram. O Distrito Florestal Sustentável da BR-163 tem às imediações desse eixo rodoviário várias UCs, sejam elas Flonas (Flona Altamira, Flona do Jamanxim, Flona Amaná, Flona do Crepori, Flona Itaituba, Flona Tapajós e Flona Trairão); sejam Parques Nacionais (Parna do Rio Novo, Parna Jamanxim, Parna Amazônia);

ou, ainda, Áreas de Proteção Ambiental (APA Tapajós) ou Reservas Extrativistas (Resex Tapajós-Arapiuns). Em outra categoria, porém, igualmente no campo de conflito, estão as Terras Indígenas (TIs) continuamente ameaçadas de invasão, tais como as TI Mundurukun, TI Cachoeira Seca do Iriri, TI Andirá-Marau, TI Kaiabi e TI Kaiapó. A Figura 4 traça limites e fronteiras desses territórios.

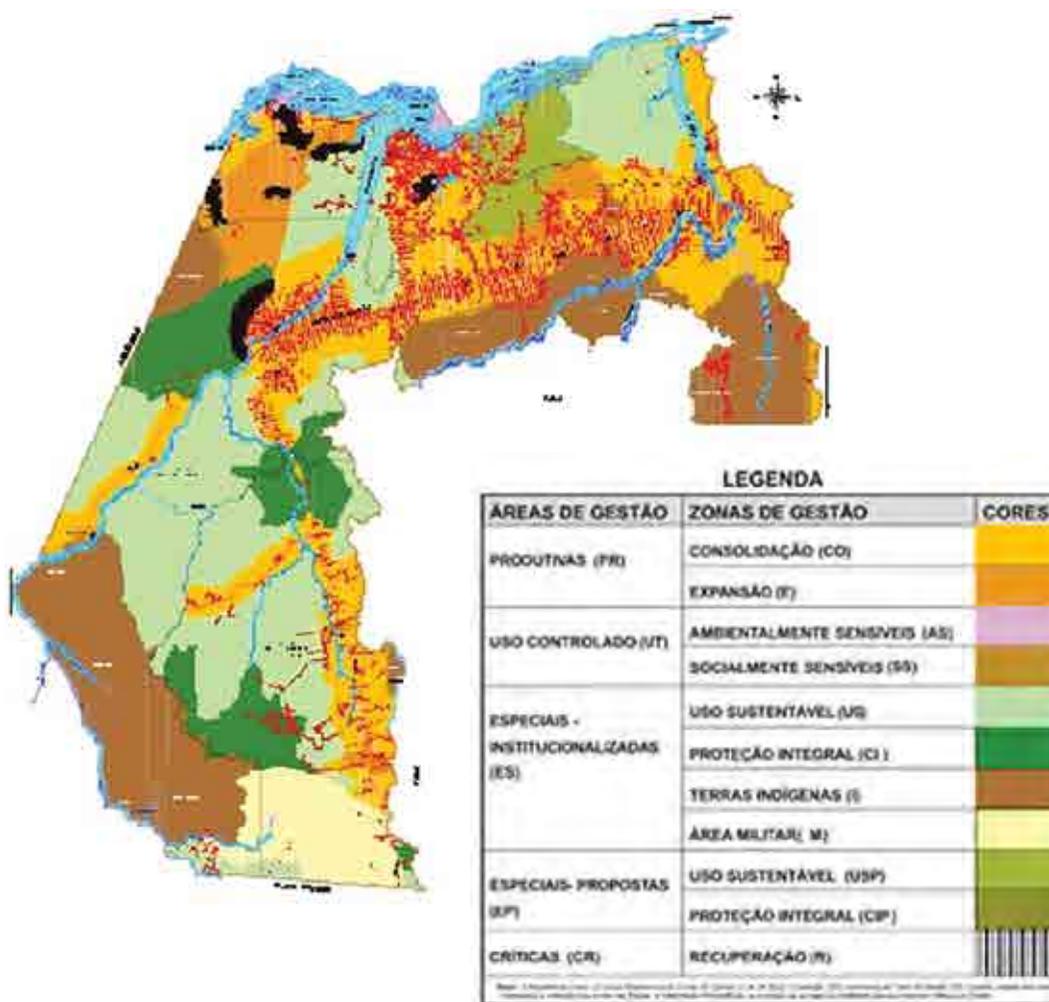


Figura 4 - Mapa do sudoeste do Estado do Pará – área de influência da BR-163

Fonte: Embrapa (2013)

Verifica-se na Figura 4 (*tons de verde, marrom escuro e amarelo*) que quase toda a área de influência da BR-163 está classificada como de usos especiais, ou seja, áreas protegidas. Atualmente, 58% do território paraense é composto por áreas protegidas, somando-se às UCs federais, estaduais e municipais, TIs e Territórios Quilombolas. Essas áreas compreendem um total de 72.294.581 hectares. Muitas são próximas, limítrofes ou sobrepostas, o que leva à necessidade de se considerar, na elaboração do Plano de Manejo de cada UC, as questões que podem afetar ou fragilizar a área vizinha; ou, por outro lado, fortalecer seu manejo e facilitar o alcance dos seus objetivos de criação (PARÁ, 2009).

Posteriormente à Lei do Snuc, surgiu, em 2006, a lei nº 11.284, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, cria o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) dentro da estrutura do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e institui o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF). Tal dispositivo legal trouxe como principal inovação o instrumento de gestão de florestas a partir de concessão florestal. Mas também se propunha a produzir resoluções para conter a forte grilagem que avançava sobre novas fronteiras na Amazônia, entendendo atingir esse objetivo via regularização das terras públicas para as quais daria nova destinação.

A lei nº 11.284/2006 define Concessão Florestal como *“delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para a exploração*

de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda as exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e prazo determinado”.

No Brasil, as concessões florestais são aplicadas em Flonas. A regulamentação do instrumento de concessão florestal trouxe, à época, muitas discussões quanto às consequências de sua aplicabilidade, que foram dos riscos de degradação e desflorestamento aos riscos em relação à soberania nacional. Suscitou-se ainda sua inconstitucionalidade, dado o art. 49 da Constituição Federal vedar a concessão de terras públicas acima de 2.500 ha sem prévia aprovação do Congresso Nacional. E a despeito das críticas, a lei foi promulgada e está em plena vigência; e em curso o Plano de Outorga Florestal (PAOF 2013), já decorridos os PAOFs 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012.

Destaca-se o Estado do Pará por conter em seu território cinco das seis concessões florestais federais, em curso ou em edital. Temos em curso no Pará a Flona Saracá-Taquera e, em processo de edital, as seguintes Flonas: Flona do Crepori, Flona do Amaná, Flona de Altamira e Flona Saracá-Taquera⁶⁹. Além dessas concessões federais no Pará, existem as concessões de terras não destináveis (Conjunto de Glebas Mamuru-Arapiuns) e em Flotas, neste caso a Flota do Paru, ambas em andamento. Existem, ainda, na Amazônia, as concessões na Flona do Jamari e na Flona de Jacundá, ambas no Estado de Rondônia.

⁶⁹ A Flona Saracá-Taquera aparece novamente aqui, mas se trata do lote sul.

2007). O rápido avanço do desmatamento na região, desde as últimas décadas do século XX, se deu especialmente sobre os Estados do Pará, Mato Grosso, Rondônia e, certamente, sobre a pré-amazônia maranhense. De rico potencial florestal, foram rapidamente desaparecendo espécies importantes, madeiras duras com forte ocorrência em várzea e em terra firme, e empobrecimento do solo pelo desmatamento. Assim, hoje, encontra-se explorada boa parte daquele potencial florestal, o que motiva um forte direcionamento das novas políticas para o uso de florestas, a exemplo do que ocorre no Estado do Pará. O desgaste progressivo dos recursos madeiros no Pará se deu principalmente na zona leste do estado, onde se encontram os polos de produção de Paragominas e Tailândia. O esgotamento dos recursos obriga a atividade madeireira a se deslocar em direção a novas fronteiras, sobretudo no oeste do Pará (CASTRO; CORRÊA; NASCIMENTO, 2012).

As dinâmicas do sudeste paraense ao longo das rodovias Transamazônica e BR-163 são variadas em função de diversos fa-

tores, que têm a ver com a história da ocupação, dos grupos sociais que ali existiam ou dos que chegaram com os programas governamentais de colonização dos anos 1970. Tais diferenças, no entanto, se articulam e se complementam, tornando fundamental o entendimento das dinâmicas socioeconômicas atuais no seu conjunto.

A criação de áreas protegidas foi uma das estratégias para frear o alto desmatamento no Brasil, em especial na Amazônia, onde ainda há grandes reservas de recursos naturais, principalmente florestais, cujo elevado valor comercial atrai altos investimentos para a região. E esse movimento tem origens históricas, com atenção especial ao Estado do Pará pelas tensões e conflitos gerados, onde essa lógica tem sido claramente exposta.

O Pará perdeu mais de 80.000 km² de floresta nativa (2000-2008) nos últimos anos (INPE, 2013). E o desmatamento continua a ser o maior dentro da Amazônia, ainda que reduzido quando comparado a anos anteriores, conforme Tabela 3 abaixo.

Tabela 3 - Dados de desmatamento em 2012, por estado, dentro da Amazônia Legal

Estado	Desmatamento (km ²)
Acre	308
Amazonas	646
Amapá	31
Maranhão	267
Mato Grosso	777
Pará	1.699
Rondônia	761
Roraima	114
Tocantins	53
Amazônia Legal	4.656

Fonte: Inpe (2013)

O desmatamento no Pará tem suas origens associadas aos processos de ilegalidade e impunidade que caracterizaram a apropriação violenta da terra, sobretudo a partir dos anos 1960, e ao contrassenso de órgãos responsáveis pela titulação das terras como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e o próprio órgão estadual, hoje Instituto de Terras do Pará (Iterpa). As políticas de incentivo à migração para a região também contribuíram nesse processo de ocupação recente da fronteira amazônica e paraense.

Entretanto, medidas institucionais recentes e novas disputas legais buscavam reduzir os problemas decorrentes desse planejamento executado, sobretudo, pelos governos militares. No que concerne à região da BR-163, tais medidas não têm tido os resultados esperados. Nas UCs criadas na Amazônia, a estratégia funcionou medianamente,

considerando que o desmatamento foi reduzido, mas tal sucesso é parcial, como evidenciam os dados produzidos por pesquisas em UCs, que revelam a ampliação de atividades econômicas como a pecuária e a exploração florestal.

Constatamos, em pesquisa na BR-163, que há índices altos de desmatamento exatamente dentro das UCs. Uma possível explicação para esse fenômeno é que a redução inicial nos índices de desmatamento com a criação de UCs provocou um recuo dos agentes responsáveis pela exploração de áreas de floresta. Passado o momento inicial e em virtude das deficiências na fiscalização e na gestão das UCs, tais agentes voltam a avançar sobre essas áreas de forma acelerada, marcando o crescimento dos índices de desmatamento dentro das unidades. Isso sem contar com o fato de que as frentes de desmatamento avançam cada vez mais sobre

as TIs, fortalecendo-se com a intensa mobilização de algumas bancadas de parlamentares contra demarcações e processos de desintrusão nessas terras. Lamentavelmente, os dados continuam deploráveis, assim como os padrões de exploração predatórios, ilegais e nada sustentáveis.

A Tabela 4 mostra o desmatamento dentro de Flonas no Estado do Pará, que confirma esses resultados negativos e, ao mesmo tempo, nos faz questionar o modelo de gestão aplicado. Ademais, o quadro permite-nos ver as grandes contradições entre a Política Florestal e o Snuc.



Tabela 4 - Dados do Desmatamento em Florestas Nacionais no Estado do Pará

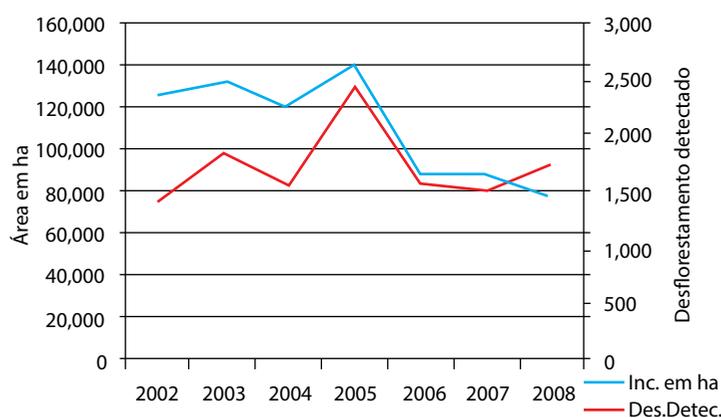
Nr	Nome	Ano Criação	Área	Desflorestamento até 1997 (%)	Incremento 2008 (%)	Incremento 2009 (%)	Incremento 2010 (%)	Incremento 2011 (%)	Incremento 2012 (%)	Total desmatado (%)
1	FLORESTA NACIONAL DO JAMAXIM	2006	13021.9	147.5 (1%)	73.7 (0.6%)	103.1 (0.8%)	11.8 (0.1%)	12.9 (0.1%)	30.7 (0.2%)	1311.2 (10.1%)
2	FLORESTA NACIONAL TAPAJÓS	1974	5491.7	288.4 (5%)	1.5 (0.0%)	1.8 (0.0%)	1.3 (0.0%)	0.3 (0.0%)	0.1 (0.0%)	352.7 (6.5%)
3	FLORESTA NACIONAL DO ITACAIUNAS	1998	817.9	73.0 (9%)	9.7 (1.2%)	5.1 (0.6%)	2.3 (0.3%)	0.8 (0.1%)	1.6 (0.2%)	345.7 (42.3%)
4	FLORESTA NACIONAL ALTAMIRA	1998	7609.5	1.9 (0%)	20.0 (0.3%)	39.8 (0.5%)	6.3 (0.1%)	17.8 (0.2%)	65.4 (0.9%)	208.1 (2.7%)
5	FLORESTA NACIONAL SARACÁ-TAQUERA	1989	4417.6	84.0 (2%)	3.5 (0.1%)	4.3 (0.1%)	6.0 (0.1%)	4.1 (0.1%)	2.5 (0.1%)	161.3 (3.7%)
6	FLORESTA NACIONAL ITAITUBA 2	1998	4278.7	14.2 (0%)	4.9 (0.1%)	1.6 (0.0%)	1.7 (0.0%)	4.4 (0.1%)	9.3 (0.2%)	71.3 (1.7%)
7	FLORESTA NACIONAL CARAJÁS	1998	3935.3	42.6 (1%)	2.6 (0.1%)	1.9 (0.1%)	0.6 (0.0%)	0.3 (0.0%)	1.4 (0.0%)	64.3 (1.7%)
8	FLORESTA NACIONAL DO AMANÁ	2006	5415.9	23.8 (0%)	0.3 (0.0%)	2.4 (0.0%)	0.6 (0.0%)	1.5 (0.0%)	2.6 (0.0%)	38.9 (0.7%)
9	FLORESTA NACIONAL DO TRAIRÃO	2006	2576.3	2.8 (0%)	1.6 (0.1%)	1.3 (0.1%)	0.0 (0.0%)	0.4 (0.0%)	0.0 (0.0%)	33.1 (1.3%)
10	FLORESTA NACIONAL DO CREPORI	2006	7423.3	14.9 (0%)	0.3 (0.0%)	0.7 (0.0%)	0.3 (0.0%)	0.2 (0.0%)	0.0 (0.0%)	26.2 (0.4%)
11	FLORESTA NACIONAL TAPIRAPÉ-AQUIRI	1989	1920.2	4.5 (0%)	3.1 (0.2%)	7.9 (0.4%)	0.9 (0.0%)	0.5 (0.0%)	0.1 (0.0%)	20.2 (1.1%)
12	FLORESTA NACIONAL CAXIUANÁ	1961	3229.0	4.5 (0%)	0.3 (0.0%)	0.0 (0.0%)	0.2 (0.0%)	0.4 (0.0%)	0.4 (0.0%)	16.6 (0.5%)
13	FLORESTA NACIONAL ITAITUBA 1	1998	2208.2	6.0 (0%)	0.0 (0.0%)	0.0 (0.0%)	0.0 (0.0%)	0.1 (0.0%)	0.1 (0.0%)	8.1 (0.4%)
14	FLORESTA NACIONAL DE MULATA	2001	2163.7	0.2 (0%)	0.7 (0.0%)	0.0 (0.0%)	0.1 (0.0%)	0.2 (0.0%)	0.1 (0.0%)	2.8 (0.2%)
-	TOTAL	-	64509.2	708.3 (1%)	122.2 (0.2%)	169.9 (0.3%)	32.1 (0.1%)	43.9 (0.1%)	114.3 (0.2%)	

Fonte: Inpe (2013)

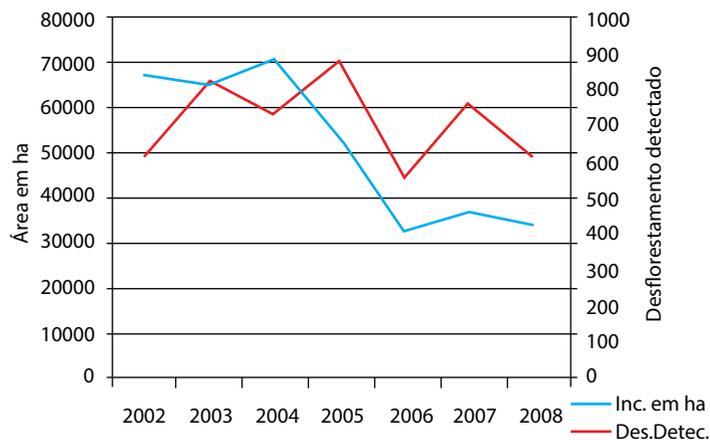
Apesar do maior percentual de desmatamento ter sido na Flona Altamira, em 2012, o total de desmatamento na Flona do Jamanxim supera a passos largos todas as demais Flonas que recortam municípios às margens

dos eixos rodoviários. Abaixo (Figura 6), apresentamos o desmatamento por município, e o que não é nenhuma coincidência é a similaridade entre os dados das Flonas e os dados por município.

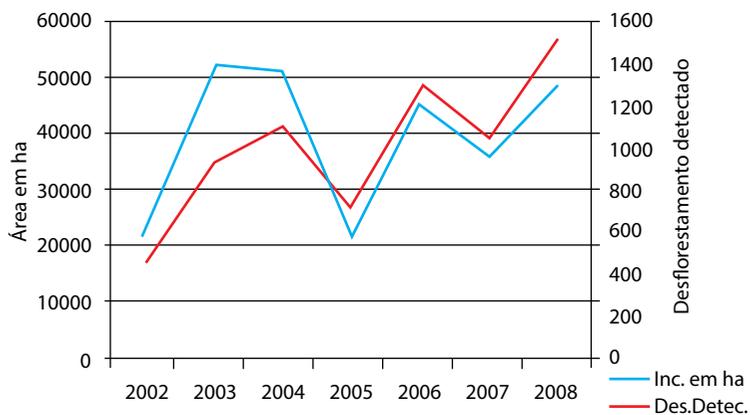
São Félix do Xingu



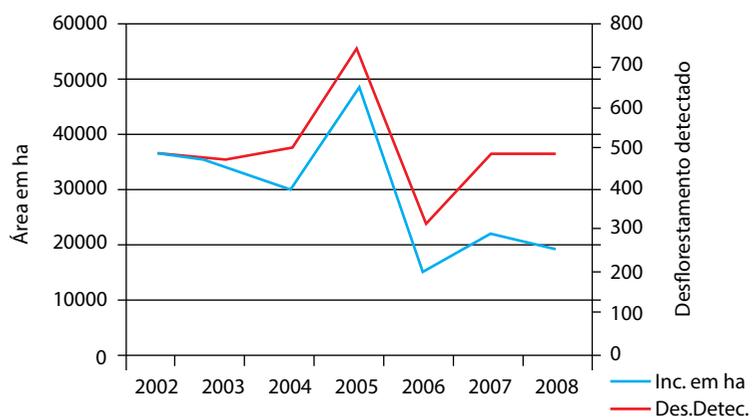
Altamira



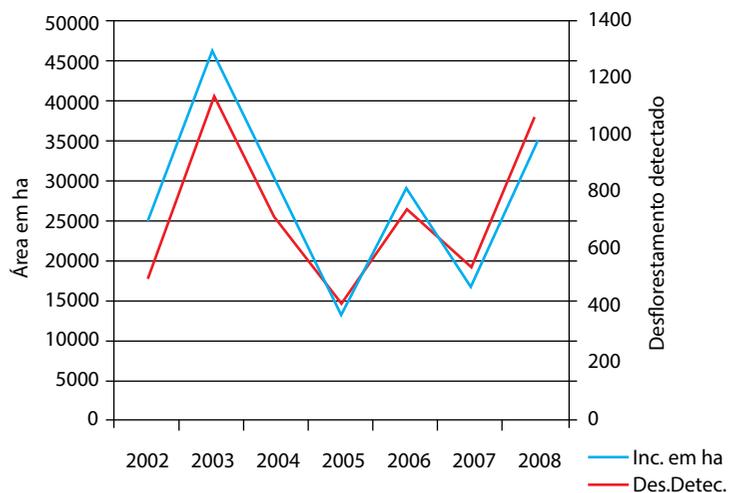
Novo Repartimento



Novo Progresso



Marabá



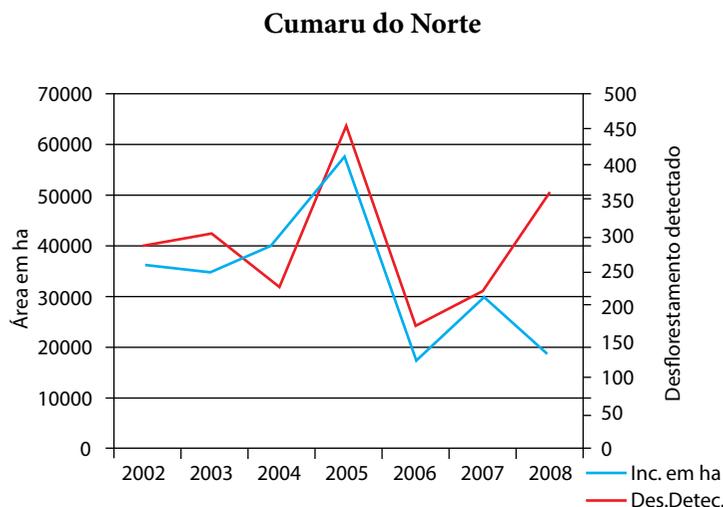


Figura 6 - Diagnóstico do desmatamento por município, no Estado do Pará

Fonte: Macedo (2010)

Macedo (2010) avalia nesses gráficos a dinâmica de novos desflorestamentos detectados a cada ano no Estado do Pará, no período compreendido entre 2000 e 2008. Os municípios selecionados foram os que mais desmataram no estado nesse período. Os resultados mostram uma variação anual em área total de floresta removida oscilando entre alta e baixa no período entre 2000 e 2005, e em queda a partir de 2006. Quanto à relação entre área total de floresta removida e número de desflorestamentos detectados, a análise possibilita inferir que até o ano de 2005 essas duas variáveis se comportavam com proporcionalidade. Contudo, após o período em questão, houve o aumento no número de novas detecções, que não foi acompanhado pela soma das áreas desflorestadas.

Conclui Macedo (2010) que há uma dinâmica diferente no modo de abrir a floresta, antes marcada pelas imensas aberturas realizadas. Diminuiu o tamanho da área desmatada, mas o montante de área desmatada aumentou, caracterizando-se pelo que ele chama de “pequenas mordidas na floresta”. No entanto, o autor não questiona em seu trabalho os marcos temporais para as mudanças apresentadas. Entre 2004 e 2006 foram instituídos a Flona do Jamanxim (2006) e o plano de manejo florestal da Flona Tapajós (2004), e foi institucionalizada a Lei de Gestão de Florestas Públicas em 2006⁷⁰. Tais fatos e dispositivos legais, além dos conflitos deles decorrentes, são imprescindíveis à análise da dinâmica dos agentes econômicos e sociais que atuam nesse território, ou que a eles estão referidos

⁷⁰ Apesar de promulgada a Lei de Gestão de Florestas Públicas em 2006, seu projeto já tramitava desde 2005 (Projeto de Lei nº 4.776, de 2005, nº 62/2005 no Senado Federal). Fonte: <http://www.planalto.gov.br>, 2013.

por relações mercantis que se dão em escalas diferentes, nacionais e mesmo globais.

A criação de UCs no Pará, em especial no sudoeste paraense, reconfigurou a região. Trouxe novos órgãos públicos e instituições privadas e redirecionou as estratégias políticas, descolando-se cada vez mais do centro de poder estadual para Cuiabá e região Centro-Oeste do país, em particular Brasília.

3. O município de Novo Progresso e a Floresta Nacional do Jamanxim

O município de Novo Progresso emancipou-se, assim como muitos outros no Pará, como resultado do jogo político emancipatório pós Constituição Federal de 1988. Apesar das precárias condições de acesso ao mercado e de isolamento devido à intrafegabilidade da estrada, os pioneiros que migraram para a região, ainda na década de 1960, atraídos pelas vantagens propagandeadas pelo próprio governo sobre o “fácil” acesso à terra para garantir um novo progresso, tiveram papel importante na formação e na dinâmica do município. A partir de 1989, o contexto político de redemocratização do país ensejou vários movimentos emancipatórios e vários políticos locais organizaram-se em uma comissão pró-emancipação e iniciaram os trâmites necessários ao desmembramento que culminou com a criação de Novo Progresso e a realização de sua primeira eleição em 1992 (ROCHA e LOPES, 2007).

Esse município tem a maior parte de sua população proveniente de estados do Sul (Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina), colonos que ajudaram a consolidar a ocupação da região pela agricultura familiar. Um segundo movimento migratório, oriundo de estados do Nordeste, do Mato Grosso e de Goiás chegaram à região em momento posterior. Essas novas correntes migratórias se juntaram a outros fluxos mais antigos que vieram para a região da Transamazônica⁷¹. Alguns param momentaneamente no Estado do Mato Grosso, por alguns anos, antes de se deslocarem novamente, agora para o sudoeste do Pará, motivados pela possibilidade de obtenção de terras mais baratas e de lotes maiores. O contexto vincula-se ao Programa de Integração Nacional (PIN), cuja rodovia BR-163, construída na década de 1970, junto com a Transamazônica e a rodovia Belém-Brasília, completaria o traçado pensado para integrar a região Norte ao resto do país.

A região sudoeste foi pensada para atender médias e grandes propriedades. Os municípios de Jacareacanga, Novo Progresso e Altamira (à altura de Castelo dos Sonhos) seguiram esse padrão de ocupação. Porém, desde o primeiro momento, intensos conflitos entre pequenos produtores rurais, garimpeiros e índios já eram identificados e perduraram nas décadas seguintes. Conflitos que foram intensificados pelo asfaltamento da BR-163, do trecho de Cuiabá em direção ao Pará, que atraiu

⁷¹ O PIN atraiu um enorme contingente de migrantes para a Amazônia Legal entre os anos de 1960 e 2000, vindos de diversas regiões do país, em particular do Sul e do Nordeste, passando de cerca de 5 milhões, em 1960, para 20 milhões, conforme Censo de 2000 (CASTRO, SILVA & CASTRO, 2004).

frentes madeireiras e pecuaristas estimulados pela facilidade de escoamento, mobilizando novos agentes e aumentando ainda mais a pressão sobre a terra e os recursos naturais (CASTRO, SILVA & CASTRO, 2004).

O Zoneamento-Ecológico Econômico feito a partir da área de influência da BR-163 (2007) traz dados importantes e ainda atuais sobre os principais problemas fundiários da região. Conforme citação:

“O processo de apropriação fundiária iniciado por esses grupos (“pioneiros”) se faz ao arrepio da legislação (até então unicamente) estadual regulamentando a aquisição de terras no Pará [...] A gleba padrão era de 4.356 ha e não se permitia a venda de mais de uma gleba a particulares. [...] Além de ocuparem terras muito acima das previstas na legislação e sem cumprir os requisitos legais necessários, os pioneiros ainda loteavam e vendiam outras áreas para os recém-chegados, promovendo processos de colonização privada.” (BENATTI et al., 2007. p.114).

Leroy (2001) esclarece que a colonização da Amazônia brasileira, promovida pela ditadura – tanto a particular como a pública – embora fortemente induzida, à diferença da migração de posseiros, faz parte de um mesmo processo que retardou e ainda retarda processos verdadeiros de reforma agrária:

“Note-se que colonização não pode ser confundida com reforma agrária. Reforma agrária significa redistribuição de

terras em mãos do latifúndio e não mera distribuição de terras devolutas ou de terras compradas por empresas colonizadoras, nem regularização de posses de dezenas de anos.” (LEROY, 2001. p.333).

A distribuição de terras devolutas é o retrato da política fundiária na Amazônia, além da precária regularização dos posseiros que resistiram nas suas terras. Novo Progresso espelha bem essas circunstâncias vividas por todos que resistiram e insistiram na região à custa do desmatamento de imensas áreas. Leroy (2001) também ressalta que a questão fundiária em si não vem sozinha, pois *“a luta pela reforma agrária se dá num contexto de destruição acelerada dos ecossistemas e de apropriação crescente dos recursos naturais promovidos diretamente e indiretamente pelos setores econômicos e políticos dominantes, tanto tradicionais como modernos”* (LEROY, 2001. p. 333-334). Ressalte-se que o papel do Incra é fundamental nesse processo de destruição, pois ao considerar as áreas florestais das propriedades como improdutivas, provocava a derrubada dessas áreas para que as fazendas fossem consideradas produtivas e, assim, seus ocupantes pudessem requerer seu título (LEROY, 2001).

A atividade madeireira foi fundamental ao longo da BR-163, capitalizando e criando fluxos monetários. Ao mesmo tempo, “abriu” caminho para a pecuária, que foi “parceira” nesse processo, e ao chegar às novas fronteiras redirecionava fluxos de migrantes. O atual presidente do sindicato dos madeireiros mencionou em entrevista, que, até 2004, mais

de 40 indústrias madeireiras operavam na região da BR-163. Hoje, esse número não chega a quinze. Vários motivos concorreram para essa redução, como veremos a seguir.

A pecuária não era a atividade desses migrantes nas suas regiões de origem, que em sua maioria trabalhava com agricultura. Entretanto, ao chegarem na Amazônia, a farta oferta de terras e a má adaptação de certas culturas ao clima e ao tipo de solo e relevo possibilitou que a pecuária se expandisse rapidamente. Além disso, *“a criação de gado era vista como um investimento seguro, rentável e que demanda pouco trabalho”* (CASTRO, SILVA & CASTRO, 2004, p.21). A capitalização de alguns desses novos pecuaristas ocorreu por meio de diversas atividades: agricultura, garimpo, comércio e exploração madeireira, já praticada no Mato Grosso (CASTRO, SILVA & CASTRO, 2004). A soja já se expandia do Mato Grosso em direção ao Pará, porém, em Novo Progresso, especialmente a pecuária e a atividade madeireira predominam. Isto ocorre por causa do relevo acidentado em boa parte deste território de Novo Progresso, o qual se torna impróprio ao cultivo de grãos, que precisam de áreas planas pelo fato de a colheita ser mecanizada. Atualmente, a atividade madeireira detém uma posição secundária economicamente no município em virtude da intensa fiscalização, mas ainda é muito importante na região.

Todo esse contexto sofre mudanças e reconfigurações com a criação de UCs na região. A Flona do Jamanxim foi criada em 2006 e se torna especial nesse contexto. Tem apresentado altos índices de desmatamento

nos últimos anos e, em virtude dos problemas para sua implantação no município de Novo Progresso, o qual reivindica a revisão de sua extensão e o reconhecimento de áreas consolidadas de ocupação anterior à sua criação, é um campo de conflitos, parte deles judicial. Hoje, a área total da Flona do Jamanxim compreende 1.301.683,04 hectares e está sob a jurisdição de uma coordenação regional situada no município de Itaituba, vizinho de Novo Progresso.

A Flona do Jamanxim é um exemplo emblemático da fragilidade das UCs como instrumentos de preservação, pois o aumento no percentual de desmatamento no ano de 2012 se deu como uma forma de pressão das elites locais, sobretudo fazendeiros, visando à diminuição da área total da Flona. O mesmo ocorreu na Floresta Nacional Tapajós, objetivando, ao mesmo tempo, mas não dito, liberar terras para o mercado e viabilizar a construção de grandes hidrelétricas na região. Por isso, é a Flona do Jamanxim que concentra o maior número de áreas embargadas pelo Ibama, ICMBio e MPF, em razão da enorme incidência de crimes contra a flora, como desmatamentos, queimadas e exploração ilegal de madeira. Consequentemente, o número de multas por crimes ambientais aplicadas pelo Ibama na referida Flona também é um dos maiores entre as UCs que apresentam elevados percentuais de desmatamento.

Além desses, outros problemas são percebidos com a criação do Distrito Florestal Sustentável da BR-163 e das inúmeras UCs na região. Problemas identificados pelos principais agentes envolvidos, com base em

entrevistas realizadas, intensificados com a quebra do setor madeireiro e a atuação do Ibama na região. Em meio aos instrumentos de gestão já criados, a institucionalização da Lei de Gestão de Florestas Públicas e a futura abertura de editais para a exploração madeireira na Flona do Jamanxim podem se constituir elementos adicionais para o agravamento dos conflitos e da pressão sobre a terra e sua destinação ao mercado florestal.

4. Novos agentes e novos conflitos?

Podemos identificar na Amazônia três “modelos” de exploração dos recursos madeireiros, são eles: exploração seletiva e predatória de madeira em florestas de domínio privado; manejo florestal sustentável em florestas privadas; manejo florestal sustentável em florestas públicas (SOUZA, 2002).

No primeiro padrão de exploração não há qualquer preocupação com sustentabilidade ou mesmo com a legalidade, sendo a maior parte feita em terras griladas ou resultantes de processos especulativos em áreas de fronteira e/ou ocupação ilegal. Há em torno desse padrão ações tão predatórias quanto a própria exploração da madeira, considerando que estradas, ramais de arraste e vicinais são abertos sem qualquer especificação técnica e visam unicamente viabilizar o escoamento das toras. Tal prática causa grandes danos à floresta remanescente, pois o arraste de toras é feito por tratores de esteira com lâminas, com baixo rendimento e alto desperdício.

“No domínio da economia florestal, essa nova proposta não tem dado conta de

refrear o padrão insustentável de utilização dos recursos florestais na Amazônia. É que, sob essa ótica, o problema da destruição dos recursos florestais estaria circunscrito à diferença entre o nível econômico ótimo de exploração de recurso, dado pela taxa de desconto, e o nível ótimo biológico, dado pela taxa de crescimento. Tratando os problemas ambientais no âmbito das externalidades, há um obscurecimento dos conflitos estabelecidos entre grupos de interesse, em relação ao acesso à posse e ao uso dos recursos florestais.” (SOUZA, 2002. p.256).

O manejo florestal sustentável em florestas privadas, enquanto segundo modelo, é atualmente uma exigência legal. Apesar de ser o padrão de exploração definido pela lei, ainda é um modelo em aprimoramento de suas técnicas e pouco atrativo pelos seus “custos” e requisitos técnicos. A execução depende de um rigoroso planejamento, atividades pré-exploratórias, técnicas apropriadas, tratamento pós-exploratórios, monitoramentos e ciclos de corte com intervalos de, pelo menos, 20 a 30 anos. Uma ferramenta de planejamento e controle do território que atualmente se associou a esse modelo é o Cadastro Ambiental Rural (CAR), cuja aplicação tem sido ampla no Pará, mas intensamente manipulável, tais quais os manejos aprovados “em gabinete” pelos órgãos ambientais. Assim, apesar de apropriado, sua eficiência depende de perfeita execução, cuja análise depende de fiscalização e monitoramento *in loco*, o que não ocorre na maioria dos casos.

O terceiro modelo apresentado por Souza (2002) consiste na exploração a partir de concessões florestais, que, no Brasil, é a partir de Flonas, com gestão governamental e exploração particular pelo concessionário, conforme já explicitado no início deste artigo.

O autor citado apenas identifica modelos de exploração florestal na Amazônia, mas não analisa a dinâmica de agentes, que nos parece essencial ao entendimento dos conflitos e das mudanças no território. Os padrões de exploração revelam muito mais do que dinâmicas econômicas, transparecendo as dinâmicas sociais e os múltiplos interesses dos agentes.

As mudanças territoriais com a criação das UCs proporcionaram a entrada de novos agentes que, em parte, estão desestruturando e reestruturando o território e as posições dentro do campo em análise. Nossa busca pelas relações sociais é aqui entendida como uma modalidade ampliada das relações econômicas, considerando essa área específica da vida social como uma extensão à redução instrumental da ação. Assim, temos territórios resultantes da ação de coletivos que afetam e são afetados por sua posição e pelas características da dinâmica da natureza e da própria sociedade. Estratégias são usadas por alguns grupos para influenciar pessoas e obter maior controle sobre o território. Em contrapartida, outros grupos se organizam e se territorializam como resistência às mudanças e ao exercício de poder.

Na área em análise, identificamos alguns agentes fundamentais ao entendimento da problemática e das dinâmicas na região. Os proprietários de terra (latifundiários), que

vamos chamar aqui de fazendeiros, têm suas instituições de representação política. No entanto, sua posição de centro dentro da dinâmica também impõe relações nem sempre harmoniosas ou de parceria.

Esses fazendeiros expandiram seus investimentos e, hoje, são donos dos principais estabelecimentos comerciais nas cidades que compõem a ferradura do desmatamento. Em Marabá, Novo Progresso, Altamira, entre outros municípios, é do conhecimento de todos os altos investimentos desses fazendeiros em atividades que não são essencialmente rurais, mas fundamentais às dinâmicas urbanas. Em Novo Progresso, especialmente, os investimentos garantem, por exemplo, uma relação de parceria muito importante com os garimpeiros.

Os garimpeiros foram responsáveis pela grande leva de migrantes para a região na década de 1980, cujo ciclo mais importante durou em torno de dez anos (CASTRO, SILVA e CASTRO, 2004), considerando um segundo movimento migratório, haja vista que nos anos de 1970 o contexto ainda era do PIN. Os garimpeiros, para solicitar a exploração de uma lavra ao Departamento Nacional de Prospecção Mineral (DNPM), precisam da anuência dos proprietários das terras onde há o minério. Além deste vínculo, se estabelece outro com o comércio, pois os fazendeiros são donos dos principais supermercados na região e fornecem alimentos fiados aos garimpeiros. Ou seja, realiza-se uma venda a crédito, cujo pagamento é garantido apenas pela relação de confiança entre os envolvidos. Essa relação é importante dentro do contexto do próprio desmatamento. Os fazendeiros

são como “financiadores” da atividade garimpeira, cuja atividade também é responsável pela abertura de clareiras na floresta para a exploração mineral.

Consideramos também os assentados rurais como mais um agente dentro do campo de conflitos, aqui representados pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STTR). Em entrevista, a atual presidente do STTR em Novo Progresso, quando questionada sobre as principais demandas apresentadas pelo sindicato e seus representados, refere-se ao problema do enfrentamento com fazendeiros da região, devido à pressão que estes fazem sobre as terras e, por isso, também à manutenção dos assentamentos. Configurando-se um campo de conflitos no qual há uma forte especulação de compra e venda de lotes dentro dos assentamentos rurais na região, tal fato não é realidade exclusiva dos assentamentos no sudoeste do Pará e merece questionamentos quanto a sua eficácia enquanto instrumento de “reforma agrária”.

A forte especulação também é ocasionada principalmente pelas péssimas condições de infraestrutura dentro dos assentamentos, que inviabilizam a permanência dos assentados. Nesse sentido, a principal queixa mencionada pela presidente do STTR é a ausência de escolas de ensino básico/fundamental, cuja necessidade se faz premente às famílias com crianças em idade escolar, que precisam se deslocar quilômetros para acessar a escola mais próxima. Além disso, subsistem as questões de regularização fundiária, financiamento rural e as péssimas condições para viabilidade de uma atividade econômica pelos assentados.

Tais circunstâncias são oportunamente aproveitadas pelos fazendeiros, que cada dia mais se apropriam de lotes dentro dos assentamentos, formando grandes fazendas e sufocando ainda mais os assentados em volta. A denúncia é a principal luta da atual presidente do STTR e consiste em combater essa prática dentro dos assentamentos. Paralelamente a essa questão e totalmente imbricada a ela estão os altos índices de desmatamento dentro dos assentamentos, provocados pelas grandes derrubadas e formação de pasto para gado, atividade cada dia mais predominante dentro dos assentamentos da região. Essa relação tem *animus* de grande tensão e já deflagra ameaças de morte à atual presidente do STTR.

As ameaças de morte e os inúmeros assassinatos a lideranças rurais na Amazônia só demonstram o crescimento das desigualdades de poder, das desigualdades sociais e da legitimidade do desmando na região.

Outra relação bastante tensa atualmente é a forte presença e atuação do Ibama. Desde a criação das UCs na região, grande parte do território está sob a gestão do ICMBio e sob a fiscalização e licenciamento do Ibama. Os altos índices de desmatamento dentro da Flona do Jamanxim (Vide Tabela 4) por anos consecutivos impuseram uma presença mais ostensiva do Ibama. Entretanto, a ação dos madeireiros ilegais e mesmo dos pecuaristas que têm pastos dentro da Flona (Foto 1) não retrocedeu. Há ameaças de ambos os lados. Os agentes do Ibama andam fortemente armados e sob a escolta da Força Nacional, que enviou um efetivo para a região seguindo as orientações para destruição dos bens

apreendidos no ato da ação ao aplicarem um flagrante. Tal fato tem sido fortemente manipulado pelos políticos locais, que insuflam

a população local contra o Ibama. Um dos episódios desses conflitos segue registrado na foto 2.



Foto 1 - Rebanho dentro da Flona do Jamanxim



Foto 2 - Caminhão queimado em ação do Ibama

Fonte: Trabalho em campo (2013)

Outro agente também presente no campo de conflitos são os povos indígenas que habitam as áreas próximas na interface dos rios Xingu e Tapajós. Os conflitos acontecem principalmente por causa da invasão de suas terras pelos madeireiros ilegais, além de pecuaristas que passam com o rebanho por dentro dos territórios indígenas, fato que já ensejou momentos mais tensos nas décadas de 1980 e 1990. A Terra Indígena Baú, principal território afetado, está localizada no município de Altamira, mas apresenta grandes conflitos na divisa com o município de Novo Progresso, às margens do rio Curuá. Em 1997 houve uma proposta de redução de seu território em 350.000 hectares, sugerida por duas mineradoras e pela Prefeitura de Novo Progresso, mas os Caiapós não aceitaram os termos propostos de redefinição de seu território. Os índios têm domínio sobre três quilômetros antes da margem do rio Curuá. Mas tal fato não encerrou os conflitos nessa área.

O Ministério Público Federal (MPF) é, hoje, o principal agente mediador desses conflitos, dada sua própria natureza jurídica e institucional. Essa instituição já realizou diversas ações estratégicas de enfrentamento ao desmatamento e aos principais agentes envolvidos e realizou o embargo de diversos municípios na região, bloqueando toda a produção de áreas desmatadas ilegalmente. Além disso, aplicou Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) a várias prefeituras, cuja responsabilidade pareciam isentar-se. E a atuação do MPF não para aqui. Em entrevista, o procurador da República responsável por essas ações planeja novos instrumentos de controle e fiscalização aos

desmandos e às ilegalidades na região. Tal qual seja a sofisticação dada à fiscalização e controle, assim é a sofisticação encontrada aos que buscam burlar os instrumentos legais criados para o enfrentamento dessas ações.

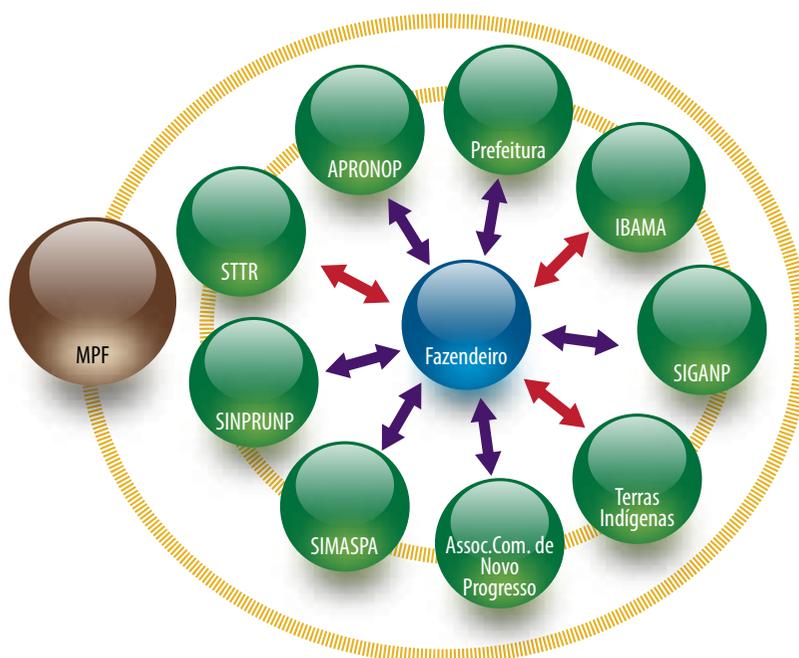
Nesse sentido, o MPF, aqui representado por este procurador, anunciou a aprovação recente de um novo instrumento de controle e fiscalização pensado para impedir a prática de “tráfico” do gado embargado. De forma ilegal, o gado embargado passava clandestinamente pelas fronteiras entre os Estados do Pará e do Mato Grosso para ser abatido fora dos municípios embargados. Tal prática identificada pelo MPF, que aplicou o embargo, provocou a criação de uma nova resolução que obriga a apresentação da Guia de Transporte Animal (GTA) associada ao CAR. Assim, atrela-se o animal à área onde ele foi criado; logo, este não poderá ser fruto de área desmatada, de área grilada, de área embargada. *A priori*, o objetivo finalístico desse instrumento é inibir tal prática e, assim, contribuir para a redução em cadeia das diversas práticas ilegais na região.

Mas os problemas não se resumem aos já mencionados, várias outras questões merecem ações enérgicas e, atualmente, o MPF investiga a concessão florestal de 440 mil hectares na Flona do Crepori, no Pará, também área de influência da BR-163. Essa concessão tem contrato de duração de 40 anos e, com base em denúncias de pesquisadores envolvidos nos estudos realizados pelo próprio ICMBio, a área a ser concedida é ocupada por comunidades tradicionais às proximidades do rio das Tropas, que podem ser prejudicadas pela

entrada de madeireiros. Entretanto, mesmo com a existência dessas comunidades na área, o Serviço Florestal Brasileiro as desqualificou como tal e o edital de concessão florestal foi aberto em 30 de maio deste ano (2013), e vai aceitar propostas até 26 de novembro, oferecendo 442.388,24 hectares na Flona, localizada

nos municípios de Itaituba e Jacareacanga. O MPF também questiona quanto à presença de indígenas Mundurukus, considerando que a Flona faz divisa com a TI Munduruku.

A Figura 7 abaixo tenta sintetizar e dar uma visão sobre esse campo de conflitos centralizado pelos fazendeiros.



LEGENDA

- Assoc. Com. de Novo Progresso – Associação Comercial de Novo Progresso
- Apronop - Associação dos Produtores Rurais de Novo Progresso
- ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
- Ibama - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- Simaspa - Sindicato da Indústria Madeireira do Sudoeste do Pará
- Sinprunp - Sindicato dos Produtores Rurais de Novo Progresso
- Sigalp - Sindicato dos Garimpeiros de Novo Progresso
- STTR - Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Novo Progresso
- MPF - Ministério Público Federal



RELAÇÕES HARMONIOSAS



RELAÇÕES CONFLITUOSAS



RELAÇÕES INERENTES À NATUREZA DOS INTERESSES DOS AGENTES

Figura 7 - Campo de conflitos na área de estudo

Fonte: Produzido pelas autoras (2013)

O MPF relaciona-se com todos os agentes, pois nada pode ser excluído de apreciação e observação do judiciário. Esse preceito constitucional é exercido pela referida instituição na região.

5. Conclusão

A criação de UCs no Pará, principalmente no sudoeste paraense, reconfigurou o território, inseriu novos agentes e alterou a posição de outros dentro do campo de conflitos, que continuam sobre a posse e a exploração da terra. Incluímos aqui os recursos naturais, em especial os recursos florestais, visto que os conflitos socioambientais são fundamentalmente ligados à posse da terra na região. Assim, as estratégias para frear o desmatamento, promover a regularização

fundiária e mediar os conflitos na região não foram cumpridas com a criação de UCs. O que temos é o aumento do desmatamento dentro das UCs e dos conflitos.

Em Novo Progresso, os conflitos são ainda mais acirrados, considerando que até o presente momento está *sub judice* a discussão quanto à diminuição da Flona do Jamanxim, em virtude do reconhecimento das áreas ocupadas, o que impede a liberação de editais para a concessão florestal de lotes dentro da Flona e aumenta cada vez mais a pressão sobre o recurso florestal, cuja área apresenta os maiores índices de desmatamento na região. Portanto, os questionamentos persistem quanto aos modelos de gestão e mediação dos conflitos, tanto quanto os questionamentos sobre os instrumentos legais e técnicos criados para a área.

6. Referências bibliográficas

BENATTI, J. H. et al. Ocupação Planejada e Transformação das Formas de Acesso à Terra. In: VENTURIERI, A. (Org.). **Zoneamento-Ecológico Econômico da área de influência da rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém)**. Belém: Embrapa Amazônia Oriental, 2007.

CASTRO, E. M. R de (Org.). **Sociedade, Território e Conflitos: BR-163 em Questão**. Belém: NAEA, 2008.

CASTRO, E. M. R. de; SILVA, R. N. M da. Setor Madeireiro, Dinâmica de Atores e Política Florestal. In: VENTURIERI, A. (Org.). **Zoneamento-Ecológico Econômico da área de influência da rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém)**. Belém: Embrapa Amazônia Oriental, 2007.

CASTRO, E. M. R. de; SILVA, R. N. M da.; CASTRO, C. P. **Dinâmicas de Atores, Uso da Terra e Desmatamento na Rodovia Cuiabá-Santarém**. Belém: Paper do NAEA 179, 2004. Disponível em: <http://www.ufpa.br/naea/papers.php?mvitem=3>. Acesso em: 14 jul.2013.

_____. **Atores sociais na fronteira mais avançada do Pará: São Félix do Xingu e a Terra do Meio**. Belém: Paper do NAEA 179, 2004. Disponível em: <http://www.ufpa.br/naea/papers.php?mvitem=3>. Acesso em: 14 jul. 2013.

CASTRO, E. CORREA, S. NASCIMENTO, S. Política Florestal e Empresas do Setor Madeireiro: o que há de novo em suas estratégias? São Luiz: **Revista Pós Ciências Sociais/UFMA - EDUFMA**, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, v. 9, n. 18, 2012.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (Embrapa). **Material Cartográfico do Zoneamento Ecológico-Econômico da Rodovia BR-136**. Disponível em: <http://zeebr163.cpatu.embrapa.br/index.php>. Acesso em: 29 jun. 2013.

GUERRA, A. J. T.; COELHO, M. C. N. (Org.). **Unidades de conservação: abordagens e características geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

ROLLA, A.; RICARDO, F. As Florestas Nacionais e a questão mineral. In: RICARDO, F.;ROLLA, A. (Orgs). **Mineração em Unidades de Conservação na Amazônia Brasileira**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (Inpe). **Projeto PRODES**. 2013. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php>. Acesso em: 14 jul.2013.

LEROY, J. P. Por uma reforma agrária sustentável: primeira página do gênese a escrever. In: VIANA, G; SILVA, M. e DINIZ, N. (Orgs). **O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

MACEDO, M. R. A. Avaliação da Dinâmica do Desflorestamento no Estado do Pará Utilizando Dados do Projeto de Monitoramento da Floresta Amazônica por Satélite – Prodes. In: Congresso Brasileiro de Cartografia – CBC, 14º, 2010. Aracajú – SE. Anais.

PARÁ. **Roteiro metodológico para elaboração de plano de manejo das Unidades de Conservação do Estado do Pará**. Belém: Secretaria de Estado de Meio Ambiente, 2009.

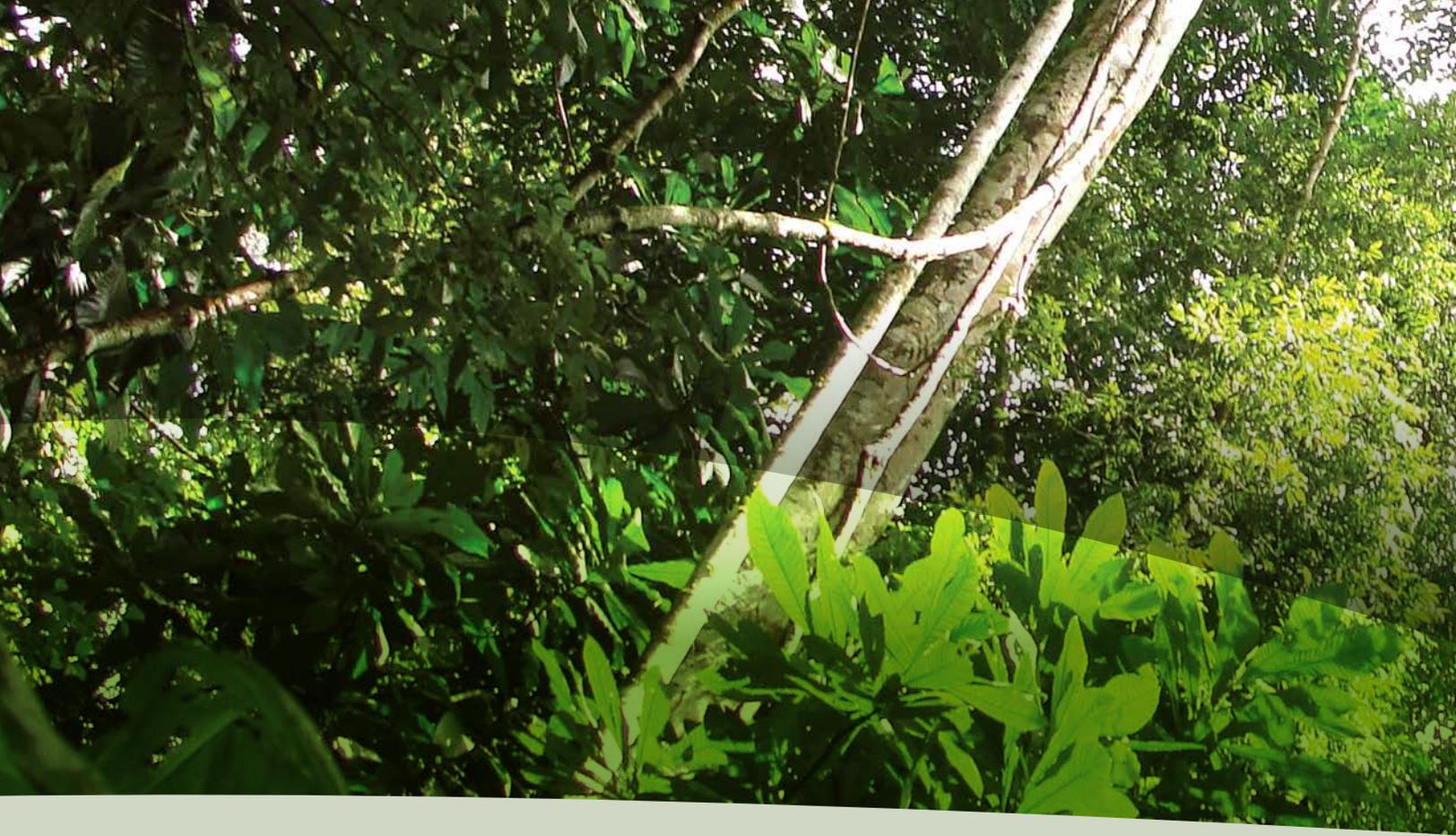
PEREIRA, D. B. Paradoxos do papel do Estado nas Unidades de Conservação. In: ZHOURI, A. LASCHEFSKI, K. PEREIRA, D. B. (Orgs.). **A insustentável leveza da política ambiental – desenvolvimento e conflitos socioambientais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

ROCHA, G. de M; LOPES, L. O. do C. Estrutura e Dinâmica Demográfica. In: VENTURIERI, A.(Org.). **Zoneamento Ecológico Econômico da área de influência da rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém)**. Belém: Embrapa Amazônia Oriental, 2007.

SOUZA, A.L.L. **Desenvolvimento Sustentável, Manejo Florestal e o Uso dos Recursos Madeireiros na Amazônia: Desafios, possibilidades e limites**. Belém: UFPA/NAEA, 2002.







Realização:



Apoio:

